

**Zbigniew CZACHÓR
Adam JASKULSKI
Jarosław JAŃCZAK
Renata MIENKOWSKA-NORKIENĖ
Piotr TOSIEK**

POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA. IDEE, CELE, AKTORZY, REZULTATY



**Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2019**

Publikacja została przygotowana i wydana w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki pt. „Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny” nr 2014/13/B/HS5/01942.

Recenzenci:

Prof. zw. dr hab. Bogdan Koszel

Prof. zw. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk

Autorzy poszczególnych rozdziałów:

Prof. zw. dr hab. Zbigniew Czachór: I, II, XIX, XX.

Prof. UAM dr hab. Jarosław Jańczak: III, IV, XI, XIII.

Dr Adam Jaskulski: I, V, VIII, X, XIV.

Dr hab. Renata Mieñkowska-Norkienė: IX, XII, XV, XVIII.

Dr hab. Piotr Tosiek: VI, VII, XVI, XVII.

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

ISBN 978-83-65817-42-6

Skład komputerowy – „MRS”
60-408 Poznań, ul. P. Żołotowa 23, tel. 605087690
Druk i oprawa – UNI-DRUK, Luboń, ul. Przemysłowa 13, e-mail: druk@uni-druk.pl

SPIS TREŚCI

Przedmowa	11
Rozdział I. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Proces wypełniania założeń badawczych	13
1. Wstęp. Uzasadnienia badawcze	13
1.1. Cel generalny prowadzonych badań	13
1.2. Naukowy przedmiot badań. Cele szczegółowe projektu	13
1.3. Hipotezy badawcze	14
1.4. Zastosowane metody badawcze/metodyka aktywności naukowej w ramach projektu	15
1.5. Źródła eksploracji i eksplanacji naukowej	16
1.6. Informacje i poglądy pochodzące z prowadzonych badań. Wpływ spodziewanych rezultatów badawczych na rozwój nauki, cywilizacji i społeczeństwa	16
2. Rozwinięcie. Uzasadnienia empiryczne i metodologiczne	17
2.1. Kontekst społeczno-polityczny	17
2.2. Kontekst naukowy	18
2.3. Nowatorstwo badawcze i rozwojowe dla polskiej europeistyki	18
2.4. Przebieg badań oraz pytania badawcze	20
2.5. Metodyka i metodologia prowadzonych badań	21
3. Zakończenie. Wykorzystana literatura. Załączniki	23
Rozdział II. Analiza polskiej polityki europejskiej 2004–2014. Ujęcie koncepcyjne ...	33
1. Wstęp	33
1.1. Próba uniwersalizacji i partykularyzacji dyskursu politycznego i naukowego	33
1.2. Geneza polskiej polityki europejskiej w UE. Analiza z zakresu instytucjonalizmu historycznego	34
2. Co to jest polska polityka europejska? Ujęcie modernistyczne i postmodernistyczne w perspektywie instytucjonalizmu socjologicznego i racjonalnego wyboru	35
2.1. Specyfika polskiego modernizmu à rebours	35
2.2. Polska polityka europejska w procesie postmodernistycznej interakcji. Ilustracje przestrzenne	36
3. Polska w Unii Europejskiej. Między uniwersalizmem a partykularyzmem ...	37
3.1. Uniwersalizm integracji z UE	37
3.2. Partykularyzm integracji Polski z UE	38
3.3. Polska polityka europejska 2004–2014. Pomiędzy uniwersalizmem a partykularyzmem	39
3.4. Nowe role – nowe sytuacje. Uniwersalistyczne i partykularne pozycjonowanie Polski w systemie UE	40
4. Polska polityka europejska 2004–2014: idealistyczna i realistyczna	41
4.1. Polska a poszukiwanie nowego ładu integracyjnego	41
4.2. Polska polityka europejska 2004–2014 i jej państwowo-centryczność ..	43

4.3. Konieczność kompromisu między idealizmem a realizmem	43
5. Programowanie polskiej polityki europejskiej. Próba zastosowania ujęcia behawioralnego	44
5.1. Programowanie polskiej polityki europejskiej	44
5.2. Behawioryzm a analiza polskiej polityki europejskiej	44
6. Zakończenie. Ujęcie krytyczne	46
Rozdział III. <i>High vs. low politics</i> w polskiej polityce europejskiej: pomiędzy podejściem ideowym a pragmatycznym	50
1. Wstęp	50
2. <i>High i low politics</i> oraz podejście ideowe i pragmatyczne do procesów politycznych	51
3. Kontekst polityczny i instytucja exposé	52
4. Polska polityka europejska w exposé premierów	53
4.1. <i>High politics</i>	53
4.2. <i>Low politics</i>	56
4.3. <i>Pomiędzy high i low politics</i>	57
5. Zakończenie	58
Rozdział IV. Normatywne i ideowe źródła polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014	61
1. Wstęp	61
2. Normatywne elementy polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014	62
3. Solidarność, interes narodowy, suwerenność i wspólnotowość	62
4. Centra–peryferie	66
5. Relacje zewnętrzne	68
6. Zakończenie	70
Rozdział V. Cele polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014	73
1. Wstęp i ramy analityczne	73
1.1. Cel analizy	73
1.2. Pojęcie polskiej polityki europejskiej i systematyka celów polskiej polityki europejskiej	74
2. Cele polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014	78
2.1. Wzmocnienie pozycji Polski w systemie politycznym i decyzyjnym Unii Europejskiej	78
2.2. Reforma Unii Europejskiej zgodnie z polską wizją przyszłości procesu integracji europejskiej	82
2.3. Współkształtowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE oraz ukierunkowanie jej na realizację polskich interesów narodowych	86
2.4. Budowanie europejskiej przyszłości Ukrainy	87
2.5. Wzmacnianie solidarności w ramach Unii Europejskiej	88
2.6. Wzmacnianie potencjału militarnego Unii Europejskiej	90
2.7. Wprowadzenie w Polsce wspólnej waluty euro	91
2.8. Uczynienie ze współpracy polsko-niemieckiej strategicznego partnerstwa, jako instrumentu do realizacji polskich interesów w UE	92
2.9. Osłabienie wpływu Federacji Rosyjskiej na decyzje podejmowane w UE oraz w niektórych państwach członkowskich	94
2.10. Utrzymanie/wzmocnienie poparcia Polaków dla procesu integracji europejskiej	96
2.11. Wprowadzenie jak największej liczby Polaków do instytucji UE	96
3. Zakończenie. Wnioski końcowe	97

Rozdział VI. Polityka europejska Polski w latach 2004–2014. Próba analizy krytycznej <i>ex post</i>	101
1. Wstęp	101
2. Wizja integracji europejskiej	102
3. Wizja Polski w Unii Europejskiej	107
4. Wizja polityki koalicyjnej Polski w Unii Europejskiej	113
5. Zakończenie. Wnioski	120
Rozdział VII. Instytucjonalny wymiar polityki europejskiej Polski w latach 2004–2014	123
1. Wstęp	123
2. Ogólne uwarunkowania teoretyczne i prawne	123
3. Zewnętrzne uwarunkowania pozycji Polski	128
4. Wewnętrzne uwarunkowania pozycji Polski	134
5. Zakończenie. Wnioski	142
Rozdział VIII. Problem spójności, ciągłości i sprawczości polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014	145
1. Wstęp. Ramy i uzasadnienie analizy spójności, ciągłości i sprawczości polskiej polityki europejskiej	145
1.1. Pojęcie spójności, ciągłości i sprawczości polskiej polityki europejskiej	145
1.2. Uzasadnienie	147
1.3. Uwarunkowania spójności, ciągłości i sprawczości w polityce europejskiej	148
2. Analiza spójności, ciągłości i sprawczości polskiej polityki europejskiej 2004–2014	150
2.1. Spójność	150
2.2. Ciągłość	152
2.3. Sprawczość	155
3. Zakończenie. Wnioski	157
Rozdział IX. Sukcesy i porażki polskiej polityki europejskiej w kontekście kryzysów UE	161
1. Wstęp	161
2. Symptomy kryzysu i polityka antykryzysowa państw i UE w ujęciu teoretycznym	162
3. Czym są sukcesy i porażki polskiej polityki europejskiej	165
4. Polska polityka europejska wobec kryzysów	167
5. Zakończenie	174
Rozdział X. Stosunek partii politycznych do polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014	176
1. Wstęp. Cel i ramy analityczne	176
2. Polskie partie polityczne wobec polskiej polityki europejskiej 2004–2014	177
2.1. Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	177
2.2. Prawo i Sprawiedliwość	179
2.3. Sojusz Lewicy Demokratycznej	181
2.4. Polskie Stronnictwo Ludowe	183
2.5. Samoobrona RP	184
2.6. Liga Polski Rodzin	185
2.7. Socjaldemokracja Polska	186
3. Zakończenie. Wnioski	187

Rozdział XI. Grupa Wyszehradzka a polska polityka europejska: percepcja współpracy, rywalizacji i przywództwa regionalnego na forum unijnym	192
1. Wstęp	192
2. Grupa Wyszehradzka w Unii Europejskiej	192
3. Percepcja polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 przez państwa Grupy Wyszehradzkiej – założenia metodologiczne	195
3.1. Percepcja polskiej wizji procesów integracyjnych	195
3.2. Polska jako coraz bardziej istotny aktor w procesach integracji europejskiej	196
3.3. Zmieniające się nastawienie do Polski	198
3.4. Polskie członkostwo jako wyzwanie dla Unii Europejskiej	198
3.5. Polacy w strukturach Unii Europejskiej	199
3.6. Reaktywna vs. proaktywna polityka europejska	200
3.7. Dziedzictwo negocjacji akcesyjnych	200
3.8. Polska jako lider Europy Środkowej w Unii Europejskiej	201
4. Zakończenie	203
Rozdział XII. Analiza SWOT efektywności polskiej polityki europejskiej i jej priorytetów – perspektywa polska i brytyjska	205
1. Wstęp	205
2. Pojęcie polskiej polityki europejskiej	207
3. Ocena polskiej polityki europejskiej w wymiarze aktywność – reaktywność	208
4. Efektywność polskiej polityki europejskiej z perspektywy jej wizji strategii, taktyki, operacjonalizacji, wdrożenia	209
5. Znaczenie Polski i jej polityki europejskiej w perspektywie potencjału integracji regionalnej	211
6. Znaczenie kwestii imigranckiej dla postrzegania polskiej polityki europejskiej przez Brytyjczyków	213
7. Zakończenie. Analiza SWOT polskiej polityki europejskiej z perspektywy polskiej i brytyjskiej – najważniejsze wnioski	214
Rozdział XIII. Wymiar wschodni jako element kastomizacji Unii Europejskiej w polskiej polityce europejskiej w latach 2004–2014	222
1. Wstęp	222
2. Kastomizacja Unii Europejskiej w warunkach członkostwa – w kierunku konceptualizacji pojęcia	223
3. Założenia polskiej polityki europejskiej w zakresie kreowania polityki wschodniej Unii Europejskiej	224
3.1. Cel	225
3.2. Adresaci	226
3.3. Partnerzy i sojusznicy	227
3.4. Kontekst unijny	229
3.5. Relacje z innymi wymiarami	229
3.6. Operacjonalizacja	230
3.7. Polska w procesie kształtowania polityki unijnej wobec wschodu	232
4. Zakończenie. Wymiar wschodni i Partnerstwo Wschodnie jako przejaw polskiej kastomizacji polityki zagranicznej Unii Europejskiej	232
Rozdział XIV. Percepcja polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 przez Republikę Federalną Niemiec, Republikę Francuską, Zjednoczone Królestwo i instytucje UE	235
1. Wstęp. Cel i przedmiot analizy	235

2. Stosunek perspektywy Republiki Federalnej Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii oraz instytucji unijnych do członkostwa Polski w UE	236
3. Percepcja polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2007	237
4. Percepcja polskiej polityki europejskiej w latach 2007–2014	239
5. Polska jako lider Europy Środkowej i Wschodniej?	241
6. Zakończenie. Wnioski	243
Rozdział XV. Znaczenie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej dla postrzegania efektywności polskiej polityki europejskiej w Polsce i w Unii Europejskiej ...	246
1. Wstęp	246
2. Efektywność polskiej polityki Europejskiej – definicja, wskaźniki, modele ...	247
3. Prezydencja państwa w Radzie Unii Europejskiej – znaczenie w kontekście zmian wprowadzonych traktatem lizbońskim	253
4. Znaczenie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej	256
5. Zakończenie. Efektywność polskiej polityki europejskiej z perspektywy prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej – ocena i wnioski	258
Rozdział XVI. Administracyjny wymiar polityki europejskiej Polski w latach 2004–2014. Przykład Rady Unii Europejskiej	263
1. Wstęp	263
2. Administracja publiczna w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej	264
3. Polska administracja rządowa w Radzie Unii Europejskiej – ujęcie poznawcze	268
4. Polska administracja rządowa w Radzie Unii Europejskiej – ujęcie analityczne	275
5. Zakończenie. Wnioski	279
Rozdział XVII. Parlamentarny wymiar polityki europejskiej Polski w latach 2004–2014. Próba abstrakcyjnej analizy krytycznej	282
1. Wstęp	282
2. Parlamenty narodowe w systemie decyzyjnym UE <i>de lege lata</i>	283
3. Sejm RP w systemie decyzyjnym UE – ogólna analiza aktywności	285
4. Parlamenty narodowe w systemie decyzyjnym UE – postulaty <i>de lege ferenda</i>	290
5. Zakończenie. Wnioski	296
Rozdział XVIII. Sukcesy i porażki polityki europejskiej Polski z perspektywy działań polskiej administracji publicznej	298
1. Wstęp	298
2. Polska polityka europejska – pojęcie, priorytety	299
2.1. Różnorodność definicyjna	299
2.2. Definicja polityki europejskiej w ujęciu pracowników polskiej administracji publicznej w nią zaangażowanych	300
3. Polska polityka europejska – priorytety w okresie przedczłonkowskim i po akcesji do UE	301
4. System koordynacji polityki europejskiej w Polsce	304
5. Rola administracji publicznej w realizacji polityki europejskiej w Polsce ...	306
6. Sukcesy i porażki efektywnej realizacji polityki europejskiej w Polsce	307
7. Zakończenie	310
Rozdział XIX. Polska polityka europejska 2004–2014. Perspektywa parlamentarna przygotowana w oparciu o obserwację uczestniczącą i analizę konwersacyjną	312
1. Wstęp. Sejm RP w zmieniającym się systemie Unii Europejskiej	312

2. Polska polityka europejska 2004–2014. Perspektywa parlamentarna	313
3. Propozycje zmian w regulacjach krajowych wynikające z krytycznych doświadczeń polskiej polityki europejskiej w wymiarze parlamentarnym	314
3.1. Konstytucja RP, Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (zwana ustawą kooperacyjną) oraz Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu	314
3.2. Jak historia wpływa na teraźniejszość? Uzasadnienie dla konieczności zmian	314
4. Konsekwencje udziału Sejmu i Senatu w systemie koordynacji polskiej polityki europejskiej 2004–2014. Obecne i przyszłe funkcje parlamentu narodowego w kreowaniu polityki europejskiej	315
4.1. Funkcję stabilizowania, programowania oraz operacjonalizacji	315
4.2. Funkcję regulacyjną, zarządzającą i adaptacyjną	316
4.3. Funkcję komunikacyjną i informacyjną	316
4.4. Funkcję identyfikującą, analityczno-kontrolną i rekomendującą	317
4.5. Funkcję harmonizacji	318
4.6. Funkcję innowacyjną i misyjną (aksjologiczną)	318
4.7. Funkcję pobudzającą i mobilizującą	318
4.8. Funkcję inicjatywną i reprezentacyjną	319
4.9. Funkcję promocyjną	319
4.10. Funkcję prognostyczną	319
5. Zakończenie – wnioski końcowe, załączniki	320
Rozdział XX. Polska polityka europejska. Narracje, krytyczne inspiracje, wnioski badawcze oraz scenariusze na przyszłość	328
1. Wstęp. Ujęcie narracyjne	328
2. Narracja jako podstawa struktury rozumienia polskiej polityki europejskiej. Nowe kategorie i pojęcia	328
3. Narracje naukowe oraz inspiracje analityczne wynikające z przeprowadzonych badań	331
3.1. Marka Cichockiego cztery strategie funkcjonowania Polski w Europie (Unii Europejskiej). Wciąż aktualne?	331
3.2. Barbary Szelewy przekonanie o tym, że „zgoda rujnuje, a niezgoda buduje”. Rzecz o konieczności przywrócenia wymiaru antagonistycznego w polityce polskiej wobec Unii Europejskiej	333
3.3. Integracja Polski z UE a dysonanse relacyjne w koncepcji Joanny Wiązewicz	334
3.4. Jak skutecznie wpływać na Unię Europejską? Koncepcja autorstwa Nathaniela Copeya i Karoliny Pomorskiej	335
3.5. Polska polityka europejska w poszukiwaniu nowej roli. Zapatrywania badawcze Przemysława Grudzińskiego	336
3.6. Ograniczenie podmiotowości Polski w systemie i procesie integracji europejskiej. Koncepcja Artura Niedźwieckiego	337
3.7. Krzysztofa Szczerskiego wyznaczniki globalnej i europejskiej podmiotowości Polski w XXI wieku	338
3.8. Problemy legitymizacji polskiej polityki europejskiej w rozważaniach Michała Dulaka	339
3.9. Joanna Dyduch i jej koncepcja europeizacji polskiej polityki zagranicznej ujmowana w perspektywie realizmu strukturalnego	340

3.10. Raporty analityczne Adama Balcera, Piotra Burasa, Grzegorza Gromadzkiego i Eugeniusza Smolara	341
3.11. Polska polityka europejska 2004–2014, europeizacja dysfunkcjonalna i „uśpione” elity w rozważaniach naukowych Tomasza Grzegorza Grosse	342
4. Przyszłość polskiej polityki europejskiej. Rozważania pod wpływem lektury prac Jadwigi Staniszkis	343
5. Stanowisko polskiego MSZ. Perspektywa krytyczna	345
6. Zakończenie. 10 wniosków końcowych	346
Appendix. Struktura kształtowania i koordynacji polskiej polityki europejskiej 2004–2014. Analiza instytucjonalno-prawna	
1. Wstęp	351
2. Część I. Egzekutywa	352
2.1. Komitet Integracji Europejskiej i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 2004–2009	352
2.2. Zmiana ustrojowa w systemie kształtowania i koordynacji polskiej polityki europejskiej. Komitet do Spraw Europejskich 2009–2014	353
3. Część II. Legislatywa	354
3.1. Komisja Europejska Sejmu RP IV kadencji	354
3.2. Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu V, VI i VII kadencji	354
4. Część III. System współpracy legislatywy z egzekutywą	356
4.1. Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	356
Bibliografia	363
Notki biograficzne	394

PRZEDMOWA

Oddajemy Państwu do wnikliwej lektury publikację, która jest efektem projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. „Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny”, realizowanego w Zakładzie Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Zbigniewa Czachóra. Wyrażamy przy tym ogromną radość, że w projekcie oprócz pracowników naukowych WNPID UAM uczestniczyli też badacze z Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie.

Jak do tej pory w polskiej i międzynarodowej literaturze naukowej nie zaprezentowano pogłębionych analiz, które w sposób kompleksowy zajmowałyby się zaproponowanym przez nas problemem badawczym. Dlatego też przywołany tu deficyt stanowi nie tylko pole analityczne, ale jest także elementem o znacznym potencjale eksploracji i eksplanacji naukowej teraz i w przyszłości. Szczególnie dlatego, że polska polityka europejska po roku 2015 zaczęła podlegać gruntownej rewizji programowej.

Celem zrealizowanego projektu nie był faktograficzny opis wydarzeń 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w zakresie poszczególnych polityk sektorowych, stosunków politycznych czy też procesów europeizacyjnych. Najważniejsza była tu pogłębiona analiza polityki europejskiej rozumianej jako całokształt działań kreowanych wewnątrz polskiego systemu politycznego i podejmowanych przez władze Polski na forum instytucji Unii Europejskiej oraz w kontaktach z państwami członkowskimi.

Charakteryzując cele badawcze projektu, należy również położyć nacisk na analizę całokształtu działań integracyjnych Polski rozpatrywanych jako katalog elementów wspólnych dla działań wielu różnych instytucji państwa w tym zakresie. Dodać można też, że krajowa polityka europejska nie jest tu rozumiana jako polityka „w stosunku do całej Europy”, ale jako polityka w relacji do UE i jej struktury (systemu).

Z tej racji, iż do całości pozostałych założeń naukowych projektu i jego przebiegu, odwołuje się pierwszy tekst zawarty w niniejszej publikacji, aby się nie powtarzać, pragniemy na końcu naszej przedmowy poinformować czytelników, iż część z opublikowanych tu tekstów, po zmianach, została wydana za granicą w oddzielnej monografii. Pozwoli to na międzynarodowe upowszechnienie wyników naszej aktywności badawczej w tym projekcie.

Autorzy

Rozdział I.

ANALIZA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014. PROCES WYPEŁNIANIA ZAŁOŻEŃ BADAWCZYCH

1. WSTĘP. UZASADNIENIA BADAWCZE

1.1. Cel generalny prowadzonych badań

Motywytem głównym dla przeprowadzenia projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. *Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny* było obchodzone w 2014 roku 10-lecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Był to bez wątpienia właściwy naukowo moment, aby poddać analizie zjawisko ciągłości i zmiany w zakresie polskiej polityki europejskiej.

Powołany w związku z projektem zespół badawczy, przedkładając swoje zamierzenia naukowe, podjął się:

- zdefiniowania ram koncepcyjnych, instytucjonalnych i politycznych procesu kreowania oraz koordynacji polskiej polityki europejskiej w okresie 2004–2014;
- systematyzacji form i sposobów wyrażania (przedstawiania) polskiej polityki europejskiej w badanym okresie;
- określenia odbioru/percepcji polskiej polityki europejskiej i jej efektywności w środowisku zewnętrznym.

1.2. Naukowy przedmiot badań. Cele szczegółowe projektu

Bazą dla powyższych aktywności projektowo-badawczych stało się założenie, że 10 lat członkostwa w UE to okres, który oznaczał się nadzwyczajną dynamiką zmian wewnątrz Unii Europejskiej i jej otoczeniu zewnętrznym, co w sposób oczywisty wpływało na pozycjonowanie Polski w systemie integracyjnym. Tym bardziej, że podstawową zasadą funkcjonowania Unii Europejskiej było i jest nadal oparcie jej działania na permanentnym procesie negocjacyjnym¹ pomiędzy: – podmiotami instytucjonalnymi; – państwami członkowskimi; – różnego rodzaju grupami nacisku (wpływu) zaangażowanymi w proces decyzyjny. W tym kontekście, ważnym badawczo stało

¹ Negocjacje rozumiane jako artykułowanie, konferowanie, układanie się, porozumiewanie się, ustalanie, uzgadnianie, pośredniczenie i załatwianie.

się pytanie o to w jakim zakresie interesy Polski poprzez różnych jej przedstawicieli wpływały na zmiany i funkcjonowanie Unii Europejskiej. Pomocniczo, nie bez znaczenia było też pytanie o wpływ UE na całokształt polskiej polityki europejskiej.

Wracając do celów naukowych projektu warto podkreślić, że do tej pory nie zaprezentowano pogłębionych analiz, które w sposób kompleksowy zajmowałyby się zaproponowanym problemem badawczym. Dlatego też przywołany tu deficyt stanowi nie tylko pole analityczne, ale jest także elementem o znacznym potencjale eksploracji i eksplanacji naukowej teraz i w przyszłości. Szczególnie dlatego, że kształt polskiej polityki europejskiej po roku 2015 zaczął podlegać gruntownej rewizji taktycznej i strategicznej.

Użyte tu pojęcie „kształt” polityki europejskiej Polski jest pojęciem zbiorczym, na które składa się m.in.:

- wyodrębnienie aktorów polskiej polityki europejskiej i funkcji przez nich sprawowanych, a tym samym autonomicznego modelu koordynacji polskiej polityki europejskiej;
- określenie celów i funkcji polskiej polityki europejskiej, instrumentów jej realizacji oraz skuteczności prowadzonej polityki;
- ocena prowadzonej polityki europejskiej przez jej odbiorców, czyli instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie – głównie Polskę;
- refleksja polityczna i naukowa dotycząca zdolności oddziaływania polskich przedstawicieli w instytucjach Unii Europejskiej na proces zmian politycznych w tej hybrydowej organizacji, która jest specyficznym mixem supranarodowości i międzyrządowości.

Należy też podkreślić, iż celem zrealizowanego projektu nie był faktograficzny opis wydarzeń 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w zakresie poszczególnych polityk sektorowych, stosunków politycznych czy też procesów europeizacyjnych. Najważniejsza była tu analiza polityki europejskiej rozumianej jako zbiór (system i proces) działań kreowanych wewnątrz polskiego systemu politycznego i podejmowanych przez władze Polski na forum instytucji UE oraz w kontaktach z państwami członkowskimi w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej.

Charakteryzując cele badawcze projektu należy również położyć nacisk na analizę działań integracyjnych Polski rozpatrywanych jako katalog elementów wspólnych dla aktywności wielu różnych instytucji państwa w rozumieniu koordynacyjnym (spójnościowym). Dodać można też, że krajowa polityka europejska nie jest tu rozumiana jako polityka „w stosunku do całej Europy”, ale jako polityka w relacji do UE i jej struktury².

1.3. Hipotezy badawcze

Badania i analizy prowadzone w ramach realizacji projektu miały na celu zweryfikowanie następujących hipotez badawczych:

- polska polityka europejska w latach 2004–2014 nie opierała się na wcześniej zaplanowanej strategii naszej obecności w Unii Europejskiej, a tym samym miała cha-

² Zawartości jej wnętrza.

rakter reaktywny. Polityka ta nie była oparta na żadnym wcześniej wypracowanym modelu czy też paradygmacie strategicznym. Reaktywny charakter polskiej polityki europejskiej wpływał na osłabienie pozycji Polski na forum Unii Europejskiej;

- polska polityka europejska będąca przed 2004 rokiem przedmiotem konsensusu głównych sił politycznych, po akcesji w okresie 2004–2014 stała się ważnym elementem sporu politycznego, antagonizującym dwie największe partie polityczne: Platformę Obywatelską oraz Prawo i Sprawiedliwość³;
- pomimo braku strategicznych wytycznych (polskiej doktryny integracyjnej) dotyczących polskiej polityki europejskiej polityka ta w percepcji⁴ grona odbiorców zewnętrznych odbierana była jako relatywnie przewidywalna oraz aktywna i funkcjonalna, szczególnie w odniesieniu do konkretnych działań podejmowanych przez polski rząd na forum Unii Europejskiej i wobec UE;
- polska polityka europejska w latach 2004–2014 tak jak Unia Europejska pozostawała wciąż w stanie *in statu nascendi*⁵, wytwarzając strukturę systemową⁶ o charakterze *sui generis*⁷;
- okres 2004–2014 w polskiej polityce europejskiej był czasem/procesem uczenia się (*policy learning process*): – skutecznego (konstruktywnego, ale też asertywnego) działania w „zrutynizowanym polityczno-technokratycznym” systemie UE; – dostosowywania do zmieniającej się sytuacji kryzysowej; – przełamywania asymetrii funkcjonalnej oraz systemowej w relacji do dużych państw członkowskich UE; – podmiotowości, przy inteligentnym wykorzystaniu swych zdolności i zasobów; – kreowania i przedkładania propozycji, które zdobędą zainteresowanie i poparcie w systemie integracyjnym; – zdolności do budowania koalicji; – wielostronności negocjacji i dialogu; – kompromisu.

1.4. Zastosowane metody badawcze/metodyka aktywności naukowej w ramach projektu

Badania prowadzone w projekcie zostały oparte na teoriach (ujęciach teoretycznych) o charakterze neoinstytucjonalnym, jako najlepiej odpowiadających charakterowi badanej problematyki. Z teorii instytucjonalnych zastosowane zostały uznane w badaniach nad Unią Europejską (w nauce o integracji europejskiej)⁸:

- instytucjonalizm racjonalnego wyboru;
- instytucjonalizm socjologiczny;
- instytucjonalizm historyczny.

³ Zaryzykować można też twierdzenie, że członkostwo Polski w UE przypadło na okres „pełzającego” kryzysu systemu politycznego w Polsce. Mieliśmy możliwość obserwowania tego procesu zarówno w okresie po 2004 r., ze szczególnym „wzmocnieniem” po 2008 r.

⁴ Istotne jest tu podkreślenie, że niniejszy projekt służył badaniu nie sprawczości polskiej polityki europejskiej, a jej percepcji do wewnątrz i na zewnątrz systemu.

⁵ Łaciński zwrot, który oznacza: „w trakcie powstawania”, „w trakcie rodzenia się”.

⁶ Na ten temat więcej w ostatnim tekście zbioru pt. *Struktura kształtowania i koordynacji polskiej polityki europejskiej 2004–2014. Analiza instytucjonalno-prawna*.

⁷ Łaciński zwrot, który oznacza: „jedyne w swoim rodzaju”, „szczególny”, „osobliwy”.

⁸ Typologia zaproponowana w: P. A. Hall, R. C. R. Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, „Political Studies” 1996, XLIV, s. 936–957.

Służyły one przede wszystkim wyjaśnianiu zmian o charakterze egzogennym zachodzących w polskiej polityce europejskiej oraz relacji pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi w kraju za jej kształtowanie i realizację. Zmiany endogenne zostały zbadane i wyjaśnione za pomocą liberalizmu międzyrządowego.

1.5. Źródła eksploracji i eksplanacji naukowej

Badania zaplanowane w projekcie bazowały na analizie wielu źródeł. Pierwszym zbiorem były dokumenty rządowe i parlamentarne (co bardzo ważne⁹) dotyczące polskiej polityki europejskiej. Drugim była i jest treść obrad, debat, posiedzeń i konferencji mających miejsce w instytucjach państwa, a odnoszących się do wskazanej problematyki. Trzeci zbiór to dostępne opracowania naukowe i think-tankowe. Czwarty to zawartość/treść wywiadów semi-strukturyzowanych z przedstawicielami polskiej administracji rządowej zaangażowanych w polską politykę europejską, w tym z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz dodatkowo Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej. Piąty zbiór zawiera treść wywiadów semi-strukturyzowanych z przedstawicielami lub znawcami tematu badań z: Republiki Federalnej Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Czech, Słowacji i Węgier zaangażowanych bezpośrednio lub pośrednio w politykę europejską swych państw członkowskich. Na szósty składa się zawartość/treść wywiadów semi-strukturyzowanych z przedstawicielami lub znawcami tematu badań z: Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Komitetu Regionów oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Siódmy zbiór to efekty analizy informacji medialnych z polskich i światowych środków masowego przekazu odnoszących się do badanego tematu. I ósmy zbiór to efekt odautorskiej obserwacji uczestniczącej, wywiadów i analizy konwersacyjnej w parlamencie (głównie Sejmie RP) – ze strony Stałego Doradcy Komisji do Spraw Unii Europejskiej, którą to funkcję pełnił kierownik naukowy projektu¹⁰. Z tego względu Warszawa jako stolica Polski (siedziba władz centralnych) i centrum koordynacji polskiej polityki europejskiej była istotnym miejscem prowadzonych badań. Konsultacje w projekcie prowadzone były także w ośrodkach akademickich w kraju i za granicą.

1.6. Informacje i poglądy pochodzące z prowadzonych badań. Wpływ spodziewanych rezultatów badawczych na rozwój nauki, cywilizacji i społeczeństwa

Kompleksowa analiza zaproponowana w zrealizowanym projekcie, poprzez dokonanie całościowej oceny 10 lat członkostwa Polski w UE i jej polityki europejskiej pozwoliła wyeksponować niedostatki (deficyty) polskiej polityki europejskiej, w efekcie

⁹ Aktywność naukowa w Sejmie RP stanowiła bardzo istotny element prowadzonych badań w zakresie tego projektu.

¹⁰ Efektem tego stał się projekt powołania Grupy Badawczej „Na rzecz wzmocnienia parlamentów narodowych w Unii Europejskiej”.

czego możliwym było także wypracowanie zaleceń instytucjonalnych i programowych dla polskiej polityki europejskiej. Wszystko po to, aby zwiększyć jej efektywność na forum europejskim (unijnym). Jest to ten element założony w projekcie, który wpływa na rozwój cywilizacyjny (w rozumieniu modernizacyjnym) i strategiczny naszego państwa. Wynika to z przekonania, że tylko właściwe zaplecze naukowe i eksperckie oraz powiązana z tym wysoka jakość analiz naukowych wykorzystywana przez decydentów w pełni umożliwi wykorzystanie atutów Polski w:

- permanentnych negocjacjach/przetargach prowadzonych w Unii Europejskiej;
- procesie europeizacji w formule *top-down* i *bottom-up*;
- zabezpieczaniu polskich interesów narodowych;
- kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej.

Analiza końcowa, w tym cząstkowe analizy poszczególnych członków zespołu badawczego, których przedmiot badań określony został powyżej mamy nadzieję będzie miał też zasadniczy wpływ na rozwój europeistyki w Polsce i na świecie. Tym bardziej, że zostały one także opracowane w języku angielskim i skierowane do szerokiego grona odbiorców – naukowców i decydentów z innych państw, nie wyłączając studentów, nauczycieli i dziennikarzy.

2. ROZWINIĘCIE. UZASADNIENIA EMPIRYCZNE I METODOLOGICZNE

2.1. Kontekst społeczno-polityczny

Już od początku lat 90-tych XX wieku było jasne, że elity państwa polskiego przy społecznym poparciu (co potwierdziło się w referendum akcesyjnym 2003 r.) zwiążą przyszłość Polski ze strukturami integracyjnymi Europy Zachodniej, w szczególności Wspólnot Europejskich – a po przekształceniach związanych z wejściem w życie traktatu z Maastricht – Unii Europejskiej. Do momentu akcesji Polski do UE w roku 2004 cel polskiej polityki europejskiej był jeden i brak było ówczesnie szerszej refleksji, jaki kształt ma przybrać polska polityka europejska w dłuższym okresie. Jednakże w momencie akcesji, świadomość roli i znaczenia Unii Europejskiej dla Polski w myśleniu (percepcji) polityków, urzędników i opinii publicznej uległa znacznej przebudowie. Z poziomu ogółu przeszliśmy do poziomu szczegółu, co nie było procesem łatwym, ani taktycznie, ani strategicznie.

Sytuacja uległa jeszcze większej komplikacji po kryzysie finansowo-gospodarczym i kolejnych kryzysach, które od ponad 10 lat są głównym punktem zainteresowania polityków i obywateli Unii Europejskiej. Ten ciąg wewnętrznych i zewnętrznych perturbacji w systemie integracyjnym w sposób zasadniczy wykazał determinujący charakter członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla przyszłości gospodarczej i politycznej naszego państwa i jego obywateli.

Kryzysy sprawiły, że koniecznością stała się redefinicja polskiej polityki europejskiej, szczególnie istotna z punktu widzenia jej reaktywności i wielu niedostatków, których nie można było dalej bagatelizować i nie doceniać. Z tego względu w pełni celowe okazało się nowe podejście idące w stronę nowego pozycjonowania polskiej polityki europejskiej, rozpatrywanej jako zbiór narzędzi służących wyraźnemu zazna-

czaniu obecności Polski w systemie integracyjnym i konstruktywnego wpływania na funkcjonowanie i rozwój Unii Europejskiej, która okazała się tworem wysoce niedoskonałym. Niestety zadanie to w dużej mierze nie zostało zrealizowane.

Polska polityka europejska skupiła się głównie na oddziaływaniu na kształt i skalę Wieloletnich Ram Finansowych w okresie programowania 2007–2013 i 2014–2020, które zakończyły się dla naszego kraju sukcesem. To jak się okazuje było niewystarczające jeżeli chodzi o zabezpieczenie polskich interesów w wielu innych obszarach czysto politycznych i regulacyjnych. A przecież to nie tylko środki finansowe, ale bezpośredni operacyjny wpływ na UE (i to co się w jej wnętrzu dzieje) decyduje i w najbliższej przyszłości będzie decydować w znacznym stopniu o tempie rozwoju gospodarczo-społecznego naszego kraju oraz znaczeniu politycznym w Europie i na świecie.

2.2. Kontekst naukowy

Pomimo głębokiego przekonania o znaczeniu Unii Europejskiej dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, punkt ciężkości wielu prowadzonych badań w tym obszarze koncentruje się głównie na problematyce związanej z instytucjami UE, udziałem polskich przedstawicieli w pracach instytucji UE czy konkretnych rozwiązaniach w poszczególnych politykach Unii Europejskiej. Dokonuje się tu ocen aktywności instytucjonalnej Polski, głównie z perspektywy polskiego rządu. Skutkuje to pewnymi z zasady statycznymi ocenami sektorowych problemów związanych z obecnością Polski w Unii Europejskiej. W tym kontekście brakowało do dziś opracowań ujmujących polską politykę europejską w perspektywie wpływu i kreowania 10 lat członkostwa naszego kraju w tej nadzwyczaj skomplikowanej strukturze kompetencyjnej i politycznej.

Jak już wskazano, pomimo kluczowej wagi tej problematyki nie istniały w Polsce, a tym bardziej w innych państwach opracowania, które traktowałyby w sposób całościowy i systematyczny analizę polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 w perspektywie założeń ideowych (programowych, koncepcyjnych) i politycznych, aktorów, wyzwań i ocen. Deficyt tak nazwany prezentowany tu projekt zasadniczo (kompleksowo) zredukował i posunął badania w tym zakresie zasadniczo naprzód – w stronę pełnej i co istotne realistycznej oceny polskiej polityki europejskiej. Tym bardziej, że prowadzona analiza i ocena naukowa nie opierała się tylko i wyłącznie na konkretnych zdarzeniach czy mikro-procesach, ale na poszukiwaniu pewnych trendów czy też prawidłowości systemowych i funkcjonalnych. Umożliwiła ona także ocenę percepcji tej polityki oraz ukazała jej oceny w oczach odbiorców. W rezultacie końcowym stała się podstawą do sformułowania zaleceń dotyczących zmiany (korekty) polskiej polityki europejskiej, tak aby była ona w pełni zoperacjonalizowana jako instrument modernizacji (także przebudowy ustrojowej) naszego kraju.

2.3. Nowatorstwo badawcze i rozwojowe dla polskiej europeistyki

Zrealizowany projekt Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. *Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny* ma charakter nowatorski, gdyż po raz pierwszy tak rozlegle anali-

tycznie podejmuje wskazany problem badawczy, w perspektywie tego także ważnego 10-lecia. Decyzja o jego realizacji skutecznie redukuje ryzyko zaniechania badawczego w świecie polskiej europeistyki, a dotyczącego tak ważnego obszaru jakim jest kształt polskiej polityki europejskiej teraz i w przyszłości. W końcu najważniejszym przesłaniem tego projektu/zamierzenia badawczego było wskazanie miejsc koniecznej zmiany w kreowaniu i prowadzeniu krajowej polityki integracyjnej wobec Unii Europejskiej. Skuteczne zakończenie projektu pozwoliło na uniknięcie błędów w eksploatacji zdolności Polski do pełnego wykorzystania jej potencjału (jej zasobów) w Unii Europejskiej poprzez przekazanie wniosków projektowych decydom politycznym (ze szczególnym uwzględnieniem rządu i prezydenta RP, nie zapominając oczywiście też o Sejmie RP: Marszałek Sejmu, Komisja do Spraw Unii Europejskiej, Biuro Spraw Międzynarodowych, Biuro Analiz Sejmowych).

Nowatorski charakter projektu przejawiał się także w przyjętej koncepcji rozpowszechniania wyników przeprowadzonych analiz. Zespół badawczy wyszedł z założenia, iż koniecznym było dotarcie z efektami prowadzonych badań do osób bezpośrednio zaangażowanych w kształtowanie, implementację oraz odbiór polskiej polityki europejskiej. Dlatego też oprócz wydania dwóch publikacji autorów/monografii, zespół badawczy zaplanował zorganizowanie cyklu konsultacji i seminariów przygotowujących i prezentujących wyniki prowadzonych badań. Najważniejsze z nich zorganizowane zostały w Warszawie (z finałem 18 maja 2018 r.), w Brukseli (z finałem 25 maja 2018 r.) i w Berlinie (z finałem we wrześniu 2018 r.)¹¹. Był to innowacyjny element w zakresie pozyskiwania, gromadzenia, naukowego przetwarzania oraz rozpowszechniania wyników badań prowadzonych w Polsce i za granicą w zakresie europeistyki. Dodatkowo też w trakcie projektu przygotowane zostały częściowe raporty badawcze, które stanowiły podstawę do przygotowania końcowych wyników badań oraz niniejszej publikacji.

Szczególnym wydarzeniem w historii realizacji projektu były konsultacje i przedpublikacyjna prezentacja wyników badań, do której doszło 9 listopada 2018 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, z udziałem Ministra Konrada Szymańskiego – sekretarza stanu ds. europejskich MSZ. Seminarium to zorganizowane zostało przez Wydział ds. Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej Departamentu Strategii Polityki Zagranicznej MSZ przy udziale zespołu projektowego.

Uzasadnieniem dla przyjęcia takich rozwiązań prezentujących rezultaty badania była chęć dotarcia do instytucji i osób najbardziej zainteresowanych tą problematyką w sposób bezpośredni, z możliwością przedyskutowania wyników badań przed ich publikacją. Była to także szansa na udzielenie odpowiedzi na wszelkie pytania, jakie pojawiły się ze strony osób zainteresowanych wynikami projektu. Tym bardziej, że analiza zaproponowana w niniejszym projekcie, poprzez dokonanie kompleksowej oceny 10 lat członkostwa Polski w UE pozwoliła unaocznić niedostatki polskiej polityki europejskiej, w efekcie czego możliwym było także wypracowanie zaleceń instytucjonalnych i programowych dla polskiej polityki europejskiej. Po to, aby zwiększyć jej efektywność na forum europejskim, ale także w relacji do instytucji państwa i społeczeństwa.

Z uwagi na powyższe zastosowany innowacyjny model badawczy może być wzorem do kolejnych badań prowadzonych w ramach analizy polityki europejskiej w kolejnych czasookresach czy też poszczególnych polityk sektorowych.

¹¹ Patrz załącznik.

2.4. Przebieg badań oraz pytania badawcze

Zważywszy na wielowątkowość tematu badawczego i jego skomplikowanie, koniecznym stało się prowadzenie analizy w kilku obszarach. Po pierwsze, zaangażowani w projekt badacze reprezentujący polską europeistykę wskazali na sytuację wyjściową Polski w momencie wejścia do Unii Europejskiej. W dalszej kolejności zespół badawczy dokonał analizy aktów prawnych i dokumentów odnoszących się do systemu koordynacji i zarządzania polską polityką europejską. Po drugie, prowadzona analiza została ukierunkowana na określenie deklarowanych i rzeczywistych celów polskiej polityki europejskiej oraz wielu czynników determinujących tę politykę. Było to ważne, gdyż wszelkie wystąpienia i stanowiska rządowe w tym zakresie były bardzo ogólne. Po trzecie, koniecznym było wykazanie uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych procesu formułowania oraz implementacji polskiej polityki europejskiej.

Wskazane powyżej elementy procesu badawczego prowadzone były w perspektywie 10 lat członkostwa Polski w UE, tak aby wykazać zachodzące zmiany (generalne i częściowe) i wyjaśnić ich przyczyny.

Po zakończeniu tych czynności badawczych zespół projektowy podjął się prowadzenia wywiadów semi-strukturyzowanych oraz pomocniczo obserwacji uczestniczącej rozpatrywanej z perspektywy analizy konwersacyjnej we wskazanych powyżej miejscach i instytucjach. Dotyczyło to także prowadzenia tychże czynności badawczych wśród reprezentantów RFN, Wielkiej Brytanii, Francji, Węgier, Czech, Słowacji (płaszczyzna dużych graczy państwowych oraz płaszczyzna kontekstu regionalnego) i instytucji europejskich, których efektem było uzyskanie informacji na temat percepcji oraz oceny polskiej polityki europejskiej na przestrzeni 10 lat.

Kolejnym etapem było opracowanie ostatecznych wyników badań oraz ich końcowa ocena w kontekście skuteczności polskiej polityki europejskiej. Tu nieodzowne stało się przygotowanie zaleceń, odnoszących się do optymalizacji aktywności Polski w i dla UE.

W trakcie prowadzonych badań członkowie zespołu badawczego starali się weryfikować częściowe wyniki badań, prezentując je podczas konsultacji indywidualnych, seminariów i konferencji w czołowych ośrodkach badawczych i akademickich, zarówno krajowych, jak i zagranicznych. W weryfikacji prezentowanych powyżej hipotez badawczych pomogły im następujące pytania badawcze, które warunkowały szczegółowe cele badawcze będące przedmiotem prowadzonego projektu:

- na ile wynik negocjacji akcesyjnych determinował działania rządu polskiego, a na ile te działania by były efektem konkretnych sytuacji negocjacyjnych polskiego rządu występujących w późniejszym czasie?;
- czy efekt negocjacji akcesyjnych w swoisty sposób ciąży na polskiej polityce europejskiej i wewnętrznych poakcesyjnych negocjacjach formalnych i nieformalnych?;
- jak zmiana rządu wpłynęła na polskie działania na forum Unii Europejskiej. Czy i jak owe zmiany i działania były postrzegane pośród europejskich partnerów Polski w UE?;
- czy polscy politycy/urzędnicy reprezentujący rząd właściwie wdrożyli się w zastrane struktury i nieformalne reguły funkcjonowania (instytucji i procedur) Unii Europejskiej?;
- na ile polska polityka europejska w ostatnim dziesięcioleciu była polityką reaktywną, a na ile polityką proaktywną i twórczą?;

- dlaczego polska polityka europejska będąca wcześniej przedmiotem konsensusu pomiędzy głównymi siłami politycznymi jest dziś przedmiotem tak poważnych sporów i problemów politycznych?;
- jakie zmiany zachodziły i dlaczego do nich dochodziło – chodzi tu o krąg podmiotów odpowiedzialnych za projektowanie i realizację polskiej polityki europejskiej?;
- jaki jest realny wpływ polskich przedstawicieli/reprezentantów na instytucje Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania tej organizacji i czym ten wpływ jest uwarunkowany?;
- czy z perspektywy wyzwań gospodarczych i politycznych stojących przed polską polityką europejską ostatnich dziesięciu lat Polska sprostała tym wyzwaniom?;
- jaka jest percepcja i ocena Polski na scenie/arenie europejskiej przez jej partnerów zarówno rządy państw członkowskich, jak i instytucje Unii Europejskiej? Tym samym jaka jest ocena przez te podmioty polskiej polityki na forum europejskim?

2.5. Metodyka i metodologia prowadzonych badań

Prowadzenie badań z zakresu problematyki Unii Europejskiej możliwe jest poprzez wykorzystywanie różnorodnych teorii i ujęć teoretycznych (konceptualnych) dotyczących integracji europejskiej. Zapewniają one właściwe podstawy metodologiczne prowadzonych badań. Szczególnie dotyczy to podejścia neoinstytucjonalnego, zakorzenionego już w badaniach europeistycznych. Teorie i ujęcia teoretyczne w zakresie badań integracji europejskiej, które zostały użyte w projekcie umożliwiły dokonanie dogłębnej analizy przedmiotu badań i wyprowadzenie wniosków poprzez syntezę ich wyników.

Liberalizm międzyrządowy umożliwił analizę egzogennych przesłanek kształtujących preferencje i interesy państwa polskiego w polityce europejskiej. Tym bardziej, że model kształtowania preferencji narodowych, będących elementem teorii liberalizmu międzyrządowego, główny nacisk kładzie na interesy i charakterze ekonomicznym, dostrzegając jednocześnie znaczenie interesów narodowych i bezpieczeństwa w kształtowaniu polskiej pozycji negocjacyjnej/przetargowej opartej na racjonalnym wyborze.

Założenie o znaczeniu asymetrycznych zależności pomiędzy państwami członkowskimi w kształtowaniu wyników negocjacji międzynarodowych pozwoliło na dogłębną ocenę skuteczności polskiej polityki europejskiej. Natomiast spojrzenie badawcze na polską politykę z perspektywy instytucjonalizmu racjonalnego wyboru umożliwiło precyzyjną analizę stosunków pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi w Polsce za kształtowanie i kontrolowanie polityki europejskiej a instytucjami odpowiedzialnymi za jej implementowanie. Instytucjonalizm historyczny i socjologiczny pozwoliły na analizę ograniczeń stwarzanych przez aktorów instytucjonalnych i inne państwa członkowskie oraz instytucje (procedury) w toku realizacji polskiej polityki europejskiej. Była to więc analiza czynników egzogennych wpływających na politykę rządu polskiego prowadzoną w Unii Europejskiej.

Pierwszy obszar badawczy, do którego zostały zastosowane wymienione metody to:

- analiza dokumentów polskiego rządu oraz wypowiedzi polityków zarówno polskich, jak i przedstawicieli państw członkowskich oraz reprezentantów struktur UE;

- analiza spostrzeżeń zanotowanych i zapamiętanych w trakcie obserwacji uczestniczącej w toku procedowania spraw unijnych w polskim parlamencie;
- analiza konwersacyjna polegająca na szczegółowej interpretacji przeprowadzonych rozmów w ramach projektu (głównie w Sejmie RP);
- analiza informacji ze środków masowego przekazu.

Wskazane powyżej badania zostały wykorzystane w połączeniu z analizą wywiadów semi-strukturyzowanych i obserwacji uczestniczącej, które zostały przygotowane i wykorzystane przez członków zespołu badawczego. Badania za pomocą narzędzia badawczego, jakim jest wywiad nieskatygoryzowany, zostały przeprowadzone wśród urzędników i ekspertów instytucji powyżej wskazanych. Obserwacja uczestnicząca i analiza konwersacyjna dotyczyła polityków, urzędników oraz ekspertów.

Zespół badawczy świadomie pozostawił wybór osób najbardziej adekwatnych właściwym instytucjom i gremiom, do których kierowane były badania. Powyższy zabieg metodyczny miał na celu ujednolicenie kryterium doboru osób biorących udział w wywiadzie i obserwacji z perspektywy dodatkowej analizy procesów komunikowania tych instytucji do wewnątrz i na zewnątrz. Taki sposób doboru obiektów badawczych jest podyktowany specyfiką prowadzonych badań, gdzie nieistotna jest reprezentatywność respondentów, lecz możliwość pozyskania od nich wymaganych do badań wiedzy i informacji.

Uzasadniając wybór poszczególnych grup podmiotów badawczych, należy wskazać na następujące przesłanki. W przypadku polskich władz zaproponowano instytucje najmocniej zaangażowane politycznie i merytorycznie w kształtowanie polskiej polityki europejskiej i jej implementację na szczeblu Unii Europejskiej. Chociażby częstotliwość spotkań danych formacji Rady Unii Europejskiej implikuje znaczenie wskazanych ministerstw. Potrzeba dokonania podobnego badania w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE wynikała z konieczności zbadania relacji pomiędzy aktorami krajowymi a tym podmiotem w systemie koordynacji polskiej polityki europejskiej. Dodatkowym ważnym miejscem eksploracji badawczej stał się także Sejm RP.

Wskazane w projekcie badawczym sześć państw członkowskich, z których urzędnikami miały być prowadzone badania podzielono na dwie grupy. Określenie znaczenia tych grup miało charakter determinujący dla wyboru owych państw. Pierwsza grupa: Niemcy (RFN), Francja i Wielka Brytania, to trzy najistotniejsze państwa wpływające na rządzenie Unią Europejską. Ich polityki europejskie mają charakter kompleksowy, gdyż dotyczą każdego aspektu działania UE, nawet jeśli Wielka Brytania nie jest członkiem strefy euro. Państwa te są także punktem odniesienia dla polskich działań na forum UE. Dlatego niezmiernie istotnym jest zbadanie odbioru i oceny polskiej polityki europejskiej pośród tych państw. Druga grupa: Czechy, Węgry i Słowacja, to państwa regionu uczestniczące wraz z Polską w porozumieniu wyszehradzkim. O ile bardzo często interesy państw Grupy Wyszehradzkiej pozostają sprzeczne, to jednak ze względu na znaczenie Polski w regionie, jest ona swoistym punktem odniesienia do działalności tych państwa na forum Unii. Z tego względu polska polityka europejska, choć w badanym okresie nierzadko kontestowana przez te państwa, jednak była bacznie obserwowana. Jeśli chodzi o uzasadnienie doboru instytucji i organów Unii Europejskiej i Polski,

to były one jako główni adresaci polskiej polityki europejskiej predestynowani do znalezienia się w badanej grupie.

Prowadzone wywiady i obserwacje ukazały klarownie percepcję polskiej polityki europejskiej wśród badanych podmiotów, zarówno w zakresie jej celów (rzeczywistych albo deklarowanych), sposobu jej realizacji, jak i ocen jej skuteczności. Skonstruowane w ten sposób spojrzenie z zewnątrz zostało skonfrontowane z wewnętrzną percepcją tej polityki.

3. ZAKOŃCZENIE. WYKORZYSTANA LITERATURA

Pomimo obecności na rynku wydawniczym analiz dotyczących realizowanego tematu badań, są one nieliczne i nierzadko mają charakter przyczynkowy. Poddane poniżej pozycje odnoszą się w efekcie do bardzo wycinkowych zagadnień albo dotyczą problematyki polityki europejskiej innych państw członkowskich. Jednakże w przypadku tej drugiej grupy były one bardziej inspiracją do prowadzonych badań, niż stanowiły konkretne źródło informacji czy analiz. Ważnym elementem wyjściowym do prowadzonej analizy były też dokumenty krajowe, w tym akty prawne oraz oczywiście wszystko to co zobaczyli i usłyszeli badacze prowadzący projekt.

W głównym zbiorze bibliograficznym zespołu badawczego przygotowującym projekt znalazły się następujące pozycje:

- Bandelow N. (2008), *Government Learning in German and British European Policies*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 46.
- Barcz J. (2011), *Polska w Unii Europejskiej po reformach wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony*, w: *Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski*, red. W. Morawski, Wolters Kluwers, Warszawa.
- Bulmer S. (2008), *New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism*, „Parliamentary Affairs”, nr 61 (4).
- Copsey N., Houghton T. (2009), *The Choices for Europe: National Preferences in New and Old Member States*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 47, Issue 2.
- Copsey N., Pomorska K. (2010), *Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy*, „Comparative European Politics”, vol. 8, nr 3.
- Czachór Z., Jaskulski A. (2016), *Poland and European Internal Security*, w: *Poland in the European Union*, red. A. Nowak, K. A. Wojtaszczyk, Ł. Zamecki, Schedas, Madrid.
- Czachór Z., Szymczyński T. R. (red.) (2011), *Priorytety Prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dulak M. (2017), *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Dyduch J. (2017), *Europeizacja polskiej polityki zagranicznej w perspektywie realizmu strukturalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Einhorn E. (2002), *Danish Europapolitik: No Conclusions?*, „Cooperation and Conflict”, 38.
- Fiszer J. M. (2014), *Bilans dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Analiz i Opinii”, Zakład Europeistyki ISP PAN, nr 04 (16).

- Government Report on EU Policy. An empowered Union in the world. An empowered citizen in the Union. An influential Finland in Europe* (2009), Prime Minister's Office Publications, Warsaw.
- Jesień L. (2008), *Zmiana i kontynuacja. Polityka europejska wybranych państw Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Knodt M., Staeck N. (1999), *Shifting paradigms: Reflecting Germany's European policy*, „European Integration online Papers (EIoP)”, vol. 3, nr 3, March 4.
- Kukliński A. (2000), *Unia Europejska jako przełomowe wyzwanie dla Polski XXI wieku*, w: *Unia Europejska jako wyzwanie dla Polski XXI wieku*, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Warszawa.
- Minister Spraw Zagranicznych. Expose dotyczące polityki zagranicznej* (2004–2014), Materiały własne uczestników projektu.
- Polska w Unii Europejskiej. Nowe wyzwania* (2018), pod red. J. Barcza, S. Domaradzkiego, R. Kuligowskiego, M. Szewczyka, E. Szklarczyk-Amati, Komisja Europejska, Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa.
- Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016* (2012), Rada Ministrów, Warszawa.
- Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union* (2011), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* (2002), Rada Ministrów, Warszawa.
- Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie* (2017), redaktor raportu: prof. Jerzy Wilkin, członek rzeczywisty PAN, Wydział I Nauk Humanistycznych i Społecznych, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Stemplowski R. (2007), *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (2004), Dz. U. Nr 52, poz. 515.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (2009), Dz. U. Nr 161, poz. 1277.
- Węc J. J. (2012), *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Zielonka J. (2007), *Plurilateral governance in the enlarged European Union*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 45, Issue 1.
- Zięba R. (2010), *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- 5 years of Poland In the European Union* (2009), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (2014), Komunikat z badań CBOS, Warszawa, kwiecień.
- 10 PL-UE. 10 lat w Unii Europejskiej* (2014), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.

**ANALIZA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014.
ZAŁOŻENIA, AKTORZY, WYZWANIA, OCENY**

Projekt badawczy Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942

WYWIAD BADAWCZY

Metryczka

Płeć:
Wiek:
Staż pracy w polskiej administracji publicznej:
Staż pracy w jednostkach bezpośrednio lub pośrednio związanych z polską polityką europejską:
Staż pracy na stanowisku kierowniczym:

Pytania – perspektywa polska

1. Czym jest, Pana/Pani zdaniem, polska polityka europejska?
2. Czy, Pana/Pani zdaniem, polska polityka europejska w latach 2004–2014 była aktywna czy reaktywna? Proszę uzasadnić swoją odpowiedź.
3. Czy polscy politycy reprezentujący rząd właściwie wdrożyli się w zastane struktury i nieformalne reguły funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej?
4. Czy efekt negocjacji akcesyjnych był swoistym brzemieniem ciężącym na polskiej polityce europejskiej?
5. Jakie były, Pana/Pani zdaniem, najważniejsze priorytety polskiej polityki europejskiej (ogólnie, bez podziału na obszary)?
6. Jakie były, Pana/Pani zdaniem, najważniejsze priorytety polskiej polityki europejskiej w obszarze, którym zajmuje się Pana/Pani instytucja/ministerstwo/parlament?
7. Czy priorytety te, Pana/Pani zdaniem, zmieniały się w okresie 2004–2014? Z jakiego powodu?
8. Czy określaniu priorytetów polskiej polityki europejskiej przyświecała polska „racja stanu”? Co nią było?
9. Czy Polska w latach 2004–2014 obrała konkretny kierunek intensywnej współpracy z węższym gronem państw członkowskich UE? Jaki to był kierunek (weimarski, wyszechradzki, bałtycki, inny)? Proszę uzasadnić swoje zdanie.
10. W jakim stopniu priorytety polskiej polityki europejskiej były, Pana/Pani zdaniem, upolityczone i z czego to upolitycznienie wynikało? Proszę podać przykłady takiego upolitycznienia.
11. Czy polskie instytucje i osoby uczestniczące w planowaniu i realizacji polskiej polityki europejskiej były właściwie wybrane, określone, wyposażone w niezbędne zasoby/kompetencje? Proszę uzasadnić odpowiedź.

12. Jakie były największe wyzwania polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014? Jak Polska sobie z nimi radziła?
13. Jakie znaczenie dla realizacji priorytetów polskiej polityki europejskiej miała polska prezydencja w Radzie UE?

Pytania – perspektywa europejska

14. Czy Polska, Pana/Pani zdaniem, miała w latach 2004–2014 jednolitą wizję przyszłości Unii Europejskiej (federalnej, państw suwerennych bez opcji federalnej itp.)? Jaka ta wizja była i jak by ją Pan/Pani uzasadnił(a)? Czy zmieniała się w czasie?
15. Czy Pana/Pani zdaniem, Polska stała się w latach 2004–2014 bardziej znaczącym partnerem współpracy gospodarczej, w zakresie polityki zagranicznej UE, polityki wewnętrznej dla innych państw członkowskich? W których obszarach Polska odegrała znaczącą rolę w UE?
16. Czy Pana/Pani zdaniem, podejście europejskich instytucji i innych państw UE do Polski zmieniało się w latach 2004–2014? Z jakiego powodu?
17. Czy liczba polskich przedstawicieli w instytucjach UE jest wystarczająca? Czy mają oni znaczenie dla efektywnej realizacji polskiej polityki europejskiej?
18. Jakie były największe wyzwania stojące przed Unią Europejską w kontekście polskiego członkostwa w UE? Jak Unia sobie z nimi poradziła?

Pytania – ogólna ocena

19. Jak w skali od 1 do 10 ocenił(a)by Pan/Pani polską politykę europejską? Proszę uzasadnić odpowiedź wskazując własne kryteria jej adekwatności, efektywności, doboru instytucji i osób ją kreujących, realistyczności jej założeń i in.
20. W których obszarach polityki europejskiej Polska najlepiej, Pana/Pani zdaniem, realizowała swoje interesy?
 - a) swobodach Jednolitego Rynku UE;
 - b) polityce makroekonomicznej;
 - c) inwestycjach zagranicznych;
 - d) polityce wewnętrznej, współpracy policji, sądowej;
 - e) polityce zagranicznej UE;
 - f) polityce wobec przyjęcia waluty euro;
 - g) polityce regionalnej;
 - h) polityce rolnej;
 - i) polityce społecznej;
 - j) polityce edukacyjnej, kulturalnej, ochronie dziedzictwa Narodowego;
 - k) współpracy regionalnej w ramach UE;
 - l) wychodzenie UE z kryzysu finansowo-gospodarczego;
 - m) innej (jakiej?)

Proszę uzasadnić swoje zdanie.

**RESEARCH PROJECT: POLISH EUROPEAN POLICY ANALYSIS
2004–2014. ASSUMPTIONS, CHALLENGES AND EVALUATIONS**

funded by a grant from the Polish National Science Centre,
No. 2014/13/B/HS5/01942

INTERVIEW QUESTIONS

(always referring to the thematic area of expertise of an interviewee):

1. Did Poland, in your opinion, in the years 2004–2014 present a unified vision for the future of the European Union (federal, sovereign states without the option of federal, etc.)? Did it change over time?
2. Did Poland, in your opinion, become in the years 2004–2014 more important partner for economic cooperation in the field of foreign policy, domestic policy for the other Member States/the state you represent(ed)? In which areas did Poland play significant role in the EU?
3. Do you think that the approaches of the EUs' institutions and Member States/the state you represent(ed) towards Poland changed between 2004–2014? What were the reasons for that?
4. What were, in your opinion, the biggest challenges for the European Union in the context of Polish membership?
5. How, in your opinion, did Polish officials representing the government actually internalized existing structures and informal rules of functioning of the EU institutions?
6. How far, in your opinion, Poland's European policy in the period 2004–2014 was a reactive policy, or how far it was a proactive and creative policy?
7. How strongly, in your opinion, did the legacy of accession negotiations influence relations between your state and Poland after enlargement?
8. Was Poland perceived as a leader of Central Europe in the European Union/in your state?

**GRUPA BADAWCZA „NA RZECZ WZMOCNIENIA PARLAMENTÓW
NARODOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ”/PROJEKT POWOŁANIA**

Projekt powołania Grupy Badawczej „Na rzecz wzmocnienia parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” jest efektem dodatkowym projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. „Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny” i ma za zadanie prowadzenie działalności naukowej i eksperckiej przez interdyscyplinarną grupę

specjalistów, zajmujących się problematyką wzmocnienia parlamentów narodowych w UE w aspekcie prawnym, politologicznym i ekonomicznym.

I. Podstawy działania

1. Cele Grupy Badawczej oraz sposób ich realizacji

Do głównych celów Grupy należy:

- prowadzenie działalności naukowej i eksperckiej w tematyce dotyczącej wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych (w tym Sejmu RP) w Unii Europejskiej w kontekście rozwoju koordynacji krajowej polityki europejskiej;
- upowszechnianie idei wpływu parlamentaryzmu krajowego na UE;
- współdziałanie z innymi instytucjami krajowymi i zagranicznymi mającymi ten sam cel działania.

Dla osiągnięcia tych celów Grupa działać będzie w sferze analitycznej i studialnej poprzez prowadzenie działalności badawczej, seminaryjnej i konferencyjnej poświęconej występującym lub przewidywanym problemom związanym z procesami przekształcania się Europy oraz silniejszemu włączeniu parlamentów narodowych do struktur integracyjnych.

2. Zakresy działania Grupy

Zakres tematyczny badań i ekspertyz dotyczy takich tematów badawczych jak:

- przyszłość Unii Europejskiej oraz rola i pozycja parlamentów narodowych;
- Polska w UE a potrzeba wzmocnienia parlamentów narodowych w UE;
- Unia Europejska a polski parlament (głównie Sejm RP);
- uprawnienia (kompetencje i zasoby) parlamentu (Sejmu RP) w Unii Europejskiej;

Zakres organizacyjno-funkcjonalny Grupy dotyczy:

- współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi z kraju i zagranicy;
- współpracy i koordynacji współpracy z zespołami ekspertów z kraju i zagranicy;
- stałej współpracy z instytucjami państwowymi w sprawach ekspercko-analitycznych dotyczących wzmocnienia roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

II. Organizacja Grupy Badawczej

1. Grupa Badawcza „Na rzecz wzmocnienia parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” powstaje z inicjatywy Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich oraz Zakładu Badań nad Integracją Europejską WNPiD UAM. W jej skład wchodzi przedstawiciele środowiska naukowego z całej Polski, a także przedstawiciele i eksperci reprezentujący polski parlament (głównie Sejm RP).

**KONSULTACJE, WYWIADY, OBSERWACJA. DELEGACJA KOMISJI DO
SPRAW UNII EUROPEJSKIEJ SEJMU RP NA SPOTKANIE Z KOMISJĄ
DS. UE NIEMIECKIEGO BUNDESTAGU, BERLIN (NIEMCY),
30–31 MARCA 2017 R.**

Pan poseł Piotr Apel (Kukiz 15)
Pan poseł Konrad Głębocki (PiS)
Pani poseł Marta Golbik (N)
Pani poseł Izabela Kloc (PiS) – przewodnicząca Komisji SUE
Pan poseł Lech Kołakowski (PiS)
Pan poseł Szymon Szyrkowski vel Sęk (PiS)
Pan poseł Marcin Świąteczki (PO)
Pani Iga Cieślicka-Tomaszewska, BSM
Pan Adam Dudzic, wicedyrektor BSM
Pan Zbigniew Czachór, ekspert projektu NCN, UAM

Skład delegacji Bundestagu: <https://www.bundestag.de/eu>

**WYBRANA ODAUTORSKA LITERATURA ODNOSZĄCA SIĘ
BEZPOŚREDNIO DO TEMATU INTEGRACJI POLSKI Z UNIĄ
EUROPEJSKĄ ORAZ WYKORZYSTANA W PROWADZENIU BADAŃ
I W PRZYGOTOWANIU NINIEJSZEJ PUBLIKACJI
(UŁOŻONA CHRONOLOGICZNIE)**

- *Parlamenty narodowe w zmieniającym się systemie Unii Europejskiej. Ujęcie neo-realistyczne* (2017), w: *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia*, red. Z. Czachór, A. Dudzic, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Dwanaście zrekonstruowanych problemów badawczych na dwunastą rocznicę akcesji Polski do UE* (2017), w: *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. P. Stawarz, T. Wallas, K. A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- *Poland and European Internal Security* (with A. Jaskulski) (2016), w: *Poland in the European Union*, red. A. Nowak, K. A. Wojtaszczyk, Ł. Zamęcki, Schedas, Madrid.
- *Bezpieczeństwo narodowe Polski* (2016), red. A. Chabasińska, Z. Czachór, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- *Polskę stać na więcej. 10 hipotez badawczych na 10-lecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (2015), w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*,

- red. M. Witkowska, Wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- *Zehn Jahre EU-Mitgliedschaft* (2015), „Welt-Trends. Zeitschrift fuer Internationale Politik”, nr 100 Januar/Februar.
 - *Polska w Unii Europejskiej: między uniwersalizmem a partykularyzmem* (2014), w: *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń*, red. K. A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
 - *Wyznaczniki rozwojowe dla Polski i województwa lubuskiego 2014–2024. Analiza politologiczna* (2014), w: *Polska w Unii Europejskiej. Gospodarka – energetyka – region*, red. W. Sługocki, E. Jakubowski, Wydawnictwo ELIPSA, Warszawa.
 - *Ciągłość i zmiana w polskiej polityce zagranicznej* (2010), „Debate”, nr 3, lipiec.
 - *Pozycja międzynarodowa Polski Anno Domini 2010. Analiza politologiczna czynników wpływu* (2010), w: *Dwa dwudziestolecia. Geopolityka. Państwo. Społeczeństwo*, red. P. Hauser, W. Mazurczak, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.
 - *Proces dochodzenia Polski do członkostwa w Unii Europejskiej* (2010), w: *Negocjowanie granic: od UE 15 do UE27. Rozszerzenie wschodnie Unii Europejskiej, Część pierwsza: Grupa Luksemburska (2004): Estonia, Polska, Republika Czeska, Słowenia, Węgry, Cypr w UE*, red. T. R. Szymczyński, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.
 - *Integracja Polski z Unią Europejską w debacie publicznej. Podstawy refleksji i analizy* (2009), w: *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Wydawnictwo Ibidem, Łódź.
 - *Akcesja Polski do Unii Europejskiej. Konsekwencje regionalne* (2005), w: *Europa w Wielkopolsce. Wielkopolska w Europie. Bilans pierwszego roku członkostwa w Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
 - *Polska w Unii Europejskiej* (2005), w: *Europa w ławce szkolnej. Poradnik dla nauczycieli szkół o profilu rolniczym*, red. C. Mojsiewicz, Z. Czachór, B. Przybylska, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa.
 - *Perspektywa poszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej na przykładzie Polski* (2001), w: *Traktat Nicejski*, red. A. Podraza, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
 - *Czy Polska dojrzała do członkostwa w Unii Europejskiej. Aktualny komentarz* (1998), w: *Banki a restrukturyzacja rolnictwa w świetle doświadczeń Unii Europejskiej*, red. A. Komar, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań.
 - *Ist Polen reif fuer die Europäische Union?* (1998), Diskussion Paper C 24, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.
 - *Dążenie Polski do Unii Europejskiej* (1997), w: *Polityka integracyjna Niemcy-Polska, Integrationspolitik Deutschland-Polen. Materiały polsko-niemieckiej sesji naukowej 30 listopada–1 grudnia 1995*, red. M. Piotrowski, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.

Streszczenie

Celem zrealizowanego projektu nie był faktograficzny opis wydarzeń ostatnich 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w zakresie poszczególnych polityk sektorowych, stosunków politycznych czy też procesów europeizacyjnych. Najważniejsza była tu analiza polityki europejskiej rozumianej jako całokształt działań kreowanych wewnątrz polskiego systemu politycznego i podejmowanych przez władze Polski na forum instytucji Unii Europejskiej oraz w kontaktach z państwami członkowskimi w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej. Charakteryzując cele badawcze projektu, należy również położyć nacisk na analizę całokształtu działań integracyjnych Polski rozpatrywanych jako katalog elementów wspólnych dla działań wielu różnych instytucji państwa w tym zakresie. Dodać można też, że krajowa polityka europejska nie jest tu rozumiana jako polityka „w stosunku do całej Europy”, ale jako polityka w relacji do UE i jej struktury.

Badania prowadzone w ramach realizacji projektu miały na celu zweryfikowanie następujących hipotez badawczych: – polska polityka europejska w latach 2004–2014 nie opierała się na wcześniej zaplanowanej strategii naszej obecności w Unii Europejskiej, a tym samym miała charakter reaktywny, a nie aktywny. Polityka ta nie była oparta na żadnym modelu czy też paradygmacie strategicznym; – reaktywny charakter polskiej polityki europejskiej wpływał na obniżenie skuteczności działań podejmowanych przez polskie władze na forum Unii Europejskiej; – polska polityka europejska będąca przed 2004 rokiem przedmiotem konsensusu głównych sił politycznych, po akcesji w okresie 2004–2014 stała się ważnym elementem debaty krajowej, antagonizującym dwie największe partie polityczne: Platformę Obywatelską oraz Prawo i Sprawiedliwość; – pomimo braku strategicznych wytycznych (polskiej doktryny integracyjnej) dotyczących polskiej polityki europejskiej polityka ta w gronie odbiorców zewnętrznych odbierana była jako relatywnie przewidywalna, szczególnie w odniesieniu do konkretnych działań podejmowanych przez polski rząd na forum Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, europeizacja, polityka europejska, cele badawcze, projekt, instytucje państwa, hipotezy badawcze, skuteczności działań podejmowanych przez polskie władze na forum Unii Europejskiej

Analysis of Polish European policy in 2004–2014. The process of fulfilling research assumptions

Summary

The aim of the project was not a factual description of the events of the last 10 years of Poland's membership in the European Union in the area of sectoral policies, political relations or Europeanization processes. The most important was the analysis of European policy understood as the whole of activities created within the Polish political system and undertaken by the Polish authorities at the forum of the European Union institutions and in contacts with the Member States in the context of the functioning of the European Union. When characterizing the research objectives of the project, emphasis should also be placed on an analysis of the overall integration activities of Poland considered as a catalog of elements common to the activities of many different state institutions in this regard. It can also be added that national European policy is not understood here as a policy “in relation to the whole of Europe,” but as a policy in relation to the EU and its structure.

The research conducted as part of the project was aimed at verifying the following research hypotheses: – Polish European policy in 2004–2014 was not based on the previously planned strategy of our presence in the European Union, and thus had a reactive character, not assets. This policy was not based on any model or strategic paradigm; – the reactive nature of Polish European policy has had an impact on reducing the effectiveness of actions taken by the Polish authorities on the forum of the European Union; – Polish European policy before 2004, the subject of the consensus of the main political forces, after the accession in the period 2004–2014 became an important element of

the national debate, antagonizing the two largest political parties: the Civic Platform and Law and Justice; – despite the lack of strategic guidelines (Polish integration doctrine) regarding Polish European policy, this policy was perceived as relatively predictable among external recipients, especially in relation to specific actions taken by the Polish government on the forum of the European Union.

Keywords: 10 years of Poland's membership in the European Union, Europeanization, European policy, research goals, project, state institutions, research hypotheses, effectiveness of actions taken by the Polish authorities on the forum of the European Union

Rozdział II.

ANALIZA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ 2004–2014. UJĘCIE KONCEPCYJNE

1. WSTĘP

1.1. Próba uniwersalizacji i partykularyzacji dyskursu politycznego i naukowego

Kolejne polskie rządy III RP, szczególnie w okresie negocjacji akcesyjnych od 1998 do 2002 r. musiały dokonywać kalkulacji przyszłych pewnych i niepewnych zysków oraz strat związanych z przyszłą akcesją do UE. Przeprowadzona w projekcie analiza wielu wypowiedzi (naszych respondentów i interlokutorów) na ten temat doprowadziła zespół projektowy do wyselekcjonowania następującego katalogu poglądów dotyczących polskich negocjacji i członkostwa Polski w UE:

- uniwersalne zasady integracji europejskiej należy odnosić także do działalności państwa, mogąc przez ich pryzmat wyjaśniać jego przeszłe aktywności w systemie integracyjnym oraz w krajowym systemie politycznym;
- w sprawach spornych nie decydują li tylko unijne instytucje (w tym Komisja Europejska, która nie jest jedynym ośrodkiem władzy UE), a także duże państwa członkowskie, które trzeba było przekonywać do swych racji;
- Polska dzięki członkostwu w UE obiecywała sobie, że stanie się istotnym sojusznikiem i graczem na arenie europejskiej. Zakładała, że może bardzo się przydać w procesie zabezpieczania wielu interesów Unii. Widziała się wręcz w roli pomostu między Wschodem i Zachodem (Europy);
- istotą integracji europejskiej jest poszukiwanie równowagi między protekcją narodową a europejską;
- integracja z UE służy prestiżowi państwa oraz poprawie lub wzmocnieniu jego pozycji i wizerunku w świecie;
- przygotowanie się Polski do uczestnictwa w głównym nurcie polityki UE jest wręcz strategiczną koniecznością, a nie jedynie wyrazem politycznych ambicji;
- UE jest ważna, ale w sytuacjach skrajnych (poważnego kryzysu UE) powinno się bardziej liczyć na siebie (*permanent self-help*) oraz na swe możliwości, zdolności i zasoby (Czachór, 2014, s. 15–21).

Zaprezentowane powyżej konstatacje potwierdzają, iż już wtedy mieliśmy do czynienia z myśleniem o integracji i Unii Europejskiej w szerokiej skali od idealizmu i utopii po hiperrealizm i eurosceptycyzm.

1.2. Geneza polskiej polityki europejskiej w UE. Analiza z zakresu instytucjonalizmu historycznego

Z uwagi na powyższe, najlepszą egzemplifikacją konfrontacji idealizmu z realizmem, a tym samym interesów krajów członkowskich i państw przystępujących do UE, był przedakcesyjny spór, który metaforycznie sprowadzony został do pytania: „Nicea albo śmierć?” (słowa pośła J. M. Rokity¹). Z tego powodu Polska po raz pierwszy w swej krótkiej historii aktywności integracyjnej (jeszcze przed formalnym przystąpieniem do UE 1 maja 2004 r.) podjęła próbę zademonstrowania pozostałym krajom UE i unijnym instytucjom, że:

- chce być samodzielnym podmiotem wewnątrzunijnej gry interesów;
- nie zawsze interesy Polski są zgodne z interesami pozostałych aktorów integracji;
- sprzeciwia się postulatowi szybszego rozwoju krajów należących do „twardego jądra” UE;
- osiąganie kompromisu z nowymi krajami członkowskimi może być bardzo trudne;
- Polacy (polskie władze) potrafią bronić swoich interesów.

Z drugiej strony zdawać sobie musimy sprawę, że sprawa ta wywołała liczne komentarze, które zasugerowały, że Polska staje się:

- krajem utrudniającym integrację pozostałym państwom (ze swoimi postulatami byliśmy całkowicie osamotnieni wśród wszystkich nowych krajów UE);
- symbolem konserwatyzmu i partykularyzmu poprzez przedstawianie naszego interesu jako przeciwnego interesowi wspólnej Europy i wielu krajów członkowskich;
- źródłem antagonizmów oraz kolejnych wewnętrznych sprzeczności i marginalizacji, których przecież w UE nie brakuje.

Podsumowując wyniki badań projektowych należy uznać, że przedakcesyjna demonstracja siły z jesieni 2003 r., kiedy to w formule „Nicea albo śmierć” dyskutowano nad przyszłością UE (w kontekście projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy), mimo prób wzmocnienia polskiej pozycji w UE wpłynęła dysfunkcjonalnie na polską politykę europejską w badanym okresie 2004–2014. Przyczyniła się do wytworzenia dwóch sprzecznych tendencji, które przenikały się wzajemnie w okresie rządów L. Milera, M. Belki, K. Marcinkiewicza, J. Kaczyńskiego, D. Tuska i E. Kopacz. Pierwszy z nich oparty był na (często bezkrytycznym i bezrefleksyjnym) włączeniu się Polski w główny nurt UE i drugi krytyczny, eurosceptyczny (eurorealistyczny), wyłączający się z „głównego nurtu”, stawiający Polskę „obok” Unii Europejskiej. Jeden, jak i drugi nie był optymalny dla polskiej polityki europejskiej.

¹ Istotną rolę w wypracowaniu tego stanowiska odegrał też dr Jacek Saryusz-Wolski.

2. CO TO JEST POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA? UJĘCIE MODERNISTYCZNE I POSTMODERNISTYCZNE W PERSPEKTYWIE INSTYTUCJONALIZMU SOCJOLOGICZNEGO I RACJONALNEGO WYBORU

2.1. Specyfika polskiego modernizmu à rebours

Politykę integracyjną Polski w ramach Unii Europejskiej w ujęciu modernistycznym definiuje się jako:

- część ogólnej polityki państwa kształtowanej i realizowanej w systemie politycznym, prawnym i społeczno-gospodarczym Polski oraz w systemie UE;
- wszelką przeszłą i przyszłą europejską (unijną) aktywność państwa polskiego usytuowaną geograficznie, wykraczającą poza jego granice i mającą na celu ochronę narodowych interesów, zapewnienie bezpieczeństwa, promowanie dokonań państwa oraz wspieranie jego rozwoju. W tak szerokim rozumieniu polska polityka europejska obejmuje wiele kluczowych sfer funkcjonowania państwa głównie w takich kwestiach jak: gospodarka, bezpieczeństwo i obronność, społeczeństwo i demografia, edukacja i nauka, kultura, ekologia czy też migracje (Kwiatkowska-Drożdż, 2008, s. 3). Tak ujmowana polityka warunkowana jest przede wszystkim geo-historycznym położeniem państwa (co w przypadku Polski jest szczególnie ważne) uzupełnianym procesem pozyskiwania oraz dystrybucji środków/dóbr materialnych i niematerialnych.

Z odwołaniem do modernizmu wiąże się jednak dość przykra refleksja. Zdaniem C. Michalskiego, w Polsce idee (w tym idea integracji z UE) nie miały i nie mają swoich koncepcyjnych (doktrynalnych) konsekwencji, gdyż same nie brały i nie biorą się z rzeczywistości, ale były i są najczęściej bez zrozumienia kopiowane. Powszechny brak świadomości, że jesteśmy częścią tej samej opowieści o zmieniającym się w procesie modernizacji świecie Zachodu i jego peryferii, wcale nie prowadził do tego, że stawaliśmy się bardziej oryginalnymi twórcami. Wręcz przeciwnie, kopiowaliśmy docierające do nas z centrum idee, tyle że w sposób najgorszy z możliwych, bo często naiwnie, bez świadomości kopiowania i naśladownictwa. Czyniliśmy to bezrefleksyjnie, co znaczyło także – bez próby dostosowywania kopiowanych idei czy języków do polskiego i europejskiego kontekstu społecznego czy do polskiej i europejskiej tradycji, co czyniło te zapożyczenia kompletnie jałowymi, czasem wręcz niszczycielskimi (Michalski, 2008, s. 12). W takiej sytuacji kształtowanie dojrzałej polskiej doktryny integracyjnej okazało się bardzo trudne. A przekonanie, że nowoczesności nie powinno się kopiować, nadal napotyka na problemy percepcyjne i interpretacyjne (Czapliński, 2018).

Tak zdefiniowany modernizm w polskich warunkach przekształcił się w postmodernizm, dla którego stanem naturalnym stała się niepewność, segmentacja, relatywizm oraz uskrąjanie postaw i poglądów². W takich warunkach konsensus dotyczący miejsca Polski w Europie musiał okazać się mitem. A próbę znalezienia nowego pola badawczego dla polskiej polityki europejskiej oparto na wykorzystaniu:

² Potwierdzają to wyniki naszych badań projektowych (przypominamy, że chodzi o projekt badawczy Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. „Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny”).

- wielu na pozór sprzecznych paradygmatów związanych z nauką o integracji europejskiej, przede wszystkim politologii, prawa, socjologii, filozofii, psychologii, ekonomii, historii i geografii;
- wielu poglądów oraz stanowisk politycznych i eksperckich jednocześnie, aby zrozumieć świat przestrzeni integracji europejskiej i miejsca w niej Polski;
- doświadczeń „insajderskich” w kształtowaniu tejże polityki;
- postmodernistycznego założenia o braku jednej prawdy i relatywności przyjmowanych aksjomatów.

Nie ulega wątpliwości, że polska polityka europejska oceniana w perspektywie czasowej 2004–2014 ma nie tylko wymiar wertykalny, ale głównie horyzontalny, gdyż jej istota w sensie przedmiotowym, jak i podmiotowym objęła szeroki wachlarz spraw oraz angażowała wielu aktorów (państwowych, ale także transnarodowych i supranarodowych), dla których wspólnym mianownikiem jest ich związek z dynamicznym i relatywnie niepewnym funkcjonowaniem Polski w ramach Unii Europejskiej (Dyduch, 2016, s. 36).

Modernistyczna i postmodernistyczna dualność polskiej polityki europejskiej wynika z co najmniej kilku przyczyn:

- modernizm należy łączyć ze społecznym przyzwoleniem Polaków na aktywne zaangażowanie Polski w UE. Społeczne poparcie dla integracji Polski z UE w badanym okresie było najwyższe w całej UE;
- mimo poparcia społeczeństwa dla miejsca Polski w UE, polska polityka europejska w okresie 2004–2014 była przedmiotem poważnego sporu politycznego;
- „dostrojenie” polskiej polityki europejskiej do standardów UE wymagało wielu zabiegów o niestandardowym charakterze;

do poważnego zaburzenia dynamiki rozwojowej polskiej polityki europejskiej doszło zarówno w związku z „upadkiem” traktatu konstytucyjnego, ratyfikacją traktatu lizbońskiego, jak i kryzysem gospodarczo-finansowym w UE (ze szczególnym uwzględnieniem strefy euro).

2.2. Polska polityka europejska w procesie postmodernistycznej interakcji.

Ilustracje przestrzenne

Polska polityka europejska okresu 2004–2014 jest rezultatem interakcji toczących się na różnych poziomach: – między państwami członkowskimi, gdzie ważny jest wewnętrzny (krajowy) proces decyzyjny; – między jednostkami zwłaszcza decydentami na poziomie państw i UE; – na poziomie wpływu systemu (struktury systemu) UE na państwa i jednostki.

Polska polityka europejska to nie tylko zbiór zewnętrznych działań, interakcji (akcji i reakcji), zachowań i zdarzeń służących realizacji celów podmiotów/aktorów tejże polityki w Unii Europejskiej. To także postmodernistyczna konstrukcja, a właściwie konfiguracja (układ elementów i stosunków, które podlegają ciągłej transpozycji i zmianie), sieć oraz system formalnie i nieformalnie zdefiniowanych funkcji, instytucji (aktorów/podmiotów), mechanizmów i procedur (*modus operandi*), a także ról tak potrzebnych we wspólnotowym i ponadpaństwowym zarządzaniu wszystkimi jej aspektami. Takie podejście prowadzi do koncentracji na wielu wymiarach i przestrze-

niach polskiej polityki europejskiej rozpatrywanych z punktu widzenia uwarunkowań (głównie przyczyn/motywów) określonych zachowań politycznych krajowych ośrodków decyzyjnych – głównie rządu i Sejmu, ale także ich interakcji z aktorami Unii Europejskiej (inne państwa, instytucje UE, transnarodowe grupy interesu i wpływu) oraz z poza-unijnym otoczeniem międzynarodowym (Czachór, Krasuski, 2010, s. 39–47).

Wielo-wymiar i wielo-przestrzeń w polityce europejskiej związane są przede wszystkim ze zmiennym pozycjonowaniem, a tym samym usytuowaniem polityki Polski w wewnętrznym systemie politycznym oraz w systemie UE i jego otoczeniu. Bez wątpienia wieloaspektowa analiza krajowej polityki europejskiej pozwala z całą pewnością na odchodzenie od li tylko płaskiego (poziomego i pionowego) ujmowania pozycji Polski w Unii. Dlatego też w konstruowaniu nowej polityki europejskiej o wiele ważniejsze jest systemowe ujęcie aktywności państwa i jego aktorów oparte na parametrach takich jak szerokość (pasmowa i przekrojowa polityka zagraniczna) i głębokość (merytoryczność, funkcjonalność, efektywność). Takie podejście nazwać można umownie trójwymiarową polityką europejską, czy też polityką 3D (*three dimensions: width, length, and depth*). Pozwala ono na analizowanie integracji europejskiej z wykorzystaniem wielu instrumentów: dyskursu (deliberacji), obserwacji, a także eksperymentalnej wirtualizacji tak ważnej dla rozumienia jej wielowątkowej (wielozakresowej), zmiennej treści. Nie jest to bez znaczenia w dzisiejszym rozproszonym, turbulentnym i zaburzonym czasie, gdy nasila się, a nie osłabia proces fragmentacji integracji Europy, który skutkuje osłabianiem zdolności do prawidłowego rozpoznania rzeczywistości przez decydentów politycznych (*Współcześni*, 2010, s. 11).

Proponowane tu przestrzenno-geometryczne podejście do polskiej polityki europejskiej wiąże się z koniecznością zrozumienia, że dziś polityka Polski wobec UE i w UE musi opierać się na intensywniej translokacji (transpozycji, przemieszczaniu się) państwa w systemie integracyjnym tj. ciągłej zmianie ról, a tym samym i ciągłym jego dostosowywaniu się do wielu zmiennych. Ważne jest nie tylko, żeby się „przemieszczać” (co obserwowaliśmy w okresie 2004–2014), ale istotna jest też jakość wzajemnych interakcji. Stosowanie taktyki „szybkich ruchów” na szachownicy, na której operuje zdecydowanie więcej niż dwóch graczy, wymaga nie tylko energii (mocy), ale też dobrej przestrzennej widoczności (perspektywy) i pewności siebie. Takie spojrzenie na politykę europejską ułatwia też jej wizualizację, która w czasach ekspozycji medialnej i PR-owskiej nie może zostać niedoceniona (Czachór, 2013, s. 96–102).

3. POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. MIĘDZY UNIWERSALIZMEM A PARTYKULARYZMEM

3.1. Uniwersalizm integracji z UE

Uniwersalizm wciąż i bez końca odwołuje się do cywilizacyjnej potrzeby budowania, harmonizacji i unifikacji. Jego wyrazem była i jest ludzka potrzeba życia w zbiorowości i wspólnocie, która stanowiłaby jedną zwartą i zorganizowaną całość.

Uniwersalizm integracyjny ukształtowany głównie w XX wieku, odwołując się do ponadczasowych zasad prawa rzymskiego, demokracji starożytnej Grecji oraz

wartości judeo-chrześcijańskich bazował na zbiorowym kreowaniu rzeczywistości siłą wspólnotowego (zbiorowego) rozumu. Wytworem uniwersalistycznej myśli stała się wolność, odrzucenie wojny i agresji, solidarność oraz ochrona praw człowieka i obywatela. Uniwersalizm jako wyraz ponadczasowych wartości i prawd umożliwił posługiwanie się wspólnym instrumentarium aksjologicznym, wytwarzając przy tym katalog powszechnych praw i zasad adresowanych do państw i narodów (Wallerstein, 2007, s. 11 i nast.)

Uniwersalistycznym końcem historii przełomu XX i XXI wieku stała się neokantowska koniunkcja wiecznego pokoju i politycznego spokoju (politycznej równowagi i stabilnego rozwoju). Wpisano ją do traktatów założycielskich i reformujących (na czele z Traktatem o UE z Maastricht oraz traktatami: amsterdamskim, nicejskim i li-zbońskim). Potwierdziły to w pełni słowa zawarte w preambule do Traktatu o UE, a dotyczące:

- inspiracji kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość i subsydiarność;
- przywiązania do zasad wynikających z poszanowania prawa i *acquis communautaire*;
- pogłębiania solidarności między narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji;
- umacniania gospodarki oraz doprowadzenia do ustanowienia unii gospodarczej i walutowej wraz z jedną i stabilną walutą;
- popierania postępu gospodarczego i społecznego narodów poprzez urzeczywistnienie Rynku Wewnętrznego oraz umacnianie spójności i ochrony środowiska, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, oraz prowadzenia polityk, które zapewnią, że integracji gospodarczej towarzyszyć będzie równoczesny postęp w innych dziedzinach;
- ustanowienia wspólnego obywatelstwa (*homines novi*?);
- wzmacniania tożsamości i niezależności Europy w celu wspierania pokoju, bezpieczeństwa oraz postępu w Europie i na świecie;
- ułatwienia swobodnego przepływu osób, przy zapewnieniu bezpieczeństwa narodom, poprzez ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- kontynuacji procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości (Czachór, 2014, s. 13–15).

3.2. Partykularyzm integracji Polski z UE

Odwróceniem uniwersalizmu jest partykularyzm, który umieszczony został w przestrzeni antyidealistycznej i antyutopijnej. Nie można o nim zapomnieć, zważywszy, że jedność Europy i integracja państw nie zawsze były elementem towarzyszącym rozwojowi cywilizacji europejskiej. Przez setki lat, ze szczególnym uwzględnieniem okresu od XVII do końca pierwszej połowy XX w. ten sposób myślenia dominował w Europie. Jego cechą był egoizm narodowy wyrażany w postaci przywiązania do realizacji własnych interesów (łącznie z ekspozycją „praw” narodów szczególnych/

dominujących). Jego skutkiem było też zamknięcie (izolacjonizm), nietolerancja i dyskryminacja. Partykularyzm preferował jedne sprawy kosztem drugih. Eksponował egoizm i indywidualną korzyść z pominięciem dobra ogółu (Czachór, 2014, s. 15–17).

Z drugiej strony partykularyzm eksponuje suwerenną odrębność, niezależność i samodzielność. Uwzględnia głównie korzyść własną. W jego języku dominują takie słowa jak: własny, nasz, swój, indywidualny: interes, który może być bardzo istotny w utrzymaniu bezpieczeństwa narodowego i zbiorowego.

W kontekście kolejnych kryzysów integracyjnych i deregulacji krajowych polityk europejskich partykularyzm daje o sobie znać w sposób nadzwyczaj szczególny. Był i jest obecny w:

- „wrywaniu” się państw spod kurateli unijnych instytucji (wymykaniu się spod ich kontroli). Ofensywę rządów państw członkowskich (Polski także) w tym zakresie obserwowaliśmy w trakcie podważenia traktatu konstytucyjnego oraz w czasie negocjacji traktatu lizbońskiego;
- nadmiernym eksponowaniu suwerenności narodowej i konstytucyjnych obowiązków państw;
- wzmacnianiu siły politycznej państw w trakcie prowadzonych negocjacji (np. dotyczących wieloletnich ram finansowych 2014–2020);
- odwoływaniu się do potencjału gospodarczego państw (np. Niemcy w trakcie negocjacji nad kolejnymi pakietami ratunkowymi, głównie dla Grecji);
- narastaniu tendencji hegemonicznych w systemie integracyjnym;
- ucieczce przed odpowiedzialnością za przetrwanie systemu integracyjnego ujmowanego jako jedna harmonijna całość (fragmentacyjne stosunki i stany rzeczywistości) (Czachór, 2013, s. 15–30).

Polska polityka europejska, szczególnie w okresie 2005–2008, odwoływała się do partykularyzmu. Najbardziej jaskrawym tego przykładem było:

- odrzucenie traktatu konstytucyjnego, do którego ratyfikacji Polska w ogóle nie przystąpiła;
- problemy z negocjowaniem i ratyfikacją traktatu lizbońskiego;
- skoncentrowanie uwagi na Niemcach i ich (prawdziwej lub domniemanej) pozycji hegemonialnej w systemie UE.

3.3. Polska polityka europejska 2004–2014. Pomiędzy uniwersalizmem a partykularyzmem

Bez wątpienia polska polityka europejska po akcesji odwoływała się do wielu uniwersalistycznych wartości. Problemem była jednak nierównowaga pomiędzy uniwersalizmem a partykularyzmem, którą dostrzegli wszyscy badani respondenci i interlokutorzy. Do wniosków tych doprowadziła także analiza ilościowa dokumentów i opracowań dotyczących polskiej polityki europejskiej 2004–2014.

Polska, wybijając się na wolność w roku 1989, zdawała sobie sprawę, że musi budować swą tożsamość międzynarodową z odwołaniem zarówno do europejskiego uniwersalizmu, jak i do partykularyzmu o korzeniach narodowych. Pierwszy niekomunistyczny rząd pod kierunkiem premiera T. Mazowieckiego, przyjął założenie, że

Polska nie jest w stanie być w pełni niezależna, samowystarczalna i samodzielna. Autarkiczność polityczna i gospodarcza nie wchodziła w grę. W tej sytuacji postawiono na udział w zuniwersalizowanej otwartej przestrzeni europejskiej poprzez:

- akceptację zasad liberalnej demokracji i wolnego rynku;
- intensywne kontakty z resztą świata;
- partycypację w procesach integracji i globalizacji.

Ten sposób podejścia skierował Polskę w stronę Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej (Czachór, 2014, s. 19).

Polska zobowiązała się bez przeszkód do poszanowania *acquis communautaire* i *acquis politique*, które są uniwersalistyczną podstawą integracji Europy uregulowaną m.in. w traktatach założycielskich i reformujących (na czele z Traktatem o UE z Maastricht i traktatem lizbońskim), nie wyłączając traktatów akcesyjnych. Potwierdzają to w pełni słowa zawarte w preambule do Traktatu o UE, a dotyczące przywiązania do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego.

Z drugiej strony, polskie władze zdawały sobie sprawę z wagi własnych interesów. Zademonstrowały to przecież w końcowej fazie negocjacji akcesyjnych w 2002 r. Po przystąpieniu do UE w 2004 r. zdawały sobie jednak sprawę, że egoizm, protekcyjność narodowy i partykularyzm może utrudniać aktywność w UE. Z tego względu balansowanie pomiędzy uniwersalizmem a partykularyzmem okazało się wyjątkowo trudne, ale jednak możliwe. Efektem prób sytuowania się pomiędzy uniwersalizmem a partykularyzmem było:

- wynegocjowanie korzystnych dla Polski Wieloletnich Ram Finansowych zarówno w okresie 2007–2013, jak i 2014–2020;
- powołanie Partnerstwa Wschodniego;
- poszukiwanie kompromisu pomiędzy dobrymi relacjami z Waszyngtonem i Brukselą;
- udane próby blokowania *multi-speed* Europe;
- odwrócenie przystąpienia Polski do strefy euro.

3.4. Nowe role – nowe sytuacje.

Uniwersalistyczne i partykularne pozycjonowanie Polski w systemie UE

Należałoby w tym miejscu zaprezentować kilka projektowych efektów badawczych usytuowania Polski w systemie Unii Europejskiej. Wśród nowych pozycji Polski w UE (w okresie 2004–2014) znaleźć się mogą takie role jak (Czachór, 2014, s. 16–17):

- strażnik, obrońca i kontroler stojący na straży przekazanych Wspólnotom i Unii kompetencji;
- kreator i prawodawca, który jako część integrującego się podmiotu zbiorowego kreuje ponadnarodowe oraz międzyrządowe polityki i formy współpracy;
- pomocnik dla aktorów UE w realizacji celów integracyjnych;
- gracz: państwo/kraj członkowski, który jako samodzielny podmiot międzynarodowy wchodzi w interakcje z systemem integracyjnym ujmowanym jako całość;
- modernizator: tylko państwa (w tym Polska) są w stanie zapewnić Unii Europejskiej dostosowanie się do efektywnego rozwiązywania stojących przed nią problemów. Tylko państwa mogą wyprowadzić Unię Europejską z kryzysów;

- konkurent: państwo (Polska) rywalizować musi z innymi krajami członkowskimi i podmiotami supranarodowymi oraz transnarodowymi w procesie dystrybucji i re-dystrybucji kompetencji oraz dóbr materialnych i niematerialnych;
- negocjator: kraj członkowski (Polska) jako samodzielny podmiot międzynarodowy wchodzi w interakcje z elementami/podmiotami systemu integracyjnego. Można to było zaobserwować w trakcie negocjacji Polski z krajami członkowskimi i/lub Komisją Europejską w sprawie mandatu negocjacyjnego dotyczącego nowej umowy o partnerstwie i współpracy (PCA) z Rosją. Negocjacje te prowadzone były także w formule bilateralnej, poza Radą UE i Radą Europejską;
- globalny aktor: państwo (Polska) jako samodzielny podmiot międzynarodowy bierze aktywny udział w wielowymiarowym, pozaunijnym systemie międzynarodowych stosunków politycznych;
- ideolog i propagator idei i koncepcji (własnych i wspólnych/ uwspólnotowionych) dotyczących obecnej i przyszłej integracji i Unii Europejskiej (Czachór, 2014, s. 13–20).

4. POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA 2004–2014: IDEALISTYCZNA I REALISTYCZNA

4.1. Polska a poszukiwanie nowego ładu integracyjnego

Intensywny rozwój integracji europejskiej, a tym samym złożoność materii turbulentnych interakcji w UE wywołuje coraz większą potrzebę selektywnego wyboru i wykorzystania wielu na pozór sprzecznych elementów z dominujących do tej pory nurtów badawczych. Taki sposób podejścia skutkuje potrzebą prowadzenia debaty interparadygmatycznej, a nawet multiparadygmatycznej, z wykorzystaniem wszelkich dostępnych metod i instrumentów analitycznych pozwalających zrozumieć aktualny stan (system) polityki europejskiej Polski (Tomassini, 1994, s. 97–113).

Postrzeganie kształtującej się na naszych oczach nowej rzeczywistości integracyjnej (nowego ładu europejskiego) rozpatrywanej z punktu widzenia funkcjonowania systemu krajowej polityki europejskiej wiąże się koniecznością zasadniczej przebudowy perspektywy badawczej i teoretycznej w nauce o polskiej integracji z UE. Dzieje się tak, gdyż granice między tym co wewnątrzpaństwowe i tym co unijne ulegają dziś wyraźnemu zatarciu (Pietraś, 1998, s. 21). Taki sposób myślenia wypływa z podejścia idealistycznego, do którego zaliczono:

- przekonanie o istnieniu zbieżności interesów Polski z interesami UE wynikający z naturalnej harmonii i wspólnoty;
- nacisk na zbieżność interesów Polski oraz „wspólne dobro” czy też „dobro UE”;
- założenie, iż polską politykę europejską można i trzeba prowadzić zgodnie z normami moralności, w oparciu o współpracę i kompromis;
- przeświadczenie, że Polska dla realizacji swych zadań postrzega system integracyjny poprzez pryzmat wspólnoty;
- utrzymywanie relacji z UE w oparciu o zaawansowaną organizację/koordynację spraw europejskich (głównie w parlamencie i rządzie), prawo i opinię publiczną (Pietraś, 1986, s. 34–35).

Idealizm/neoidealizm prowadzi nas też do konceptualizacji polityki europejskiej państwa polskiego uwzględniającej paradygmat neoliberalno-instytucjonalistyczny zakładający konieczność upowszechniania pluralistycznego modelu uczestnictwa Polski w systemie UE, w którym aktywność naszego państwa i jego sfery polityczno-administracyjnej jest uzupełniana, a nawet zastępowana przez aktorów transnarodowych i supranarodowych (Giering, 1997, s. 145). Głębsze przyczyny pojawiania się i szybkiego wzrostu znaczenia tych aktorów integracji, które coraz silniej oddziałują na Polskę upatruje się w pięciu procesach rozwojowych. Pierwszym jest przejście do epoki postindustrialnej, która spowodowała „skurczenie się” świata w wymiarach społecznych, gospodarczych i politycznych oraz zdecydowanie ułatwiła i przyspieszyła obieg informacji i wzajemną komunikację. Ogromna ilość interakcji w UE oraz informacji sprawia, że państwo i jego administracja, ale także klasa polityczna nie są w stanie radzić sobie z ich „obróbką” i przetwarzaniem. Drugim jest powstanie nowych złożonych globalnych uwarunkowań, nieszanujących granic państw, tak rozmaitej natury, jak skażenie środowiska, zmiany klimatyczne, terroryzm, nielegalny handel czy kryzys ekonomiczny. Trzecią przesłanką zmian jest ograniczona zdolność Polski do stawiania czoła zarówno wewnętrznym, jak międzynarodowym problemom i kryzysom. Czwartą – proces decentralizacji i dekompozycji porządku międzynarodowego. Piątą wreszcie, wzrost świadomości, a zatem samodzielnego myślenia i działania tak jednostek, jak i grup społecznych oraz grup interesu (Czachór, 2004, s. 34–35). Wymienione tu uwarunkowania skutkują bez wątpienia transferem funkcji państwa na poziom UE. Podstawą tak rozumianego pluralizmu staje się odrzucenie siły, rywalizacji i walki i zastąpienie ich współpracą, kompromisem, ładem i współzależnością oraz transnarodowością i supranarodowością. Państwo traci status wyłączności i autonomiczności. Polska nie jest tu już głównym podmiotem, a jednym z podmiotów.

Zacieranie granic pomiędzy wewnętrzną a zewnętrzną funkcją państwa polskiego wynika z procesów internalizacji i internacjonalizacji, które w literaturze przedmiotu sprowadzają się do kategorii „europeizacja”. W tym ujęciu integracja europejska nie oddziałuje na Polskę li tylko w jej sferze zewnętrznej, ale przede wszystkim w sferze wewnątrzpaństwowej. Interes państwa zabezpieczany jest nie w rywalizacji z innymi krajami i instytucjami UE, a w toku ich współpracy i wzajemnej współzależności (paradygmat współzależności). Współpraca, a nie rywalizacja ma zapewnić Polsce przetrwanie i dalszy rozwój.

Jakkolwiek Polska nadal nie przestaje być jedynym pierwotnym i pełnoprawnym podmiotem i współtwórcą UE, to jednak coraz szerszy zakres spraw, leżących dawniej w jej wyłącznej kompetencji, jest w coraz większym stopniu przejmowany przez UE i jej instytucje (poprzez intensywny proces instytucjonalizacji integracji). Dlatego też coraz częściej Polska styka się na forum UE już nie tylko z innymi państwami, lecz z instytucjami i strukturami działającymi, jak i one, na tej samej płaszczyźnie wzajemnych interakcji. W konsekwencji tych przemian wyłaniają się coraz to nowe pozapaństwowe formy stosunków i instrumentów do realizacji celów UE (Kolasa, 1994, s. 76). Według J. Staniszkis, prowadzi to do dominacji „formy” („dyktatu formy”) rozumianej jako nowy porządek (ład) lub zbiór działań i procedur unijnych wykraczających poza prawa i wzorce zachowań zamknięte w kapsule klasycznych relacji międzypaństwowych.

4.2. Polska polityka europejska 2004–2014 i jej państwowo-centryczność

Powyższa konceptualizacja nowej polityki europejskiej Polski musi uwzględniać jednak fakt, że nasz kraj bronił się i wciąż broni przed rezygnacją z państwowo-centrycznych tj. realistycznych uwarunkowań swej polityki europejskiej. Bliskie były mu monopolistyczne założenia oparte na twierdzeniu, że to państwo narodowe (suwerenne, ze świeżo odzyskaną niepodległością) jest podstawowym/głównym uczestnikiem stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej. Nie ma co ukrywać, od 2005 r. kryzys globalny, ale też i europejski, a przy tym słabość organizacji międzynarodowych (ONZ, NATO i UE także) wykorzystywany jest przez państwa (w tym Polskę) do eksponowania przekonania (w duchu realizmu i neorealizmu), że:

- istnieją merytoryczne i formalne różnice między polityką europejską a wewnętrzną (krajową);
- pierwszorzędnym przedmiotem zainteresowania i troski Polski w stosunkach międzynarodowych i integracji europejskiej są kwestie bezpieczeństwa i przetrwania (tylko państwa mogą zapewnić światu pokój i dobrobyt);
- interes Polski może być też definiowany w kategoriach siły/potęgi;
- Polska w UE musi opierać się na sobie, na budowaniu swego miejsca w systemie poprzez maksymalizację swego oddziaływania i wpływu;
- interesem Polski jest zapewnienie sobie możliwości przetrwania oraz maksymalizacja niezależności, siły i wpływów;
- anarchia jest immanentną cechą struktury systemu integracyjnego – dlatego też stosunki między państwami (w tym z Polską) w UE kształtują się w warunkach ciągle obecnego konfliktu interesów, rywalizacji i trudności w osiąganiu kompromisu (Sałajczyk, 1994, s. 52);
- Polska dąży do maksymalizacji własnej siły i potencjału w przekonaniu, że atrybuty siłowe pozwalają maksymalnie zabezpieczyć narodowe interesy i niezależność;
- UE nie jest samodzielnym podmiotem stosunków międzynarodowych, a jedynie formą wielostronnej współpracy państw (w tym Polski) służącej realizacji ich interesów.

4.3. Konieczność kompromisu między idealizmem a realizmem

Z uwagi na powyższe, dochodzimy do istotnego wniosku badawczego, że aktualny rozwój sytuacji w UE (ze szczególnym uwzględnieniem okresu 2004–2014) skutkujący rozpadem dotychczasowego ładu/porządku sprawił, iż „zero-jedynkowy” wybór pomiędzy modelem eksplanacji realistycznej i idealistycznej w nauce o polskiej polityce europejskiej musi zostać zanegowany i uznany za oderwany od rzeczywistości. Jedyną alternatywą jest postmodernistyczna koniunkcja między idealizmem a realizmem. A tym samym wykorzystywanie przez Polskę koncepcji i narzędzi integracyjnych pochodzących z obu światów.

Bez wątpienia w badanym okresie w polskiej polityce europejskiej dominowało podejście idealistyczne z pierwiastkami realistycznymi. Co wydaje się zupełnie naturalne w tak zdefiniowanej niedojrzałej sytuacji Polski. Tendencja ta zupełnie odwróciła się po 2014 r.

5. PROGRAMOWANIE POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ. PRÓBA ZASTOSOWANIA UJĘCIA BEHAWIORALNEGO

5.1. Programowanie polskiej polityki europejskiej

Zastanawiając się nad kwestią programowania polskiej polityki europejskiej, należy założyć, że nasz kraj dąży do zmiany swej pozycji w UE, jeżeli spodziewa się, że korzyści przewyższą ewentualne straty. Zmiany mogą dokonywać się na wiele sposobów, np. poprzez wzmocnienie ekonomiczne i polityczne. W tym przypadku osiągnięcie stanu równowagi między stratami i korzyściami sprawia, że wzrasta tendencja do utrzymania *status quo*.

Analiza polskiej polityki europejskiej w okresie badawczym 2004–2014 wykazała, że dla programowania polskiej polityki europejskiej optymalnym rozwiązaniem jest wykorzystanie obu podejść idealistycznego i realistycznego poprzez rozwinięcie badawcze w postaci paradygmatu behawioralnego, który podkreśla szczególną relację, a nawet zależność pomiędzy interesami państwa polskiego a zmianą lub zakłóceniami w systemie UE. W nurcie behawioralnym interes Polski pozostaje w ścisłej relacji z oczekiwaniami innych państw i instytucji UE czy też z współzależnościami między nimi. Koncentrujemy się tu na obserwacji zachowań (także obserwacji uczestniczącej – jak Autor niniejszego tekstu) aktora krajowego w różnego rodzaju unijnych układach i powiązaniach, jego akcji i reakcji w środowisku UE, na formalnych i nieformalnych interakcjach oraz oddziaływaniu powiązań integracyjnych.

5.2. Behawioryzm a analiza polskiej polityki europejskiej

Behawioralne metody i koncepcje badawcze zgrupowano w trzech podstawowych teoriach: teorii systemów, teorii więzi i teorii pola. Teorie te wpisują się w proces odchodzenia od statycznych interpretacji rzeczywistości integracyjnej na rzecz jej dynamicznego ujęcia, z uwzględnieniem już nie tylko państwa polskiego, ale także aktorów niepaństwowych. Teoria pola, zwana inaczej analizą czynnikową, definiuje rzeczywistość unijną jako dynamiczne pole oddziaływujących na siebie czynników (np. politycznych, ekonomicznych, ale i psychologicznych oraz etycznych), współdziałających lub współzawodniczących ze sobą. Zachowania Polski analizuje się tu w relacji do poszczególnych elementów pola (środowiska) czy też dominujących w nim postaw (Łoś-Nowak, 2000, s. 53). W teorii więzi natomiast zakłada się, że uczestnicy integracji europejskiej połączeni są różnego rodzajami zależnościami, powiązaniem, które przenikają zarówno do systemów politycznych państw, jak i systemu integracyjnego.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe założenia można przyjąć, iż zaproponowana tu nowa wirtualna, przestrzenna (trójwymiarowa – wielowymiarowa), a zarazem transcendentna (wykraczająca poza zasięg dotychczasowych ujęć, doktryn i koncepcji) metoda analizy polskiej polityki europejskiej wpisuje się w próbę innowacyjnego badania i analizowania współczesnych uwarunkowań funkcjonowania państwa w systemie Unii Europejskiej. Do tego dochodzi postulat projektowania polityki europejskiej opartej na dialektycznym jej rozwoju z ekspozycją następujących po sobie

stanów: kryzys – równowaga (homeoreza) – wytrącenie ze stanu równowagi i nowy kryzys – powrót do stanu równowagi/nowa równowaga.

W tym miejscu nie można też nie uwzględnić innych eksperymentalnych odniesień analityczno-badawczych opartych na podziale krajowej polityki europejskiej na egzogenną – pochodzącą z zewnątrz (z systemu UE) i endogenną – pochodzącą z wewnątrz (tu: z systemu politycznego państwa polskiego). Taki podział prowadzi do rozważań nad teorią ambiwalencji, tj. teorią oscylacji między stanami przeciwnymi, z pozoru wykluczającymi się, ale rzeczywiście wzajemnie się warunkującymi. Stanami wywoływanymi sprzecznością pomiędzy ekspozycją interesu własnego w wewnętrznej polityce europejskiej a koniecznością uwzględniania interesu innych podmiotów UE (państw i instytucji).

Należy też podkreślić, iż alternatywne, behawioralne podejście do konceptualizacji polskiej polityki europejskiej prowadzi do odautorskiej koncepcji transpozycji państwa polskiego i jego meta-polityki wobec i w UE (sumy jednocześnie wielu polityk) w oparciu o koncepcję „wielości pól”, którą nazwać też można koncepcją transpozycji państwa lub pozycjonowania państwa w systemie własnej polityki europejskiej i w nadsystemie UE (Bueno de Mesquita, 2010). Oparta jest ona na założeniu, iż Polska operuje jednocześnie w różnorodnych przestrzeniach (umownie nazywanych polami lub lepiej: przestrzeniami). Należy zatem skoncentrować się na kilku z nich. Pierwsze z nich dotyczy interakcji zachodzących między państwem polskim a UE. Drugie natomiast dotyczy interakcji tylko między Polską a innym państwem w UE. Trzecie dotyczy interakcji między innymi państwami a Polską (w ujęciu zbiorowym) w UE. Czwarte wiąże się z relacjami między Polską a instytucjami UE. Piąte obejmuje interakcje między państwem polskim a podmiotami transnarodowymi (np. korporacje międzynarodowe, ruchy międzynarodowe (np. ekologiczne), kościoły i grupy religijne, partie polityczne (o charakterze regionalnym np. Europejska Partia Ludowa lub partie zrzeszone w międzynarodówkach), międzynarodowe centrale związków zawodowych). Szóste odnosi się do relacji „wewnętrznych” pomiędzy organami władzy Polski (w tym rządu i Sejmu RP) odpowiadającymi za kształtowanie polityki europejskiej. W tym przypadku państwo wchodzi w interakcje ze swym wnętrzem: organami państwa (rząd, parlament i sądy) oraz narodem (społeczeństwem – zbiorem narodowych obywateli UE).

W każdym z tych kilku, powyżej wymienionych pól, pozycja (rola, funkcja) państwa polskiego zmienia się. Pod ich wpływem zmienia się też jego polityka w i wobec UE. Poza tym we wszystkich tych przestrzeniach cały czas mamy do czynienia z różną siłą i częstotliwością wzajemnych oddziaływań (Czachór, Krasuski, 2010, s. 39–47).

Realizowany projekt wykazał, że bez wątpienia intensywność i jakość interakcji w jakich pozostaje Polska wiąże się ze stopniem (wielkością) kompetencji, które są mu pozostawione do dyspozycji. Na dodatek jakość i intensywność aktywności państwa, w każdej z przestrzeni, przesądza ostatecznie o efektywności krajowej i zagranicznej polityki europejskiej Polski, a tym samym o miejscu (sile) państwa w systemie UE. Poza tym w każdej z nich państwo polskie postępuje w stosunku do zaistniałej sytuacji, w oparciu o podobny schemat: temat – cel – rezultat plus stosowne dla ich osiągnięcia metody. Behawioryzm i jego elementy przychodzą tu z pewnością z koncepcyjną pomocą.

6. ZAKOŃCZENIE. UJĘCIE KRYTYCZNE

Ciągle aktualne pozostaje przekonanie, że polskim aspiracjom, aby stać się pełnym i poważnym członkiem Unii Europejskiej nie towarzyszyła wystarczająco pogłębiona refleksja o korzyściach, ale też o kosztach i skutkach zaniechania starań w tym zakresie. Z założenia integrację Polski z UE wiązało się z szansami, potencjałem dodatnim a tym samym samorzutnie wytwarzaną „wartością dodaną” akcesji. Nie prowadzono pogłębionych analiz alternatyw w postaci „przegrania integracji”, świadomego lub nieświadomego pozostania albo poza nurtem integracji europejskiej albo na obrzeżu (peryferiach) Unii Europejskiej. Podejście to należało brać pod uwagę, gdyż członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymagało i nadal wymaga wyrzeczeń i konsekwencji w procesie unifikacji i harmonizacji w sferze polityki, gospodarki i prawa. Szczególnie w sytuacji, gdy UE znalazła się w kryzysie egzystencjalnym wzmocnionym lękiem przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa osobistego (terroryzm) i walką o społeczno-ekonomiczne przetrwanie.

A priori uznawano, że integracja Polski z Unią opiera się wciąż na przekonaniu, że jest to proces, który przyniesie korzyści obu stronom. System weryfikacji, monitoringu i ewaluacji przebiegu integracji oparty na mechanizmach i instrumentach wyprzedzających negatywne konsekwencje akcesji nie został właściwie wdrożony. Po akcesji zbyt duży nacisk położono na modernizacyjny, finansowy aspekt członkostwa, sprawiając wrażenie, że setki miliardów złotych unijnego wsparcia są istotą integracji europejskiej. Edukacja europejska w szkołach i na uczelniach przestała mieć jakiegokolwiek znaczenie. Zrezygnowano z wielu działań i inicjatyw w tym zakresie, uznając, że cel jakim jest członkostwo w UE został osiągnięty.

Zapomniano, że korzyści wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej mają charakter polityczny, gospodarczy i społeczny. Zapomniano, że korzyści natury politycznej to głównie udział w budowaniu „coraz ściślejszej unii (związku) między narodami Europy”. Udział ten realizowany miał być m.in. poprzez aktywne uczestnictwo w europejskim systemie zarządzania, w działalności instytucji i agend Unii Europejskiej we wszystkich jej przestrzeniach prawnych (zwanych umownie filarami). Zapomniano, że dzięki temu możliwe jest zwiększenie stabilności systemu demokratycznego w Polsce oraz upowszechnienie norm i wartości wywodzonych z funkcjonowania europejskiej sfery publicznej. Nie pamiętano, że korzyść polityczna miała polegać również na ściślejszym budowaniu związków Polski z resztą Europy (także tą, która nie jest częścią Unii Europejskiej) na poziomie indywidualnym, lokalnym i regionalnym. Regiony w kontekście przystąpienia Polski do Unii zostały wzmocnione ich upodmiotowieniem szczególnie w sferze zarządzania środkami strukturalnymi. Zapomniano też, że w ujęciu jednostkowym akcesja do UE stworzyła Polakom (od 1 maja 2004 r. dysponujących obywatelstwem UE) możliwość uczestnictwa w znoszeniu przeszkód w zakresie swobodnego przemieszczania się, osiedlania i podejmowania pracy na terytorium UE (Narodowa, 1997, s. 4–6).

Nie pamiętano, że korzyści natury gospodarczej to udział we wspólnotowym Rynku Wewnętrznym z rozwijającą się swobodą przepływu towarów, usług i kapitału, a także pełen dostęp do transferów finansowych UE, stała komunikacja oraz napływ inwestycji i nowych technologii. Korzyści natury społecznej to pełne wdrożenie w Polsce standardów europejskich przede wszystkim w dziedzinie bezpieczeństwa wewnątrz-

nego, warunków pracy, zdrowia, edukacji, informacji i jakości życia. Dotyczy to także korzyści wynikających z wdrożenia europejskich norm ekologicznych obejmujących poprawę warunków życia, wdrożenie nowoczesnych technologii przyjaznych dla środowiska, opartych na racjonalnym zużyciu surowców i energii, jednocześnie poprawiających efektywność gospodarowania i pozwalających na uniknięcie scenariusza opartego na stałym naruszaniu równowagi biologicznej i ekologicznej (*Narodowa*, 1997, s. 4–7).

Uznając członkostwo w UE za stan naturalny nie zauważono, że rozważania na temat korzyści przybrać mogą relatywny charakter. Wcale nie idealistyczny i uniwersalistyczny, a partykularny, suwerenistyczny i populistyczny. Postmodernistycznie, co dla jednych jest zyskiem w postaci współuczestnictwa w procesach decyzyjnych Unii i Wspólnot Europejskich, dla drugih okazuje się być nieakceptowalnym kosztem/ryzykiem politycznym – np. przeniesienie części suwerennych kompetencji wykonywanych przez niektóre organy władzy państwowej na rzecz instytucji Unii Europejskiej. Podobnie rzecz się ma z oceną konsekwencji przejmowania dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*), a tym samym wszechogarniającą unifikacją i harmonizacją, w ramach których standardy nam narzucone wytwarzane były w systemie UE bez naszego udziału. Ta sama historia dotyczy roli Niemiec. Dla jednych to adwokat polskiej akcesji do UE, a dla drugih cyniczny hegemon realizujący poprzez integrację Polski swe partykularne interesy.

Przez 10 lat członkostwa Polski w UE wzrosły też aspiracje Polaków i świadomość wciąż peryferyjnego charakteru ich ojczyzny. Wielu uznało, że polskie władze nawet z pomocą UE nie są w stanie zaspokoić ich oczekiwań, realizując i sprzyjając interesom państw UE. Systematycznie rosła społeczna frustracja i odsuwanie się Polaków od wartości bliskich Europie. Nie byli w stanie nie zauważyć, że ta sama Unia Europejska, która wspiera finansowo Polskę dopuściła do kolejnych kryzysów, które postawiły jej sens pod znakiem zapytania. Na dodatek wielu dowiedziało się na przykładzie Brexitu, że opuszczenie Unii Europejskiej jest możliwe.

Badania projektowe wykazały, że włączenie Polski do europejskiego systemu zarządzania integracyjnego to proces wyjątkowo skomplikowany, któremu polskie władze (polskie partie polityczne, polskie elity) na poziomie koncepcyjnym i programowym generalnie nie sprostaly. Wyzwaniu nie sprostaly też unijne instytucje i duże państwa członkowskie, które potraktowały Polskę jak każdy inny kraj, nie uwzględniając jej nadzwyczajnie trudnej spuścizny politycznej, społecznej, gospodarczej i kulturowej (historycznej).

Członkostwo Polski w UE wymagało od wszystkich (aktorów politycznych w kraju i w UE) przezwyciężenia wielu sprzecznych i pozornie sprzecznych interesów i punktów widzenia. Niestety do przełamania tu nie doszło. Z jednej strony, Unia Europejska i jej instytucje poprzez traktat akcesyjny zobowiązały nas do przyjęcia jej porządku i zasad. Z drugiej strony, Polska jako członek UE miała i ma prawo oraz obowiązek przedstawiania i obrony swoich interesów. Pytaniem otwartym pozostaje jednak zakres i intensywność interakcji negatywnych i pozytywnych zachodzących na linii Bruksela–Warszawa. Otwartym dlatego, że w badanym okresie 2004–2014 nie udało się Polsce wypracować jednolitej i spójnej doktryny integracyjnej. Zabrakło klarownej wizji Europy i miejsca Polski w jej przestrzeni, która poddana byłaby nie tylko wewnętrznej, ale i międzynarodowej debacie.

Polityka europejska miała głównie płaski, reaktywny charakter. Jako kraj na arenie unijnej i globalnej staliśmy się zakładnikami wewnętrznych sporów i konfliktów, których początek sięga rozstrzygnięć ustrojowych III Rzeczypospolitej. Wyniki badań oraz niniejszy tekst, miejmy nadzieję, ukazał tę dialektykę i dychotomię wraz z jej koncepcyjnymi konsekwencjami.

Streszczenie

Z odwołaniem do tego co napisano powyżej, politykę integracyjną Polski w ramach Unii Europejskiej w ujęciu modernistycznym definiuje się jako wszelką przeszłą i przyszłą europejską aktywność państwa polskiego usytuowaną geograficznie, wykraczającą poza jego granice i mającą na celu ochronę narodowych interesów, zapewnienie bezpieczeństwa, promowanie dokonań państwa oraz wspieranie jego rozwoju. W tak szerokim rozumieniu polska polityka europejska obejmuje wiele kluczowych sfer funkcjonowania państwa głównie w takich kwestiach jak: gospodarka, bezpieczeństwo i obronność, społeczeństwo i demografia, edukacja i nauka, kultura, ekologia czy też migracje. Tak ujmowana polityka warunkowana jest przede wszystkim geo-historycznym położeniem państwa (co w przypadku Polski jest szczególnie ważne) uzupełnianym procesem pozyskiwania oraz dystrybucji środków/dóbr materialnych i niematerialnych.

Powyższy sposób definiowania polskiej polityki europejskiej wydaje się dziś jednak wysoce niewystarczający. Tym bardziej, że polityka europejska to nie tylko zbiór zewnętrznych działań, interakcji (akcji i reakcji), zachowań i zdarzeń służących realizacji celów podmiotów/aktorów tejże polityki w Unii Europejskiej. To także postmodernistyczna konstrukcja, a właściwie konfiguracja (układ elementów i stosunków, które podlegają ciągłej transpozycji i zmianie), sieć oraz system formalnie i nieformalnie zdefiniowanych funkcji, instytucji (aktorów/podmiotów), mechanizmów i procedur (*modus operandi*), a także ról tak potrzebnych we wspólnotowym i ponadpaństwowym zarządzaniu wszystkimi jej aspektami. Takie podejście prowadzi do koncentracji na wielu wymiarach i przestrzeniach polityki europejskiej państwa rozpatrywanych z punktu widzenia uwarunkowań (głównie przyczyn/motywów) określonych zachowań politycznych krajowych ośrodków decyzyjnych – głównie rządu i Sejmu, ale także ich interakcji z aktorami Unii Europejskiej (inne państwa, instytucje UE, transnarodowe grupy interesu i wpływu) oraz z poza-unijnym otoczeniem międzynarodowym.

Słowa kluczowe: polityka integracyjna Polski, Unia Europejska, modernizm, postmodernizm, idealizm, realizm, aktywność państwa polskiego, *modus operandi*, krajowe ośrodki decyzyjne, zachowania polityczne

Analysis of Polish European policy 2004–2014. Conceptual approach

Summary

With reference to what was written above the integration policy of Poland within the European Union in the modernist approach, it is defined as all past and future European activity of the Polish state geographically located, going beyond its borders and aimed at protecting national interests, ensuring security, promoting state achievements and supporting its development. In such a broad sense, Polish European policy covers many key areas of the functioning of the state, mainly in such matters as: economy, security and defense, society and demography, education and science, culture, ecology or migration. Such a policy is conditioned primarily by the geo-historical location of the state (which is particularly important in the case of Poland) supplemented by the process of obtaining and distributing tangible and intangible assets/goods.

However, the above method of defining Polish European policy seems to be insufficient today. All the more so because European policy is not only a set of external actions, interactions (actions

and reactions), behaviors and events serving the goals of actors/actors of this policy in the European Union. It is also a postmodern construction, or rather a configuration (a system of elements and relations that are subject to continuous transposition and change), a network and a system of formally and informally defined functions, institutions (actors/entities), mechanisms and procedures (*modus operandi*), as well as roles necessary in the community and transnational management of all its aspects. Such an approach leads to concentration on many dimensions and spaces of the European policy of the state considered from the point of view of conditions (mainly causes/motives) of specific political behaviors of national decision-making centers – mainly the government and the Sejm, but also their interaction with European Union actors (other countries, EU institutions, transnational interest and influence groups) and the non-EU international environment.

Keywords: integration policy of Poland, European Union, modernism, postmodernism, idealism, realism, activity of the Polish state, *modus operandi*, national decision-making centers, political behavior

Rozdział III.

***HIGH VS. LOW POLITICS* W POLSKIEJ POLITYCE EUROPEJSKIEJ: POMIĘDZY PODEJŚCIEM IDEOWYM A PRAGMATYCZNYM**

1. WSTĘP

Piętnaście lat po rozpoczęciu transformacji gospodarczej i politycznej, i dziesięć po złożeniu formalnego wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej, Polska przystąpiła oficjalnie do tego ugrupowania integracyjnego. Oznaczało to z jednej strony zamknięcie trudnego i żmudnego okresu aplikacji, negocjacji, implementacji standardów i rozwiązań, a także potwierdzania swojej zdolności i gotowości do partycypacji w (zachodnio-)europejskim projekcie integracji politycznej, ekonomicznej i kulturowej. Jednocześnie jednak data ta oznaczała początek nowego rodzaju wyzwań, nierzadko trudniejszych niż wcześniej: prowadzenia polityki europejskiej w warunkach członkostwa. To natomiast wiązało się z koniecznością nie tylko zdefiniowania i hierarchizacji celów oraz dobrania odpowiednich instrumentów ich realizacji, ale przede wszystkim wymagało całościowego i strukturalnego spojrzenia na dominujące w tym czasie oraz pożądane kierunki dalszego rozwoju Unii oraz miejsca i roli, jaką Polska miała w niej odgrywać. Polityka europejska w pierwszej dekadzie po przystąpieniu do Unii Europejskiej stanowiła więc nie tylko olbrzymie wyzwanie polityczne i organizacyjne. Była także praktycznym testem koncepcyjnym, zmuszającym kluczowych aktorów kreujących i implementujących politykę europejską w Polsce do krytycznego podejścia w zakresie określania priorytetów, a następnie ich operacjonalizacji i implementacji.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie kluczowych dylematów w projektowaniu polskiej polityki europejskiej w okresie 2004–2014. Pytanie badawcze osadzone jest w ówczesnej debacie politycznej i sprowadza się do kwestii dominacji podejścia ideowego bądź pragmatycznego w określaniu kierunków polskiej obecności i aktywności w Unii Europejskiej oraz wpływania na określony sposób dalszego rozwoju projektu integracyjnego. Operacjonalizacja powyższego problemu polegała na jego zredukowaniu do pytania o obecność i wagę elementów *high* i *low politics* w wizji polskiej polityki europejskiej. Dla odpowiedzi na to pytanie zaaplikowano określone podejście metodologiczne. Posłużono się analizą założeń polskiej polityki europejskiej, testując deklaracje polityczne kluczowych aktorów ówczesnych procesów decyzyjnych: exposé premierów rządów polskich we fragmentach poświęconych polityce zagranicznej.

Prezentowany tekst składa się z krótkiego wprowadzenia teoretycznego (*high vs. low politics*) i faktograficznego (sytuacja polityczna w Polsce) kontekstualizującego dalsze rozważania. Dalej następuje analiza dyskursu kierunków polityki zagranicznej

w kolejnych exposé w zakresie kluczowych idei osadzonych w logice interpretacyjnej przygotowanego aparatu koncepcyjnego. W ostatniej części dokonana zostaje prezentacja wniosków.

2. HIGH I LOW POLITICS ORAZ PODEJŚCIE IDEOWE I PRAGMATYCZNE DO PROCESÓW POLITYCZNYCH

Dla analizy polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 zdecydowano się posłużyć pojęciami *high* i *low politics*. Pomimo szerokiej debaty nad ich znaczeniem oraz silną, szczególnie w ostatnich latach, tendencją do klasyfikowania kolejnych obszarów życia publicznego jako *high politics* w miejsce ich wcześniejszego postrzegania jako *low politics* (Youde, 2016), pojęcia te stosunkowo trwale obecne są w naukach o stosunkach międzynarodowych i procesach politycznych.

Czym są więc *high* i *low politics*? W ujęciu neofunkcjonalnym różnica między *high politics* i *low politics* definiowana jest najczęściej poprzez odniesienie odpowiednio do kwestii siły i pozycji państwa oraz do kwestii ekonomicznych i rozwojowych, zakładając, że te drugie zawierają większy potencjał dla wspólnego osiągania celów (Gehring, 1996, s. 228–229). W paradygmacie realistycznym, *high politics* obejmują kwestie militarne, dyplomatyczne i związane z bezpieczeństwem, takie jak rozwój zasobów militarnych, taktyk wojennych, itp. *Low politics* natomiast odnoszone są przede wszystkim do działań międzynarodowych na rzecz regulacji i promocji handlu i wymiany (Wettlaufer, 2006, s. 2). Analizując procesy integracyjne, warto odnotować, iż rozszerza się czasami zakres pojęcia *high politics* na procesy ekonomiczne, gdzie pojęcie to obejmuje kwestie związane z integralnością ekonomiczną państw. Implikuje to użycie instrumentów takich jak polityka monetarna, kursy wymiany itp., do kreowania rozwoju ekonomicznego i stabilności ekonomicznej (Holm, 2000, s. 1).

Jak pokazują liczne analizy, podział na klasycznie rozumiane *high* i *low politics* wyznacza granice integracji europejskiej, gdzie państwa członkowskie preferują utrzymanie pierwszych w narodowych rękach, drugie natomiast dużo łatwiej podlegają uwspólnotowieniu (Brein, 2008, s. 5). Pierwsze wyznaczane są przez wewnętrzne i zewnętrzne kwestie bezpieczeństwa (włączając w to nierzadko bezpieczeństwo ekonomiczne), drugie przez czynniki o gospodarczym i kulturowym charakterze, niezagrożające istnieniu państwa i narodu.

Drugi z wymiarów dotyczy ideowego bądź pragmatycznego nastawienia do polityki europejskiej. Rodzi się pytanie o dominację w polskim przypadku elementów nastawionych na wartości, pryncypia i zasady bądź też na elementy praktyczne, związane z interesami i bieżącymi problemami. Debata ta połączona jest z inną, kategoryzującą uniwersalizm i partykularyzm w polityce europejskiej. W pracach Zbigniewa Czachóra współczesny uniwersalizm integracyjny opisywany jest jako „neokantowska koniunkcja wiecznego pokoju i politycznego spokoju” bazującego na politycznej równowadze i stabilnym rozwoju, i wpisana do porządku traktatowego Unii Europejskiej. Partykularyzm podkreśla natomiast samodzielności i niezależność, koncentruje się na własnych korzyściach (Czachór, 2014, s. 14–15).

Przedstawione pokrótce elementy pozwalają na zbudowanie ramy koncepcyjnej w postaci matrycy kategoryzującej elementy empiryczne, których analiza jest przed-

miotem dalszych rozważań. Elementy polityki europejskiej mogą więc w modelowej postaci przynależeć do *high* lub *low politics* i mieć w każdym z tych obszarów wymiar ideowy bądź pragmatyczny. Dla jasności wyводу natomiast, konieczne jest poprzeczenie ich przedstawieniem instytucji *exposé* oraz opisem polskiego kontekstu politycznego w analizowanym okresie.

3. KONTEKST POLITYCZNY I INSTYTUCJA EXPOSÉ

Kluczową rolę w zrozumieniu dalszej części rozważań wydaje się być znaczenie *exposé* wygłaszanych przez premierów na chwilę przed głosowaniem wotum zaufania, w kształtowaniu polityki państwa, w tym także polityki europejskiej państw członkowskich Unii. W badaniach nad tym obszarem dominują dwa podejścia. W rozważaniach politologów oraz specjalistów od komunikacji jest ono z jednej strony postrzegane jako forma autoprezentacji z silnym elementem symbolicznym i perswazyjnym, zawierająca zestaw elementów służących do konstruowania rzeczywistości z pomocą określonego zestawu dyskursów. Stanowi więc element debaty publicznej i komunikacji politycznej z zastosowaniem określonego stylu (Grzelak, Piniarski, 2014). Analizuje się tutaj, nierzadko z perspektywy językoznawczej lub socjologicznej, elementy formy, takie jak symbolika, metaforyka, pojęcia kluczowe, itd. (Siewierska-Chmaj, 2005). Z drugiej, jak zauważa w swojej analizie Konrad Kubala, „*exposé* zaliczane jest najczęściej do obszaru działania politycznego odnoszącego się do wymiaru *policy*, dotyczącego treści działań politycznych zmierzających do kształtowania różnych politycznych aren, realizowanych przede wszystkim przez członków władz i urzędników służby cywilnej. Działanie to przejawia się w takich obszarach jak polityka wewnętrzna, zagraniczna, gospodarcza, społeczna itp. W ramach planowania zadań i programów władz artykułowane są zasadnicze cele tego typu retoryki politycznej, do których należą: polityczne uzasadnianie, udzielanie instrukcji politycznych oraz przeciąganie partnerów politycznych na swoją stronę” (Kubala, 2012, s. 28). Celem każdego *exposé* jest więc nie tylko przekonanie audytorium, ale przede wszystkim skłonienie go do określonego działania (Dawidziuk, 2015). Podejście takie oznacza postrzeganie instytucji *exposé* nie tylko jako instrumentu dyskursywnego, ale jako narzędzie kreowania realnej polityki z określonymi celami i środkami ich realizacji. Takie będzie też rozumienie *exposé* w dalszej części analizy, dodatkowo zostanie odniesione ono do kreowania polskiej *European policy* i oparte na badaniu strukturalnym, koncentrującym się na kontekstualizowanej politycznie treści.

Exposé wygłaszane w Polsce w badanym okresie związane były bezpośrednio ze zmianą lub kontynuacją polityczną będącą efektem wyborów parlamentarnych. W okresie 2004–2014 sześciokrotnie proszący o wotum zaufania premierzy wygłaszali *exposé*¹. Do maja 2004 roku Polską rządziła lewicowo-ludowa koalicja Sojusz Lewicy

¹ *Exposé* Marka Belki wygłoszone zostało dniu 14 maja 2004 roku, nie uzyskał on jednak wotum zaufania. Udało się to dopiero w czerwcu 2004 roku po kolejnym *exposé* wygłoszonym 24 czerwca 2004 roku. W październiku drugi rząd Marka Belki otrzymał ponownie wotum zaufania w głosowaniu Sejmu. W niniejszym opracowaniu analizie poddano obydwa *exposé*. W drugim premier zadeklarował, że „podstawą wniosku o wotum zaufania jest w zasadniczych zarysach ten sam program,

Demokratycznej–Polskie Stronnictwo Ludowe, dwukrotnie pod wodzą Marka Belki. Od października 2005 roku prawicowo-populistyczna koalicja Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligii Polskich Rodzin pod przywództwem Kazimierza Marcinkiewicza, a następnie Jarosława Kaczyńskiego. Od listopada 2007 do 2015 roku natomiast centroprawicowa, liberalna koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, dwukrotnie z Donaldem Tuskiem jako premierem, zastąpionym następnie przez Ewę Kopacz (tabela 1).

Tabela 1

Premierzy Rzeczypospolitej Polskiej wygłaszający exposé w latach 2004–2014

Nr	Premier	Rząd	Data exposé
1	Marek Belka	2004–2005	14 maja 2004 24 czerwca 2004
2	Kazimierz Marcinkiewicz	2005–2006	10 listopada 2005
3	Jarosław Kaczyński	2006–2007	19 lipca 2006
4	Donald Tusk	2007–2011	23 listopada 2007
5	Donald Tusk	2011–2014	18 listopada 2011
6	Ewa Kopacz	2014–2015	1 października 2014

Źródło: Opracowanie własne

Po nakreśleniu ram teoretycznych oraz kontekstualizacji problemu, kolejny fragmenty analizy zawiera zestawienia najważniejszych elementów polskiej polityki europejskiej na poziomie deklaracji premierów przedstawionych w exposé.

4. POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA W EXPOSÉ PREMIERÓW

Badanie polskiej polityki europejskiej w formacie prezentowanym w exposé dokonana została w oparciu o analizę tematyczną. Przegląd tekstów zaowocował wyodrębnieniem szeregu tematów, do których odnosili się premierzy przynajmniej w dwóch wystąpieniach. Poniższa sekcja prezentuje kluczowe elementy polskiej polityki europejskiej w układzie tematycznym, odniesionym do *high* i *low politics*.

4.1. *High politics*

Kluczowym elementem silnie obecnym w wizjach polskiej polityki europejskiej było klasycznie rozumiane bezpieczeństwo. Przynależące do obszaru *high politics* lokowało się głównie w wymiarze pragmatycznym, jednakże z pewnymi odniesieniami ideowymi.

Marek Belka deklarował, że Polska będzie „konstruktywnie wpływać na kształt Wspólnej Polityki Zagranicznej i Polityki Bezpieczeństwa. Polsce zależy na tym, żeby Unia utrwalała swoją tożsamość jako silny podmiot polityki globalnej, by mówiła jed-

o którym mówiłem obszernie 14 maja”. W praktyce został on uzupełniony jednak o kilka elementów. Z uwagi na ten fakt w bibliografii oba exposé Marka Belki – w odróżnieniu od tych wygłoszonych przez Donalda Tuska – oznaczone są tym samym numerem z literą „a” i „b”.

nym głosem w międzynarodowych debatach” (Exposé 1a). Kazimierz Marcinkiewicz wskazywał natomiast, że „priorytetowym dla realizacji polskich interesów jest obszar euroatlantycki. Integracja w strukturach Unii Europejskiej jest gwarantem naszego rozwoju i dobrobytu, a sojusz ze Stanami Zjednoczonymi w ramach NATO – gwarantem bezpieczeństwa. Obydwie opcje, europejska i atlantycka, nie powinny ze sobą konkurować, lecz muszą się wzajemnie uzupełniać i harmonizować. To wymóg polskiej racji stanu. [...] Obecne wyzwania polityki światowej, takie jak globalizacja, czy terroryzm, narzucają ścisły sojusz pomiędzy Unią Europejską i USA. Jest on podstawowym warunkiem globalnej stabilizacji. Polska może odegrać poważną rolę w tym dziele zbliżenia” (Exposé 2). Dodatkowo „Polska będzie nadal aktywnym i solidarnym członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego i europejskich struktur obronnych” (Exposé 2). Donald Tusk stawiał na wzmacnianie zdolności Unii Europejskiej w zakresie polityki zagranicznej i obrony, podkreślając znaczenie misji w Czadzie i Darfurze. „Aby wypełnić to zadanie i wzmocnić swoją rolę w rozwiązywaniu problemów świata Unia Europejska potrzebuje znaczącego zaangażowania Polski. I to zaangażowanie chcemy naszym partnerom w Unii Europejskiej okazać” (Exposé 4). Polityka bezpieczeństwa jest więc motywowana partykularnie i osadzona, szczególnie w podejściu konserwatystów w strukturach euroatlantyckich, nie europejskich. Jednakże panuje przekonanie o jej ogólnoeuropejskim i kolektywnym charakterze, co nadaje temu obszarowi dyskurs ideowy.

Szczególnym i ważnym elementem bezpieczeństwa w polityce europejskiej Polski były kwestie bezpieczeństwa energetycznego i energii. Ponownie elementy te postrzegane były przez rządzących jako część *high politics*.

Kazimierz Marcinkiewicz deklarował w swoim exposé, że Polska będzie zabiegała „o wspólną politykę energetyczną UE, ale jednocześnie będziemy stanowczo bronić polskiego bezpieczeństwa energetycznego. Skorzystamy w tym względzie ze wszystkich naszych praw” (Exposé 2). W podobnym tonie przemawiał Jarosław Kaczyński: „Przyjdzie taki czas, w którym nasza, oparta głównie o węgiel brunatny, energetyka będzie już bardzo trudna do przyjęcia w Unii Europejskiej ze względu na ochronę środowiska. Czy nie powinniśmy już dzisiaj myśleć o energetyce atomowej? W Unii Europejskiej jest odpowiednia technologia. Dysponują nią przede wszystkim Francuzi. Opada powoli histeria wokół tej energetyki. I są wszelkie szanse, żebyśmy w tej sprawie nie byli ciągle z tyłu, byśmy nie byli tylko zawsze immunitatorami, możemy gdzieś być, jeśli nie w samej czołówce, to w każdym razie w pierwszej grupie” (Exposé 3). Ale też „musimy w ramach rozwiązań Unii Europejskiej zachować możliwość podejmowania własnych decyzji [...], konieczność ta wynika [...] choćby z kwestii energetycznych” (Exposé 4). Donald Tusk deklarował, że „Polsce zależy na tym, by bezpieczeństwo energetyczne Europy opierało się na solidarności całej Unii Europejskiej, a nie podlegało wpływom doraźnych interesów i korzyści wynikających z politycznego czy ekonomicznego egoizmu” (Exposé 4). Ewa Kopacz natomiast podkreślała, że Polska „będzie zabiega[ć] o to, żeby UE wcieliła w życie ideę solidarności energetycznej. Dlatego też musimy aktywnie wspierać budowę unii energetycznej [...] popieranej przez większość europejskich liderów. Nie można godzić się na sytuację, w której Polska i inne państwa regionu są skazane na łaskę i niełaskę zewnętrznych dostawców gazu, którzy uzależniają dostawy lub cenę surowca od bieżących celów politycznych. [...] Zdajemy sobie sprawę, jak ważna jest ochrona środowiska. Na paż-

dziennikowym szczycie Unii Europejskiej rozpatrywany będzie nowy plan redukcji emisji gazów. Mój rząd nie zgodzi się na nowe koszty i wyższe ceny usług dla konsumentów” (Exposé 4).

Z uwagi na kluczowy charakter dostaw energii spoza Unii Europejskiej dla bezpieczeństwa oraz gospodarkę opartą na własnych paliwach kopalnych, Polska postrzegała ten obszar w kategorii *high politics*. Ponownie pragmatyzm dominował w tym podejściu, jednakże liberałowie osadzali go w ideowym podejściu do solidarności europejskiej i regionalnej w duchu uniwersalistycznym, podczas gdy konserwatyści podchodzili do kwestii w duchu partykularnym.

Bardzo podobnie kształtowany był kolejny komponent polskiej polityki europejskiej – relacjami ze wschodem. Sytuowana w logice *high politics* wydaje się ona silnie pokazywać pragmatyczne podejście do bezpieczeństwa z pewnymi elementami ideowymi w tle.

Jarosław Kaczyński deklarował, że „nieodmiennie opowiadamy się za rozszerzeniem Unii Europejskiej o Ukrainę. To jest kwestia pełności Unii. To jest kwestia jej bezpieczeństwa” (Exposé 3). Donald Tusk podkreślał, że „Polska ma uzasadnioną ambicję współkształtować wymiar wschodni Unii Europejskiej. Wychodzimy z założenia, że poszerzenie obszarów bezpieczeństwa, współpracy i demokracji w tym właśnie kierunku będzie miało zasadniczy pozytywny wpływ na naszą przyszłość i na los całej Europy” (Exposé 4). Relacje ze wschodem uważane były za podstawę bezpieczeństwa Polski, liberałowie starali się w dużo większym stopniu niż konserwatyści realizować ją w uniwersalistycznym duchu współpracy z innymi aktorami.

Kolejnym elementem należącym do *high politics* była kwestia solidarności europejskiej, polscy premierzy odwoływali się do niej wielokrotnie. Element ten, z natury o ideowej specyfice, był jednak często pragmatyzowany poprzez odniesienie do konkretnych korzystnych dla Polski i pożądanых przez nią rozwiązań.

Kazimierz Marcinkiewicz wzywał do solidarności europejskiej, argumentując, że „od pewnego czasu dyskusja nad przyszłością integracji europejskiej znalazła się w poważnym impasie. Sądzę, że przyczyną tego stanu rzeczy jest zapomnienie o nadrzędnej zasadzie integracji – zasadzie solidarności. W ciągu najbliższych miesięcy spotykając się z przywódcami państw Unii będę namawiał do stałego stosowania tej zasady” (Exposé 2), odnosząc ją w dalszej części wypowiedzi do polityki energetycznej. Donald Tusk deklarował wolę, „abyśmy wśród zbiorowych wartości, które fundują wspólnotę międzynarodową, tak nam bliską, żebyśmy podkreślali coś, co jest polską marką w Europie i na świecie. A więc wspólnotową solidarność” (Exposé 4). Tak on, jak i Ewa Kopacz odwoływali się do solidarności energetycznej (Exposé 4, Exposé 6).

O ile solidarność europejska wykazywała charakter uniwersalistyczny, o tyle kolejny element polskiej polityki europejskiej, pozycja Polski w Unii Europejskiej miała z natury charakter partykularny, mieszczący się w *high politics* i podejściu pragmatycznym. Jarosław Kaczyński deklarował, że Polska będzie „zabiegać o to, żeby rozszerzenie Unii Europejskiej oznaczało [...] realne rozszerzenie zakresu podmiotów, które uczestniczą w decyzjach. Odróżniam realne i formalne, bo czym innym są różnego rodzaju mechanizmy formalne, a czym innym są mechanizmy realne. My chcemy uczestniczyć w tych mechanizmach realnych” (Exposé 3). Donald Tusk zaznaczył, że „Chcemy wewnątrz Unii Europejskiej realizować polskie interesy, ale chcemy także, i to jest zadanie bardzo ambitne, prezentować polską

wizję dalszego rozwoju całej Unii Europejskiej. [...] Polska nie była i na pewno nie będzie kopciuszkiem w Unii Europejskiej. Polska będzie kluczowym aktorem na scenie europejskiej, a co za tym idzie – na scenie światowej” (Exposé 4). Cztery lata później mówił iż nie ma „dylematu politycznego czy być w centrum Europy, czy być na jej peryferiach. [...] Prawdziwym dylematem dla Polski jest jak być w centrum Europy, jak być realnym, głównym graczem na scenie europejskiej, a nie jak z powodu kryzysu znaleźć się na marginesie, na peryferiach, albo poza Unią Europejską”. A „dzisiaj o tej pozycji, także politycznej pozycji w Unii o realnej sile państwa decydują finanse. Zarówno zamożność jego obywateli, ale także kondycja, stabilność finansowa państwa [...]”. Wynika z tego, że Polska chcąc „odgrywać adekwatną do [swoich] aspiracji i możliwości rolę w Europie musi [...] być przede wszystkim siln[a]. Dzisiaj często słyszy się o trudnym do zaakceptowania koncercie mocarstw w Europie. Dzisiaj przy tym europejskim stole jak powiedział jakiś dowcipny polityk, przy tym politycznym obiedzie albo jest się przy stole, albo jest się w karcie dań. Polska musi być i będzie przy stole” (Exposé 5). A „[...] Polska może być w wielu sprawach najlepsza w Europie, może być liderem w sprawach” (Exposé 5). W podobnym tonie wypowiadała się Ewa Kopacz, podkreślając, że „[...] jednym z największych celów [jej] rządu będzie umacnianie [polskiej] pozycji w Unii Europejskiej. Dzięki przewidywalnej i jasnej polityce ostatnich lat Polska weszła do europejskiej pierwszej ligi i zaczęła odgrywać odpowiadającą jej aspiracjom rolę. Nasz kraj będzie usilnie zabiegać o jak najszybsze podpisanie umowy o wolnym handlu i inwestycjach między UE i USA” (Exposé 6).

4.2. *Low politics*

Zagadnieniem silnie obecnym w exposé kolejnych premierów była internalizacja zagadnień europejskich, sprowadzająca się w praktyce do wewnętrznej „konsumpcji” członkostwa w zakresie wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej dla rozwoju gospodarczego. Polityka europejska transponowana była w efekcie do polityki rozwojowej. Element ten osadzony był w schemacie *low politics* i stanowił przykład bardzo pragmatycznego podejścia do wizji członkostwa.

I tak element ten zajmuje obszerne fragmenty wizji rządów Marka Belki. Zwracał on uwagę na szeroki katalog problemów wewnętrznych, obejmujących między innymi bezrobocie, biedę, korupcję, złe funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia itd. Ich rozwiązaniu sprzyja „członkostwo w Unii Europejskiej, [które] otwiera dostęp do funduszy na inwestycje i modernizację. Będzie niewybaczalnym błędem, jeżeli nie zdołamy w pełni wykorzystać tej szansy” (Exposé 1a). Konieczna jest więc „pełna mobilizacja dla osiągnięcia maksimum korzyści z pierwszego roku członkostwa w Unii, w tym: pełne wykorzystanie dopłat do rolnictwa, funduszy przeznaczonych na rozwój, zwłaszcza regionów najbiedniejszych oraz innych środków unijnych [...]” (Exposé 1a). Polska ma „niepowtarzalną szansę w postaci środków z Unii Europejskiej. To są nasze pieniądze. W ciągu najbliższych dwóch i pół roku, musimy wykorzystać najlepiej jak potrafimy ogromną kwotę ponad 80 mld złotych. [...] Takiego impulsu rozwojowego nigdy jeszcze w Polsce nie było. Rzecz w tym, by środki kierować tam, gdzie buduje się z pożytkiem, gdzie rozwój napędza rozwój” (Exposé 1a). A dotyczy

to obszarów od kapitału ludzkiego, poprzez infrastrukturę, rolnictwo, edukację a na kulturze kończąc. „Czas świętowania [...] się [...] skończył” (Exposé 1b).

Ta argumentacja była praktycznie nieobecna w exposé Kazimierza Marcinkiewicza. Jarosław Kaczyński, wykorzystał ją również bardzo skromnie, deklarując, że pewne obszary, takie jak na przykład pomoc społeczna będą rozwijane ze środków Unii Europejskiej (Exposé 3). Zostały one określone jako istotna pomoc rozwojowa (Exposé 3). Temat ten ponownie nieco szerzej podniósł Donald Tusk w 2007 roku, zwracając uwagę, „jak wielką historyczną szansą dla Polski są fundusze Unii Europejskiej, [które dodatkowo stanowią] jeden z kluczy do osiągnięcia tego podstawowego celu [...] dogonienia, jeśli chodzi o wzrost gospodarczy i poziom życia naszych obywateli, europejskiej czołówki” (Exposé 4). Mają one stanowić element postępu cywilizacyjnego, przede wszystkim na wsi.

Wykorzystanie funduszy unijnych jako element polityki europejskiej Polski stanowi istotny argument planów politycznych na początku pierwszej dekady polskiego członkostwa, następnie wyraźnie słabnie. Z czasem w jego miejsce pojawia się argument zasadności i wagi walki o zagwarantowanie środków w kolejnych perspektywach budżetowych, jako gwaranta dalszego rozwoju. Jarosław Kaczyński podkreślił jednak, że „pomoc to może nie jest dobre słowo. Nam się to należy. Historia tak biegła, że to się nam naprawdę należy” (Exposé 3). Ewa Kopacz zauważała osiem lat później, że Polska zyskała „[...] w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej ponad 400 mld złotych na rozwój [...] w latach 2014–2020. To rekordowa kwota w historii Europy. Łącznie z tym, co otrzymaliśmy w poprzedniej perspektywie, możemy śmiało powiedzieć, że otrzymujemy o wiele większą szansę niż ta, którą dostała Europa Zachodnia po II wojnie światowej w planie Marshalla” (Exposé 6). Pokazana zmiana ujawnia partykularne podejście do polityki europejskiej i stopniowe przechodzenie kwestii finansowo-pomocowych ze sfery wewnętrznej do zewnętrznej w polityce europejskiej.

W exposé znajdowały się także kolejne odniesienia do *low politics*, zazwyczaj w ujęciu pragmatycznym. Marek Belka deklarował, że „rząd będzie energicznie zabiegał o maksymalne zwiększenie dostępu do europejskiego rynku pracy” (Exposé 1a). Jarosław Kaczyński zwracał uwagę na wspólny rynek, „który nie jest wolny, niestety, ciągle nie jest wolny, nie jest w pełni wolny, sprawa dyrektywy usługowej jest tutaj wielce charakterystyczna” (Exposé 3). Donald Tusk ogłosił, że celem rządu jest „aby droga do wspólnej waluty była bezpieczna z punktu widzenia państwa i obywateli” (Exposé 4). Ewa Kopacz twierdziła, że „mamy prawo oczekiwać od Unii Europejskiej, że jej pomoc dla polskiej wsi w tym zakresie będzie adekwatna do strat, które ponosimy. Chcemy jasno i dobitnie stwierdzić: dotychczasowe propozycje Komisji Europejskiej nas nie zadowolają” (Exposé 6).

4.3. Pomiędzy *high* i *low politics*

Istotne miejsce w planowaniu polskiej polityki zajmował element tożsamościowy i normatywny, znajdujący się na pograniczu *high* i *low politics* o silnym zorientowaniu partykularnym w wydaniu konserwatywnym i z elementem uniwersalistycznym w liberalnym. Jarosław Kaczyński podkreślał, że ważnym jest „żeby Polska zachowała pełną suwerenność w sprawach kultury i obyczaju. Ustawodawstwo, regulacje prawne Unii Europejskiej nie obejmują tych spraw i nie powinny obejmować. Polska [...] chce

zachować tutaj swoją odrębność. Różnimy się, nie ma sensu tego faktu ukrywać, naszą obyczajowością od wielu innych krajów” (Exposé 4). Donald Tusk natomiast argumentował, że „silna Unia to Unia zintegrowana, to Unia zbudowana na solidnych podstawach, a solidne podstawy to wspólne wartości” (Exposé 4). Podobnie reprezentowana była kwestia traktatu konstytucyjnego i traktatu lizbońskiego. Marek Belka deklarował: „Chcemy, by doszło do porozumienia wokół traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej. Musi ono uwzględniać interesy wszystkich państw, przez co Traktat uzyska silną legitymizację narodową, a to pozwoli zakończyć kontrowersje w naszych stosunkach z niektórymi partnerami europejskimi” (Exposé 1a). Dalej wskazywał, „że szacunek dla historii nakazywał odnotować w preambule traktatu znaczenie tradycji chrześcijańskiej w Europie” (Exposé 1b). Donald Tusk natomiast argumentował, że „Silna Unia to Unia zintegrowana, [...] dlatego wspólnie z reprezentantami innych krajów członkowskich Unii Europejskiej podpiszę w najbliższych dniach traktat reformujący” (Exposé 4).

Także w obszarze pomiędzy *high* i *low politics* znajdowały się w analizowanych exposé relacje z konkretnymi partnerami w Unii Europejskiej. Marek Belka argumentował, „że potrafimy pozyskiwać dla naszego stanowiska inne kraje, a zarazem współdziałać na rzecz tego, co wspólne – spójności i solidarności Europy” (Exposé 1b). Jarosław Kaczyński deklarował, że Polska będzie „wykorzystywać własną pozycję, ale będziemy odwoływać się także do Trójkąta Weimarskiego i do Trójkąta Wyszehradzkiego” (Exposé 6). Donald Tusk pokazywał wagę relacji bilateralnych: „Chcemy zintensyfikować współdziałanie z Niemcami i Francją, bo tak jak do tej pory tak i w przyszłości, wtedy kiedy relacje między Warszawą, Berlinem a Paryżem są dobre to dobrze realizujemy polski interes w Unii Europejskiej” (Exposé 4).

5. ZAKOŃCZENIE

Przedstawiona powyżej analiza pozwala na nakreślenie określonego modelu wizji polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Większość kluczowych elementów lokowała się w obszarach *high politics*, lub interpretowane były w jej kontekście, część dotyczyła *low politics*. Dominowało też podejście pragmatyczne, nierzadko, szczególnie w przypadku przejawiającej tendencje uniwersalistyczne opcji liberalnej, osadzone w szerszym kontekście o ideowym charakterze (schemat 1).

Schemat 1. *High* i *low politics* odniesione do podejścia ideowego i pragmatycznego w polskiej polityce europejskiej

	Podejście ideowe	Podejście pragmatyczne
<i>High politics</i>	solidarność europejska	bezpieczeństwo
		polityka wschodnia
		pozycja Polski
	wymiar normatywny	relacje z partnerami w UE
<i>Low politics</i>		energia
		polityka rozwojowa
		kwestie ekonomiczne

Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowując przedstawione powyżej rozważania, warto zwrócić uwagę na elementy zmiany i kontynuacji widoczne w analizowanych exposé i wdrażanych na ich podstawie elementach polskiej polityki europejskiej.

Z jednej strony dokonana analiza wskazuje na dwukrotny zwrot w założeniach polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Obydwa związane były ze zmianą opcji rządzącej.

Rok 2005 stanowił pierwszy zwrot, gdzie socjaldemokraci z SLD ustąpili miejsca konserwatystom z PiS. Rok akcesji naznaczony był finalizacją wieloletniej strategii europeizacji oraz zakorzeniony był w niemieckim poparciu dla rozszerzenia wschodniego (Ciesielska-Klikowska, 2016, s. 43–64). Od roku 2005, jak opisuje Artur Niedźwiecki, „z uwagi na rozczarowanie wywołane uprzednią polityką adaptacji, przewagę uzyskała wówczas strategia budowy odrębnej tożsamości w Unii, zasadzająca się na zamiłowaniu do specyficznie pojmowanej polityki o charakterze suwerennym, ze szczególnie silnie deklarowaną wolą obrony interesu narodowego” (Niedźwiecki, 2016, s. 72–73). Kluczowe elementy polskiej polityki europejskiej koncentrowały się na kwestiach prestiżu i bezpieczeństwa (Szpak, 2012b, s. 103), ale także wsparcia dla wschodnich sąsiadów, co skutkowało przekonaniem o konieczności stosowania szerszego instrumentarium współpracy z tym regionem (Maszkiewicz, 2009, s. 131). Silnie akcentowane były elementy partykularne i pragmatyczne, często odnoszone do *high politics*.

W roku 2007 konserwatyści utracili władzę na rzecz liberalnego PO. Nastąpiło znaczące przesunięcie w kierunku gry zespołowej i elementów koalicyjnych w budowaniu własnej pozycji. Związane to było z polityką wschodnią, bezpieczeństwa, klimatyczną i energetyczną (Ruszel, 2009). Ale także w kwestiach prawno-politycznych reprezentowanych przez traktat lizboński czy też ambicje pozycji lidera w Unii Europejskiej, który zdolny jest aktywnie działać w duchu europejskiej solidarności (Cianciara, 2009, s. 2). Związane to było także z próbą przesunięcia z Europejskich peryferii do europejskiego centrum. Bardzo szybko znalazło to przełożenie na szereg inicjatyw i polityk polskiej dyplomacji w Unii Europejskiej lub też polityk, które Polska poparła bądź widocznie współkształtowała. Dotyczy to między innymi powołania do życia w 2008 roku Partnerstwa Wschodniego w oparciu o szeroką koalicję państw członkowskich i w kontekście zainicjowanej debaty w Unii Europejskiej na temat organizacji relacji z sąsiadami, szczególnie z Ukrainą (Latosińska, 2016, s. 121–122). Tutaj posłużono się kontaktami z Niemcami, Francją i Unią Europejską (Frenkel, 2016, s. 108). Dodatkowo podjęto debatę związaną z kwestiami energetycznymi, także w kontekście klimatycznym (Cianciara, 2009, s. 11). Szczególnie analiza okresu 2007–2011 wskazuje na dominację kwestii ekonomicznych i budowaniu sieci współpracy, kosztem relacji bilateralnych, osadzonych w logice współzależności państw w procesach ekonomicznych i politycznych, co materializuje się w Unii Europejskiej. Akcent przesunięty był na kwestie ekonomiczne i społeczne związane z dobrobytem mieszkańców (Szpak, 2012a, s. 19).

Założenia polskiej polityki europejskiej zmaterializowały się także w priorytetach polskiej prezydencji. Te obejmowały integrację europejską jako źródło wzrostu gospodarczego, bezpieczną Europę oraz Europę korzystającą na otwartości. Pierwszy zasadzał się na dalszym wsparciu rozwoju wspólnego rynku (Jańczak, 2011) oraz funduszach europejskich będących źródłem rozwoju. Drugi wskazywał między innymi na bezpieczeństwo energetyczne, politykę obronną, ale także na bezpieczeństwo żywnościowe. Trzeci promował współpracę z państwami sąsiedzkimi na południu i (przede

wszystkim) wschodzie, ze szczególnym naciskiem na Partnerstwo Wschodnie (Jańczak, Przybylska-Maszner, 2011).

Różne akcenty w polskiej polityce europejskiej związane były z pewnością z różnym rozumieniem pojęcia suwerenności i różną percepcją kierunków ewolucji Unii Europejskiej. Rezultatem był gorąca debata – obejmująca w różnych formach zdecydowaną większość państw członkowskich – o wpływie integracji na wzmacnianie lub osłabianie suwerenności państw (Fiszer, 2014). Polska polityka europejska stanowi więc syntezę elementów uniwersalistycznych i partykularnych (Czachór, 2014, s. 26), co istotnie widoczne jest w ocenie porażek polskiej polityki europejskiej. Za niepowodzenia uznaje się między innymi system głosowania w Radzie Unii Europejskiej przyjęty w traktacie z Lizbony, czy elementy polityki klimatycznej związane z redukcją emisji CO₂ (Polska, 2014, s. 23).

Streszczenie

Prezentowany artykuł ukazuje dylematy projektowania polskiej polityki europejskiej w okresie 2004–2014, analizując podejście ideowe i pragmatyczne w określaniu kierunków polskiej obecności i aktywności w Unii Europejskiej. Przekłada się to na pytanie o obecność i wagę elementów *high* i *low politics* w polskiej wizji polityki europejskiej. W badaniach posłużono się analizą założeń polskiej polityki europejskiej, testując deklaracje polityczne kluczowych aktorów ówczesnych procesów decyzyjnych: exposé premierów rządów polskich we fragmentach poświęconych polityce zagranicznej. Wnioski płynące z analizy wskazują na dwukrotny zwrot w założeniach polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014, obydwie związane były ze zmianą opcji rządzącej. Jednakże większość kluczowych elementów lokowała się cały czas w obszarach *high politics*, lub interpretowane były w jej kontekście, jedynie część dotyczyła *low politics*. Dominowało też podejście pragmatyczne, nierzadko osadzone w szerszym kontekście o ideowym charakterze.

Słowa kluczowe: polska polityka europejska, *high politics*, *low politics*

***High vs. low politics* in Polish European policy: between ideological and pragmatic approaches**

Summary

The article presents main dilemmas of the Polish European policy's designing in the years 2004–2014, investigating idea- and pragmatism-based approaches in determining of the main dimensions of the Polish presence and activities in the European Union. It translates into the question about presence and relevance of *high* and *low politics*' elements in the Polish vision of the European politics. In the presented research the main assumptions of the Polish European policy were investigated by testing political declarations of the key actors of decision making processes. Consequently exposé speeches of the Polish governments' prime ministers were analyzed with a special focus on sections devoted to foreign policy. Investigation conclusions suggest "double turn" in the main assumption of the Polish European policy in the period 2004–2014, both related to the new ruling political option in Poland. At the same time, however, most of the key elements of the tested policy were still located in the field of *high politics*, or were interpreted in their context. Only a minor part was devoted to *low politics*. Pragmatic approach dominated, sometimes settled in the context of idea-based argumentation.

Keywords: Polish European policy, *high politics*, *low politics*

Rozdział IV.

NORMATYWNE I IDEOWE ŹRÓDŁA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014

1. WSTĘP

Wraz z odzyskaniem pełnej suwerenności w roku 1989 Polska rozpoczęła w samodzielny sposób kształtować swoją politykę zagraniczną. Od samego początku oparta była ona o przesłanki o charakterze strukturalnym, związanym z procesami zachodzącymi w bliższym i dalszym sąsiedztwie. Odpowiadało to zarówno możliwościom wynikającym z aktualnej sytuacji w otoczeniu międzynarodowym, jak i interesom, aspiracjom i przekonaniom odnośnie miejsca Polski w architekturze stosunków międzynarodowych. Jednakże poza zewnętrznymi i wewnętrznymi czynnikami strukturalnymi, polska polityka zagraniczna napędzana była także elementami o zupełnie innym charakterze – opierała się także na przesłankach normatywnych i ideowych, które uzupełniały – a czasami wręcz zastępowały – perspektywę strukturalną.

W postzimnowojennej rzeczywistości nowej jakości stosunków międzynarodowych niewątpliwie to moment przystąpienia Polski do Unii Europejskiej okazał się być kluczowym z punktu widzenia zakładanych wcześniej celów polskiej polityki zagranicznej. Z drugiej strony drastycznie zrewidował on sposób myślenia o relacjach z sąsiadami i partnerami, tak wewnątrz Unii Europejskiej, jak i poza nią. Z jednej strony wymagał wyznaczenia nowych celów oraz dopasowania dotychczasowego instrumentarium ich osiągnięcia do warunków członkostwa. Z kraju kandydującego Polska stała się bowiem współkreатorem procesów integracyjnych, tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Z drugiej, wymagał rewizji zasad, norm i wartości, którymi kierować powinna się Polska będąc wewnątrz Unii Europejskiej. Kluczowy dylemat odnosił się do dalszej aplikacji dotychczas dominującego normatywnego pakietu przekonań o kreowaniu relacji z otoczeniem, tym razem w warunkach członkostwa, bądź też jego modyfikacji, zmiany lub przededefiniowania z uwagi na nowy kontekst relacji. Jak określił to w 2004 roku Włodzimierz Cimoszewicz, „dziś stoimy przed koniecznością wytyczenia nowych horyzontów naszej polityki, utrwalenia naszej pozycji w [...] Unii Europejskiej i społeczności międzynarodowej. Musimy sprecyzować, jakiej Europy pragniemy i jak postrzegamy swoją w niej rolę, [...] jaką tożsamość może uzyskać w rozszerzonej Europie nasz region i jaki winien być profil naszego zaangażowania poza Europą” (Cimoszewicz, 2004).

Celem niniejszego artykułu jest spojrzenie na polską politykę europejską w latach 2004–2014 z perspektywy normatywnych i ideowych źródeł jej kreowania. Autor postawił pytania o ciągłość bądź zmianę w dominującym zestawie kluczowych norm i idei w sytuacji, w której pozycja międzynarodowa Polski uległa znaczącej zmianie.

Ale także o zmianę rozumienia i implementacji określonych założeń normatywnych, wcześniej obecnych w polskiej polityce zagranicznej.

Metodologicznie praca zasadza się na przeglądzie głównych norm i wartości w kontekście polskiej kultury polityki zagranicznej (Hudson, 1997; Jańczak, 2009, s. 61), odniesionych następnie do pierwszych dziesięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej. W okresie tym przeanalizowane zostały założenia polskiej polityki europejskiej w formie prezentowanej przez jej głównych kreatorów w tym okresie, premierów polskich rządów oraz ministrów spraw zagranicznych. Wyodrębnienie dominujących argumentów w warstwie normatywnej pozwoliło na interpretację obecności i kształtu normatywnych źródeł polskiej polityki europejskiej w analizowanym okresie. W efekcie w niniejszym opracowaniu w pierwszej kolejności wprowadzone zostały główne elementy wyznaczające kierunki polskiej polityki zagranicznej, w szczególności w odniesieniu do euroatlantyckich struktur integracyjnych. Dalej przeanalizowano główne normy i wartości w badanym dziesięcioleciu i poddano je krytycznej interpretacji.

2. NORMATYWNE ELEMENTY POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014

Dla przeanalizowania norm i wartości obecnych w polskiej polityce europejskiej w latach 2004–2014 badaniom poddano wystąpienia premierów polskiego rządu w formie exposé oraz coroczne informacje ministrów spraw zagranicznych. W analizowanym okresie byli to politycy trzech sprawujących władzę opcji politycznych: w latach 2004–2005 Sojuszu Lewicy Demokratycznej–Polskiego Stronnictwa Ludowego, w okresie 2005–2007 Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin oraz pomiędzy rokiem 2007 i 2014 Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. W praktyce byli to premierzy Marek Belka, Kazimierz Marcinkiewicz, Jarosław Kaczyński, Donald Tusk i Ewa Kopacz oraz ministrowie spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz, Adam Daniel Rotfeld, Stefan Meller, Anna Fotyga i Radosław Sikorski.

Analiza tekstów ich wystąpień pozwoliła na wyodrębnienie szeregu schematów normatywnych, na bazie których deklarowano budowanie polskiej polityki europejskiej, i do których odwoływano się w konkretnych sposobach jej realizacji. Zostały one pogrupowane w trzy obszary: po pierwsze – wartości i normy związane z solidarnością, interesem narodowym, suwerennością i wspólnotowością, po drugie – z relacjami centrum–peryferie, po trzecie – z relacjami zewnętrznymi, w szczególności w odniesieniu do wschodnich sąsiadów.

3. SOLIDARNOŚĆ, INTERES NARODOWY, SUWERENNOŚĆ I WSPÓLNOTOWOŚĆ

Solidarność, rozumienie interesu narodowego, suwerenności i wspólnotowości w Unii Europejskiej silnie determinowały normatywne podstawy polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Z jednej strony to zasada solidarności stanowiła wewnętrzną normę społeczną, manifestującą się w dziedzictwie ruchu Solidarności

i zapoczątkowanych przez niego przemianach politycznych, ekonomicznych i społecznych, które dalej doprowadziły do akcesji Polski do Unii Europejskiej w roku 2004. Z drugiej, była ona osadzona w wielowiekowej tradycji polskiej polityki zewnętrznej, manifestującej się ideą zawartą w postulatcie „za wolność naszą i waszą”. Wyrażała solidarność Polaków z innymi uciesnionymi narodami i oczekiwała podobnej postawy od nich. Historycznie obecna podczas powstania dekabrystów, listopadowego, węgierskiego (Zgórniak, 1987), a także podczas drugiej wojny światowej, wyrażała ona konieczność współdziałania różnych narodów w walce o wspólne cele. W warunkach członkostwa w Unii Europejskiej, szczególnie po roku 2007, zasada ta oznaczała przeorientowanie polityki europejskiej Polski w kierunku działań opartych o logikę koalicyjną, kolegialną i wspólnotową. Przy jednoczesnych ambicjach związanych nie tylko z członkostwem aktywnym, ale dodatkowo kluczowym w procesach integracyjnych, silnie odwołującym się do pojęcia solidarności europejskiej (Cianciara, 2009, s. 2). Manifestacją takich procesów były przyjęte w roku 2012 przez Radę Ministrów *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*. Jak zauważa Maciej Mróz, dokument ten koncertuje się na „ideałach wolności, solidarności, demokracji czy prawach człowieka, postrzeganych jako fundamenty w sensie aksjologicznym i ideowym aktywności Polski na arenie międzynarodowej” (Mróz, 2014, s. 36).

Przegląd dokumentów programujących polską politykę europejską w okresie 2004–2014 w zakresie jej źródeł ideowych i normatywnych w sposób jednoznaczny wskazuje na dyskursywną dominację jednej wartości: solidarności. Wśród analizowanych tekstów pojawiała się ona zdecydowanie najczęściej i aplikowana była do różnych wymiarów procesów integracyjnych.

Po pierwsze, solidarność prezentowana była jako polska marka, którą może dzielić się ona z innymi państwami. Anna Fotyga stwierdziła w 2007 roku, iż „Polska z racji swoich doświadczeń historycznych przywiązuje wielką wagę do idei międzynarodowej solidarności” (Fotyga, 2007). Donald Tusk deklarował kilka miesięcy później, iż chciałby, „abyśmy wśród zbiorowych wartości, które fundują wspólnotę międzynarodową, [...] podkreślali coś, co jest polską marką w Europie i na świecie. A więc wspólnotową solidarność” (Tusk, 2007).

Po drugie, solidarność stała się polskim normatywnym argumentem w sporach dotyczących kierunków rozwoju projektu integracyjnego i sposobu reformowania Unii. Włodzimierz Cimoszewicz deklarował w 2004 roku, iż „Unia Europejska może i powinna być oparta na zasadach spójności i solidarności w działaniu” (Cimoszewicz, 2004). Odwoływał się do nich także Adam Daniel Rotfeld (Rotfeld, 2005), a Kazimierz Marcinkiewicz rok później diagnozował przyczyny impasu dyskusji nad przyszłością integracji europejskiej znajdując je w zapomnieniu „o nadrzędnej zasadzie integracji – zasadzie solidarności” (Marcinkiewicz, 2005). Radosław Sikorski deklarował w 2008 roku jak „ważna dla nas jest afirmacja wartości europejskich jako podstawy solidarności, jako generatora kompromisu napędzającego unijne współdziałanie” (Sikorski, 2008).

Po trzecie, zasada solidarności wykorzystywana była dla uzasadnienia własnych interesów i oparcia postulatów polskich o zasadę wzajemnej pomocy. Najczęściej odnosiło się to do solidarności energetycznej. W roku 2007 Anna Fotyga opowiadała się za „rozszerzeniem klauzuli solidarności o kwestie energetyczne” (Fotyga, 2007). Donald Tusk deklarował niedługo potem: „Polsce zależy na tym, by bezpieczeństwo

energetyczne Europy opierało się na solidarności całej Unii Europejskiej” (Tusk, 2007). Rok później Radosław Sikorski mówił o „duchu solidarności energetycznej” (Sikorski, 2008), w 2010 roku ponownie deklarował poparcie dla „inicjatywy wzmacniania bezpieczeństwa i solidarności energetycznej” (Sikorski, 2010). W 2014 r. Ewa Kopacz zabiegała „o to, żeby UE wcieliła w życie ideę solidarności energetycznej” (Kopacz, 2014). Sporadycznie wykorzystywano zasadę solidarności dla uzyskania korzyści w innych obszarach. Stefan Meller wskazywał, „że zgodnie z zasadą solidarności, Polska uzyska unijne wsparcie dla rozwoju badań naukowych” (Meller, 2006), a Radosław Sikorski, że „solidarność w wymiarze europejskim to także niwelowanie dysproporcji w rozwoju” (Sikorski, 2011).

Wartość solidarności odnoszona była także szerzej i wykorzystywana do uzasadniania polskiej wizji relacji Unii Europejskiej z sąsiadami, szczególnie na wschodzie. W 2014 roku Ewa Kopacz wskazywała, że „wydarzenia na Ukrainie uświadamiają nam dzisiaj wyraźnie, jak ważna w obliczu autorytaryzmu i chaosu – dwóch plag współczesnego świata – jest solidarność państw demokratycznych” (Kopacz, 2014).

Solidarność była więc prezentowana jako polska marka i polski wkład w porządek normatywny projektu europejskiego. Zarówno, kiedy chodzi o sposób jego reformowania, jak i rozumienia i negocjowania narodowych interesów. Solidarność w polskiej wizji to także podstawa relacji z państwami sąsiedzkimi.

W okresie 2004–2014 podjęto w Polsce także refleksję nad rozumieniem pojęć takich jak interes narodowy. Stefan Meller wskazywał w 2006 roku, że „Polska wybijała się na niepodległość, tak teraz musi wybić się na nowoczesność. [...] Od tego zależeć będzie rola Polski w unijnym i światowym podziale pracy oraz związane z tym bezpieczeństwo ekonomiczne [...]. Pozwoli to ostatecznie wymazać stereotypowe wizerunki Polski siermiężnej, ale czupurnej, bosej, ale w ostrogach” (Meller, 2006). Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski deklarował w 2008 roku, że „warto by więc może zastanowić się nad przekonującą definicją *interesu narodowego* współczesnej Polski. Zapewne zgodzimy się, że najważniejsze jest to, aby nasz naród miał poczucie kontroli nad swoim losem. Ale nie wystarczy być wolnym – trzeba jeszcze umieć konkurować. A więc aby być, trzeba się umacniać. [...] Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, inspirowane nas do dokonania skoku cywilizacyjnego. Taki rozwój cywilizacyjny bezwzględnie leży w naszym interesie narodowym” (Sikorski, 2008). Wynikają z tego wnioski dla relacji między interesem narodowym a integracją europejską. Sikorski deklarował dalej, iż „polski interes narodowy nie jest sprzeczny z procesem integracji europejskiej, a wręcz przeciwnie, pokojowa integracja Europy leży w naszym bezpośrednim interesie. [...] Na podległość nie godzimy się nie tylko my, nie godzi się żaden z europejskich narodów” (Sikorski, 2008).

W podobnym tonie wypowiadał się w roku 2010, przedstawiając przedsiębiorczość nad klasyczne cechy narodowe, argumentując, iż „obecność Polski w Unii Europejskiej przyczynia się do kształtowania nowej polskiej tożsamości. Dziś uwagę innych narodów przykuwa nie romantyczne bohaterstwo, lecz przedsiębiorczość, pomysłowość i pracowitość Polaków. Polacy nie są już – jak mówił Norwid – *wielkim sztandarem narodowym*, lecz coraz lepiej zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim” (Sikorski, 2010). W 2011 roku deklarował, że „naszym obowiązkiem jest racjonalnie kalkulować, a nie grać na emocjach” gdyż „dziś nasze państwo walczy o pozycję na arenie międzynarodowej, a nie o honor, którego nikt nam odebrać nie może” (Sikorski, 2011).

Interes narodowy był więc silnie redefiniowany w analizowanym okresie. Z jednej strony powiązano go z członkostwem w Unii Europejskiej jako gwarantem stabilności i rozwoju, z drugiej nastąpiła pragmatyzacja podejścia, gdzie w miejsce tradycyjnego, opartego na heroicznej walce podejścia preferowano skok cywilizacyjny jako najlepszy gwarant wzmocnienia pozycji na arenie międzynarodowej.

Jedną z istotnych wartości deklarowanych przez kreatorów polskiej polityki europejskiej była suwerenność. W praktyce odnosiła się ona do dwóch obszarów: procesów decyzyjnych i kwestii kulturowo-obyczajowych. Stefan Meller deklarował w roku 2006, że „wyraźnie pokazaliśmy, że proces decyzyjny w Unii musi uwzględniać nasze *nic o nas bez nas*” (Meller, 2006). Jarosław Kaczyński deklarował, że „musimy w ramach rozwiązań Unii Europejskiej zachować możliwość podejmowania własnych decyzji tak, jak wiele krajów ma taką możliwość, w sprawach, które wiążą się z naszą specyficzną sytuacją historyczną i geopolityczną”, i należy zabiegać „żeby Polska zachowała pełną suwerenność w sprawach kultury i obyczaju” (Kaczyński, 2006). Anna Fotyga także odnosiła się do doświadczeń Polski, które pokazują „jak można bronić swojej tożsamości, jednocześnie będąc wielokulturową wspólnotą, otwartą na innych” (Fotyga, 2007), jednocześnie podkreślając, że „dyplomacja polska będzie jednocześnie stanowczo sprzeciwiać się pomijaniu Polski przy podejmowaniu decyzji jej dotyczących, zgodnie z zasadą: *nic o nas bez nas*” (Fotyga, 2007). Pomimo złagodzenia tonu, istota argumentacji pozostała taka sama w ustach Radosława Sikorskiego w roku 2012, który definiował suwerenność jako „poczucie, że na żadnym etapie wzmocniania współpracy międzynarodowej nie tracimy podmiotowej zdolności do podejmowania korzystnych bądź błędnych decyzji. Innymi słowy, tak, jak to rozumieeli nasi przodkowie, *nic o nas nie decyduje się bez nas*. Kluczowe jest, czy danym regułom poddaliśmy się dobrowolnie oraz czy w ostateczności moglibyśmy się z nich wycofać. Oba te warunki spełnia proces integracji europejskiej” (Sikorski, 2012). W efekcie „jedynym skutecznym instrumentem zachowania praktycznej zdolności do działania jest budowanie sojuszy w gronie podobnie myślących państw. Takich właśnie narzędzi umacniania polskiej suwerenności dostarcza nam polityka europejska” (Sikorski, 2012).

Podsumowując, zasada „*nic o nas bez nas*” wydaje się dominować w normatywnej wizji polskiej dyplomacji w analizowanym okresie. Różnica pomiędzy konserwatystami a liberałami sprowadza się głównie do podkreślania kwestii obyczajowych i tożsamościowych przez tych pierwszych.

W końcu, jedną z norm bardzo silnie deklarowanych przez Polskę w latach 2004–2014 okazała się wartość wspólnotowego podejścia do projektu integracyjnego. Już w 2004 roku Włodzimierz Cimoszewicz zakładał, że „główną dewizą polskiej polityki w Unii będzie postępowanie na rzecz dobra wspólnego” (Cimoszewicz, 2004), a rok później Adam Daniel Rotfeld wskazywał, że „o nasze sprawy potrafimy zabiegać twardo, a jednocześnie nie tracimy z pola widzenia interesów Unii jako całości” (Rotfeld, 2005). Stefan Meller, wskazywał, że „potrzebne jest takie właśnie, oparte na dobrej woli i kompromisie, współdziałanie tych państw, które szczególnie poczuwają się do odpowiedzialności za Unię, za budowanie jej mocnych i sprawnych podstaw i mechanizmów” (Meller, 2006). W podobnym duchu Radosław Sikorski twierdził, że „partnerska natura Unii przeorientowuje tak nas, jak i inne państwa członkowskie, z egoizmów narodowych na prymat zasady pomocniczości i wspólnego dobra” a więc „w interes zbiorowości unijnej i utożsamienia się z nim” (Sikorski, 2008). Jednocze-

śnie „Polska udowodniła, że jest wiarygodnym i odpowiedzialnym podmiotem – państwem przynoszącym rozwiązania, a nie problemy” (Sikorski, 2012).

4. CENTRA-PERYFERIE

Kolejny obszar normatywnych źródeł polskiej polityki europejskiej osadzony jest w percepcji położenia Polski w relacji europejskiego centrum i europejskich peryferii. Relacje centrów i peryferii opisywane są między innymi przez model Jukki Kanervy i Kariego Palonena. Zwracają oni uwagę na klasyczną logikę kreowania relacji, gdzie idee najczęściej kreowane są w centrach jednostek polityczno-terytorialnych. Jednakże uwarunkowania dominujące w centrach nierzadko wyglądają inaczej od tych, którymi charakteryzują się peryferie. Wynika z tego fakt, iż aplikacja rozwiązań wykreowanych w centrum napotyka na trudności na peryferiach. W praktyce są więc one dostosowywane poprzez skrócenie, suplementację, lub wdrażane w życie poprzez imitację (Kanerva, Palonen, 1987). Jednakże w środowisku integracyjnym zauważyć można proces upodmiotowienia peryferii, co wynika z podmiotowej roli państw jako kluczowych aktorów stosunków międzynarodowych (Jańczak, 2011, s. 23–24). W efekcie możliwe są dwie sytuacje dla państw członkowskich chcących kreować idee. Po pierwsze, mogą one próbować „przesunąć się” ku centrom. Polityczna relokacja dotyczyć może maksymalnej i aktywnej partycypacji w kluczowych tematach integracyjnych i w efekcie absorbcję do centrum kreującego decyzje. Druga, bazuje na odwróceniu kierunku przepływu idei. Emancypacja peryferii oznacza zachowanie ich charakteru, ale jednocześnie zamianę roli na aktywnego kreatora rozwiązań, które absorbowane są następnie przez centrum (Jańczak, 2011, s. 23–24).

Osadzenie Polskie w strukturze relacji europejskich centrów i peryferii wynika nie tylko z położenia geograficznego czy późnej akcesji do Unii Europejskiej, jako kolejnego, oddalonego nie tylko geograficznie, lecz także poziomu rozwoju gospodarczego, politycznego i społecznego. Peryferyjność wynikała także z przesłanek historycznych, charakteryzowanych przez tzw. „kompleks peryferii”. Będąca jego częścią idea „przedmurza chrześcijaństwa” wynikała z faktu, że polskie granice wschodnie stanowiły na przestrzeni wieków granicę cywilizacji łacińskiej. W praktyce politycznej przekładało się to na koncepcję Polski jako obrońcy zachodu i zachodniego chrześcijaństwa przed zagrożeniami płynącymi ze wschodu i południowego wschodu (Mach, 1997, s. 35), kolejno Mongołami, Turkami czy bolszewikami. Rola obrońcy legitymizowała polską przynależność do świata zachodniego (Aleksandrowicz, 1999, s. 1). „Kompleks peryferii” wyrażał się po roku 1989 w idei „powrotu do Europy” i stał się głównym postulatem zabiegów przedakcesyjnych, manifestujących się w staraniach zmierzających do uznania Polski jako części zachodu w politycznym, ekonomicznym i kulturowym wymiarze (Łazuga, Schramm, 1992, s. 225). Oznacza to, że tradycje polskiej polityki zagranicznej lokowały się pomiędzy ogrywaniem roli obrońcy, a potwierdzaniem przynależności do zachodu (Jańczak, 2010).

W warunkach integracji europejskiej rola obrońcy pojawiła się ponownie w kontekście przystąpienia do strefy Schengen. Polska, stając się częścią świata zachodniego w postaci Unii Europejskiej, znalazła się na jego wschodniej krawędzi. Udział w pozabawionej kontroli na granicach wewnętrznych przestrzeni wymagał więc uszczel-

nienia granicy wschodniej, będącej zewnętrzną granicą Unii. Dopiero po spełnieniu określonych warunków Polska została przyjęta w roku 2007 do strefy Schengen co umacniało dodatkowo jej rolę obrońcy przed niepożądanymi przepływami ze wschodu (Jańczak, 2017, s. 70). Dodatkowo polskie zabiegi o przystąpienie do strefy powiązane były z postulatem „pełnej integracji”, oznaczającej poczucie peryferializacji nawet w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w obawach przed „członkostwem drugiej kategorii”. Dodatkowo warto odnotować, że rola obrońcy manifestowała się także w polskich zabiegach o pozyskanie siedziby Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontexu), utworzonej na podstawie rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z dnia 26 października 2004 na terenie Polski. Jej ulokowanie w Warszawie postrzegane było nie tylko jako sukces polskiej polityki europejskiej, ale także umocnienie pozycji eksperta od spraw ochrony wspólnej przestrzeni i granic zewnętrznych, ze szczególnym nastawieniem na relacje ze wschodem.

Wybory roku 2005 oznaczały, przywołane w poprzednim rozdziale, przesunięcie akcentów w kierunku suwerenności państwowej, interesu narodowego i spowolnienia procesów europeizacji. Zdaniem Artura Nidźwieckiego wynikało to z „diagnozy dotyczącej zdolności państwa polskiego do skutecznej partycypacji w sprawach unijnych [gdzie] brak sprawnego aparatu państwowego [...] narażał Polaków na niebezpieczeństwo *dryfu na peryferiach*” (Niedźwiecki, 2016, s. 73). Po roku 2007 ponownie wygrała koncepcja przesuwania się Polski do głównego nurtu procesów integracyjnych i budowania pozycji w oparciu o strategię konstruktywnego uczestnictwa w kluczowych kwestiach integracyjnych. Dodatkowo pod koniec roku 2014 pojawiły się opinie, iż polska polityka europejska powinna być jeszcze bardziej aktywna i nie powinna zasadać się na strategii „państwa peryferyjnego”. Odnosiło się to przede wszystkim do debaty o reformach instytucjonalnych będących rezultatem działań antykrzysowych i pomysłów na wyodrębnienie strefy euro (Krawczyk, 2015, s. 21–22).

Ponownie spoglądając na dyskurs normatywny w analizowanym obszarze warto odnotować, iż w latach 2004–2014 widoczna była debata nad peryferyjnością, sprowadzająca się do miejsca Polski w strukturze i przestrzeni projektu europejskiego. W praktyce oznaczało to podkreślanie znaczenia „deperyferializacji” Polski i jej „centralizacji”, rozumianej jako przesuwaniu się ku decyzyjnemu środkowi kontynentu europejskiego. W 2005 roku Adam Daniel Rotfeld deklarował, że „nie chcemy i nie powinniśmy poruszać się po obrzeżach [Europy]” (Rotfeld, 2005). Z czasem, pytanie gdzie jest miejsce Polski, zamienione zostało na pytanie jak dokonać „deperyferializacji”. W 2011 roku Donald Tusk wskazywał, że „prawdziwym dylematem dla Polski jest jak być w centrum Europy, jak być realnym, głównym graczem na scenie europejskiej, a nie jak z powodu kryzysu znaleźć się na marginesie, na peryferiach, albo poza Unią Europejską” (Tusk, 2011), a chwilę wcześniej Radosław Sikorski pokazywał jeden ze sposobów na realizację tego celu: „bliska współpraca z Niemcami toruje nam drogę ku centrum decyzyjnemu Unii” (Sikorski, 2011). Rok później wskazywał on na alternatywny scenariusz, gdzie Polska jest „pozostawiona samej sobie, na peryferiach pogrążonej w marazmie Europy” (Sikorski, 2012). W kolejnym roku połączył on kwestie peryferyjności z polityką wschodnią, gdzie rozszerzenie na wschód oznaczałoby, że „Polska na zawsze przezwyciężyłaby syndrom peryferii i znalazłaby się w bezpiecznym centrum” (Sikorski, 2013).

„Deperyferalizacja” i podążające za nią przededefiniowanie położenia w kierunku udziału w twardym rdzeniu stały się więc elementami definiującymi polską politykę europejską, szczególnie w okresie rządów Platformy Obywatelskiej. Oznaczały więc aplikację modelu politycznego przemieszczania się ku europejskiemu centrum. Kolejny obszar, relacji zewnętrznych, definiowany był natomiast przez odwrócenie roli odgrywanych przez peryferie i kreowania idei właśnie tam.

5. RELACJE ZEWNĘTRZNE

Trzecim z analizowanych obszarów, w którym silnie widać wpływ norm, wartości i idei na kreowanie polskiej polityki europejskiej były relacje zewnętrzne, przede wszystkim odniesione do sposobu budowania stosunków ze wschodem. Silnie zakorzenione w ideach prometejskich i przemysłeniach kręgu paryskiej kultury, zyskały nowe oblicze w warunkach integracji.

Prometeizm, mimo, iż nigdy nie był oficjalną doktryną polskiej polityki zagranicznej, silnie oddziaływał na kształtowanie polskiej polityki wschodniej, szczególnie w pierwszej połowie dwudziestego wieku (Dryblak, 2016). Sformułowana przez Józefa Piłsudskiego w roku 1904 idea „rozbić[a] państwa rosyjskiego na główne części składowe i usamowolnien[a] przemocą wcielonych w skład Imperium krajów” znalazła swoje odbicie w pomysłach federacyjnych oraz relacjach dyplomatycznych z – zazwyczaj krótko istniejącymi – państwami Europy wschodniej i Zakaukazia. Konsolidacja idei prometejskich w okresie dwudziestolecia międzywojennego stała się elementem polityki wschodniej rządów sanacyjnych i zaowocowała szeregiem instytucji, inicjatyw i aktywności mających wspierać tendencje niepodległościowe i wolnościowe na wschodzie (Libera, 2010, s. 89–91). Jednocześnie pojawiła się koncepcja międzymorza, gdzie idee federacyjne zastąpiono pomysłem kooperacji państw Europy Środkowej i Wschodniej dla obrony przed agresją państwa bolszewickiego. Może być ona określona jako polityka cechująca się dobrowolnością współpracy państw członkowskich i defensywnym charakterem, dodatkowo oparta o solidarność państw Europy Środkowej i aktywną rolę Polski w inicjowaniu i prowadzeniu współpracy (Cieplucha, 2014, s. 40–41).

Po 1989 roku ramy polskiej polityki wschodniej wyznaczone były przez tzw. „doktrynę Giedroycia”, stworzoną przez środowisko paryskiej „Kultury”. Jej modyfikacja stanowiła jeden z elementów polityki rządów Donalda Tuska. Bilateralne relacje z państwami wschodu zastąpiono wprężeniem Unii Europejskiej oraz jej kluczowych państw członkowskich w stworzenie systemu promującego demokratyzację i niezależność wśród sąsiadów (Frenkel, 2016, s. 87, 111). Jak opisuje Marcin Frenkel, idee stworzone przez paryską „Kulturę” mogą zredukowane zostać do trzech głównych postulatów: Było to po pierwsze, wsparcie dla niepodległości Litwy, Białorusi i Ukrainy w kształcie terytorialnym odziedziczonym po konferencji poczdamskiej. Po drugie, odejście od idei „przedmurza” cywilizacji zachodniej na rzecz „pomostu” pomiędzy wschodem i zachodem. Po trzecie natomiast, eliminacja konkurencji z Rosją o wpływy na terenie Europy Wschodniej (Frenkel, 2016, s. 88). Oznaczało to kontynuację polityki pomostowości oraz solidarności w warunkach integracyjnych.

W warunkach członkostwa w Unii Europejskiej, jedną z kluczowych norm polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 w zakresie polityk zewnętrznych była współ-

praca i budowanie mostów, odniesione do relacji Unii Europejskiej ze wschodem. Adam Daniel Rotfeld deklarowała już w roku 2005, że Polska będzie „zmierzać do nowego otwarcia w stosunkach całego Zachodu z Ukrainą” (Rotfeld, 2005), a Kazimierz Marcinkiewicz dodał, że jest ona „żywnie zainteresowana stabilizacją za naszą wschodnią granicą” (Marcinkiewicz, 2005). Głównym argumentem stał się fakt polskiej znajomości tego obszaru oraz doświadczeń w transformacji, co umożliwiała profesjonalizację działań Unii w tym geograficznym kierunku sąsiedztwa. Stefan Meller deklarował w 2006 roku: „nasze wielowiekowe tradycje walk o wolność i niepodległość oraz w szczególności doświadczenia udanej transformacji stanowią swego rodzaju bogaty polityczny *know how*, predestynujący Polskę do zajmowania się problematyką praw człowieka, praw do demokracji i wolnego rynku” (Meller, 2006), a Radosław Sikorski dodawał dwa lata później, że Polska „stała się punktem odniesienia i modelem transformacyjnym dla naszych wschodnich sąsiadów” (Sikorski, 2008).

Istotną zmianą w wymiarze normatywnym tego obszaru polskiej polityki zagranicznej był natomiast sposób odnoszenia się do kontekstu historycznego. Jak deklarował Radosław Sikorski, Polska, po przystąpieniu do Unii Europejskiej „tak jak ponad 600 lat temu, stała się punktem odniesienia i modelem transformacyjnym dla naszych wschodnich sąsiadów, w szczególności zaś dla pobratymczego narodu ukraińskiego” (Sikorski, 2008). Jednakże nawiązania historyczne służyły nowej interpretacji. Sikorski podkreślał, iż „w dobie jagiellońskiej, Rzeczpospolita upowszechniała wzorce wolności szlacheckiej i tolerancji, stając się magnesem utrzymującym przez kolejne stulecia wieloetniczną mozaikę elit naszego regionu. Dlatego uważamy, że przesłanie Unii Lubelskiej dokona się dopiero, gdy nasi wschodnioeuropejscy bracia, aspirujący do członkostwa w Unii Europejskiej, znajdą się w jej obrębie. I nie jest to jakiś staronowy mesjanizm, lecz praktyczne spostrzeżenie, że umacnianie wolności i demokracji w naszym otoczeniu służy i Rzeczypospolitej” (Sikorski, 2008).

To pragmatyczne podejście osadzone było jednak w interpretacji historycznej. Sikorski zauważał w 2010 roku, że polska polityka europejska czerpie „zarówno z ducha *piastowskiego* ukierunkowanego na wartości zachodnie (i chrześcijańskie korzenie integracji), jak również z ducha *jagiellońskiego*, ukierunkowanego na bliski dialog i porozumienie ze Wschodem” (Sikorski, 2010). A „[...] jedyne dzisiaj wykonalne zastosowanie idei jagiellońskiej to rozszerzanie Unii” (Sikorski, 2013). W 2014 roku bezpośrednio nawiązywał do dziedzictwa paryskiej „Kultury”: „Patronem polityki zagranicznej wolnej Polski po 1989 roku jest Jerzy Giedroyc”, a „istnienie silnych, niepodległych i żyjących w zgodzie z Polską, nie tylko Ukrainy, ale także Białorusi oraz znajdujących się dziś w zupełnie innej rzeczywistości geopolitycznej krajów bałtyckich jest fundamentem naszej polityki wschodniej. [...] Doktrynę Giedroycia unowocześniliśmy. Zaproponowaliśmy utworzenie Partnerstwa Wschodniego i uzyskaliśmy dla niego poparcie, najpierw Szwedów, a następnie całej Unii. Obejmuje ono już nie tylko naszych bezpośrednich sąsiadów. Myśl o współpracy poszerzyliśmy o Mołdawię oraz państwa kaukaskie: Armenię, Azerbejdżan i Gruzję” (Sikorski, 2014).

Odpowiedzialność za wschodnich sąsiadów stała się wynikającą z kontekstu historycznego, lecz zmodyfikowaną z uwagi na odmienne uwarunkowania normą, na której Polska próbowała w analizowanym okresie budować swoje bezpieczeństwo, pozycję w Unii Europejskiej oraz jej politykę wschodnią, kreując idee akceptowane i przyjmowane następnie przez unijne centrum decyzyjne.

Warto jednak odnotować, iż kierunek wschodni nie był jedynym, gdzie Polska próbowała odgrywać rolę pomostu. Polityka ta dotyczyła także relacji euroatlantyckich, szczególnie w czasie, gdy druga wojna iracka przypadła na okres polskiego wchodzenia do Unii. Efektem stała się silna polaryzacja postaw odnośnie wsparcia dla polityki Stanów Zjednoczonych oraz percepcji wagi relacji euroatlantyckich. Część państw „starej Unii” negatywnie reagowało na zaangażowanie nowych członków po stronie USA (Niedźwiecki, 2016, s. 72). W efekcie wartości związane z budowaniem porozumienia i kreowaniem współpracy odnoszone były także na początku polskiego członkostwa w Unii Europejskiej do odbudowy mostu przez Atlantyk i wzmacniania więzów transatlantyckich. Adam Daniel Rotfeld deklarował w 2005 roku: „Jako nowy członek Unii Europejskiej i sprawdzony sojusznik Ameryki będziemy w nadchodzących tygodniach i miesiącach zabiegać o to, aby odrodził się duch transatlantyckiej wspólnoty, aby odeszły w zapomnienie urazy, które utrudniały współpracę po obu stronach Atlantyku w ostatnich dwóch latach” (Rotfeld, 2005). Kazimierz Marcinkiewicz wskazywał niedługo potem, że „obydwie opcje, europejska i atlantycka, nie powinny ze sobą konkurować, lecz muszą się wzajemnie uzupełniać i harmonizować. To wymóg polskiej racji stanu. W sytuacji, gdy po obu stronach Atlantyku dochodzi do rozdzźwięków i nieporozumień, zadaniem Polski jest uczynienie wszystkiego co możliwe, by te negatywne tendencje eliminować” (Marcinkiewicz, 2005). Radosław Sikorski deklarował, iż „nie chcemy wybierać, chcemy mieć dwie uzupełniające się polisy ubezpieczeniowe” (Sikorski, 2008).

6. ZAKOŃCZENIE

Zaprezentowane powyżej rozważania pokazują normatywne i ideowe źródła polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Analiza jej założeń programowych zawartych w przemówieniach premierów i ministrów spraw zagranicznych pozwoliła na wyodrębnienie trzech obszarów, związanych z solidarnością, suwerennością i wspólnotowością, pozycjonowaniem się w relacjach centrum–peryferie oraz w zakresie relacji zewnętrznych, przede wszystkim ze wschodem. We wszystkich tych obszarach zaobserwować można ciągłość ideową z historycznie dominującymi normami i wartościami, które uległy dostosowaniu do nowych warunków definiowanych przez otoczenie międzynarodowe w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. Oznaczało to silne podkreślanie elementów wspólnotowych w projekcie europejskim, pragmatyzacja zakładanych działań, konsekwentne przesuwanie się ku centrom integracyjnym i odgrywanie roli „budowniczego mostów” ze wschodem.

Dodatkowo warto pamiętać o zmieniających się punktach ciężkości podczas analizowanego dziesięciolecia, co związane było po pierwsze, ze zmieniającymi się uwarunkowaniami zewnętrznymi, ale także z dynamiką przemian politycznych w Polsce. Zarówno w zakresie dominującej opcji politycznej, jak zmianami związanymi ze stażem unijnym. I tak warto pamiętać, iż już w 1989 roku premier Tadeusz Mazowiecki deklarował przynależność Polski do zachodu (Lesiewicz, 2002, s. 25). Piętnaście lat później przyjęto natomiast, iż kluczowe cele polskiej polityki zagranicznej zostały osiągnięte wraz z przystąpieniem do Unii i wcześniejszym członkostwem w NATO, a polska polityka zagraniczna powinna bazować na założeniu, iż z partnerami łączy

Polskę więcej niż dzieli, zarówno w sferze interesów, jak i w sferze wartości (Madera, 2004, s. 145). Jednocześnie, jak zauważa Artur Niedźwiecki, analizując polską politykę europejską w kolejnych dwóch latach, efektem szybkiego wchodzenia do struktur integracyjnych w oparciu o mechanizm definiowanej przez kryteria kopenhaskie europeizacji była niespójność między oczekiwaniami strony unijnej a możliwościami Polski. Liczne okresy przejściowe miały za zadanie zminimalizować „szok europeizacyjny”, co jednak powodowało „wypchnięcie na obrzeża projektu europejskiego wielu obszarów polskiej państwowości, zmuszonych do wegetacji – przynajmniej w pierwszym okresie członkostwa – poza nawiasem wspólnoty” (Niedźwiecki, 2016, s. 71). Dodatkowo w początkowych latach nastąpiło też obniżenie entuzjazmu integracyjnego w związku z osiągnięciem formalnego członkostwa i pierwszych frustracji wynikających z imitowania rozwiązań unijnych (Niedźwiecki, 2016, s. 72).

Po roku 2007 założono, iż nowe strategiczne cele polskiej polityki zagranicznej zasadzają się na osiągnięciu postępu cywilizacyjnego i umocnieniu pozycji międzynarodowej, co przełożyło się na nacisk na kwestie ekonomiczne oraz aktywność w relacjach zewnętrznych Unii (Szpak, 2012, s. 11–12). Normatywny wymiar diskutowany był tu czasami w kontekście sporu o model „piastowski”, konfrontowany z modelem „jagiellońskim”. Pierwszy odnosi się do ścisłej współpracy z zachodnią Europą, drugi ze środkową i wschodnią (Szpak, 2012, s. 14). Wydaje się jednak, iż jego aplikacja po roku 2007 wymyka się klasycznemu rozumieniu obu podejść. W okresie rządów Platformy Obywatelskiej, ścisła współpraca z Niemcami i przesuwanie się do rdzenia decyzyjnego Unii Europejskiej służyły między innymi ścisłemu zaangażowaniu w procesy europeizacyjne na wschodzie kontynentu. Bazując na zasobie tradycyjnych wartości Polska starała się pragmatyzować swoje podejście, wpisując własne cele w schemat wspólnotowy. Jak ujął to z jednej strony Donald Tusk, „silna Unia to Unia zintegrowana, to Unia zbudowana na solidnych podstawach, a solidne podstawy to wspólne wartości” (Tusk, 2007). Z drugiej, jak uzupełnił kilka lat później Radosław Sikorski, „aby Polska ugruntowała swą pozycję wśród liczących się państw europejskich, potrzebujemy chłodnej oceny naszego potencjału i możliwości oddziaływania. Działania w duchu powstań i bitew wygranych, a nie przegranych. Polska powinna być silniejsza, a nie jedynie odważniejsza” (Sikorski, 2012).

Streszczenie

Prezentowany artykuł bazuje na założeniu, iż poza zewnętrznymi i wewnętrznymi czynnikami strukturalnymi, polska polityka europejska w latach 2004–2014 napędzana była także elementami o zupełnie innym charakterze – opierała się także na przesłankach normatywnych i ideowych, które uzupełniały, a czasami wręcz zastępowały perspektywę strukturalną. Jednocześnie okres po roku 2004 wymagał re wizji zasad, norm i wartości, którymi kierować powinna się Polska będąc wewnątrz Unii Europejskiej. Wyodrębnione zostały trzy obszary normatywne: związane z solidarnością, suwerennością i wspólnotowością, pozycjonowaniem się w relacjach centrum–peryferie oraz w zakresie relacji zewnętrznych, przede wszystkim ze wschodem. We wszystkich tych obszarach zaobserwować można ciągłość ideową z historycznie dominującymi normami i wartościami, które uległy dostosowaniu do nowych warunków definiowanych przez otoczenie międzynarodowe w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: polska polityka europejska, normy, wartości, solidarność, peryferyjność, relacje ze wschodem

Normative and ideological sources of Polish European policy in the years 2004–2014

Summary

This article is based on the assumption, that except from the external and internal factors of structural nature, Polish European policy in the years 2004–2014 was also fueled by elements of significantly different character – it was rooted in normative and ideological premises. They supplemented and sometimes even replaced the structural perspective. At the same time the period after the eastern enlargement required deep revision of the rules, norms and values, that shall lead Poland within the European Union. Three normative areas have been extracted consequently, related to solidarity, sovereignty and community; self-positioning within the context of center–periphery relations; and finally external relations, especially with the east. In all these areas, ideological continuity was noticeable, with norms and values that were adjusted to the new conditions defined by the international environment of the membership in the European Union.

Keywords: Polish European policy, norms, values, solidarity, peripheralality, relations to the East

Rozdział V.

CELE POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014

1. WSTĘP I RAMY ANALITYCZNE

1.1. Cel analizy

Celem prezentowanego rozdziału jest wskazanie, w sposób jak najbardziej klarowny, celów polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 oraz sposobu ich definiowania przez rządy sprawujące władzę w Polsce we wskazanym okresie. Analizie poddane zostaną cele o charakterze strategicznym, czyli najistotniejsze, i o charakterze długofalowym z perspektywy polskiego członkostwa w UE. Analiza poszczególnych celów operacyjnych wychodziłaby poza ramy niniejszego opracowania.

Zgodnie z zapisami art. 146 ust. 1 polskiej Konstytucji z 1997 roku „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”, jednakże dodatkowo Konstytucja RP wskazuje w art. 133 ust. 3 iż „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997). Dlatego też koniecznym jest właśnie skupienie się na działalności tych podmiotów, jako odpowiedzialnych także za kreowanie, zgodnie z porządkiem prawnym, polskiej polityki europejskiej. W analizowanym okresie to właśnie zmiany w zakresie osób/partii/koalicji sprawujących powyższe funkcje determinowały kreowanie celów polskiej polityki europejskiej, ale także ciągłość i zmianę tych celów. Jednakże w niektórych przypadkach, konieczne będzie odwołanie się do szerszego kontekstu czy to politycznego – wewnętrznego czy międzynarodowego – który to kontekst umożliwi zrozumienie zmian zachodzących w polskiej polityce europejskiej, a nie wynikających tylko i wyłącznie ze zmiany rządu w Polsce. Jednocześnie warto na wstępie zaznaczyć, że do interakcji na linii rząd–opozycja odwołania będą następowały tylko wyjątkowo.

W analizowanym okresie mieliśmy do czynienia w Polsce z trzema koalicjami rządowymi, a także jednym okresem rządu mniejszościowego. W praktyce jednak przełożyło się to aż na pięciu premierów, a więc także formalnie pięć rządów. W początkowym okresie do 2 maja 2004 mówimy o rządzie Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Unii Pracy oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego, który jednakże w pewnym momencie stał się rządem mniejszościowym, pod przywództwem „technicznego” premiera Marka Belki. To politycy SLD i koalicjantów, we współpracy z Prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim wprowadzili Polskę do Unii Europejskiej. Następnie mamy dwuletni okres rządów Prawa i Sprawiedliwości we wsparciu

ze strony Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony. W ramach tej współpracy rządy były kierowane najpierw przez Kazimierza Marcinkiewicza, a następnie przez Jarosława Kaczyńskiego (Poczet premierów III RP). Trzecia analizowana faza rozpoczyna się od 2007 roku i trwa do końca badanego okresu. Ówczesnie Polską kierowały koalicyjne rządy Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, premierem natomiast był Donald Tusk.

Już sam fakt zmienności koalicji rządowych umożliwia skonstruowanie założenia wyjściowego, iż cele polskiej polityki europejskiej w badanym okresie różniły się, właśnie ze względu na ten czynnik. Na ile były to zmiany zasadnicze w aspekcie deklaratoryjnym, a na ile były to zmiany także rzeczywiste, będzie przedmiotem poniższej analizy.

Jeśli chodzi o wypełnianie funkcji Prezydenta RP w badanym okresie, mieliśmy do czynienia z trzema osobami, a więc Aleksandrem Kwaśniewskim, Lechem Kaczyńskim oraz Bronisławem Komorowskim¹.

Dzień przystąpienia Polski do Unii Europejskiej był zasadniczym wydarzeniem z perspektywy zmiany we wcześniejszych relacji Polski z Unią Europejską. Jest to konstatacja oczywista, jednakże w tym miejscu należy zwrócić uwagę na szczególną jej konsekwencję dla celów polskiej polityki europejskiej. Do tego momentu głównym, a w praktyce jedynym celem polskich władz, było wynegocjowanie członkostwa w Unii Europejskiej, z założenia na jak najlepszych możliwych warunkach dla państwa i społeczeństwa polskiego. Dlatego też dzień 1 maja 2004 roku automatycznie doprowadził do zmiany celów polskiej polityki europejskiej i konieczności zastosowania innych instrumentów niż stosowane w dotychczasowych relacjach z państwami członkowskimi i instytucjami Unii Europejskiej. W sensie formalno-prawnym Polska stała się równoprawnym uczestnikiem procesu decyzyjnego Unii Europejskiej, a więc tym samym umożliwiono jej realizację własnych interesów i celów związanych z członkostwem w tej organizacji politycznej.

1.2. Pojęcie polskiej polityki europejskiej i systematyka celów polskiej polityki europejskiej

Możliwość analizowania celów polskiej polityki europejskiej warunkowana jest przez właściwe zdefiniowanie i określenie zakresu pojęcia polityki europejskiej. Kontrowersyjną kwestią, która musi zostać koniecznie zdefiniowana i wyjaśniona na wstępie, jest możliwość oddzielenia polityki europejskiej od polityki zagranicznej i od polityki wewnętrznej państwa. Generalnie w ramach nauk o polityce wyróżnia się politykę wewnętrzną i politykę zagraniczną, dlatego też kluczowym jest odpowiedź na pytanie czy możliwym jest posługiwanie się pojęciem polityki europejskiej, a także jaki jest stosunek tej polityki do polityki zagranicznej i polityki wewnętrznej danego państwa. Zasadniczo próbuje się wskazywać czy to na przynależność polityki europejskiej do polityki zagranicznej państwa, a niekiedy nawet na przynależność do polityki

¹ W praktyce mieliśmy także do czynienia z sytuacją, gdy Marszałkowie Sejmu RP, przejściowo wykonywali obowiązki Prezydenta RP w związku z katastrofą w Smoleńsku w 2010 roku, jednakże ze względu na epizodyczny charakter zaistniałej sytuacji nie będzie ona podlegała oddzielnej analizie.

wewnętrznej danego państwa albo w ogólne nie dokonuje się odniesienia do tej kwestii i przyjmuje jedno z powyższych rozwiązań, jako „naturalne”.

Oddzielnym jeszcze problemem jest instytucjonalne rozwiązanie stosowane w danym państwie członkowskim, a więc np. stworzenie ministerstwa ds. europejskich, podporządkowanie materii integracji europejskiej ministerstwu spraw zagranicznych, czy też szefowi rządu (Jaskulski, 2009b, s. 47–57). Potrzeba instytucjonalnego wyodrębnienia polityki europejskiej ma zawsze charakter polityczny i warunkowana jest przez wewnętrzny system konstytucyjny danego państwa oraz stosunki polityczne i biurokratyczne w nim panujące. W przypadku państw z dłuższym stażem członkowskim znaczenie może mieć także tradycja.

Stanowiskiem przyjętym w przedmiotowej analizie jest założenie o autonomiczności polityki europejskiej od polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Autonomiczność nie oznacza jednak niezależności, gdyż wszystkie trzy obszary aktywności państw należących do Unii Europejskiej się zazębiają i uzupełniają. Ta sama sytuacja autonomiczności, ale nie niezależności, dotyczyłaby przypadku dualistycznego ujęcia polityki państwa i jej podziału tylko na politykę wewnętrzną i zagraniczną, a więc będące w stosunku do siebie autonomiczne, ale jednocześnie współzależne.

O autonomiczności polityki europejskiej w stosunku do polityki wewnętrznej decyduje kilka czynników. Po pierwsze, skierowanie aktywności politycznej „na zewnątrz” państwa, a więc do systemu politycznego Unii Europejskiej. Po drugie, zaangażowanie innych autonomicznych podmiotów (innych państw członkowskich czy instytucji) w proces decyzyjny, w ramach którego to procesy dane państwo jest tylko jednym z aktorów wpływających na podejmowane decyzje. Po trzecie, ograniczenie kompetencji prawodawczych organów państwowych w obszarze objętym prawodawstwem unijnym, a więc przynajmniej czasowe ograniczanie kompetencji władczych państw należący normalnie do sfery wewnętrznej jego działalności. Po czwarte, brak bezpośredniego przełożenia efektów aktywności politycznej danego państwa w ramach polityki europejskiej na terytorium danego państwa, co w przypadku działań należących do polityki wewnętrznej ma praktycznie zawsze miejsce. Wola polityczna rządu lub parlamentu staje się po prostu prawem i obowiązuje na kontrolowanym terytorium.

Autonomiczność polityki europejskiej w stosunku do polityki zagranicznej wynika z kilku przesłanek. Po pierwsze, zakres merytoryczny polityki europejskiej odnosi się do bardzo wielu sfer dotyczących polityki wewnętrznej państwa, a pozostających poza obszarem aktywności klasycznej dyplomacji. Po drugie, permanentny, wielopoziomowy i wielozadaniowy charakter aktywności państwa w ramach polityki europejskiej. Oczywiście polityka zagraniczna ma także charakter permanentny, jednakże przeważające są nadal stosunki dwustronne, których regulacja rządzi się innymi prawami, zasadami i zwyczajami, niż współpraca na forum UE. Po trzecie, wykluczenie w wielu przypadkach w zakresie podejmowanych decyzji zasady jednomyślności, która to jest podstawową zasadą w ramach polityki zagranicznej. A więc jakiegokolwiek zobowiązania nakładane normalnie na państwo, mogą być tylko czynione za jego pełną zgodą.

Pewnego wsparcia dla argumentacji politycznej, można także poszukiwać w sferze prawnej, poprzez odwołanie się do kluczowych wyroków Trybunału Sprawiedliwości (UE) z lat 50-tych XX wieku, w których Trybunał wskazał, iż Wspólnota stanowi

autonomiczny porządek prawny, wywodzący się z prawa międzynarodowego publicznego, ale jednocześnie odmienny od niego, a także porządek niezależny od prawa wewnętrznego, gdyż pochodzący z „niezależnego źródła” (Trybunał Sprawiedliwości, 1962; Trybunał Sprawiedliwości, 1964). Argument prawny nie ma charakteru decydującego dla klasyfikacji możliwej do przyjęcia w studiach europejskich, jednakże z pewnością wskazuje na bardzo ważny element istnienia oddzielnego systemu prawnego, i chociażby poprzez pryzmat autonomicznych źródeł prawa, będących zawsze efektem aktywności politycznej uprawnionych podmiotów, można uznawać, także autonomiczność polityki europejskiej państwa w stosunku do jego polityki wewnętrznej i zagranicznej.

Ostatnią kwestią, która wymaga wyjaśnienia na wstępie jest pojęcie „europejskość” analizowanej polityki. Należy rozumieć je w znaczeniu *sensu stricte*, a więc jako polityka prowadzona w stosunku do Unii Europejskiej. Należy odróżnić to rozumienie od pojęcia polityki europejskiej *sensu largo*, a więc prowadzonej w stosunku do wszystkich państw europejskich, a także wszelkich organizacji międzynarodowych działających na terytorium Europy. Próbuąc osiągnąć większą precyzję pojęciową należałoby używać pojęcia „polityki unijnej” odpowiadającego pojęciu polityki europejskiej *sensu stricto*. Jednakże ze względów językowych, ale także wcześniej powszechnie używanego pojęcia polityki europejskiej, taki zabieg należałoby uznać za sztuczny. Dlatego też polityka europejska oznacza politykę prowadzoną przez dane państwo, w związku z jego członkostwem w Unii Europejskiej.

Cele polskiej polityki europejskiej można rozpatrywać na kilku płaszczyznach. Po pierwsze należy wprowadzić podział na cele strategiczne oraz operacyjne. Te pierwsze będą rozumiane jako odnoszące się do istoty/wizji/sensu obecności Polski w Unii Europejskiej; natomiast cele o charakterze operacyjnym będą dotyczyły realizacji konkretnych zadań w obszarach poszczególnych polityk Unii Europejskiej. W tym pierwszy przypadku znaczenie będzie miał także czas realizacji tych celów, a w praktyce ich permanentność oraz powiązanie go z ideami, które trudno w praktyce w pełni zrealizować, gdyż istotą realizacji takich celów jest proces dążenia do ich urzeczywistnienia, np. zwiększenie wpływu Polski na proces decyzyjny w UE. W przypadku celów operacyjnych będziemy mieli do czynienia z celami, które można realizować w określonym przedziale czasowym, co ułatwia weryfikację i ocenę ich realizacji, np. pełne włączenie Polski do strefy Schengen. W przypadku niektórych celów należy wskazać na ich dwojakość, czyli zarówno charakter strategiczny, jak i operacyjny. Tak jest np. w przypadku przyjęcia wspólnej waluty euro.

W drugiej kolejności należy wskazać na charakter zmienności celów polskiej polityki europejskiej ze względu na czas (zawansowanie/postęp) członkostwa w Unii Europejskiej. W tym przypadku możemy wskazać na cele, które były najistotniejsze w pierwszym okresie członkostwa i po pewnym czasie straciły na znaczeniu oraz cele, które pojawiły się dopiero w dalszym okresie w związku z rozwojem wyzwań i polityk Unii Europejskiej.

Ważne rozróżnienie dotyczy także celów deklarowanych i celów rzeczywistych. W przypadku tych pierwszych, rozumiane są cele wskazywane „dosłownie” przez polityków, w ich wystąpieniach, wywiadach czy dokumentach o różnym poziomie oficjalności. W przypadku celów rzeczywistych, mówimy o faktycznych działaniach

podejmowanych na forum UE. Jednakże w tym drugim przypadku ich rekonstrukcja nastęrcza określonych problemów, gdyż koniecznym jest dokładna i skrupulatna analiza aktywności przedstawicieli danego państwa oraz analiza kontekstu w jakim państwo działa. Tak jak i w ramach wewnętrznej działalności politycznej władze państwowe, czy szerzej politycy mogą stosować owo dualistyczne podejście, tak i podobnie rzecz ma się w przypadku celów polityki europejskiej, gdzie państwo może uznać, iż na poziomie retorycznym opłacalne jest nakreślanie celu, ze względu na korzyści wizerunkowe i polityczne, nawet jeśli w rzeczywistości działania podejmowane przez owe państwo mają charakter diametralnie albo chociaż znacznie odmienny od deklarowanego. W takim przypadku tylko krytyczna analiza aktywności państw, pozwoli dokonać pełnej, trafnej i zobiektywizowanej oceny.

Pojęcie celów polityki zagranicznej czy także w kontekście niniejszej pracy pojęcie celów polityki europejskiej, odnosi się w praktyce do koncepcyjnego ujęcia rzeczywistości politycznej kształtowanej przez aktorów działających na arenie polskiej polityki europejskiej i ją współkształtujących. Analityczne ujęcie celów umożliwia: naukowcom, ekspertom, dziennikarzom oraz innym zainteresowanym osobom, odniesienie się i ocenę działalności osób sprawujących władzę polityczną w poddanym analizie zakresie merytorycznym i okresie czasowym.

Dlatego też koniecznym jest w praktyce zrekonstruowanie celów polityki europejskiej oraz ich analiza, gdyż z perspektywy działalności politycznej nie ma jednego dokumentu, a tym bardziej aktu prawnego, który mógłby je określać. Dodatkowo pojawia się problem z możliwym rozdziwieniem pomiędzy celami deklarowanymi a celami w rzeczywistości realizowanymi, co wymaga dodatkowego wyjaśnienia powodów występujących różnic w obu sferach, tj. retorycznej i praktycznej, jak to już wyżej wskazano.

Zasadą jest brak prezentowania przez poszczególne państwa kompleksowej wizji relacji z innym podmiotem działającym na arenie międzynarodowej. Związane jest to chociażby z koniecznością zachowania odpowiedniej elastyczności w ramach prowadzonej polityki. Niekiedy bardziej konkretne zobowiązania (w praktyce cele) znajdują się w programach partyjnych (Tosiek, 2013b, s. 51–52), mają jednocześnie charakter mobilizacyjny. Jednakże niekiedy konieczność taka wynika z chęci realizacji ukrytych (nieujawnionych, zawołowanych) celów polityki, co ma najczęściej miejsce w przypadku znacznej rozbieżności celów deklarowanych i rzeczywistych.

Istotną kwestią związaną z aktywnością polityczną na forum UE, jest problem tzw. dwupoziomowej gry, w jaką zaangażowane są władze państw członkowskich, z jednej strony, na poziomie polityki wewnętrznej, a z drugiej strony, na poziomie polityki europejskiej (Putnam 1988, s. 433–444). Konieczność właściwego balansowania niekiedy pomiędzy różnymi celami na obu poziomach jest kluczowa dla utrzymania, z jednej strony, skuteczności wpływu na poziomie UE, a z drugiej, utrzymania poparcia całego społeczeństwa, czy konkretnych grup nacisku, dla polityki prowadzonej na poziomie państwowym. Niekiedy jednak cele polityki europejskiej mogą zostać wprost podporządkowane sytuacji wewnętrznej, a więc zoperacjonalizowane na krótkookresowe korzyści. W takich też przypadkach szczególnie często może dochodzić do rozdziwienku pomiędzy celami deklarowanymi z perspektywy europejskiej a rzeczywście realizowanymi.

2. CELE POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014

2.1. Wzmocnienie pozycji Polski w systemie politycznym i decyzyjnym Unii Europejskiej

Starając się operacyjnie zdefiniować powyższy cel, należy uznać, iż oznacza on zbudowanie i wzmacnianie instrumentów wpływu na funkcjonowanie UE, a więc na działania i decyzje instytucji Unii Europejskiej.

Początek polskiego członkostwa w UE był czasem rozeznania rzeczywistych formalnych i nieformalnych reguł funkcjonowania w tej organizacji politycznej. Dlatego też pierwsze deklaracje polityczne rządzących miały charakter bardzo zachowawczy, jeśli chodzi o strategię budowania polskiej pozycji w systemie politycznym UE, a z drugiej strony, były wyrazem otwartości na potencjalną współpracę z każdym państwem członkowskim.

Jak wskazał Minister Rotfeld, „nie nastawiamy się na tworzenie w Unii trwałych koalicji, lecz określamy swoje stanowisko w specyficznej sprawie i poszukujemy sojuszników, których podejście jest podobne lub zbliżone do naszego stanowiska. Stanowczo i jednoznacznie odrzucamy koncepcję «dyktatoratu europejskiego» czy też «rządzenia» Europy” (Rotfeld, 2005).

Jednocześnie Minister bardzo klarownie określił swoistą hierarchię we współpracy z partnerami umożliwiającą realizację polskich interesów, a więc w rzeczywistości także wpływanie na pozycję Polski w tej organizacji. Należy stwierdzić, iż właśnie współpraca z kluczowymi państwami, stanowiła z założenia najważniejszy instrument budowania pozycji Polski w UE. Dlatego też słowa Ministra A. D. Rotfelda z 2005 roku warto przywołać w całości. „Na porządku dziennym stoi ważne pytanie – i jest to temat do poważnej dyskusji – z kim i w jaki sposób chcemy wewnątrz Unii realizować nasze interesy? Nasza strategia obejmuje trzy podstawowe płaszczyzny kontaktów. Po pierwsze, dbamy o ścisłe kontakty i współdziałanie z naszymi partnerami strategicznymi, głównie z Niemcami i Francją, a także z Wielką Brytanią, z którą łączy nas jednakowe rozumienie rangi stosunków transatlantyckich. Po drugie, dbamy o zachowanie ścisłych więzów z państwami naszego regionu, zwłaszcza z członkami Grupy Wyszehradzkiej. Po trzecie wreszcie, szukamy dobrych relacji i współdziałamy ze wszystkimi partnerami unijnymi, z którymi łączą nas interesy w konkretnych sprawach” (Rotfeld, 2005).

Jak już wskazano, wygłoszone stanowisko oczywiście ma charakter polityczny i retoryczny, mający więc budować pozycję otwartości Polski w relacjach z wszystkimi państwami, jednakże należy zwrócić uwagę na założenie, które w sposób naturalny musiało się pojawiać. A więc konieczność współpracy z państwami o największym wpływie na proces integracji europejskiej. Co istotne, oczywiście Polska ze względów demograficznych w pewnym sensie automatycznie została przypisana do grupy najbardziej wpływowych państw, a więc tym samym to one stały się dla Polski naturalnymi partnerami, ale także potencjalnie sojusznikami. Natomiast inną kwestią jest to, na ile polskie władze rzeczywiście zdolne były korzystać z tej jednak uprzywilejowanej pozycji, w stosunku do innych państw przystępujących do UE w 2004 roku, a tym samym poprzez sprawne budowanie sojuszy, wpływać na wzmacnianie pozycji Polski

w UE. Bez wątpienia nawet kolejność wskazania trzech najwazniejszych panstw nie ma charakteru przypadkowego i wskazuje na preferencje polskiego rządu oraz realistyczny poglad na sytuację panujacą w Unii Europejskiej, przynajmniej w zakresie relacji władzy i wpływu.

Zmiana rządu w koncówce 2005 roku zapowiadala modyfikację polityki europejskiej, takze w zakresie wizji budowania polskiej pozycji w UE. Po pierwsze, w tym kontekście jako zagrozenie zostaje zdefiniowany egoizm „unijnych potęg”, który zostaje określony jako „niebezpieczny dla naszych interesów”, przy czym brak jest wskazania co odróżnia możliwość równoprawnego zabiegania o swoje interesy narodowe, które to zresztą widziane są jako najwazniejsze w procesie decyzyjnym w UE, od „walki narodowych egoizmów” (Meller, 2006). Podobna retoryka pojawiala się w dalszym okresie rządu PiS, gdy wskazywano, iż polska dyplomacja stanowczo będzie sprzeciwiać się podejmowaniu decyzji dotyczacych Polski, ale bez jej udziału. Minister Fotyga bardzo wyraźnie wskazala takze na problem podnoszony powyżej, mianowicie rzeczywistą pozycję Polski w UE, mówiac: „chcemy tez, żeby pozycja Polski odpowiadala temu formalnemu statusowi [statusowi szóstego najwiecejzego panstwa UE – A.J.]. W tej chwili jeszcze tak nie jest” (Fotyga, 2007). Rząd PiS staral się budować pozycję Polski w UE, nie poprzez zaangażowanie się w ścisłą współpracę z najwazniejszymi panstwami członkowskimi, ale poprzez oparcie swojej pozycji w UE na gruncie przywództwa Polski w regionie (Bajczuk, 2011, s. 9).

Waznym elementem w przedmiocie budowania polskiej pozycji w UE byla dyskusja odnoszaca się do zmian traktatowych, toczaca się na bazie nieratyfikowanego traktatu konstytucyjnego, a ostatecznie prowadzaca do zawarcia traktatu z Lizbony, gdzie formalny wpływ Polski w głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej znacząco miał zostać zredukowany. Dla polskiego rządu idea było utrzymanie tzw. nicejskiego systemu głosowania większością kwalifikowaną (Fotyga, 2007). W oczywisty sposób, zmniejszenie liczby głosów przypisanych Polsce i w efekcie, to co było szczególnie istotne, a więc znaczne oslabienie pozycji w stosunku do RFN w systemie decyzyjnym, wpływaloby w sposób negatywny na pozycję Polski w UE. Z drugiej strony reforma tego systemu wydawalaby się nieunikniona ze względu na narastajacą nierównowagę w formalnej pozycji najwiecejzego panstwa członkowskiego w relacji do jego potencjalu demograficznego.

Warto w tym miejscu wskazać argumenty używane przez władze Polski w celu utrzymania dotychczasowego sposobu głosowania większością kwalifikowaną. Po pierwsze, odwoływano się do wyników polskiego referendum akcesyjnego, wskazujac na kierowanie się znacznej części Polaków w swojej decyzji właśnie funkcjonowaniem nicejskiego systemu głosowania większością kwalifikowaną w Rady UE. A więc w konsekwencji, zmiana tego systemu podwazalaby w jakimś stopniu wynik referendum i członkostwo Polski w UE. Po drugie, odwoływano się do „zasady równego wpływu wszystkich obywateli na decyzje podejmowane w Unii”, jednak nie wyjaśniono dokladnej co mialoby to w praktyce oznaczac. Po trzecie, wskazywano, iż działania podejmowane przez Polskę, w ramach obrony systemu nicejskiego, były podejmowane nie tylko w jej interesie, ale w interesie wszystkich panstw członkowskich, przede wszystkim malych i srednich, a tym samym umacniania demokracji w całej UE (Fotyga, 2007).

Szczególnym jednak przypadkiem działania rządu wpływajacym negatywnie na pozycję Polski w UE było spowalnianie przez polski rząd prac nad ratyfikacją Traktatu

ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Dla pełnego zrozumienia jednak tego problemu i używanej argumentacji należy przypomnieć, iż jeszcze przed dojściem PiS do władz w Polsce, w praktyce szanse na ratyfikację Traktatu były iluzoryczne. Druga kwestia jaką należy wziąć pod uwagę, to percepcja zmian proponowanych przez traktat konstytucyjny, a więc na ile realna była możliwość wprowadzenia „państwa europejskiego”, a na ile w rzeczywistości cała otoczka „państwowotwórcza” miała charakter retoryczny.

Niezależnie jednak od wskazanych uwarunkowań, retoryka Prawa i Sprawiedliwości była bardzo mocno wymierzona właśnie w zapisy mające przekształcać jakoby Unię Europejską w państwo, federację europejską. Przede wszystkim krytykowano zapisy odnoszące się do nowego systemu głosowania w Radzie UE, co jak wskazywało wyżej, miało swoje uzasadnienie. Uznawano, iż Unia przekształca się coraz bardziej w strukturę, która realizować będzie interesy narodowe najważniejszych państw członkowskich (Prezydent.pl, 2006). Tym samym istotne jest zrozumienie, retoryki używanej w dyskusji na temat tego traktatu. Wydaje się, było to powiązane z budowaniem swojej pozycji w polityce krajowej, jako rządu/partii walczącej o interesy Polski na forum UE. Próbując na to spojrzeć, z perspektywy europejskiej, w sytuacji, negatywnych wyników referendum w Holandii i Francji, zachowanie polskich władz, polegające na ostrym przeciwstawianiu się temu traktatowi, w sposób negatywny wpływały na pozycję Polski w UE.

Tak, jak w przypadku traktatu konstytucyjnego, podobny charakter miała debata polityczna w Polsce w związku z podjętą kolejną próbą reformy traktatów założycielskich, a więc wynegocjowaniem i ratyfikacją traktatu z Lizbony. Warto podkreślić w tym miejscu, iż to jeszcze rząd Prawa i Sprawiedliwości, którym kierował Jarosław Kaczyński oraz prezydent Lech Kaczyński prowadzili negocjacje związane z nowym traktatem. Rząd a przede wszystkim prezydent podejmowali kroki na rzecz odrzucenia systemu głosowania w Radzie UE wypracowanego w ramach traktatu konstytucyjnego, proponując coś co zostało nazwane systemem pierwiastkowym. Celem PiS było utrzymanie stosunkowo niewielkiej przewagi Niemiec nad Polską w zakresie siły głosu w Radzie UE (Wyborcza.pl, 2007). Po raz kolejny w praktyce oparto polskie stanowisko negocjacyjne na argumentach antyniemieckich. Jednakże ówczesnym polskim władzom nie udało się zablokować przejęcia systemu podwójnej większości, co w praktyce doprowadziło do znacznego zmniejszenia polskiej siły głosu w Radzie UE, przede wszystkim względem pozycji RFN.

Bez wątpienia kontrproduktywny dla wzmocnienia pozycji Polski w UE był dwugłos obecny w Polsce w związku z ratyfikacją Traktatu z Lizbony. Szczególnie źle było odbierane postępowanie prezydenta Kaczyńskiego, który mimo zgody parlamentu, przez wiele miesięcy wstrzymywał formalne podpisanie traktatu i to w sytuacji, gdy prezydent osobiście wraz z rządem Prawa i Sprawiedliwości wynegocjował ten Traktat. Należy pamiętać, iż w momencie zakończenia negocjacji nad traktatem lizbońskim, w Polsce nadal rządziło PiS. Rząd Donalda Tuska natomiast tylko i wyłącznie podpisał się pod już wcześniej wynegocjowanym traktatem. Był to przykład swoistej hipokryzji politycznej szczególnie mocno krytykowanej przez ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej, prezydenta Francji Nicolasa Sarkozyego (Gazetaprawna.pl, 2008).

Warto podkreślić, na koniec analizy lat 2005–2007, że nowe otwarcie, jakie miało miejsce w 2005 roku na polskiej scenie politycznej nie od razu przekształciło się

w kształtowanie nowych zasad polskiej obecności w UE. Należy pamiętać o fakcie, iż początkowo premierem rządu został Kazimierz Marcinkiewicz, a więc polityk raczej mało znany szerszej publiczności, a dodatkowo jak pokazała praktyka także o wyważonych poglądach w sprawach europejskich. Wręcz można by stwierdzić, iż nie był on do końca reprezentatywny dla poglądów formacji, którą reprezentował. Podobnie rzecz miała się w początkowym okresie ze Stefanem Mellerem sprawującym funkcję Ministra Spraw Zagranicznych. Zmiany znacznie mocniejsze nastąpiły po objęciu stanowiska premiera przez Jarosława Kaczyńskiego, a stanowiska ministra spraw zagranicznych w jego rządzie przez Annę Fotygę.

Rok 2007 przyniósł zasadniczą zmianę polityczną w związku z utworzeniem po przyspieszonych wyborach koalicji PO–PSL. Warto w tym miejscu odwołać się do słów Ministra Radosława Sikorskiego, który kilka miesięcy po objęciu funkcji w następujący sposób mówił o swoich poprzednikach: „Ileś to razy nasłuchaliśmy się w ostatnich latach o «interesach narodowych», którymi wywijano, niczym maczugą, w odniesieniu do naszych zachodnich i wschodnich sąsiadów. Każdy kto miał inne zdanie był z definicji ignorantem lub zdrajcą” (Sikorski, 2008). Bez wątpienia była to zrozumiała krytyka poprzedniego rządu ze strony nowych władz Polski. Jednakże należy także dostrzec, iż właśnie w ten sposób polityka rządu PiS była postrzegana nie tylko przez bardziej proeuropejskie siły w Polsce, ale przede wszystkim właśnie przez przywódców najważniejszych państw członkowskich, co sprawiało, iż realny wpływ Polski się zmniejszał w UE.

Jednocześnie nowy rząd bardzo precyzyjnie zdefiniował, jak miałoby wyglądać wzmacnianie pozycji Polski w UE, a więc „uwarunkowane jest to stopniem naszego wpływu na wypadkową działań wszystkich europejskich partnerów. Wymaga to wczucia się w interes zbiorowości unijnej i utożsamienia się z nim. W Unii Europejskiej, w pojedynkę nie da się niczego wygrać, przegrać łatwo” (Sikorski, 2008). Była to zapowiedź zasadniczej zmiany podejścia do sposobu działania Polski w UE. Można rzec, iż właśnie ta koncepcja była podstawą kolejnych lat członkostwa Polski w UE. Poprzez współpracę, zaangażowanie i chęć poszukiwania dobra wspólnego, budowanie pozycję Polski, zwiększając jej wpływ na procesy decyzyjne zachodzące w UE.

Istotnym elementem strategii wzmacniania pozycji Polski w UE było wykorzystanie dobrej koniunktury gospodarczej w okresie kryzysu finansowo-gospodarczego. Polska była swoistym ewenementem w skali Europy (Sikorski, 2010), gdyż udało się jej oprzeć recesji, co rodziło pewien podziw zarówno wśród przywódców państw członkowskich, ale także przedstawicieli unijnych instytucji. Polski głos był słyszany w UE, gdyż można było w jakimś sensie uznać, iż w kontekście zwalczania kryzysu, Polska posiada wiedzę i doświadczenie, które warto wykorzystać, niezależnie od rzeczywistych przyczyn tak dobrej koniunktury.

Ważną podstawą polskiej polityki europejskiej, na której to rząd Donalda Tuska oparł wzmacnianie pozycji Polski w UE, było założenie, które można sprowadzić do krótkiego, ale wymownego zdania wypowiedzianego przez Radosława Sikorskiego w 2010 roku: „Więcej a nie mniej Europy” (Sikorski, 2010). Polskie władze poprzez wspieranie współpracy na poziomie UE, starały się budować obraz państwa, jak najbardziej proeuropejskiego, zaangażowanego w projekt europejski, nie tylko ze względów gospodarczych, ale także ideologicznych (Tusk, 2011; Sikorski, 2011a). Z założenia miało to poprawić pozycję Polski w UE, przede wszystkim w oczach państw

członkowskich, które także były zwolennikami zacieśniania współpracy na poziomie UE, ale przede wszystkim miało budować przychyłność instytucji UE, które to są konieczne przy realizacji określonych celów politycznych o charakterze operacyjnym. Można powiedzieć, iż w jakimś sensie i bardzo często, były to działania ze sfery public relations. Należy jednak zaznaczyć, iż hasło więcej Europy nie oznacza więcej rozwiązań o charakterze federalnym. Raczej oznaczało przenoszenie kompetencji, rozwiązywanie problemów, wspólnie przez państwa członkowskie, przy udziale instytucji supranarodowych (Wywiad z dnia 27 lutego 2017 roku). Jest to ważne rozróżnienie, gdyż w praktyce większość krytyki ze strony Prawa i Sprawiedliwości opierało się właśnie na uznaniu, iż zacieśnianie kooperacji na poziomie UE, oznacza większą władzę instytucji niezależnych od państw członkowskich.

Powyższa strategia była istotna z dwóch powiązanych ze sobą powodów. Po pierwsze, w okresie narastającego kryzysu gospodarczego, w sposób naturalny pojawiały się sygnały i działania, wskazujące na kontestowanie sposobu funkcjonowania, a niekiedy wręcz istoty Unii Europejskiej (Sikorski, 2012). A więc jak wskazano obecność w gronie państw działających na rzecz współpracy na poziomie UE, była bardzo użyteczna we wzmacnianiu pozycji negocjacyjnej. Po drugie, w efekcie kryzysu finansowo-gospodarczego pojawiały się pomysły, ale i działania, mające na celu wyodrębnienie strukturalne strefy euro, do której Polska ówczesnie i nadal nie należy. Zajmowane proeuropejskie stanowisko umożliwiało Polsce angażowanie się w dyskusje, ale także podejmowanie działań, które miały na celu hamowanie kształtowania „twardego jądra” integracji. Przykładem może być chociażby tzw. Pakt fiskalny czy Pakt na rzecz euro (Sikorski, 2011, Sikorski, 2013).

Kluczowym projektem w pierwszym 10-leciu członkostwa, który miał umocnić pozycję Polski w UE, zaprezentować ją jako wiarygodnego, stabilnego partnera, była z perspektywy ówczesnych władz, a więc koalicji PO–PSL, polska prezydencja w Radzie UE. Dla nowych państw członkowskich jest to swoisty test zdolności pełnego uczestnictwa w systemie politycznym UE. W zależności od powodzenia albo niepowodzenia w realizacji tego zadania, efektem mogło być albo wzmocnienie pozycji w systemie UE, albo jej osłabienie. Polskie podejście w tej sprawie zostało ukierunkowane na jak najlepszą realizację administracyjnej strony prezydencji, niekoniecznie natomiast na realizację projektów politycznych (Jaskulski, 2011, s. 85–90), gdyż z założenia w tym drugim przypadku dużo łatwiej byłoby ponieść porażkę. Ograniczona prezydencja w znacznej części do wypełniania funkcji zarządzająco-administracyjnych pozwoliła ostatecznie na uzyskanie przez polski rząd pozytywnej oceny realizacji tego zadania.

2.2. Reforma Unii Europejskiej zgodnie z polską wizją przyszłości procesu integracji europejskiej

Analiza powyższego celu jest w rzeczywistości bardzo problematyczna, gdyż w pierwszej kolejności należy dokonać rekonstrukcji wizji Unii Europejskiej, jaka była preferowana przez polskie władze w okresie pierwszych 10 lat członkostwa. Łatwiej ów cel skonceptualizować przez postawienie pytania: jaką Unię Europejską Polska chce zbudować w przyszłości? Zakładając więc, iż wizja przyszłości Unii Europejskiej była określona, to celem polskiej polityki europejskiej było właśnie urzeczywist-

nianie tak nakreślonej wizji. Warto już na wstępie poniższych rozważań zaznaczyć, iż, podobnie jak w przypadku wzmacniania pozycji Polski w UE, także w zakresie wizji rozwoju UE, istniały znaczne różnice pomiędzy rządami pierwszej dekady członkostwa Polski w UE.

Potencjalne wizje reform i przyszłości UE usytuowane mogą być na dwóch krańcach osi, gdzie po jednej stronie wskażemy koncepcję „Europy narodów” i wzmacniania metody międzyrządowej, a na drugim krańcu federację europejską i wzmacniania metody wspólnotowej. Koniecznym jest jednak poczynienie pewnych zastrzeżeń. Po pierwsze, w celu uniknięcia długiego wywodu dotyczącego możliwych koncepcji rozwoju UE i jej konstrukcji w przyszłości, stosowane jest pewne uproszczenie zrównujące federalizm ze wzmacnianiem metody wspólnotowej, a koncepcję Europy narodów ze wzmacnianiem metody międzyrządowej, chociaż bez wątpienia nie są to tożsame koncepcje, ale przeważnie powiązane. Po drugie, wskazane – skrajne – koncepcje mają charakter idealny w tym sensie, iż propozycje, które pojawiają się w przestrzeni publicznej można przyporządkować, jako bliskie właśnie tym dwóm granicznym koncepcjom, jednakże w rzeczywistości bardzo rzadko, jeśli w ogóle prezentowane są pomysły, które opowiadają się całkowicie za jednym z tych podejść, eliminując tym samym elementy drugiego podejścia. Zdecydowanie przeważają pomysły łączące obie koncepcje, jednakże przedmiotem sporu, a niekiedy wręcz konfliktu, jest dyskusja o przewadze którejś z dwóch wskazanych koncepcji.

Należy zauważyć, iż już w exposé wygłoszonym kilka miesięcy przed przystąpieniem do UE, Minister Cimoszewicz wskazał na konieczność „określenia naszego stanowiska wobec węzłowych kwestii rozwoju Unii”, które jednak rozumiane są przede wszystkim przez pryzmat konkretnych decyzji politycznych, o istotnym znaczeniu, jednakże nieodnoszących się do odpowiedzi na pytanie o sens polskiej obecności w UE. Minister wskazał, iż dotyczy to „zwłaszcza przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej, polityki strukturalnej i spójności oraz budżetu UE na lata 2007–2013, a także Strategii Lizbońskiej i Inicjatywy na Rzecz Wzrostu”, a więc tylko i wyłącznie kwestii choć bardzo istotnych, ale związanych z interesem finansowym Polski i jej obywateli (Cimoszewicz, 2004).

Dopiero w dalszej kolejności minister wskazuje na dewizę polskiej polityki europejskiej, tj. „postępowanie na rzecz dobra wspólnego” (Cimoszewicz, 2004). Jednocześnie wyraźnie podkreśla, iż to polski interes narodowy musi być podstawą kształtowania polskiego stanowiska negocjacyjnego, które dopiero następnie będzie godzone z interesem europejskim. Co ważne, minister podkreśla, iż pomiędzy interesami państw członkowskich nie ma „sprzeczności” są tylko „odmienności” (Cimoszewicz, 2004). Warto zaakcentować bardzo koncyliacyjny wydźwięk tego wystąpienia, jednakże w rzeczywistości należy potraktować wskazany zabieg tylko jako działanie o charakterze retorycznym, gdyż wszelkie dyskusje w UE odnoszące się do środków finansowych są najlepszym przykładem sprzeczności interesów państw UE.

Kluczową deklaracją w sferze stosunku Polski do procesu integracji europejskiej było stwierdzenie ministra Cimoszewicza o wsparciu pogłębiania integracji, jako niezbędnego działania do „zwiększenia efektywności i sprawności mechanizmów unijnych” (Cimoszewicz, 2004). Jednakże minister poza ogólnym wsparciem idei nie zaproponował, ani nawet nie wskazał konkretnych działań, które miałyby być wdrażane w celu jej urzeczywistniania, a tym bardziej, jaki miałyby być docelowy model UE.

Oczywiście można by tłumaczyć takie milczenie ówczesną pozycją Polski, a więc państwa nadal oczekującego na formalne przystąpienie do UE. Wydaje się jednak, iż była by to pierwsza bardzo dobra okazja, aby wyjaśnić wizję Polskiej obecności w UE (poza wskazanymi ogólnikami), a przede wszystkim wskazać na przyszłość projektu europejskiego. Można więc przypuszczać, iż wizji, która miałby charakter kompleksowy, po prostu nie było.

Wizja przyszłości UE w przypadku nowego rządu formowanego od roku 2005 przede wszystkim przez Prawo i Sprawiedliwość była już znacznie bardziej konkretna. Po pierwsze, jak wskazał minister Stefan Meller na początku 2006 roku, „chcielibyśmy zatem w Unii takich zabezpieczeń, które nie pozwalałyby na rozczłonkowanie przestrzeni unijnej na ekskluzywne podgrupy, na przewagę ich interesów nad interesem zbiorowości” (Meller, 2006). Był to wyraźny sygnał sprzeciwiający się powstawaniu Unii Europejskiej wielu prędkości. Czyli w praktyce wyodrębniania grupy najważniejszych państw członkowskich próbujących rządzić całą UE. Po drugie, wskazano na konieczność oparcia procesu decyzyjnego na „woli politycznej i zdolności do kompromisu znaczących państw unijnych” (Meller, 2006), co w sposób jasny wskazuje na konieczność oparcia integracji na metodzie międzyrządowej, jednakże w tym wypadku dodatkowo z pewnym podziwem i pochwałą dla zdolności największych państw do osiągania kompromisu, co w przypadku PiS w podobnych przypadkach, ale mniej korzystnych dla Polski, nazywane było dyktatem (Polskie Radio, 2011). Po trzecie, mimo bardzo jasnej deklaracji ze strony rządu, co do posiadania wizji UE, na początku 2006 roku pojawiła się, tylko i wyłącznie diagnoza kilku istotnych problemów integracyjnych i wskazanie preferowanego przez polskie władze sposobu ich rozwiązania (Meller, 2006). Brak jednak nadal wskazania konkretnych ustrojowych odnoszących się do przyszłości UE. Po czwarte, uznawano iż bilans pierwszych lat członkostwa jest dla Polski bardzo pozytywny (Fotyga, 2007).

Prezydent Lech Kaczyński w 2006 roku zwracał uwagę, iż demokracja występuje przede wszystkim na poziomie państw narodowych, natomiast są z nią zasadnicze problemy na poziomie UE. Dodatkowo podkreślał wagę suwerenności przede wszystkim dla większości nowych członków UE (Prezydent.pl, 2006). Tym samym należy to interpretować jako uznanie zdecydowanego prymatu państw narodowych w systemie, jako jedynych podmiotów posiadających silną legitymizację ze strony obywateli UE. Podkreśleniem tego faktu są słowa Jarosława Kaczyńskiego, który wskazywał, iż nie można zbudować europejskości, odrzucając tożsamość narodową, gdyż w „praktyce oznacza przyjęcie przez małe narody tożsamości narodów najsilniejszych” (Kaczyński, 2005).

Wizja propagowana przez Prawo i Sprawiedliwość może być określana jako eurosceptyczna. Wynika ona z diagnozy charakteru, jaki ma obecnie Unia Europejska, a więc postrzegania Unii jako areny walki interesów narodowych. Dlatego też wizja przyszłości to właśnie wizja współpracy międzyrządowej, w której naczelnym zadaniem polskiego rządu jest urzeczywistnianie polskich interesów narodowych. Najistotniejszą jednak kwestią było właśnie formułowanie interesów narodowych przez przywódcę Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego, w bardzo zawężający sposób, a więc poprzez konieczność obrony suwerenności Polski i niezdolność do identyfikowania wspólnych interesów europejskich. Ewentualnie jeśli takie próby, ze strony np. instytucji europejskich się pojawiały, spotykały się z krytyką, jako propagujące w rzeczywistości interesy narodowe innych państw, najczęściej Niemiec (Bajczuk, 2011, s. 7).

Bardzo mocną krytykę polityki europejskiej w latach 2005–2007 przeprowadził Radosław Sikorski na początku 2008 roku mówiąc: „nasz polski interes narodowy nie jest sprzeczny z procesem integracji europejskiej, a wręcz przeciwnie, pokojowa integracja Europy leży w naszym bezpośrednim interesie. Nie bójmy się tego procesu, nie straszmy współobywateli groźbą powstania europejskiego superpaństwa, skrywającego wyimaginowane poddaństwo wobec większych i silniejszych. Nie tak przebiegał i nie na tym polega proces rozwoju i integracji Europy. Na podległość nie godzimy się nie tylko my, nie godzi się żaden z europejskich narodów” (Sikorski, 2008). Był to sygnał, iż ostatnie dwa lata propagowanej wizji UE, były sprzeczne z interesem Polski.

Czas sprawowania polskiej prezydencji w Unii Europejskiej był momentem, gdy w znacznie bardziej wyraźny sposób polski rząd zaprezentował swoją wizję przyszłości Unii Europejskiej. Podstawą prezentowanej wizji było odrzucenie bardzo klasycznego rozumienia pojęcia suwerenności, jako nieprzystającego do współczesnych realiów, które to realia opierają się na ogromnej liczbie współzależności łączących państwa. Efektem przededefiniowania pojęcia suwerenności było uznanie, iż współpraca w UE oparta tylko i wyłącznie na wąskim rozumieniu interesów narodowych wynikającym z klasycznego rozumienia suwerenności, doprowadzi do rozpadu UE. Z drugiej strony, rząd odrzucał koncepcje utopijnej federacyjności, przy jednoczesnym uznaniu, iż samo pojęcie federacji nie powinno mieć charakteru pejoratywnego, a posługiwanie się nim, nie powinno być uznawane za zdradę narodową. Jako wizję, w jakimś sensie godzącą interesy narodowe, a jednocześnie uwzględniającą pragmatyczne podejście do federacji, stało się „pogłębienie integracji i stworzenie trwałej unii politycznej... wszędzie tam, gdzie służy to Polsce i Europie” (Sikorski, 2012). Zaprezentowana wizja ma charakter bardzo pragmatyczny. Odwołanie do federacyjności można potraktować jako pewne zagranie retoryczne, mające zostać zauważone w instytucjach UE, a także w państwach opowiadających się za pogłębianiem integracji. Jednocześnie jednak pomysł na unię polityczną tak naprawdę ma charakter usprawniania obecnego stanu integracji europejskiej z ewentualnym pragmatycznym przenoszeniem kompetencji do wspólnego wykonywania na poziom UE, jeśli będzie to korzystne, przede wszystkim dla Polski. Rząd Donalda Tuska uznawał korzyści płynące ze wspólnego rozwiązywania problemów. Wskazano na konieczność pogłębiania metody wspólnotowej, a więc w teorii zwiększania zaangażowania KE i PE w proces decyzyjny. Jednakże nie wskazano w jakich obszarach miałyby to następować, a zważywszy na zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony, w praktyce taka możliwość jest już obecnie mocno ograniczona. Jako konkretne rozwiązania instytucjonalne wskazano połączenie stanowiska przewodniczącego RE i KE i jego wybór przez Parlament Europejski (Sikorski, 2012). Jednakże należy takie rozwiązanie ocenić jako bardzo mało realistyczne ze względu na ogromny opór wielu państw. Ewentualnie wskazane pomysły mogły mieć charakter deklarowany, na użytek polityki wewnątrzunijnej i polepszenie relacji z KE i PE. Wizję w rzeczywistości realizowaną przez rząd PO–PSL można by nazwać „łagodną międzyrządowością”, a więc z jednej strony wizja integracji europejskiej opierała się na świadomości zasadniczej roli państw członkowskich, wręcz wzrostu tej roli przez zmiany lizbońskie. Z drugiej strony, przypisywano przynajmniej w niektórych obszarach określone funkcje instytucjom supranarodowym, które w przypadku Polski mogły być ważnym instrumentem kontestowania niekorzystnych propozycji propagowanych przez największe państwa członkowskie.

2.3. Współkształtowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE oraz ukierunkowanie jej na realizację polskich interesów narodowych

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa posiada w ramach współpracy wewnątrz Unii Europejskiej szczególny charakter wynikający z jej międzyrządowego charakteru, dominacji interesów narodowych państw członkowskich oraz niewielkiego wpływu instytucji supranarodowych na jej kształtowanie i implementację. Dodatkowo ze względu na bardzo delikatny, związany z żywotnymi interesami każdego państwa, charakter tej polityki jest ona przedmiotem ostrych sporów, czego rezultatem jest jej niska skuteczność.

Z perspektywy Polski poprzez zaangażowanie w WPZiB i jej współkształtowanie, możliwym miała być realizacja celów polityki zagranicznej, przede wszystkim polegająca na wpływie na otoczenie zewnętrzne Polski, a więc państwa sąsiadujące (Willa, 2014, s. 44).

Bardzo szybko Polska określiła swoje stanowisko dotyczące WPZiB „Naszym celem jest umacnianie tożsamości Unii jako kluczowego aktora sceny międzynarodowej w wymiarze globalnym. Wspólną politykę postrzegamy bardziej w kategoriach szansy, niż ograniczeń” (Cimoszewicz, 2004).

Jednocześnie już w wystąpieniu ministra Cimoszewicza w 2004 roku, pojawiła się deklaracja o konieczności modyfikacji roli UE w obszarze na wschód od Polski po rozszerzeniu UE. Dodatkowo minister podkreślił, iż z perspektywy Polski, Unia może być skutecznym instrumentem oddziaływania na region Europy Wschodniej. Podkreślał konieczność aktywnej roli Polski, w proponowaniu rozwiązań mających znaleźć poparcie pośród pozostałych państw członkowskich. Jako pierwszą kluczową inicjatywę minister wskazał wymiar wschodni polityki zewnętrznej UE (Cimoszewicz, 2004).

W okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości i partii współpracujących w latach 2005–2007 WPZiB była widziana tylko fragmentarycznie, tzn. poprzez pryzmat współpracy z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu (Fotyga, 2007), czyli z perspektywy polskich priorytetów, a więc bardzo instrumentalnie. Politycy PiS zapewne świadomie uznali, iż struktura ta jest mało operacyjna, a przede wszystkim wykorzystywana do realizacji interesów przez najsilniejszych członków UE. Tym samym nie było wsparcia dla jakichkolwiek zabiegów wzmacniania tej struktury, raczej próba przeorientowania priorytetów, także w ramach szarzej rozumianych stosunków zewnętrznych i zaangażowania choćby KE, po stronie państw wspierających rozwój polityki wschodniej UE.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na pewien konflikt pomiędzy Prezydentem a rządem w roku 2008 dotyczący właśnie roli Polski w kształtowaniu tej polityki w związku z konfliktem rosyjsko-gruzyńskim. Prezydent Kaczyński uznawał, iż jest to właśnie sytuacja, kiedy Polska poprzez aktywne działania w ramach WPZiB powinna zabezpieczać interesy Gruzji w UE (TVN24.pl, 2008), a przede wszystkim w konsekwencji chronić to państwo przed rosyjską agresją. Jednakże w rzeczywistości mieliśmy do czynienia ze zdystansowanym stanowiskiem rządu w tej sprawie.

Znaczenie wzmacniania zaangażowania Polski w WPZiB, jako ważny cel polityki europejskiej powróciło ponownie za rządów PO–PSL. Istotna deklaracja padła ze strony ministra Sikorskiego, a miała przede wszystkim ona na celu uświadomienie partnerom

unijnym wagi i uzasadnienia dla prowadzenia polityki wschodniej. Radosław Sikorski stwierdził: „zależy nam na nadaniu odpowiedniej dynamiki Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, zwłaszcza w wymiarze wschodnim. Wynika to nie tylko z usytuowania Polski na wschodnich obrzeżach UE, ale także z uzmysławiania sobie, że na wschód od naszych granic mamy do czynienia z europejskimi sąsiadami, podczas gdy na kierunku południowym, w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie – z sąsiadami Europy. To elementarne rozróżnienie” (Sikorski, 2008). Co ciekawe mamy w tym wypadku wyraźny przykład swoistej konfrontacji z wizjami przede wszystkim propagowanymi przez państwa z południa UE, a więc mającymi na celu skoncentrowanie aktywności UE, na państwach będących, jak nazywa je Sikorski „europejskimi sąsiadami”. Sikorski, co warto podkreślić, nie neguje konieczności współpracy z państwami basenu Morza Śródziemnego, jednak w przeciwieństwie do wcześniejszego rządu PiS dostrzega konieczność prowadzenia tej polityki, jako elementu w jakimś sensie warunkującego podobne zaangażowanie UE we współpracę ze wschodnimi sąsiadami.

Ważnym momentem zaangażowania Polski w rozwój WPZiB była Polska prezydencja. Dzięki pozycji i dobrym relacjom z ówczesną Wysoką Przedstawiciel, minister Sikorski miał możliwość współtworzenia oraz w wielu wypadkach implementacji konkretnych działań w tym obszarze. Polskie zaangażowanie nie miało już charakteru tylko i wyłącznie deklaratywnego, ale także realny, co było szczególnie istotne w obliczu „Arabskiej wiosny” (Sikorski, 2012).

2.4. Budowanie europejskiej przyszłości Ukrainy

Bardzo szczególnym celem, wynikającym z ewolucji sytuacji politycznej na Ukrainie, a także rozszerzania UE na wschód, było zapewnienie przez Polskę jak najszerzego otwarcia Unii Europejskiej na wszelkie formy integracji z Ukrainą, a ostatecznie także umożliwienie akcesji tego państwa do UE. Choć w tym ostatnim przypadku w nieokreślonej przyszłości.

Wyrażnie cel ten wybrzmiał w 2005 roku, w związku z dostrzegalnymi efektami „pomarańczowej rewolucji”. Minister Adam Daniel Rotfeld w swoim exposé stwierdził: „Będziemy zabiegać w szczególności o to, aby Unia Europejska podniosła swoje relacje z Ukrainą do rangi Partnerstwa Strategicznego i otworzyła perspektywę integracyjną” (Rotfeld, 2005). Już wcześniej w podobnym tonie wypowiadał się Włodzimierz Cimoszewicz (Cimoszewicz, 2004), jednakże okoliczności jego deklaracji były zgoła inne, gdyż ówczesne władze ukraińskie były blisko związane z Rosją, a premierem był prorosyjski polityk Wiktor Janukowicz.

Bardzo silnie i realistycznie owe cele zostały zaakcentowane w 2006 roku, gdy minister Meller wskazywał na konieczność kontynuowania rozszerzania UE na wschód i południe Europy, jednocześnie podkreślając konieczność przeciwdziałania „zmęczeniu rozszerzeniami”, jako procesem sprzecznym ze strategicznym interesem UE (Meller, 2006). A więc jak widać, polski rząd słusznie próbował sprawę przyszłych relacji Ukrainy z UE stawiać w perspektywie interesów całej Unii, przede wszystkim jej przyszłości, a nie tylko jako element polskiej racji stanu. Z założenia efektem takiej postawy miało być zwiększanie wsparcia ze strony instytucji i państw członkowskich UE dla europejskich aspiracji Ukrainy.

W momencie zmiany rządu w 2007 roku nie doszło do zasadniczych modyfikacji w działaniach ukierunkowanych na integrację Ukrainy i UE. Bardzo mocno nowy rząd, podobnie jak poprzednie wskazywały na cywilizacyjną przynależność Ukrainy do Europy, a więc także na swoistą konieczność, jaką ma być członkostwo tego państwa w UE (Sikorski, 2008). Jednakże w związku z uwarunkowaniem, jakim była sytuacja wewnętrzna na Ukrainie, pojawił się znacznie większy realizm w polskim podejściu do potencjalnego jej członkostwa w UE.

Mogłoby się wydawać, iż tzw. „pomarańczowa rewolucja” określa już nieodwracalny kierunek transformacji państwa i społeczeństwa ukraińskiego na drodze do demokracji, rządów prawa i dobrobytu. Jednakże rzeczywistość stała się zgoła odmienna. Dlatego też w exposé w 2008 roku Radosław Sikorski wskazywał na konieczność kreatywnego sprzężenia przez UE stymulowania reform na Ukrainie „z egzekwowaniem od niej postępów transformacyjnych” (Sikorski, 2008).

Pewnym celem o charakterze operacyjnym, na który warto wskazać w związku z integracją Ukrainy z UE, było jak najszybsze ukończenie negocjacji, podpisanie a następnie ratyfikacja umowy stowarzyszeniowej. Wskazany cel był od początku bardzo trudny w realizacji. Można wyróżnić trzy główne powody takiej sytuacji. Po pierwsze, brak przekonania elit unijnych co do „europejskości” Ukrainy, co związane było przede wszystkim z zasadniczym powstrzymywaniem się od jakichkolwiek deklaracji odnoszących się do członkostwa tego państwa w UE. Po drugie, sytuacja wewnętrzna na Ukrainie, brak stabilności, bardzo trudna sytuacja gospodarcza, ale przede wszystkim niewiarygodność elit ukraińskich w reformowaniu państwa, co z perspektywy Polski było bardzo trudnym zarzutem do obrony przed unijnymi partnerami. Po trzecie, świadomość elit państw członkowskich oraz przedstawicieli instytucji europejskich, iż ewentualne pogłębianie integracji Ukrainy z UE będzie spotykać się z rosnącym sprzeciwem ze strony władz Rosji.

Kolejne lata nie przyniosły zasadniczych zmian o charakterze strategicznym, cel był stosunkowo jasno zdefiniowany i pomimo znaczących oporów wewnątrz UE, polskie władze starały się go w miarę konsekwentnie realizować. Szczególną okazją ku temu była polska prezydencja w RUE, gdzie właśnie wymiar wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa był w praktyce jednym z priorytetów prezydencji.

Na samym końcu analizowanego okresu problem Ukrainy na agendzie UE, pojawił się w związku z działaniami wojsk rosyjskich na terenie Ukrainy, co skutkowało m.in. aneksją Krymu. W tym wypadku, celem działalności polskich władz na arenie UE było, ukształtowanie stanowiska Unii Europejskiej, w taki sposób, aby uznawała ona pełną niepodległość i integralność terytorialną Ukrainy, co w rzeczywistości nie było prostym wyzwaniem. Jednakże w tym zakresie ważną rolę odegrało wieloletnie stawianie przez wszystkie polskie rządy, sprawy Ukrainy, jako kluczowej dla przyszłości całej UE.

2.5. Wzmacnianie solidarności w ramach Unii Europejskiej

Umacnianie solidarności w Unii Europejskiej miało charakter bardzo szczególnego celu polskiej polityki europejskiej, gdyż w tym przypadku można było wyodrębnić kilka płaszczyzn, na których odwoływano się do konieczności utrzymania/wzmacniania

solidarności w UE. Był to z jednej strony, ważny element rzeczywistej aktywności Polski w UE, z drugiej jednak strony, także istotny instrument o charakterze politycznym, gdyż ze względów historycznych, był dość łatwy do wykorzystywania, ale co nawet ważniejsze, jeszcze łatwiej było uzasadnić jego użycie na forum UE. Solidarność, do której odwoływały się władze Polski, odnosiła się przede wszystkim do: bezpieczeństwa energetycznego, wydatków z budżetu UE na rozwój państw/regionów słabiej rozwiniętych oraz w mniejszym stopniu ogólnie rozumianego bezpieczeństwa.

Problem solidarności energetycznej pojawił się po raz pierwszy w 2006 roku, jako oficjalny punkt exposé ministra spraw zagranicznych, choć wtedy jeszcze bez bezpośredniego odwołania się do samej zasady. Co ciekawe, owa solidarność miała dotyczyć nie tylko samej UE, ale obejmować także USA (Meller, 2006). Jednocześnie zasada solidarności zostaje przywołana w kontekście debaty na temat europejskiego modelu społecznego i uznania wartości „wsparcia i pomocy, które powinny być zachętą do proaktywnej postawy, nie zaś czynnikiem rodzącym gnuśność i postawy roszczeniowe” (Meller, 2006). Powyższe słowa można rozpatrywać w kontekście toczącej się debaty o nowych wieloletnich ramach finansowych.

Rząd Prawa i Sprawiedliwości także innymi zabiegami, między innymi organizacją szczytu energetycznego zabiegał o wzmacnianie solidarności pomiędzy państwami UE. Pewnym podsumowaniem były działania ukierunkowane na wpisanie klauzuli solidarności energetycznej do traktatów rewizyjnych, tak aby umocnić zobowiązanie instytucji UE, a przede wszystkim państw członkowskich, do pomocy w tym drażliwym obszarze współpracy. W tym celu podjęto próby mobilizacji poparcia ze strony przede wszystkim państw Europy Środkowej i Wschodniej (Fotyga, 2007), które w ocenie rządu polskiego miały podobne spojrzenie na tę kwestię, przede wszystkim poprzez fakt zależności od rosyjskich dostaw gazu.

W tym kontekście, ale ze względów bardzo pragmatycznych, doszło do podkreślenia pozytywnej roli Komisji Europejskiej i jej przewodniczącego w kształtowaniu stanowiska UE, zgodnie z polskimi preferencjami. Jak stwierdziła minister Anna Fotyga: „W trakcie dyskusji nad pakietem energetycznym dla Europy, która towarzyszyła procesowi przyjmowania mandatu negocjacyjnego do umowy Unia–Rosja, dostrzegliśmy, jak ważną rolę w systemie instytucji unijnych pełni Komisja Europejska. To właśnie Komisja Europejska i jej przewodniczący, kierując się zasadą interesu całej Unii i wszystkich obywateli państw członkowskich, najbardziej wspierali Polskę i inne nowe państwa Unii Europejskiej w ich dążeniach i aspiracjach. Tam właśnie dostrzegliśmy największe zrozumienie dla naszej postawy” (Fotyga, 2007). Jest to jeden z bardzo nielicznych przypadków tak wyraźnego wsparcia dla Komisji Europejskiej ze strony rządu PiS. Oczywiście należy stwierdzić, iż poparcie rządu PiS miało charakter taktyczny, i nie było to generalne wsparcie dla działań KE. Warto zauważyć, że udzielone pochwały pojawiły się w sytuacji, gdy Komisja wsparła działania Polski, a więc zgodnie z opinią minister Fotygi, kierowała się interesem całej UE i jej obywateli. Natomiast w sytuacjach mniej korzystnych dla Polski z perspektywy przedstawicieli Prawa i Sprawiedliwości, poparcie dla działań KE nie było już tak znaczące.

W aspekcie finansowym, solidarność miała przede wszystkim odniesienie do środków z funduszy europejskich, które w ramach WPR i polityki regionalnej/strukturalnej miały trafiać do Polski. Nawoływanie przez Polskę do solidarności związane było z ideą wykorzystania integracji europejskiej, jako instrumentu modernizacji Pol-

ski i kreowania rozwoju gospodarczego. Drugim aspektem było wsparcie finansowe dla polskiego rolnictwa, a szerzej całej polskiej wsi, która strukturą nie przypominała sytuacji z państw członkowskich UE i wymagała zasadniczej transformacji (Bajczuk, 2011, s. 5–6). Unia w części była zdolna dostarczyć środków finansowych dla realizacji owych działań. Odwoływanie się do europejskiej solidarności miało tutaj aspekt kluczowy, jako uzasadniający jak najwyższe transfery finansowe dla Polski.

Konieczność utrzymania solidarności europejskiej, podkreślana przez rząd Polski, pojawiła się także w okresie kryzysu ekonomicznego. Po pierwsze, obawiano się ograniczania wydatków w budżecie UE, w związku właśnie z problemami finansowymi i gospodarczymi wielu państw. Po drugie, wzywanie do utrzymania solidarności wiązało się ze sprzeciwem w stosunku do protekcyjnych tendencji występujących w niektórych państwach członkowskich, a więc solidarność miała oznaczać wspólne decyzje w zakresie zwalczania kryzysu, a nie indywidualne działania najbogatszych państw, które mogły pogarszać sytuację nowoprzyjętych członków (Cianciara, 2011, s. 3).

Dodatkowo przemyslanym zabiegiem, w okresie rządów Donalda Tuska, było powiązanie idei polskiego zaangażowania we wzmacnianie współpracy na poziomie UE (o czym powyżej), z wezwaniem do przynajmniej utrzymania dotychczasowego zaangażowania finansowego przez państwa członkowskie. Jak powiedział Radosław Sikorski, „Nie możemy mieć więcej Europy za mniej pieniędzy” (Sikorski, 2010). Konsekwencja i spójność były tutaj kluczowe, gdyż umożliwiały legitymizację solidarnościowej, a często i roszczeniowej, postawy Polski.

2.6. Wzmacnianie potencjału militarnego Unii Europejskiej

Minister Cimoszewicz w 2004 roku skłaniał się ku poparciu koncepcji polityki bezpieczeństwa kształtowanej w ramach UE, jako elementu struktury NATO, bez autonomiczności współpracy w ramach UE. Wyraźnie wskazał na zbieżność z brytyjskimi poglądami w tej sprawie. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w jego słowach, iż Polska będzie uczestniczyć w działaniach UE w zakresie obronności, jeśli „nie będą [one] osłabiać Sojuszu Północnoatlantyckiego i powielać jego funkcji” (Cimoszewicz, 2004). Deklaracje o podobnym charakterze pojawiają się także po zmianie rządu w 2005 roku, wskazując na uzupełniającą rolę formowanej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w stosunku do NATO (Meller, 2006; Kamińska, 2008, s. 32). Uznawano więc, iż to NATO ma mieć priorytet w zapewnianiu bezpieczeństwa Polski, natomiast ewentualna możliwość współpracy w UE była zauważana, jednak traktowana być może nie do końca realistycznie.

Powyższe rozważania odnoszące się przede wszystkim do początku członkostwa Polski w UE należy widzieć w kontekście bardzo jasnego opowiedzenia się Polski po stronie USA w związku z wojskową interwencją w Iraku. Ta decyzja władz Polski, która oczywiście została podjęta jeszcze przed naszym formalnym włączeniem do UE, miała jednak zasadnicze konsekwencje dla pozycji Polski w UE w ogólności, jak i dla realizacji powyższego celu. Mianowicie można było zauważyć bardzo dużą falę krytycyzmu ze strony przede wszystkim Francji, co także wykazały pytania, postawa Polski w tamtym okresie jest nadal elementem wpływającym na francuskie władze

w relacjach z Polską (Wywiad z dnia 27 lutego 2017 roku). A więc ten ambiwalentny stosunek Polski do tego celu współpracy europejskiej, z perspektywy części państw członkowskich, w praktyce oznaczał niechęć do realnego udziału w budowaniu autonomicznych zdolności militarnych UE.

W okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości pojawiły się nowe elementy w debacie odnośnie polskiego zaangażowania w budowanie potencjału militarnego UE, które następnie w 2008 roku zostały potwierdzone przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Mianowicie prezentowano koncepcję większego udziału Polski w tej unijnej polityce, łącznie z możliwością powołania wspólnej europejskiej armii. Jednakże ocenia się, iż o ile takie plany mogły mieć charakter realny, to przede wszystkim widziano je, jako próbę wzmacniania pozycji Polski w UE. Dlatego tak ważna w tym przypadku byłaby wola partnerów do takiej współpracy, która to jednak w żaden klarowny sposób nie została wyrażona (Euroactive.pl, 2008; Ft.com, 2008).

Pewna zmiana następuje pod rządami koalicji PO–PSL od roku 2007. Mianowicie chociaż formalnie to NATO zostaje wskazane jako pierwsze, w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa Polski, to jednak w kontekście polityki obronnej UE, która ma mieć charakter komplementarny w stosunku do działań podejmowanych w ramach NATO, pojawia się stwierdzenie: „Nie chcemy wybierać, chcemy mieć dwie uzupełniające się polisy ubezpieczeniowe” (Sikorski, 2008). Przychylniejsze spojrzenia na współpracę obronno-militarną w UE należy interpretować w kontekście pewnego dystansu co do sposobu funkcjonowania i zdolności przeformułowania strategii rozwoju NATO. Współpraca w polityce bezpieczeństwa i obrony UE wydawała się korzystna przede wszystkim z perspektywy wzmacniania pozycji wewnątrz UE i pewnego sceptycyzmu co do realnego działania USA w przypadku konieczności interwencji w Europie Środkowej i Wschodniej (Bajczuk, 2011, s. 9).

2.7. Wprowadzenie w Polsce wspólnej waluty euro

W początkowym okresie obecności Polski w UE, czyli za rządów SLD, nie wspomniano w szerszym zakresie o pełnym uczestnictwie Polski w strefie euro. Po części, można to tłumaczyć świadomością wielkości tego wyzwania, a przede wszystkim swoistym zmęczeniem rozszerzeniem po stronie władz Polski (Cimoszewicz, 2004; Rotfeld, 2005). Podobnie, ale zapewne z innych względów wątek ten nie był podejmowany przez rząd w latach 2005–2007, gdyż ze względu na wizję integracji europejskiej i polskiego członkostwa w UE, uznawano, iż jest to sprzeczne, przynajmniej na tym etapie z polskimi interesami narodowymi (Fotyga, 2007).

Bardzo wyraźnie jako cel polityki europejskiej Polski wskazał przyjęcie euro minister Sikorski w pierwszym exposé koalicji PO–PSL w styczniu 2008 roku, mówiąc: „Długofalowym celem pozostaje wprowadzenie w Polsce wspólnej waluty unijnej – euro. Datę wejścia do strefy euro ustalimy, biorąc pod uwagę wymogi rozwoju naszej gospodarki oraz gotowość społeczną” (Sikorski, 2008). Warto w tym miejscu podkreślić, iż tak ważna i mocna deklaracja pojawiła się w przeddzień wybuchy globalnego kryzysu finansowego, a w jego następstwie kryzysu gospodarczego.

Prawdopodobieństwo przyjęcia wspólnej waluty przez Polskę bardzo mocno zmniejszyło się, a przede wszystkim odsunęło w czasie, w związku z kryzysem fi-

nansowo-gospodarczym. W tym przypadku rząd Donalda Tuska znalazł się w bardzo trudnej sytuacji politycznej, gdyż z jednej strony deklaracja przyjęcia euro była bardzo jasna, a z drugiej strony okazało się, iż rzeczywistość kryzysu w roku 2008 i kolejnych latach wskazywała nawet na możliwość upadku strefy euro.

Jednakże pomimo trudnej sytuacji gospodarczej, w okresie powolnego wychodzenia z kryzysu powrócono w dość mocny sposób do ponownego koncentrowania się na przyjęciu przez Polskę wspólnej waluty, jak mówił Radosław Sikorski: „czas i warunki wykonania tego kroku trzeba ostrożnie i mądrze rozeznaczyć, ale powiedzmy to jasno: przystąpienie do strefy euro leży w strategicznym interesie Polski. Stawką jest geopolityczne umocowanie naszego kraju na dekady, a może – oby! – na wieki” (Sikorski, 2013). W tych słowach wyraźnie widać wpływ doświadczenia kryzysu na stanowisko Polski, które od tego momentu miało charakter znacznie bardziej realistyczny.

Ów cel ze względu na jego polityczne znaczenie i długotrwały proces jego realizacji, miał zarówno charakter strategiczny, jak i operacyjny. Jednak stosunek do niego różnił się w okresie poszczególnych rządów w ramach analizowanego okresu. Dodatkowo należy wskazać na zmienność w tej kwestii w związku z kryzysem ekonomiczno-finansowym, kiedy to rząd Donalda Tuska, pomimo potwierdzania tego celu, wskazywał na konieczność odłożenia jego realizacji w czasie, oraz warunkowanie kontynuacji jego realizacji po pierwsze, pokonaniem kryzysu po drugie, wprowadzeniem niezbędnych reform gospodarczych, tak aby strefa euro stała się odporna w przyszłości na turbulencje o podobnym charakterze.

2.8. Uczynienie ze współpracy polsko-niemieckiej strategicznego partnerstwa, jako instrumentu do realizacji polskich interesów w UE

Jest to jeden z tych celów, który budził największe emocje w polskiej polityce europejskiej. Przede wszystkim należy wskazać, że od samego początku, a więc od 2004 r. wskazywano na zasadnicze znaczenie stosunków z Niemcami dla polskiej pozycji w Unii Europejskiej, przy czym podczas początkowych rządów koalicji lewicowej chociaż Niemcy były wymieniane na pierwszym miejscu, jako partner Polski, co wskazywano jako prymat tych stosunków dwustronnych, to jednak nie można mówić o dominującym charakterze stosunków z tym państwem. Co wymaga jednak podkreślenia, to także uznanie przez polskie władze konieczności właściwego ujmowania wpływu historii polsko – niemieckiej na relacje dwustronne (Cimoszewicz, 2004; Rotfeld, 2005).

Zasadnicza zmiana, w zakresie powyższego celu, zaszła w okresie rządów kierowanych przez Prawo i Sprawiedliwość. Jednym z symptomów zmiany było wskazanie, w opozycji do wcześniejszej praktyki, Stanów Zjednoczonych Ameryki, a nie RFN jako najważniejszego partnera w polityce zagranicznej Polski. RFN zostają usytuowane na drugim miejscu, ale dodatkowo pojawia się stwierdzenie o uważnej obserwacji przez władze Polski demokratyzacji tego państwa po II wojnie światowej (Meller, 2006), co wskazuje na pewną rezerwę co do ewentualnych przyszłych działań władz niemieckich i powrotu do polityki agresji. Tak zdefiniowane podejście w polityce zagranicznej rzutowało także na politykę europejską Polski po roku 2005. Znacznie silniejszy wydzźwięk antyniemiecki pojawił się w kolejnych miesiącach rządów PiS

i odnosił się m.in. do problemu projektowanego w Niemczech Centrum Przeciwko Wypędzeniom, czy kwestii ewentualnych reparacji wojennych (Fotyga, 2007), co kształtowało w znacznym stopniu polską politykę w Unii Europejskiej. Dodatkowo praktyczne milczenie w kwestii potencjalnej współpracy z RFN na forum UE wskazywało na bardzo chłodny stosunek do aktywności tego państwa w UE.

„Nowe” otwarcie nastąpiło w relacji z RFN w kontekście spraw europejskich wraz powołaniem nowego rządu w 2007 roku. Zmiana miała przede wszystkim w pierwszej kolejności charakter symboliczny, gdyż odrzucono retorykę wcześniejszego rządu Prawa i Sprawiedliwości. Na powrót RFN stało się najważniejszym partnerem w realizacji polskich interesów narodowych w UE.

Rząd Donald Tuska prezentował pogląd, iż minął już bezpowrotnie czas kiedy Polacy bali się Niemców, a wzajemne stosunki dojrzały do „poziomu intensywnego partnerstwa strategicznego”. Z agendy stosunków wzajemnych znikają także problemy podnoszone przez polski rząd w latach 2005–2007 (Sikorski, 2010).

Jednocześnie jednak podkreślano wagę oraz znaczenie historii we wzajemnych stosunkach zastrzegając, iż nie może być ona podstawą budowania roszczeń czy pretensji we wdrażanej współpracy. To co zostaje bardzo mocno podkreślone, to demokratyczna transformacja RFN i europejski wybór tego państwa bardzo mocno nakreślony przez byłego kanclerza Helmuta Kohla (Sikorski, 2008). Wskazywano, iż błędem jest „ubieranie” problemów dwustronnych w „szaty” historyczne, co niepotrzebnie utrudnia dwustronną współpracę (Sikorski, 2009). Takie stanowisko nowych władz Polski było wyraźnym odcięciem się od sugestii wcześniejszego rządu, który wskazywał na konieczność uważnego obserwowania zmian zachodzących w systemie wewnętrznym RFN (Meller, 2006). Z drugiej strony, już od wielu lat można było zauważyć w europejskiej polityce Niemiec odchodzenie od tak określonej koncepcji zaangażowanie RFN w Europie. Zmiana jaka już nastąpiła pod rządami Anegli Merkel odnosiła się do większego ukierunkowania polityki europejskiej na realizację interesów RFN, jako wyznacznika wspólnego interesu europejskiego. Tym samym podejście władz Polski można widzieć dwojako, albo jako deklaracja odcięcia się od polityki poprzedników i przez to idealizacji polityki europejskiej RFN, albo po prostu jako brak jeszcze uaktualnionego spojrzenia na nową rolę Niemiec w UE.

Sprawą kluczową było oficjalne uznanie przez rząd Donalda Tuska ugruntowania przez RFN swojej kluczowej pozycji w Unii Europejskiej (Sikorski, 2011a). Pomimo pewnej enigmatyczności tego stwierdzenia, należy uznać, iż w praktyce doszło do uznania przywództwa tego państwa, co jasno minister Sikorski potwierdził swoim wystąpieniem w Belinie w 2011 roku (Sikorski, 2011b).

W szeroko dyskutowanym wystąpieniu Radosław Sikorski wezwał władze RFN do wzięcia na siebie ciężaru przywództwa w Unii Europejskiej, ale opartego na współpracy z innymi państwami, a więc kolektywnym modelem podejmowania decyzji, w którym minister Sikorski widział także udział Polski (Sikorski, 2011b). Owo przemówienie bardzo dobrze pokazuje intencje rządu Donalda Tuska, a więc chęć zbliżenia się do RFN w możliwie najszerszym spektrum spraw będących ówczesnie na agendzie oraz w przyszłości, a dzięki temu poprzez wsparcie RFN w tych kwestiach uzyskanie wsparcia rządu niemieckiego w przypadku pracy nad problemami ważnymi dla Polski w UE. Taka strategia miała sens przy uznaniu znacznej zbieżności polskich i niemieckich interesów w UE.

Początkowa polityka rządu Tuska poza oczywiście koniecznością wyciszenia konfliktów zakładała powrót do dobrej relacji z RFN i uznania tego państwa za najważniejszego partnera Polski w UE. Jednakże to co zmodyfikowało stosunek rządu Donalda Tuska do Niemiec, to kryzys gospodarczo-finansowy, jaki dotknął Unię Europejską. Donald Tusk bardzo szybko w sposób realistyczny dokonał oceny nowej roli Niemiec w UE, a tym samym uznał, że realizacja polskich interesów w Unii Europejskiej będzie możliwa tylko przy bliskich strategicznych relacjach z Niemcami. Istotą przyjętego założenia, co do rozwoju współpracy była chęć wzmacniania polskich interesów w Unii Europejskiej. Oczywiście kwestią odmienną, ale zasadniczą jest to, na ile ów sojusz i polskie podejście do strategicznego partnerstwa z Niemcami, faktycznie przekładało się na realizację polskich interesów w Unii Europejskiej.

2.9. Osłabienie wpływu Federacji Rosyjskiej na decyzje podejmowane w UE oraz w niektórych państwach członkowskich

Bardzo szybko bo już w 2004 roku dostrzeżono konieczność włączenia UE w relacje polsko-rosyjskie. Minister Cimoszewicz, zapewne z racji przynależności partyjnej, starał się pomimo wcześniejszej kontestacji przez Rosję rozszerzenia UE na wschód, kreować koncyliacyjne stanowisko. Przede wszystkim wskazał, iż liczy na swoistą protekcję i pomoc ze strony UE dla zapewnienia Polsce tożsamyh reguł współpracy gospodarczej z Rosją, a więc takich, na podstawie których współpracują państwa członkowskie (Cimoszewicz, 2004). Tak wyraźne podkreślenie wydawałoby się oczywistej sprawy, wskazuje jednak na spory realizm władz Polski, a przede wszystkim bardzo sceptyczne spojrzenie na harmonijność stosunków polsko-rosyjskich w kontekście członkostwa Polski w UE.

Kluczowe znaczenie miała także sfera polityczna i militarna stosunków wzajemnych, gdyż minister wyraźnie podkreślił wspieranie aspiracji euroatlantyckich Ukrainy (Cimoszewicz, 2004), co w sposób oczywisty oznaczało konfrontację z polityką Rosji. Bardzo mocno została jednak zaakcentowana inna już pozycja geopolityczna Polski, co wskazuje na pełne przekonanie polskich władz o wsparciu interesów Polski przez UE w sporach z Rosją, zarówno tych natury gospodarczej, jak i politycznej. Rzeczywistość jednak wielokrotnie pokazała, iż w tym przypadku Polska miała ogromne problemy z realizacją zakładanego celu w ramach polityki europejskiej.

Szczególnie istotne neutralizowanie wpływu Rosji w UE, stało się w związku z wydarzeniami „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie, kiedy to wyraźnie minister Rotfeld podziękował za wsparcie przedstawicielom UE, którzy pomimo początkowych oporów zdecydowali się wesprzeć demokratyczne zmiany w polityce ukraińskiej. Pewne opory związane z zaangażowaniem UE w ten konflikt mogły wynikać z uznania istnienia swoistej rosyjskiej strefy wpływów przez UE, obejmującej także Ukrainę. Jednocześnie minister czuł się zobowiązany podkreślać, iż zachodzące zmiany w tym kraju nie mają antyrosyjskiego charakteru, wręcz wskazując, że „nie było tam żadnego obcego spisku” (Rotfeld, 2005). Deklaracje ministra Rotfelda jasno wskazują na jego świadomość, iż w Unii Europejskiej nie można było uzyskać pełnego poparcia w problematycznych relacjach z Rosją w oparciu o zarzucaną Polsce antyrosyjskość.

Problem prorosyjskości części elit europejskich został bardzo silnie, choć jednocześnie dyplomatycznie, zaznaczony w 2006 roku, gdy to minister Meller stwierdził, „Uważamy, że czas już dojrzał, by decyzje i działania Unii, a zwłaszcza poszczególnych państw członkowskich na tym kierunku były oparte na solidnych fundamentach pogłębionej i zracjonalizowanej wiedzy o Rosji, Ukrainie i innych państwach Europy Wschodniej” (Meller, 2006). Jednocześnie owo stwierdzenie można traktować, jako dość naiwne, wskazujące powody prorosyjskich postaw w niewiedzy polityków. Natomiast automatycznie na dalszy plan schodzą korzyści stojące za współpracą z Rosją, w których to korzyściach należy dopatrywać się uzasadnienia zachowań części polityków zachodnich.

Wątek współpracy z Rosją bardzo mocno pojawił się w kontekście polityki energetycznej UE i próby objęcia tej polityki, z inicjatywy Polski w okresie rządów PiS, klauzulą solidarności. Bez wątpienia w toczących się negocjacjach odnośnie nowej umowy między UE a Rosją, bardzo ważne było wsparcie dla Polski ze strony KE, aby także przedmiotem tego porozumienia uczynić problematykę energetyczną (Fotyga, 2007). Bez wątpienia był to sukces Polski, iż sprawę tę udało się umieścić na agendzie negocjacji unijno-rosyjskich.

Podobnie rzecz się miała ze wsparciem ze strony KE w sporze z Rosją odnośnie embargo na polskie produkty rolne (Fotyga, 2007). Przy czym wsparcie miało charakter przede wszystkim symboliczny, gdyż w praktyce KE nie podjęła działań o charakterze odwetowym. Dopiero blokowanie przez Polskę negocjacji nowej umowy z Rosją umożliwiło odblokowanie rosyjskiego rynku na produkty z Polski (Cianciara, 2011, s. 8).

Wraz ze zmianą rządu w 2007 dochodzi do zmiany retoryki w stosunku do relacji z Rosją w związku z polskim członkostwem w UE. Po pierwsze, jest to wynikiem pewnych ustępstw i zakończenia kryzysu związanego z embargiem handlowym na produkty spożywcze z Polski stosowanym przez władze rosyjskie. Po drugie, nowy rząd uznaje, iż nie ma możliwości wpływu na zmianę rosyjskiej polityki w stosunku do UE, a w tym samym w stosunku do Polski, a więc oparcia współpracy na wspólnych wartościach uznawanych przez wszystkich partnerów. Dochodzi więc do uznania odmienności Rosji, a jednocześnie konieczności dalszej współpracy według uznanych reguł gry, ale jak zaznaczono wyżej, niekoniecznie na podstawie tych samych wartości (Sikorski, 2008).

Działania podejmowane przez Rosję najpierw w stosunku do Gruzji, a następnie w ramach konfliktów gazowych z Ukrainą, doprowadziły do wprowadzenia pewnego realizmu w stosunkach pomiędzy Unią Europejską a Rosją (Cianciara, 2011, s. 4). Jednakże polskie władze starały się cały czas w jakimś sensie balansować, tak aby z jednej strony wpływać na zaostrenie stanowiska UE w stosunkach z Rosją, z drugiej strony, jednak na poziomie retorycznym i politycznym próbować poprawiać relacje z tym państwem, uznając iż nie można z różnych względów po prostu tych relacji zamrozić. Należy pamiętać, iż wewnątrz polskiej polityki właśnie działania w ówczesnym okresie były przedmiotem zasadniczego sporu, co wpływało także na niespójność polskiej polityki europejskiej, gdyż prezydent Lech Kaczyński był zwolennikiem znaczenie bardziej radykalnych działań w stosunku do władz rosyjskich, i uznawał iż zarówno rząd Polski, jak i Unii Europejska w niewystarczającym stopniu przeciwstawiają się agresywnym działaniom ze strony Rosji.

Drugim punktem zwrotnym, który zaistniał tuż przed upływem analizowanego okresu, a więc na początku roku 2014 był wywołany działaniami Rosji konflikt z Ukrainą, mający ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa Polski, ale także stabilności i wiarygodności Unii Europejskiej. Był to czas bardzo aktywnej działalności polskiej dyplomacji, która starała się wpłynąć na państwa członkowskie, aby Unia poprzez wprowadzone sankcje ukarała Rosję za dokonaną agresję. Pomimo oczywistości sytuacji, która została wytworzona, jako efekt działania władz rosyjskich, dyskusja o sankcjach była bardzo trudna, gdyż nie wszystkie państwa były skłonne je poprzeć. Z opóźnieniem, ale ostatecznie udało się uzyskać formalnie poparcie wszystkich państw UE dla nałożenia sankcji gospodarczych i politycznych na Rosję i władze rosyjskie.

2.10. Utrzymanie/wzmocnienie poparcia Polaków dla procesu integracji europejskiej

Jako cel polskiej polityki europejskiej, ale o charakterze wewnętrznym należy wskazać utrzymanie, a nawet zwiększenie poparcia polskich obywateli dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

W różnych okresach analizowanej dekady, stosunek rządu do owego celu różnił się. W początkowym okresie, rząd niespecjalnie koncentrował się na tym elemencie, ze względu na wcześniej wyrażone poparcie Polaków dla procesu integracji europejskiej w związku z przeprowadzonym referendum akcesyjnym.

W przypadku kolejnego rządu, chłodny stosunek do tak określonego celu wynika z oparcia swojej polityki europejskiej na krytyce wielu elementów związanych z funkcjonowaniem UE (Fotyga, 2007).

Jednakże ważnym elementem wzmacniania poparcia Polaków dla UE stało się, w okresie koalicji PO–PSL, wskazywanie na konieczność prowadzenia edukacji umożliwiającej obywatelom Polski rozumienie procesu integracji oraz niełatwych zmian zachodzących w UE (Sikorski, 2010; Sikorski, 2011). W praktyce szczególnie trudne stało się to w związku z kryzysem finansowo-gospodarczym, jednakże w związku ze zbliżającą się prezydenturą Polski w Radzie UE, stało się to szczególnie istotne (Jaskulski, 2009a, s. 85–86).

Założeniem rządu PO–PSL, było przyjęcie, iż z perspektywy naszej pozycji w ramach struktury instytucjonalnej, a przede wszystkim jej wzmacniania, możliwość prezentowania się rządu jako reprezentującego bardzo prounijny naród, ma dla rządu znaczenie w toczących się negocjacjach w wielu zasadniczych kwestiach. Nie można też zaprzeczyć, iż właśnie w taki sposób, instytucje UE także analizowały sytuację w poszczególnych państwach, a więc poprzez akceptację albo jej brak, dla działań UE.

2.11. Wprowadzenie jak największej liczby Polaków do instytucji UE

Obejmowanie stanowisk w instytucjach UE przez polskich obywateli, w ramach przewidzianych przydziałów dla poszczególnych państw, ma przede wszystkim wymiar formalny, tzn. jest to pewien stan, do którego instytucje, przynajmniej na poziomie deklaracji starają się dążyć. Można było, jednakże w tym przypadku zauważyć

dwa problemy. Po pierwsze, niski stopień zatrudnienia na średnich stanowiska urzędniczych, często kluczowy dla funkcjonowania danej instytucji (przede wszystkim KE) (Polskie Radio, 2017). Po drugie, nawet formalne objęcie danych stanowisk nie jest jeszcze wskaźnikiem ewentualnej efektywności we wspieraniu realizacji interesów danego państwa (przy założeniu szczególnie w ramach aktywności w KE, iż takie osoby nie przekształcają się w mitycznego biurokratę brukselskiego i jednakże identyfikując się nadal z państwem swojego obywatelstwa wspierają jego interesy). Koniecznym do tego jest „zakorzenienie” się w strukturze danej instytucji i zbudowanie odpowiedniej własnej pozycji i sieci kontaktów, umożliwiających realne wpływanie na działania merytoryczne danej jednostki.

Bardzo wyraźnie ów cel został zaakcentowany po roku 2007. Władze Polski wskazały, iż Polacy w instytucjach Unii Europejskiej są bardzo mocno niedoreprezentowani. Pewną szansę przynajmniej na częściowe niwelowanie tej luki widziano w nowo tworzonej Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, gdyż w przypadku tej instytucji rekrutacja miała być prowadzona od podstaw, a nie jak w przypadku istniejących już instytucji na zasadzie uzupełniania wakatów albo wyjątkowo rekrutacji na nowo tworzone stanowiska. Dodatkowo wagę problemu niedoreprezentowania Polaków zaczęto dostrzegać w kontekście zbliżającej się prezydencji Polski w Radzie UE (Sikorski, 2008).

3. ZAKOŃCZENIE. WNIOSKI KOŃCOWE

Po pierwsze, zaprezentowane cele, jak wskazano we wstępie, są rekonstrukcją aktywności władz Polski na forum UE. Dlatego też, ze względu na inne pojmowanie polityki europejskiej, można zastosować inną ich systematyzację. Jednakże byłoby to związane każdorazowo z indywidualnie określonym stanowiskiem analitycznym.

Po drugie, prezentowane cele miały z założenia mieć charakter strategiczny, dlatego też mogłoby się wydawać, iż katalog powyższych celów jest zbyt wąski. Jednakże pozostałe cele zostały potraktowane, jako cele o charakterze operacyjnym, których przez pierwszą dekadę członkostwa można by wyróżnić zdecydowanie więcej.

Po trzecie, wszystkie siły polityczne rządzące polską polityką europejską przez pierwszą dekadę członkostwa, wskazywały na konieczności realizacji w pierwszej kolejności polskich interesów narodowych, a dopiero w dalszej kolejności przyczyniania się do realizacji wspólnego interesu europejskiego (Cimoszewicz, 2004; Rotfeld, 2005; Fotyga, 2007; Sikorski, 2008; Sikorski, 2010). Oczywiście to co je różniło, to definiowanie „polskich interesów narodowych”, co automatycznie oddziaływało na pojawiające się zarzuty opozycji w stosunku do rządzących (nieważne kto w danym momencie pełnił tę rolę) o nienależytą ochronę polskich interesów narodowych w Unii Europejskiej. Przykładów tego typu sytuacji można wskazać tylko kilka tytułem przypomnienia: traktat konstytucyjny, Traktat z Lizbony, wspólna waluta czy stosunek do Rosji.

Po czwarte, to co było największą bolączką polskiej polityki europejskiej, to brak wizji, jaką powinna być Unia Europejska w przyszłości. Poza ogólnym sformułowaniem o należyтым miejscu Polski w tej organizacji i roli jaką Polska powinna w niej odgrywać brak było kompleksowej wizji. Oczywiście nie jest tak, iż elementy takich

wizji się nie pojawiały, ale miały one albo charakter niekompletny albo charakter nie-realistyczny, tzn. oderwany od obecnego stanu integracji europejskiej lub nieuwzględniający interesów innych aktorów tego systemu. Natomiast swoistą ciekawostką odnośnie dyskusji o kształcie UE było odwołanie się w 2004 roku do „pewnej dawki idealizmu” koniecznej do budowy „wielkiego projektu międzynarodowego” w wypowiedzi ministra Cimoszewicza w 2004 roku (Cimoszewicz, 2004). Jest to bardzo ciekawy symptom traktowania projektu europejskiego nie tylko przez pryzmat interesów narodowych, ale ważnej świadomości wagi idei, które mogą taki projekt scalać, uzasadniać, a przede wszystkim rozbudzać zaangażowanie obywateli w jego realizację. Był to swoisty idealizm pierwszego momentu polskiej obecności w UE, i miał on charakter rzeczywisty. W późniejszym okresie nawet, jeśli pojawiały się podobne deklaracje, miały raczej charakter taktyczny, jak choćby w okresie polskiej prezydencji w Radzie UE (Tusk, 2011; Sikorski, 2011b).

Po piąte, odnosząc się do relacji z Rosją i oceniając podejście polskich władz do realizacji określonego celu, należy wskazać, iż po stronie Polski mieliśmy do czynienia z nierealistyczną oceną stosunku UE i jej państw członkowskich do Rosji albo też z błędnym założeniem, że kreowane przez polskie władze stanowiska wobec działań Rosji miały mieć charakter łagodzący, ze świadomością po stronie władz polskich braku realnego wpływu na działania Rosji. Pierwsza część analizowanego okresu wskazuje na zbyt znaczny optymizm władz Polski w stosunku do, z jednej strony – postawy Rosji, a z drugiej strony – do roli Unii Europejskiej, jako swoistego gwaranta poprawności tych stosunków dwustronnych. Należy wskazać, iż pomimo wielu prób nie udało się władzom Polski uzyskać kompleksowego wsparcia ze strony UE dla polskiego stanowiska w różnych sferach problemowych stosunków polsko-rosyjskich. Wynikało to przede wszystkim z niechęci części państw członkowskich, które z perspektywy swoich interesów narodowych uznawały, iż także Unia powinna być raczej przychylna w stosunku do Rosji, a nie poprzez wsparcie Polski, czy też innych nowych państw członkowskich (np. krajów bałtyckich), prowadzić do napięcia w istotnych z ich perspektywy stosunkach z Rosją. Polskie władze trochę naiwnie wierzyły, iż zmiana pozycji geopolitycznej Polski, spowoduje automatycznie inne relacje UE z Rosją. Można wręcz stwierdzić, iż z perspektywy Polski, UE wielokrotnie zawiodła oczekiwania władz Polski w relacjach z tym państwem.

W zależności od rządu sprawującego aktualnie władzę w Polsce, problem ten nabrał różnego nasilenia, jednakże zawsze był dostrzegany pewien konfliktowy wymiar stosunków polsko-rosyjskich i jego wpływ na polskie członkostwo w UE. Mianowicie można dostrzec znacznie bardziej wyważone podejście rządu Donalda Tuska do tej kwestii, gdyż miał on przekonanie, iż antyrosyjskość stosowana przez PiS ze względu na znaczne wpływy rosyjskie w UE nie będzie dobrze odbierana przez unijnych partnerów. Dlatego krytyka pod adresem Rosji miała mieć charakter merytoryczny i wyważony.

Polskie władze przez większość analizowanego okresu starały się balansować pomiędzy, z jednej strony – konstruktywną i wyważoną krytyką działań władz Rosji w jej relacjach z UE oraz państwami ościennymi, a z drugiej strony – przeciwdziałaniu budowania obrazu Polski w UE, jako państwa antyrosyjskiego, gdyż to automatycznie wykluczałoby wpływ Polski na wspólne decyzje UE dotyczące relacji z Rosją.

Po szóste, co nie jest przedmiotem niniejszego rozdziału, ale miało wpływ na polskie cele polityki europejskiej, to fakt iż niestety wszelkie dyskusje dotyczące miej-

sca Polski w Unii Europejskiej bardzo szybko zostały powiązane z polityką krajową o bardzo wysokim stopniu konfliktowości i nasyceniu emocjami. Diametralny podział, który zarysował się w roku 2005 na polskiej scenie politycznej miał zasadnicze znaczenie dla kształtowania celów polskiej polityki europejskiej ze względu na permanentny konflikt odnoszący się do tej sfery, jak i praktycznie do wszystkich innych sfer działalności państwa. Także, w sensie wtórnym, polska polityka europejska była jednym z pól, na których rozgrywał się główny konflikt między rządem a największymi partiami opozycyjnymi. Swoiste zaostrzenia nastąpiły w roku 2007, po zmianie rządu w Polsce, a następnie sytuacja uległa totalnemu zaostrzeniu w związku z katastrofą smoleńską w 2010 roku.

Nawet w przypadkach, gdzie teoretycznie była możliwa współpraca, a przede wszystkim uzgodnienie pewnych celów jako wspólnych dla wszystkich sił politycznych reprezentowanych w Sejmie, właśnie permanentna konfliktowość polskiej polityki wpływała na konieczność praktycznie permanentnego kontestowania celów określonych przez rządzących, jak chociażby miało to miejsce w okresie polskiej prezydencji w Radzie UE.

Po siódme, przez cały okres pierwszych 10 lat członkostwa Polski w UE, rządzący dostrzegali konieczność angażowania się w rozwój WPZiB. Jednakże można mówić o innym rozłożeniu akcentów w związku z zachodzącymi zmianami rządów. Zawsze uznawano, iż najważniejszym zadaniem Polski jest rozwijanie wschodniej polityki UE, co oczywiście motywowane było czynnikami historycznymi i geopolitycznymi. Natomiast różnice dotyczyły albo to strategicznego podejścia do rozwoju WPZiB, czyli zamiaru rozbudowywania tej struktury na poziomie UE, albo bardziej pragmatycznego podejścia wiążanego *stricte* z chęcią tylko i wyłącznie ukierunkowania podejmowanych działań na kierunek wschodni, a więc preferowany przez polskie władze.

Po ósme, problemem kontrowersyjnym było oparcie się na współpracy z RFN, jako instrumencie budowania polskiej pozycji w ramach UE. Ów cel w stosunku do pozostałych miał charakter szczególny, gdyż w badanym okresie można wyróżnić różnorakie fazy, łącznie z zaprzeczeniem tego celu. Głównymi kwestiami budującymi spór w zakresie tak określonego celu były: stosunek do historii polsko-niemieckiej i charakter aktywności RFN w UE. Różne spojrzenia na te dwie kwestie prowadziły wręcz do swoistej wrogości w okresie 2005–2007 między Polską a Niemcami, i uczulania innych państw członkowskich na wręcz imperialne zakusy RFN. Jednakże rok 2007 przyniósł zasadniczą zmianę, czyli uznanie przywództwa RFN w UE, a w konsekwencji oparcie polityki europejskiej na współpracy z tym państwem, jako zapewniające realizację także polskich interesów narodowych w UE.

Streszczenie

Celem artykułu jest identyfikacja oraz analiza celów polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Każda działalność polityczna ze swej natury ma charakter celowy. Jednakże nie zawsze cele są w sposób jasny wyartykułowane, dlatego też koniecznym jest ich rekonstrukcja. Podobnie rzecz miała się z polską polityką europejską.

Cele poprzez okres dekady, w związku z zachodzącymi zmianami w ramach uwarunkowań zewnętrznych (np. kryzysy) oraz wewnętrznych (np. zmiany rządów), podlegały określonym modyfikacjom.

W badanym okresie udało się zidentyfikować podstawowe cele o charakterze strategicznym, które były podstawą działania rządu polskiego na arenie UE.

Najważniejsze cele odnosiły się do zbudowania pozycji polski w UE oraz zabezpieczenia interesów narodowych w ramach polityki zewnętrznej UE. Szczególne znaczenie miał tu aspekt wschodni polityki sąsiedztwa UE.

Słowa kluczowe: Polska, polityka europejska, cele polityki

The objectives of Polish European policy in 2004–2014

Summary

The aim of the article is to identify and analyze the objectives of Polish European policy in the years 2004–2014. Every political activity is, by its very nature, purposeful. However, the goals are not always clearly articulated, which is why reconstruction is necessary. The same was true of Polish European policy.

The objectives through a period of a decade, in connection with the changes under external conditions (eg crises) and internal (eg changes in government), were subject to specific modifications.

In the analyzed period, it was possible to identify the basic strategic goals that were the basis for the Polish government's operation in the EU arena.

The most important goals related to building Poland's position in the EU and securing national interests as part of the EU's external policy. The Eastern aspect of the EU's neighborhood policy was of particular importance here.

Keywords: Poland, European policy, policy objectives

Rozdział VI.

POLITYKA EUROPEJSKA POLSKI W LATACH 2004–2014. PRÓBA ANALIZY KRYTYCZNEJ *EX POST*

1. WSTĘP

Członkostwo w Unii Europejskiej stanowi według większości polskich obywateli, polityków i badaczy istotne osiągnięcie polityczne po 1989 roku. Zakorzenienie instytucjonalne w Europie Zachodniej pozostawało trwałym i niekwestionowanym celem polityki zagranicznej Polski po załamaniu się systemu komunistycznego. Przystąpienie do Unii Europejskiej (a wcześniej do NATO) było jednak nie tylko zakończeniem długoletniego procesu dołączania do tych organizacji, ale także początkiem nowych wyzwań związanych z wykorzystaniem członkostwa na rzecz rozwoju państwa i zwiększania jego bezpieczeństwa. Okres poakcesyjny wymagał zatem określenia nowych celów strategicznych i realizowania efektywnej polityki europejskiej.

Celem niniejszego rozdziału jest dokonanie krytycznej analizy polityki europejskiej Polski z punktu widzenia jej spójności, co możliwe jest wyłącznie *ex post*, czyli z zachowaniem pewnego dystansu czasowego. Z uwagi na to, że wewnętrzne procesy polityczne w Polsce wykazują co najmniej od 2005 roku istotną stałość w zakresie zarówno podmiotów w nich uczestniczących, jak i przedmiotów sporu politycznego, trudno jest przeprowadzić krytykę całkowicie abstrahującą od bieżącej w danej chwili sytuacji politycznej. Niemniej jednak upływ kilku lat od zakończenia pierwszej dekady polskiego członkostwa pozwala na dokonanie ocen relatywnie obiektywnych bazujących na założeniu, według którego uczestnictwo państwa w procesach integracyjnych powinno dla niego stanowić istotną wartość dodaną ukierunkowaną na rozwój ekonomiczno-społeczny oraz zwiększanie zasobów politycznych.

Przeprowadzona poniżej analiza oparta została na trójelementowej konstrukcji bazy ideowej polityki europejskiej Polski. Pierwszym elementem tej bazy jest wizja integracji europejskiej, czyli poglądy dotyczące istoty procesów integracyjnych oraz dalszego ich kierunku. Drugi składnik stanowią koncepcje roli Polski jako państwa członkowskiego UE oraz celów, jakie mają być osiągnęte poprzez uczestnictwo w integracji. Trzecim elementem są zaś idee odnoszące się do polityki koalicyjnej, których głównym kontekstem pozostaje dobór partnerów taktycznych i strategicznych, z którymi Polska współpracuje lub powinna współpracować w celu efektywnego osiągnięcia zamierzonych celów. Główna myśl niniejszego rozdziału opiera się na stwierdzeniu, według którego we wszystkich trzech wskazanych zakresach Polska nie prowadziła w latach 2004–2014 spójnej polityki, do czego negatywnie przyczyniły się różnice między obozami politycznymi sprawującymi władzę w kolejnych układach

rządowych. Jednocześnie w całym tym okresie występował rudymenarny konsensus w obszarze zasadności członkostwa Polski w UE, który stanowił podstawę praktyki politycznej wszystkich rządów. Praktyka ta wykazywała zresztą – pomimo różnic partyjnych – wiele cech wspólnych.

2. WIZJA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Pierwszym składnikiem bazy ideowej polityki europejskiej państwa powinna być wizja UE jako mechanizmu umożliwiającego realizację interesu narodowego. W okresie 2004–2014 decydenci polityczni w Polsce nie prezentowali w tym zakresie koncepcji jednolitej, a praktyka często wskazywała na brak jakiegokolwiek wewnątrzpaństwowego dyskursu odnoszącego się do celów członkostwa. Być może deficyt ten wiązał się z założeniem, według którego osiągnięcie porozumienia było, po pierwsze, niemożliwe, a po drugie – niepotrzebne. Po zakończeniu wstępnej fazy członkostwa (2004–2005), kiedy w Polsce rządził w dużej mierze aideologiczny rząd Marka Belki, nastąpiło przejście władzy przez siły polityczne ignorujące poglądy wewnątrzpaństwowej opozycji, które posiadały mocno ideologiczną (PiS) lub *stricte* praktyczną (PO) wizję integracji w Europie. Praktyka sprawowania władzy nie musiała w ich rozumieniu wiązać się z uzyskiwaniem szerokiego poparcia dla polityki europejskiej państwa.

W analizie poglądów przedstawicieli ugrupowań, które istniały na polskiej scenie politycznej w badanym okresie, pomocna może być typologia postaw wobec Unii zaprezentowana przez Karolewskiego i Mehlhausena (2017, s. 58–63). Autorzy ci – powołując się na koncepcję Müncha – wyróżnili trzy idealne typy „obrazów Europy” przyjmowane przez klasę polityczną. Pierwszym z nich jest model federacji, w którym państwo jest akceptowane jako najważniejszy szczebel polityczny, który jednak będzie „sukcesywnie transcendowany” w kierunku europejskiego państwa federalnego. Drugim jest model współpracy, w którym państwa także w perspektywie długoterminowej są głównymi podmiotami integracji, a we wrażliwych obszarach polityki obowiązuje zasada jednomyślności. Trzecim jest model autonomii wyrażający się w krytycznym postrzeganiu Unii Europejskiej, która jest w tym ujęciu sterowana przez duże państwa i ma charakter „neohegemonialny”. Według wskazanych autorów model federacji można przypisać partiom lewicowo-liberalnym, co w Polsce oznaczało w badanym okresie głównie Sojusz Lewicy Demokratycznej i Unię Pracy, choć jednak nawet w tym nurcie istniało wiele odniesień do modelu współpracy. Niektóre cechy modelu federalnego zaczęła przejawiać Platforma Obywatelska po zdominowaniu jej przez Donalda Tuska, choć we wcześniejszym okresie (przy dużych wpływach Jana Rokity) zdecydowanie optowała ona za modelem współpracy. Model współpracy konsekwentnie reprezentowały zaś w Polsce partie konserwatywne, do których autorzy zaliczyli Prawo i Sprawiedliwość oraz (w tym kontekście) Polskie Stronnictwo Ludowe. Z kolei model autonomii przypisywany był partiom prawico-populistycznym, czyli w początkowej fazie badanego okresu Samoobronie oraz Lidze Polskich Rodzin.

Wydaje się, że z uwagi na niekwestionowaną dominację w badanym okresie dwóch partii politycznych (Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości) powyższe ujęcie może być zbyt skomplikowane. Dla uproszczenia większość autorów pre-

feruje raczej koncepcję wyróżniającą dwa główne kierunki ustrojowe procesów integracyjnych (Grosse, 2012, s. 120–121). Pierwszym z nich jest kierunek wspólnotowy cechujący się tworzeniem systemu prawa UE i przekazywaniem części władzy politycznej z państw członkowskich na poziom Unii, a drugim – kierunek międzyrządowy polegający na powstrzymywaniu procesu przekazywania władzy do instytucji UE oraz odgrywaniu głównej roli decyzyjnej przez państwa członkowskie.

Autorzy rządowego raportu opublikowanego z okazji dziesięciolecia członkostwa Polski w UE (*Polskie 10 lat*, s. 54–55) jednoznacznie stwierdzili, że w całym tym okresie Polska opowiadała się za wzmacnianiem wspólnotowej metody podejmowania decyzji, czyli oparciu działań Unii na silnych instytucjach europejskich. Jednym z głównych sojuszników Polski miała być Komisja Europejska reprezentująca interes całej Unii i zdolna do równoważenia wpływów największych państw członkowskich. Celem Polski było przy tym zachowanie integralności projektu europejskiego, a także promowanie otwartości i inkluzyjności rozwiązań instytucjonalnych.

Pogląd ten na pewno oddaje stan rzeczywistości po 2007 roku, czyli po przejęciu władzy przez rząd koalicji PO–PSL. Celem polskiej dyplomacji stało się wówczas wspieranie metody wspólnotowej ukierunkowane nie tylko na blokowanie dominacji największych państw członkowskich, ale także przeciwdziałanie różnicowaniu członkostwa i powstawaniu różnych kręgów integracyjnych (Grosse, 2012, s. 134). Warto zwrócić bowiem uwagę, że model wspólnotowy powinien opierać się na zachowywaniu równowagi między największymi państwami członkowskimi a państwami mniejszymi lub peryferyjnymi. Podstawową zasadą tego modelu ma być także solidarność wobec słabszych uczestników integracji (Grosse, 2015b, s. 109). Należy dodać, że preferowanie metody wspólnotowej przez rządy koalicji PO–PSL nie wiązało się z poparciem dla perspektywy federalizacji Unii. Z wypowiedzi ówczesnych wysokich urzędników wynikało, że nie godzili się oni z „nieodwracalnym przekazaniem suwerenności na poziom wspólnotowy”, nie chcieli „budowy jednolitego biurokratycznego superpaństwa” i zakładali, że „państwa członkowskie na zawsze zachowają niepodległość”, a „tożsamość, kultura, religia, styl życia oraz najważniejsze stawki podatkowe powinny na zawsze pozostać domeną państw narodowych” (cyt. za Mazur, 2013, s. 3).

Jednocześnie istnieją opinie negujące pogląd zawarty w rządowym raporcie, według którego Polska w całym okresie 2004–2014 absolutnie jednoznacznie opowiadała się za metodą wspólnotową. Według Świebody (cyt. za Malinowski, 2015, s. 41) nawet rządy koalicji PO–PSL przeszły ewolucję w zakresie preferowanej metody integracji. Początkowo były one zwolennikami metody wspólnotowej, jednak stopniowo zaczęły dostrzegać zalety metody międzyrządowej i stosować obydwa te podejścia łącznie lub równolegle. Wniosek, według którego Polska zawsze jednoznacznie wspierała metodę wspólnotową, kłóci się także z oficjalnymi dokumentami partii dominującej w koalicji rządzącej w latach 2005–2007. Analiza programów PiS dowodzi bowiem, że partia ta opowiadała się w sposób stały za dominacją metody międzyrządowej. Jeden z badaczy programów partyjnych (Staszczuk, 2016, s. 176) zauważa, że w ujęciu tym delegowanie uprawnień na poziom UE może być uzasadnione tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do realizacji wspólnych zadań dających wszystkim państwom większe korzyści. Podstawową rolę decyzyjną odgrywać powinny tu ciała międzyrządowe, co pozwala wskazanemu autorowi postrzegać tę koncepcję jako wyraz „państwowocentrycznego intergovernmentalizmu”.

W programie PiS z 2014 roku zapisano wyraźnie, że Unia Europejska musi pozostać organizacją międzynarodową, czyli „stowarzyszeniem suwerennych, tj. niepodległych, państw”. Wizja UE w programie tym została zresztą przedstawiona dość szeroko i jednoznacznie. Streścić ją można w siedmiu punktach: a) Unia ma składać się z wielu centrów regionalnych i nie może być podzielona na centrum decyzyjne strefy euro i zależne od niego peryferia; b) Unia powinna opierać się na równych państwach, a nie hierarchii między nimi; c) Unia powinna bazować na deregulacji, a nie sankcjach, zakazach i nakazach; d) Unia powinna być solidarna i rozwijać się tak szybko, jak jej najsłabsze państwo; e) Unia powinna mieć charakter demokratyczny, ale demokracja może być właściwie organizowana tylko w państwach członkowskich; f) Unia powinna być otwarta, czyli pozostawiać możliwość dołączenia do niej nowych państw; g) Unia powinna być zbudowana na trwałych korzeniach tożsamości cywilizacyjnej, a nie na konstruktywizmie społecznym (*Program Prawa*, s. 151–159). Według Staszczuka (2016, s. 179), PiS odrzuca zatem ponadnarodowy paradygmat zakładający tworzenie „coraz ściślejszego związku”, a proponowana przez tę partię wizja to „eurorealistyczna wspólnota narodów i państw”, w której każde z nich zachowuje podmiotowość i własny model rozwoju zgodny z jego racją stanu. W ramach tej koncepcji UE nie jest podzielona na centrum i peryferia, ale ma charakter policentryczny dopuszczający różnorodne wzorce integracji.

Założenia te wymagają uszczegółowienia w kontekście instytucjonalnym. Wspomniany badacz (Staszczuk, 2016, s. 177) stwierdza, że zgodnie z założeniami programowymi PiS głównymi organami decyzyjnymi UE powinny pozostać Rada Europejska i Rada UE, a Komisja Europejska (jako instytucja ponadnarodowa) nie może stanowić centrum politycznego. Także Parlament Europejski nie powinien zastępować parlamentów narodowych (jego rola musi skupiać się na kontroli działań Komisji), a istniejący w Unii deficyt demokratyczny może być zmniejszony tylko przez wzmocnienie roli parlamentów narodowych w systemie decyzyjnym Unii. Podobne w swojej istocie spojrzenie na integrację europejską proponuje Szczerski (2017, s. 235–239). Decydowanie w Unii powinno bazować według niego na tzw. demokracji międzyrządowej opartej na zwiększeniu roli instytucji międzyrządowych w systemie decyzyjnym UE, wzmocnieniu roli parlamentów narodowych i częstym przeprowadzaniu referendum wewnątrzpaństwowych w sprawach europejskich. W sferze gospodarczo-społecznej należy zaś przejść do fazy deregulacji, ale jednocześnie zachować rozbudowaną politykę spójności. Unia ma się stać otwartym na kolejne rozszerzenia organizmem policentrycznym, a w kontekście aksjologicznym powrócić do korzeni chrześcijańskich.

Według Grosseggo taka koncepcja integracji związana jest z podstawową cechą systemową UE, czyli pogłębianiem hierarchii między państwami członkowskimi. Autor ten podkreśla, że wykorzystywanym przez największe państwa sposobem odzyskania wpływu politycznego na procesy integracyjne jest ograniczenie roli instytucji technokratycznych oraz zawężenie kręgu państw uczestniczących w podejmowaniu decyzji, czego wyrazem staje się marginalizacja państw niezgadających się z polityką Niemiec i Francji (Grosse, 2012, s. 125). W ten oto sposób stosowanie metody wspólnotowej ma charakter pozorny, ponieważ w rzeczywistości decyzje podejmowane są międzyrządowo. Tę cechę dodatkowo wzmocniły zmiany wprowadzone w traktacie z Lizbony oraz kryzys zapoczątkowany w 2008 roku, który zintensyfikował nieformalną współpracę największych państw. Okres kryzysu uwidatnił zatem istnienie (często

już wcześniej dostrzeganego w literaturze) „dyrektoriatu” lub „koncertu mocarstw” (Grosse, 2015b, s. 111–113). Podobne oceny zawierały wypowiedzi prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który stwierdzał, że Unia „nie jest organizacją demokratyczną”, lecz „republiką arystokratyczną”, w której państwa najsilniejsze mają więcej do powiedzenia niż te słabiej rozwinięte (cyt. za Jarzynka, 2015, s. 65–66).

Tak funkcjonującą Unię Europejską Grosse proponuje nazywać „asymetryczną *quasi-federacją*” (2013, s. 17–19) lub „asymetryczną konfederacją” (2015b, s. 120–126). Jej główną cechą jest nierówna dystrybucja władzy między państwami największymi i najsilniejszymi gospodarczo a państwami mniejszymi i słabszymi. Istnieje zatem jednoznaczna hierarchia międzypaństwowa powiązana z nierówną dystrybucją kosztów i korzyści płynących z integracji, co w konsekwencji może spowodować (tu wskazany autor powołuje się na argument Becka) powstanie systemu neokolonialnego. Dopelnieniem tego stanu rzeczy jest wzmocnienie procesów segmentacyjnych, czyli dążenie do zróżnicowania integracji. Czaputowicz (2017, s. 51, 59) nadaje temu układowi miano „imperium”, w którym jedno państwo sprawuje kontrolę polityczną nad innymi państwami. Charakteryzuje się ono asymetrią władzy, zróżnicowaniem praw i statusu państw członkowskich oraz brakiem demokracji. Procesy polityczne sterowane są zaś głównie przez Niemcy i Francję, co dalej petryfikuje hierarchiczne cechy tego układu.

W kolejnym ujęciu Grossego (2016, s. 29, 37) Unia Europejska przestaje odpowiadać wprowadzonemu przez Toynbee’go pojęciu „państwa uniwersalnego”, którego celem było uniknięcie wojen, ochrona przed nacjonalizmami, osłabienie rywalizacji między mocarstwami, a także ogólna stabilizacja sytuacji politycznej i odbudowa gospodarki. Po zmianach globalnych w 1989 roku nastąpiła bowiem rewitalizacja dążeń do maksymalizowania potęgi przez największe państwa europejskie, a ramy instytucjonalne UE stały się tego instrumentami. Cechą Unii zaczęła być wzrastająca hegemonia Niemiec ulegająca dalszemu wzmocnieniu poprzez pojawienie się tzw. metody unijnej przekazującej władzę rządów największych państw członkowskich.

Istotny w programie PiS jest także aksjologiczny wymiar funkcjonowania UE. Tłem dla tego programu mogą być znowu poglądy wyrażane przez Grossego (2014/2015, s. 37–38), który uważa, że najbardziej negatywny wpływ na procesy integracyjne wywiera szeroko rozumiany konstruktywizm. Pełni on trzy funkcje, z których pierwsza polega na „konstruowaniu rzeczywistości społecznej i politycznej” ukierunkowanym na stworzenie „nowego Europejczyka”, druga – na „maskowaniu rzeczywistości” polegającym na nieprzystawianiu realności świata społecznego do promowanych wartości lub idei, a trzecia – na „legitymizowaniu rzeczywistości” będącym próbą zdobycia społecznego uznania dla określonych instytucji politycznych i systemu władzy. W ujęciu *stricte* aksjologicznym w innej swojej pracy (Grosse, 2016, s. 32–33) autor ten – przytaczając poglądy wielu badaczy – stwierdza, że decydenci europejscy odrzucili dużą część spuścizny historycznej Europy opartej na chrześcijaństwie, a kultura europejska staje się coraz bardziej indywidualistyczna, co w pośredni sposób osłabia możliwości zbudowania w niej silnej wspólnoty. W działaniach elit nie widać także odniesień do historii państw narodowych, a w zamian za to proponuje się tworzenie sztucznej „identyfikacji europejskiej”.

Wizja Unii Europejskiej w programie Prawa i Sprawiedliwości wydaje się zatem posiadać uzasadnienie na poziomie dyskursu akademickiego. Ogólnie reprezentowane przez tę partię poglądy należy łączyć z pesymizmem w ocenie przyszłości integracji

europejskiej: Unia podlega tu dezintegracji, a członkostwo Polski w tej organizacji nie musi być postrzegane jako szansa, ale może stać się zagrożeniem (Balcer i in., 2016a, s. 2). Przynależność do UE nie jest zatem w rozumieniu tej partii absolutnym i niekwestionowanym priorytetem politycznym i swoistą kwintesencją istnienia niepodległej Polski.

Podsumowując należy stwierdzić, że w badanym okresie w polityce europejskiej Polski główną rolę odgrywała praktyka polityczna, a w mniejszym stopniu czynniki ideologiczne. Z jednej strony przez osiem lat (z wyjątkiem lat 2005–2007) istotnym mankamentem tej polityki było zatem ignorowanie koncepcyjnego wymiaru integracji i prowadzenie polityki *stricte* reaktywnej, a z drugiej – przez dwa lata (2005–2007) polityka europejska zaczynała zbyt silnie bazować na odosobnionych w Europie elementach ideologicznych. Cała dekada charakteryzowała się jednak preferowaniem podejścia łączącego akceptację modelu wspólnotowego z modelem międzyrządowym. Istniała różnica w akcentowaniu atrybutu suwerenności w procesach integracyjnych, ale żaden funkcjonujący w badanym okresie rząd nie prowadził polityki opartej na dążeniu do federalizacji Unii.

Ważnym i zwykle błędnie ocenianym elementem konkurujących wizji integracji było podejście do wewnętrznej spójności UE. O ile głównym składnikiem praktycznej wizji Platformy Obywatelskiej było utrzymanie spójności UE i jednoznaczny sprzeciw wobec zróżnicowania integracji, o tyle w programie Prawa i Sprawiedliwości podstawową rolę od początku odgrywał postulat oparcia procesów integracyjnych na policentryzmie. Prezentowana przez PiS koncepcja policentryzmu była jednak silnie powiązana z międzyrządowością, stanowiąc wyraz dążenia do wprowadzenia nowej równowagi sił między grupami państw członkowskich. Jako taka nie miała ona zatem punktów stykowych z ponowoczesnymi koncepcjami decentralizacji lub plurilateralizmu (por. Zielonka, 2007, s. 192–195), lecz była wyrazem myślenia w kategoriach neorealistycznych (por. Waltz, 1988, s. 617–625).

Istotne dystynkcje zauważyć można również w obszarze postrzegania hierarchizacji państw członkowskich. W ujęciu PO wydawało się dominować ujęcie, według którego asymetryzm stanowi na obecnym etapie integracji cechę obiektywną, a zatem należy opracować własne *modus vivendi* w tak ukształtowanym systemie. Z kolei podejście Prawa i Sprawiedliwości bazowało na głębokim sprzeciwie wobec tej cechy i nieudanych próbach przeciwstawienia się temu zjawisku.

Innym kontekstem różnicującym programy dwóch obozów politycznych, które dominowały w polskich rządach w badanym okresie, był stosunek do aksjologii procesów integracyjnych. Z jednej strony problem ten był niedoceniany przez rządzących w latach 2004–2005 oraz 2007–2014, a z drugiej – został on silnie zideologizowany w okresie rządów zdominowanych przez PiS. Praktykę polityczną cechował zatem duży pragmatyzm (w przeważającej części badanego okresu) lub „mesjanistyczna” koncepcja roli Polski w integracji europejskiej (w latach 2005–2007). Efektywność tego ostatniego ujęcia była jednak bardzo ograniczona, ponieważ bazowało ono na silnie partykularnej percepcji tła aksjologicznego procesów integracyjnych w Europie.

Polska nie zaprezentowała w latach 2004–2014 jednolitej wizji Unii Europejskiej wynikającej z jednoznacznego rozumienia celów integracji. Nie wydaje się jednak, by taką niekwestionowaną koncepcję posiadało jakiekolwiek państwo członkowskie. Każde z nich jest bowiem podmiotem wewnętrznie demokratycznym, w którym do-

puszcza się różne podejścia do tej problematyki oraz zdywersyfikowane rozkładanie akcentów w polityce europejskiej. Państwa członkowskie posiadają zaś jedną cechę wspólną: nigdy w żadnym z nich (aż do 2016 roku) we władzy wykonawczej nie dominowały ugrupowania polityczne kwestionujące podstawowe zalety integracji. Konstatacja ta dotyczy także Polski.

3. WIZJA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Drugim składnikiem bazy ideowej polityki europejskiej państwa powinna być wizja jego roli (jako podmiotu konkretnego) w procesach integracyjnych, a tu najważniejsze powinny być cele, jakie państwo wiąże z członkostwem w Unii. W istocie – podobnie, jak w przypadku wizji całej Unii – podstawowym problemem staje się zidentyfikowanie interesu narodowego i przygotowanie strategii funkcjonowania państwa w systemie integracyjnym. O ile według większości przedstawicieli polskiej klasy politycznej bilans członkostwa po dziesięciu latach był korzystny, o tyle politycy dwóch zwalczających się obozów w odmienny sposób definiowali główne elementy interesu narodowego, a przede wszystkim różnie odnosili się do skali efektywności polityki europejskiej Polski (por. Tosiek, 2018, s. 190–195).

Według autorów raportu rządowego sporządzonego w 2014 roku w bilansie członkostwa Polski w UE zdecydowanie dominują elementy pozytywne. Abstrahując od jednoznacznych korzyści ekonomicznych w kontekście *stricto* politycznym zaliczono do nich: a) awans polityczny w Unii Europejskiej; b) aktywny udział w najważniejszych europejskich debatach systemowych; c) wynik negocjacji w sprawie wieloletnich budżetów UE; d) zdobycie reputacji państwa przewidywalnego i odpowiedzialnego; e) wpływ na stanowiska dwóch największych frakcji w Parlamencie Europejskim; f) skutecznie i sprawnie budowanie koalicji; g) wysokie poparcie Polaków dla członkostwa w UE (*Polskie 10 lat*, s. 11–18). Wśród błędów i niepowodzeń wymieniono w kontekście politycznym mniej spraw. Są nimi: a) niekorzystna dla Polski zmiana systemu głosowania w Radzie UE na mocy traktatu z Lizbony; b) wyrażenie zgody na wiążący charakter celów redukcji emisji w ramach polityki klimatycznej; c) niska liczba stanowisk piastowanych przez Polaków w instytucjach UE; d) niesprawność mechanizmów dialogu społecznego w procesie definiowania stanowiska Polski w UE (*Polskie 10 lat*, s. 23).

Należy zauważyć, że także środowisko PiS uznawało początkowy bilans członkostwa za jednoznacznie pozytywny. Po czterech latach przynależności do UE prezydent Lech Kaczyński uważał Unię za „gwaranta dobrej przyszłości” Polski, a samo członkostwo za „wypełnienie narodowej misji i przesłania”. Za misję tę uważał czynny i dynamiczny udział w polityce Zachodu, a za przesłanie – wolność, tolerancję oraz wierność chrześcijańskim korzeniom Europy. Unię uznał za wspólnotę wolności, pokoju i demokracji między narodami mającą na celu zastąpienie zasady równowagi sił zasadą solidarności (cyt. za Jarzynka, 2015, s. 66–67).

W dyskursie akademickim również przeważała pozytywna ocena członkostwa. W jednej z prac podsumowujących dziesięciolecie (Willa, 2014, s. 43–55) wśród sukcesów politycznych Polski wymieniono: a) wzmocnienie pozycji międzynarodowej; b) duży wpływ na politykę zewnętrzną UE; c) uzyskanie silnej formalnej pozycji w instytucjach UE; d) poprawę stanu bezpieczeństwa. Do sukcesów społecznych

zaliczono: a) likwidację kontroli granicznych; b) zmiany na rynku pracy; c) poprawę w zakresie systemu edukacji i badań naukowych; d) coraz silniejszy euroentuzjizm Polaków. Na końcu zaprezentowano zalety członkostwa w sferze gospodarczej. Były nimi: a) wzrost poziomu produktu krajowego brutto; b) wzrost wymiany handlowej wskutek likwidacji barier taryfowych i pozataryfowych; c) wzrost zaufania partnerów handlowych wskutek przynależności do rynku wewnętrznego; d) utrzymanie pozycji beneficjenta netto w zakresie transferów z budżetu UE; e) pozytywne zmiany na rynku energii. Wśród negatywów członkostwa wymieniono następujące zjawiska: a) zbyt duża aktywność instytucji UE w zakresie przekazanych im kompetencji; b) tendencję instytucji UE do wykraczania poza granice ich uprawnień; c) wzrost kosztów produkcji z uwagi na wprowadzenie zasad jednolitego rynku; d) wciąż niewystarczający wzrost gospodarczy (w szczególności według metodologii nieuwzględniającej parytetu siły nabywczej); e) zbyt wysokie bezrobocie; f) odpływ siły roboczej do innych państw UE; g) zbyt wysokie wkłady Polski do budżetu UE.

Z innej perspektywy, ale też pozytywnie, ocenił pierwszych dziesięć lat Cichocki (2015, s. 59–65). Stwierdził on, że Polska na pewno nie jest centrum Unii, ale z uwagi na swój potencjał ludnościowy nie stanowi także jej peryferii. Posługując się kategorią wprowadzoną przez Wallersteina uznał, że Polska po pierwszych latach członkostwa wchodzi w fazę „rozwoju semiperyferyjnego”. Oceniał on tę tendencję jako właściwą, ponieważ ma ona oznaczać, że w pierwszej dekadzie po 2004 roku dominowała w Polsce koncentracja na absorpcji środków z polityki spójności, a po tym okresie decydująca dla rozwoju Polski stanie się jej zdolność do zbudowania własnych mechanizmów rozwoju.

Raczej negatywnie pierwszych dziesięć lat członkostwa Polski w UE ocenił za to Grosse (2015a, s. 47–48). Twierdził on, że w okresie tym brakowało „twórczego dostosowania krajowych celów strategicznych i ram instytucjonalnych do warunków członkostwa”, swoista „koleina europeizacji” lub „złoty kaftan europeizacji” stanowiły w pewnym stopniu ograniczenie rozwoju Polski, a samo członkostwo nie zmieniło peryferyjnej roli Polski w Europie, a nawet tę rolę utwierdziło. Także Krasnodębski, jeden z czołowych intelektualistów ściśle związanych z PiS, podkreślał, że dalsza polityka europejska Polski nie może polegać na „płynięciu z głównym nurtem”. Polska powinna przeciwdziałać rozpadowi UE, ale także sprzeciwiać się centralizacji Unii, która ogranicza suwerenność Polski, a wzmacnia pozycję Niemiec. Jednocześnie należy rozważać scenariusze znalezienia się poza Unią, a nawet budowę własnej struktury ponadnarodowej (Krasnodębski, 2015, s. 81).

W oficjalnym programie PiS w zakresie oceny pierwszych dziesięciu lat także dominują negatywy. Według zastosowanego tam ujęcia członkostwo w UE powinno być traktowane jako narzędzie realizacji polskich interesów narodowych i stworzenia sprzyjającego środowiska międzynarodowego, a nie jako cel sam w sobie i kres polskiej podmiotowości. Należy przy tym zwiększać uprawnienia organów państwa w zakresie polityki europejskiej, a każde przekazanie kompetencji na poziom Unii musi być równoważone odpowiednim zwiększeniem nadzoru nad tymi kompetencjami ze strony polskiego rządu i parlamentu. Partia ta ma dopiero w przyszłości podjąć efektywne działania w kierunku nadania takiego kształtu uwarunkowaniom członkostwa Polski w Unii Europejskiej, które zachowają (lub przywrócą) prymat polskich interesów strategicznych (*Program Prawa*, s. 150–158).

Podobnie program ten interpretuje Chojan (2016, s. 220), który zauważa, że w ujęciu tym rządy bez udziału PiS traktowały integrację europejską jako cel polityki zagranicznej, a PiS widziało w niej środek służący realizacji tej polityki. Praktykę tej partii wyznaczało podejście realistyczne ukierunkowane na zwiększenie własnej siły i znaczenia międzynarodowego Polski. Unia Europejska miała być zatem organizacją, w której każde państwo broni swojej racji stanu. Analizujący także wcześniejsze programy tej partii Staszczuk (2016, s. 179) podkreśla, że sprzeciwiała się ona ingerencji prawodawstwa UE i odrzucała tendencje do eksperymentów kulturowych. W dziedzinie polityki budżetowej PiS nie zgadzało się na to, aby polski budżet był poddany kontroli urzędników europejskich niemających legitymacji demokratycznej, a w obszarze wpływu integracji na system prawny RP partia ta opowiadała się konsekwentnie za utrzymaniem nadrzędności konstytucji nad prawem UE.

Pozycja Polski w UE według podejścia bliskiego PiS była ściśle wyznaczana także kontekstem aksjologicznym. Kluczowe znaczenie uzyskała tu kwestia tożsamości Polski jako wspólnoty „zamkniętej” wobec świata zewnętrznego. Sprzyja temu homogeniczność etniczna i religijna Polaków, a także wysoki poziom konserwatyzmu społecznego (Balcer i in., 2016b, s. 3–4, 10–11). Sfera wartości traktowana jest w tym ujęciu jako element obrony interesu narodowego, co znajduje swoje odzwierciedlenie w podkreślaniu chrześcijańskich podstaw cywilizacji europejskiej oraz ochrony katolickiego systemu wartości dominującego w polskim społeczeństwie (Staszczuk, 2016, s. 178).

Podobnie zatem, jak w przypadku wizji całej Unii, także i w kontekście członkostwa Polski w tej organizacji, w percepcji PiS dominuje podejście pesymistyczne. Krytycy tej partii (Balcer i in., 2016a, s. 9–11) zauważają cztery przejawy takiej właśnie perspektywy. Po pierwsze, w ujęciu tym dezintegracja Unii Europejskiej jest faktem obiektywnym i nieuchronnym, do którego Polska musi się dostosować. Po drugie, pesymistyczna przyszłość UE skłania do redefinicji strategicznych założeń polityki europejskiej, czego wyrazem jest wstrzemięźliwość w podejmowaniu działań zmierzających do udaremnienia upadku Unii. Po trzecie, Unia Europejska uważana jest przez PiS za twór zdominowany przez wielkie państwa, a instytucje ponadnarodowe za instrument tychże państw. Po czwarte, środowiska bliskie PiS wyrażają wątpliwości co do pozytywnej roli Unii w procesie modernizacji ekonomicznej Polski, zauważając czynniki ograniczające jej możliwości rozwojowe. Z kolei według prostszego ujęcia Paszkowskiego (2017, s. 77) Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska w zupełnie odmienny sposób traktowały rolę Unii Europejskiej w rozwoju Polski. Według PiS Unia powinna być instrumentem służącym wzmocnieniu pozycji Polski w środowisku międzynarodowym, a dopiero w dalszym zakresie zapewnieniu bezpieczeństwa, gdzie kluczową rolę odgrywać ma raczej Sojusz Północnoatlantycki. Z kolei PO traktuje Unię w sposób priorytetowy i uznaje, że współpraca polityczno-gospodarcza powinna być tu bardzo ścisła.

Realizacja wizji pozycji Polski w Unii Europejskiej wiąże się z praktyką polityczną, a obie partie dominujące na polskiej scenie politycznej w przeważającej części okresu 2004–202014 miały możliwość wprowadzania w życie swojego programu. Prowadzona przez nie polityka nie zawsze jednak odpowiadała prostym ujęciom teoretycznym, a w dużej mierze miała charakter reaktywny w stosunku do aktualnej sytuacji w UE. Według Węca (2009, s. 247–250) przez pierwszych pięć lat członkostwa

polityka europejska Polski opierała się na czterech priorytetach. Pierwszym z nich było sprzeciwianie się pogłębianiu integracji oraz wzmacnianiu ponadnarodowych cech Unii i preferowanie (szczególnie w latach 2005–2007) podejścia międzyrządowego. Drugim priorytetem było unikanie nieporozumień z Niemcami i Francją wynikających z różnych stanowisk w czasie debaty na temat tzw. traktatu konstytucyjnego, a potem traktatu z Lizbony. Trzeci priorytet polegał na wywieraniu wpływu na politykę wschodnią Unii, a nawet na próbach sterowania niektórymi procesami politycznymi w tym zakresie. Czwarty priorytet miał charakter zróżnicowany, ponieważ inaczej rozumiano go w latach 2005–2007, a inaczej w okresie późniejszym. O ile bowiem rządy zdominowane przez PiS podkreślały wagę przynależności Polski do grupy sześciu największych państw UE, o tyle rządy koalicji PO–PSL powróciły do wcześniejszej koncepcji rozwoju gospodarczego i technologicznego Polski ukierunkowanego przede wszystkim na „skok cywilizacyjny”. Lista priorytetów została rozszerzona w wyniku kryzysu po 2008 roku i według autorów rządowego raportu zaczęła obejmować także: a) uzyskanie korzystnego dla Polski kształtu nowych ram finansowych; b) dążenie do liberalizacji rynku wewnętrznego; c) politykę energetyczną i klimatyczną, d) utrzymanie dobrego stanu gospodarki; e) uczestnictwo w debacie na temat przyszłości Unii, w tym strefy euro (*Polskie 10 lat*, s. 41–55).

Przegląd literatury wskazuje na cztery zagadnienia, które sprowokowały przeprowadzenie analiz sporów między- i wewnątrzpaństwowych dotyczących polityki europejskiej (choć samych sporów było znacznie więcej). Chronologicznie pierwszy z nich związany był z debatą na temat sposobu liczenia głosów w Radzie UE, kiedy to Polska preferowała tzw. metodę pierwiastkową. Według Grossego (2013, s. 12) głównym przeciwnikiem Polski w ostatniej fazie tego sporu stały się Niemcy. Strona polska w ujęciu tego autora miała reprezentować interesy państw średnich i mniejszych, a sama metoda proponowana przez polski rząd miała być bardziej sprawiedliwa od innych propozycji, ale potencjalnie osłabiała Niemcy. Także Kleinowski i Czaputowicz (2016, s. 148) uważają, że przy metodzie pierwiastkowej decydowanie w Unii w największym stopniu odpowiadałoby zasadzie demokratyczności, ponieważ głos każdego obywatela byłby równoważny. Tymczasem wprowadzony ostatecznie system większości podwójnej jest niedemokratyczny z powodu przeszacowania siły głosu obywateli niektórych państw. Należy jednak zauważyć, że w rzeczywistości propozycja Polski była skomplikowana matematycznie (choć nie Polacy byli jej autorami) i nie uzyskała prawie żadnego poparcia wśród innych państw. Ostatecznie nie mogła się zatem znaleźć w nowym traktacie, a część polskich elit politycznych z zakłopotaniem obserwowała zbyt kruczowe trzymanie się przez Polskę postulatów niemożliwych do spełnienia.

Drugi istotny spór dotyczył przyjęcia całego traktatu z Lizbony. Według Staszczuka (2016, s. 180), PiS w okresie swoich rządów musiał wielokrotnie stawać przed koniecznością pogodzenia założeń programowych z wymogami polityki realnej. W 2007 roku Polska – kierując się międzyrządową logiką rozwoju integracji europejskiej – przyłączyła się do tzw. protokołu brytyjskiego ograniczającego stosowanie Karty Praw Podstawowych, a także skutecznie wymusiła na swoich partnerach zapisanie w nowym traktacie tzw. kompromisu z Joaniny i utrzymanie do 2017 roku korzystnego dla Polski nicejskiego systemu głosowania. Ten sam autor (2016, s. 181) zwraca jednak także uwagę na kontekst wewnętrzny polegający na tym, że po przyjęciu traktatu

z Lizbony PiS uzależnił swoje poparcie dla ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację od wprowadzenia szczególnych przepisów. Ostatecznie partia zaakceptowała rozwiązanie kompromisowe, ale przez pewien okres obywatele byli całkowicie zdezorientowani w sprawie stanowiska PiS wobec traktatu, który został przecież wynegocjowany przez pochodzącego z tego obozu prezydenta.

Trzeci spór dotyczył ewentualnego wprowadzenia w Polsce wspólnej waluty. O ile PiS wykluczał taki krok w jakiegokolwiek dającej się określić przyszłości, o tyle w okresie rządów PO–PSL nie wykluczano przystąpienia do strefy euro relatywnie szybko (z istotnym falstartem dokonany przez premiera we wrześniu 2008 roku), ponieważ w perspektywie tych partii dyskusja na ten temat była *de facto* dyskusją o dołączeniu Polski do centrum decyzyjnego Unii. Deklaracje nie zostały jednak zrealizowane, choć decydenci z kręgu Platformy Obywatelskiej wciąż twierdzili, że w interesie politycznym Polski leży przystąpienie do najściślejzego kręgu integracji (Mazur, 2013, s. 4).

Czwarty spór odnosił się do sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie UE. Ogólnie była ona zjawiskiem apolitycznym, co spowodowało krytykę ze strony Prawa i Sprawiedliwości bazującą na negatywnej ocenie niewykorzystania przez rząd możliwości, jakie potencjalnie daje sprawowanie przewodnictwa. Do depolityzacji prezydencji przyczyniło się wiele uwarunkowań, z których część miała charakter zobiektywizowany i w dużym stopniu niezależny od działań Polski, a część wynikała z subiektywnych cech polskiego systemu politycznego i szczególnego kontekstu międzynarodowego. Do uwarunkowań obiektywnych zaliczyć należało uregulowania prawne związane z wejściem w życie traktatu z Lizbony, które znacząco ograniczyły uprawnienia prezydencji rotacyjnej. Kolejny czynnik częściowo niezależny od działań Polski stanowiły zewnętrzne uwarunkowania polityczne, które uniemożliwiły włączenie prezydencji do najbardziej istotnych politycznie debat na temat reform strefy euro. Wśród uwarunkowań subiektywnych na czoło wysunęły się wewnętrzne uwarunkowania polityczne, do których należało niewielkie zainteresowanie klasy politycznej funkcjonowaniem Unii Europejskiej i świadome unikanie tej tematyki w debacie publicznej. W tej sytuacji podstawową zmienną wyznaczającą przebieg prezydencji stały się uwarunkowania administracyjne. Zauważono bowiem, że przewodnictwo w Radzie UE polega na administrowaniu wieloma obszarami aktywności w tzw. wspólnym interesie Unii, a z uwagi na konieczność poszukiwania kompromisu okres prezydencji może nawet tymczasowo osłabić możliwości realizacji przez państwo ją sprawujące jego własnych interesów narodowych (Tosiek, 2013a, s. 54–55).

Warto zauważyć, że spory wewnątrzpaństwowe dotyczące polityki europejskiej nie zawsze miały silne podstawy w różnicach programowych między partiami. W oficjalnym raporcie z 2014 roku (*Polskie 10 lat*, s. 56–58) ówczesny rząd określił przyszłe cele polityki europejskiej Polski zaliczając do nich: a) zachowanie wiarygodności i dobrej reputacji Polski; b) utrzymanie się w głównym nurcie integracyjnym wraz z aktywnym kształtowaniem polityki UE w celu wspierania modelu rozwojowego Polski; c) dążenie do budowy realnej „unii energetycznej” jako strategicznego projektu UE; d) przeciwstawienie się tworzeniu oddzielnego budżetu dla strefy euro; e) aktywność i zaangażowanie w proces integracji w strefie euro jako sprawie ważnej dla Polski jako przyszłego członka tej strefy; f) zabieganie o otwartość inicjatyw podejmowanych przez strefę euro dla zainteresowanych współpracą państw spoza tej strefy; g) dążenie do liberalizacji rynku wewnętrznego; h) kontynuację ścisłej współpracy z państwa-

mi Grupy Wyszehradzkiej, a także poszukiwanie innych trwałych sojuszy wewnątrz UE. Wydaje się, że pod większością z tych celów mogliby podpisać się politycy PiS. Ich wątpliwości wzbudzić mogłoby jedynie pozostawanie w głównym nurcie integracji, perspektywa przystąpienia do strefy euro i być może tzw. polityka inkluzywności polegająca na dążeniu do uczestnictwa w charakterze obserwatora w posiedzeniach gremiów decyzyjnych w obszarze polityk Unii, w których Polska bezpośrednio nie uczestniczy.

Na pewne podobieństwa między PO a PiS zwraca uwagę także autor dogłębnej analizy wypowiedzi polityków tych partii (Mazur, 2013, s. 2–7). Dowodzi on, że obydwie opcje pretendowały do realistycznej oceny Unii Europejskiej jako forum współdziałania i konfliktów między państwami narodowymi, choć kontekst konfliktów jako „właściwość strukturalną” zawsze silniej akcentowali politycy PiS. Przedstawiciele PO traktowali egoizmy narodowe istniejące w Unii jako przejaw niedoskonałości, a nie cechy immanentne tej organizacji. Z krytyką obu stron spotykała się też tendencja do rozbicia Unii na różne grupy państw. Wskazany autor podkreśla jednak, że PO raczej wyciszała retorykę „suwerennościową”, odwołując się do potrzeby zaistnienia w głównym nurcie dyskursu europejskiego oraz prowadzenia dialogu i zawierania kompromisów. W tym właśnie rozumieniu retoryka PO lepiej wpisywała się w retorykę dominującą w UE.

Podsumowując należy stwierdzić, że w zakresie skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej w obu obozach politycznych wydawała się dominować ocena pozytywna. O ile w przypadku Platformy Obywatelskiej taki pogląd był absolutnie jednoznaczny, o tyle w Prawie i Sprawiedliwości istniał istotny nurt myślowy wyrażający krytycyzm. W łagodniejszej (i dominującej) wersji postulatem przedstawicieli tego nurtu jest dążenie do lepszego wykorzystania przez Polskę uczestnictwa w procesach integracyjnych, a w wersji skrajnej – ogólna krytyka samego faktu członkostwa w UE.

W rozumieniu polityków Platformy Obywatelskiej głównym celem członkostwa był rozwój gospodarczy i społeczny Polski, a także wprowadzanie istotnych zmian cywilizacyjnych zbliżających społeczeństwo polskie do modelu zachodnioeuropejskiego. W ujęciu strategicznym głównym zadaniem stało się zatem dążenie do osłabienia wpływu peryferyjnego położenia Polski na jej pozycję w Europie. Według zaś polityków Prawa i Sprawiedliwości, należy stale dążyć do całkowitej „deperyferyzacji” Polski, do której nie może przyczynić się samo członkostwo w UE. W ujęciu bardziej radykalnym uczestnictwo w procesach integracyjnych w ramach Unii może nawet przyczynić się do pogłębienia marginalizacji Polski w Europie i osłabienia jej rozwoju gospodarczego. Kolejny raz wśród ideowo uwarunkowanych postulatów PiS pojawiło się także żądanie zróżnicowania pozycji poszczególnych państw w systemie integracyjnym połączone z dążeniem do pozostawania Polski poza „głównym nurtem”. Także w kontekście aksjologicznym Prawo i Sprawiedliwość ponownie zdecydowanie pesymistycznie postrzegało zasady integracji europejskiej, podkreślając osłabienie roli państw narodowych (w tym Polski) i ich interesów w procesach decyzyjnych.

Nie można jednak nie dostrzec istotnych podobieństw w polityce europejskiej rządów w badanym zakresie. Każde z wpływowych ugrupowań politycznych deklarowało bowiem silne przywiązanie do interesu narodowego, choć w inny sposób akcentowało to w praktyce. Wydaje się, że z wyjątkiem lat 2005–2007 integracja z Europą

Zachodnią postrzegana była jako zasadniczy priorytet polskiej polityki mogący stanowić na ówczesnym etapie swoisty „cel sam w sobie”. W okresie rządów zdominowanych przez PiS zaczęto definiować tę integrację jako jeden ze środków osiągnięcia lepszej pozycji Polski w Europie i dopuszczać myślenie o opcjach alternatywnych. W warstwie praktycznej, czyli efektów, politykę wszystkich rządów cechowało jednak duże podobieństwo. Różnice dotyczyły raczej stylu prowadzenia polityki europejskiej, przy czym polityka bardziej asertywna nie przynosiła rezultatów korzystniejszych od polityki ukierunkowanej na poszukiwanie elementów stycznych z interesami innych państw.

4. WIZJA POLITYKI KOALICYJNEJ POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Trzecim składnikiem bazy ideowej polityki europejskiej państwa jest wizja prowadzonej przez to państwo polityki koalicyjnej, czyli wyboru konkretnych państw, grup państw lub instytucji na relatywnie stałych lub co najmniej długotrwałych partnerów w procesie decydowania politycznego w UE. Ponownie problem ten wiąże się ze definiowaniem interesu narodowego oraz określeniem strategii i taktyki państwa w polityce międzynarodowej w Europie. W przypadku Polski w badanym okresie zaistniał istotny brak konsensusu politycznego między głównymi siłami politycznymi (PiS oraz PO), który prowadził do obniżenia jakości debaty publicznej w wyniku wzajemnego stawiania poważnych zarzutów związanych z postrzeganiem racji stanu.

Wydaje się, że najtrafniej i najpełniej dylematy związane z polityką koalicyjną Polski w UE oddał Chojan (2016, s. 213–214). Zreferował on bowiem znane już wcześniej dwie zasadniczo sprzeczne koncepcje polityki zagranicznej Polski. Pierwszą z nich jest tzw. polityka piastowska, a drugą – tzw. polityka jagiellońska. Współcześnie rozumiana koncepcja piastowska bazuje w syntetycznym ujęciu wskazanego autora na silnym osadzeniu Polski w Europie Zachodniej pod względem politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturowym. Zakłada się tu przyjęcie głównego nurtu integracji europejskiej opartego na sojuszu z Niemcami i Francją przy jednoczesnym marginalizowaniu polityki wschodniej. Głównym celem staje się realizowanie interesów narodowych ukierunkowane na rozwój potencjału wspólnoty państw Europy Zachodniej. Koncepcja jagiellońska jest zaś z tym podejściem istotnie sprzeczna, ponieważ zakłada się w niej ścisłą współpracę z państwami Europy Wschodniej leżącymi w bezpośrednim sąsiedztwie Polski oraz eksport wartości ważnych z polskiego punktu widzenia. Głównym narzędziem realizacji polityki jagiellońskiej są działania dwustronne, których celem jest neutralizacja wpływów Rosji w regionie.

Nieco inne ujęcie analityczne zaproponowali Karolewski i Mehlhausen (2017, s. 55–56). Politykę europejską Polski w latach 1990–2016 (a zatem w horyzoncie szerszym od przyjętego w niniejszej monografii) podzielili oni na cztery fazy. Pierwszą z nich była faza adaptacji z lat 1990–2002, kiedy to niemal wszystkie partie polityczne dążyły do szybkiego przystąpienia Polski do UE, a drugą – faza kontestacji (2002–2007) symbolizowana zakończeniem negocjacji akcesyjnych oraz sporami z innymi państwami dotyczącymi traktatu z Lizbony. Przejście do trzeciej fazy – kooperacji – zapoczątkowało przejście władzy przez rząd PO–PSL, przy czym

cechą główną polityki w latach 2007–2015 było łagodzenie sporów wewnątrz Unii i zawieranie kompromisów z partnerami europejskimi. Z kolei w roku 2015 Polska wkroczyła w fazę suwerenizmu polegającego na twardym artykułowaniu własnych interesów i wchodzeniu w kolejne spory z instytucjami UE oraz niektórymi państwami członkowskimi.

Ujęcie polityczne zaproponowane zostało przez autorów raportu rządowego z 2014 roku (*Polskie 10 lat*, s. 28–34). Podsumowano w nim politykę koalicyjną Polski w UE stwierdzając, że w początkowej fazie członkostwa Polska pozostawała pasywnym uczestnikiem koalicji, lecz później przejęła rolę lidera inicjującego ich powstawanie. Jako powody zmiany roli wskazano mocną podstawę wyjściową w postaci 27 głosów w Radzie UE, specyfikę i wyjątkowość interesów Polski, jej dużą wiarygodność i dobrą reputację, a także udaną prezydencję. Za szczególnie ważne układy koalicyjne uznano Grupę Wyszehradzką oraz Trójkąt Weimarski, a do innych najważniejszych koalicjantów zaliczono: a) grupę „przyjaciół polityki spójności” podczas negocjacji wieloletnich budżetów UE; b) państwa regionu Europy Środkowo-Wschodniej – w dziedzinie polityki klimatycznej; c) Szwecję – w kontekście Partnerstwa Wschodniego; d) państwa promujące tematykę „prowzrostową” w UE.

W raporcie rządowym wyrażono oczywiście perspektywę koalicji PO–PSL. Bardzo krytyczny stosunek do polityki koalicyjnej po 2007 roku miało zaś PiS. W dokumentach tej partii (*Program Prawa*, s. 149–154) znaleźć można stwierdzenie, według którego polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa zewnętrznego Polski nie mogą ograniczać się do wpisywania się w główny nurt decyzji ponadnarodowych i działania jedynie za pośrednictwem organizacji integracyjnych. Politykę tę określono jako wtórną, peryferyjną, „samodegradacyjną” i opartą na „harmonizacji poglądów ze stanowiskami tych, których się uznaje za silniejszych”. Polityka europejska Polski powinna zaś w tym ujęciu wspierać się na czterech zasadniczych założeniach: a) zerwaniu z klientelizmem wobec innych państw; b) przedstawieniu własnej wizji miejsca Polski w Europie i świecie, a tym samym sformułowaniu narodowych celów i własnej koncepcji politycznej; c) budowaniu wraz z innymi państwami partnerskich porozumień wynikających ze wspólnoty interesów i wartości; d) przykładaniu odpowiedniej wagi do działań w sferze symbolicznej.

Cele polityki europejskiej w programie PiS przeanalizował Chojan (2016, s. 223). Wymienił on następujące założenia podstawowe: a) uznanie współpracy państw (jako uczestników pierwotnych) za istotę stosunków międzynarodowych; b) akceptację podejścia realistycznego, według którego stosunki międzynarodowe są areną walki o wpływy i dominację jednych państw nad drugimi; c) pogląd uznający, że integracja europejska nie jest celem samym w sobie, ale środkiem do realizacji wyższych celów polityki zagranicznej; d) położenie większego nacisku na współpracę bilateralną w regionie Europy Środkowo-Wschodniej niż na współpracę ponadnarodową; e) uznanie integracji państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej za przeciwwagę dla imperialnych dążeń Rosji oraz prób uzależnienia regionu od UE (w tym głównie Niemiec); f) dążenie do centralizacji uprawnień reprezentacyjnych Polski.

Daleko idącą krytykę polityki europejskiej Polski po 2007 roku przedstawił także Szczerski (2017, s. 122–127). Uznał on, że w kontekście znamionującego ten okres kryzysu Unii rząd koalicji PO–PSL przyjął „strategię pomostową” polegającą na związaniu Polski z polityką Niemiec („pomost”) i dążeniu do ścisłego związania z główny-

mi decydentami w UE. Faktycznie polityka ta miała być wyrazem kierunku federalistycznego i opierać się na dyscyplinowaniu państw o słabszej gospodarce. Za jeszcze gorszą – choć jeszcze nierealizowaną – autor ten uznał strategię „wiru wodnego”, czyli dążenie do szybkiego przystąpienia do strefy euro i grupy państw tzw. pierwszej prędkości. Obu tym podejściom przeciwstawił on strategię PiS bazującą na czterech filarach. Pierwszym z nich jest preferowanie podmiotowości przed integracją, czyli dopuszczenie poglądu, według którego Polska mogłaby rozwijać się samodzielnie, gdyby członkostwo w UE przestało się jej opłacać lub Unia uległaby dezintegracji. Drugim filarem ma być poszukiwanie partnerów wśród państw niechętnych pogłębianiu integracji, czyli tworzenie sojuszu państw tzw. drugiej prędkości i maksymalnie długie przesuwanie decyzji o przyłączeniu się do państw pierwszej prędkości. Trzeci filar oznacza realistyczny i pozbawiony ideologii stosunek do UE oraz powiązaną z tym krytykę biernego uczestnictwa w głównym nurcie integracji. Filarem czwartym byłoby zaś popieranie wspólnotowości poprzez położenie nacisku na solidarność rozumianą w kategoriach ekonomicznych oraz odgrywanie roli lidera w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

Analiza różnic między PiS a PO w obszarze polityki koalicyjnej musi w szczególności sposób uwzględniać dwa problemy. Pierwszym z nich są relacje z Niemcami (por.: Czachór, 2017; Riedel, 2017), a drugim i współzależnym – współpraca z państwami Europy Środkowo-Wschodniej (por. Malinowski, 2017, s. 130–131). Na priorytety polityki europejskiej Niemiec w tych właśnie kontekstach zwrócił uwagę Węc (2009, s. 242–247). Po pierwsze, Niemcy po zjednoczeniu w 1990 roku porzuciły według niego ideę budowy Unii Europejskiej jako federacji i zaczęły optować za polityką w większym stopniu uwzględniającą interesy poszczególnych państw. Po drugie, podstawowym celem Niemiec w Unii Europejskiej stała się promocja własnych interesów oraz poszukiwanie partnerów do ich realizacji. Po trzecie, Niemcy porzuciły koncepcję równoległego pogłębiania oraz poszerzania zakresu przedmiotowego i podmiotowego integracji, zaczynając zdecydowanie preferować wewnętrzną i zewnętrzną konsolidację Unii.

W szerokim geopolitycznym, historycznym i ekonomicznym kontekście relacji między Polską a Niemcami należy także przeanalizować różnice w zakresie pozycji tych państw w UE. Zwrócił na nie uwagę Malinowski (2013, s. 89–90). Pierwszą z różnic było odmienne definiowanie własnej roli: w przypadku Niemiec była to rola inicjatora oraz podmiotu kształtującego i moderującego zasady integracji, a w przypadku Polski – podmiotu raczej okazynie podkreślającego swoje racje (przynajmniej w początkowym okresie członkostwa). Drugą różnicą była wizja rozwoju Unii, gdzie Niemcy – jak wspomniano – odchodzą od koncepcji *stricte* federalistycznych na rzecz międzyrządowego procesu decyzyjnego, a Polska wydawała się preferować model „silnej wspólnoty”, będąc niechętna dominacji największych państw. Trzecia różnica związana była z wzajemną wagą partnerów w polityce koalicyjnej wewnątrz Unii. O ile Niemcy były zawsze partnerem pożądanym (i prawie zawsze wygrywającym), o tyle Polska posiadała znacznie niższy potencjał. Jak stwierdził z kolei Koszel (2009, s. 227) Unia Europejska pozostawała jednak główną platformą stosunków polsko-niemieckich, a silna pozycja Niemiec w UE nie była przeszkodą dla dążenia przez Polskę do wzmocnienia własnej pozycji. Co więcej, harmonizacja interesów Polski i Niemiec mogła w dłuższej perspektywie czasowej kształtować długoterminową perspektywę

integracji europejskiej jako takiej. Malinowski (2013, s. 97) zauważył jednak, że pozycja Polski w stosunku do Niemiec była słaba, prezentując pięć przyczyn tego stanu rzeczy. Były nimi: a) pozostawanie Polski poza strefą euro; b) preferowanie przez Niemcy współpracy z Francją; c) niechęć Polski do uczestnictwa w tzw. pierwszym kręgu integracji; d) niestabilna sytuacja w Europie Wschodniej wyrażająca ograniczony wpływ Polski na procesy tam zachodzące; e) niechęć Francji do pogłębiania współpracy z Polską. Węc (2009, s. 262–263), pogłębiając tę analizę, wyliczył trzy najważniejsze obszary, które w pierwszych latach członkostwa były źródłem sporów między Polską a Niemcami: reformę traktatową Unii, inicjatywę Partnerstwa Wschodniego oraz politykę energetyczną (por. Dyduch, 2017).

W obszarze szeroko rozumianych relacji z Niemcami znamienny jest pogląd wyrażany przez Grosseg (2015a, s. 48–49). Przywołując poglądy wielu badaczy stwierdził on, że polityka europejska Polski po 2007 roku była wyrazem postawy adaptacyjnej, a nie kreatywnej. Miało to być uwarunkowane historycznie i geopolitycznie, co – po pierwsze – wynikało z kultury politycznej cechującej się przez wieki adaptowaniem do warunków sterowania przez ośrodki zewnętrzne, po drugie – było związane z deficytem państwa rozumianego jako emanacja wspólnoty politycznej, po trzecie – było wyrazem słabości wspólnoty narodowej i niskiego poziomu zaufania społecznego, a po czwarte – było skorelowane z relatywnie niskim potencjałem ekonomicznym i geopolitycznym Polski. Za deficyt podstawowy wspomniany autor uznał jednak słabość strategicznego myślenia o problemach państwa i wyzwaniach rozwojowych. Z tych właśnie powodów kluczowe znaczenie dla polskiego stanowiska miała często silna orientacja proniemiecka ignorująca założenie, według którego wzajemne relacje Polski i Niemiec powinny w większym stopniu opierać się na obopólnych interesach. Tymczasem można było zauważyć pewne symptomy zmierzania w kierunku satelickiej pozycji Polski względem polityki niemieckiej (Grosse, 2012, s. 133). Pogląd ten został odzwierciedlony w dokumentach programowych PiS, w których podkreśla się, że relacje z Niemcami muszą opierać się na zasadzie równoprawnego partnerstwa realizującego interesy obu stron poprzez dialog. Dotyczyć to ma zarówno działań na forum europejskim, jak i kwestii bilateralnych, w ramach których wiele spraw pozostaje w sferze kontrowersji (*Program Prawa*, s. 156).

Na skutki (ale i przyczyny) bliskich relacji Polski i Niemiec w kontekście kryzysu Unii po 2008 roku ponownie zwrócił uwagę Grosse (2012, s. 131–132). Dostrzegł on trzy tendencje w polityce europejskiej Polski tego okresu. Po pierwsze, Polska zaprobowała międzyrządowy sposób podejmowania decyzji pomimo wcześniejszego preferowania metody wspólnotowej. Po drugie, przyłączyła się do współpracy ukierunkowanej na różnicowanie tempa integracji, co wynikało nie z celów strategicznych, ale z chęci ratowania strefy euro, której rozpad mógłby zaszkodzić polskim interesom ekonomicznym. Po trzecie, w Polsce zwyciężyła optyka znalezienia się „przy stole negocjacyjnym”, czyli uzyskania choćby dostępu do informacji o procesach decyzyjnych toczących się w dziedzinach współpracy, w których Polska bezpośrednio nie uczestniczy. Wspomniany autor ocenił to negatywnie.

Zupełnie inne podejście reprezentowali politycy Platformy Obywatelskiej. Z analizy wypowiedzi głównych decydentów tej partii (Mazur, 2013, s. 5–6) wynika, że zauważali oni w Polsce i Niemczech „wspólne myślenie o przyszłości Unii”. Niemcy, będąc „największym udziałowcem w Unii Europejskiej” nie były w tej perspekty-

wie partnerem dominującym, ponieważ sami potrzebowali sojuszników. Polska miała wspólną z Niemcami „strategiczną wizję przyszłości Unii oraz podobne recepty na wyjście z kryzysu”, a także zbliżone spojrzenie na wschodnie sąsiedztwo Unii. Do rangi symbolu urosło wystąpienie ówczesnego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego wygłoszone 28 listopada 2011 roku w Berlinie na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (Sikorski, 2011). Do głównych tez tego wystąpienia zaliczyć należy następujące stwierdzenia: a) uznanie odpowiedzialności i solidarności za podstawowe wartości Unii; b) odrzucenie poglądu o związku między rozszerzeniem UE a kryzysem ekonomicznym i uznanie braku wzajemnej wiarygodności za przyczynę kryzysu; c) krytykę aktualnej konstrukcji Unii jako nieodpowiadającej potrzebom i zaproponowanie przebudowy UE w kierunku głębszej integracji przy zachowaniu zasady autonomii państw członkowskich; d) zaproponowanie nowych systemowych rozwiązań instytucjonalnych polegających na ograniczeniu liczby członków Komisji Europejskiej i wzmocnieniu jej roli, wzmocnieniu roli Parlamentu Europejskiego służącym mobilizacji obywateli, połączeniu stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji oraz ewentualnym wprowadzeniu bezpośrednich wyborów na nowe stanowisko; e) konieczność utrzymania spójności między strefą euro i całą Unią poprzez wzmocnienie roli instytucji europejskich i umożliwienie udziału w spotkaniach dotyczących zarządzania strefą reprezentantom państw spoza niej; f) zaproponowanie klarownego podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie przy utrzymaniu kompetencji państwa w zakresie tożsamości narodowej, kultury, religii, stylu życia, moralności publicznej, podatku dochodowego i podatku VAT; g) podkreślenie zgody Polski na „wspólne podejście do suwerenności” (*pooling*) w zamian za „uczciwą pozycję w silniejszej Europie”; h) podkreślenie silnej pozycji Niemiec i wiążącej się z nią szczególnej odpowiedzialności za przyszłość Unii (wraz z poparciem Polski dla oczekiwanej aktywności Niemiec); i) przestrzeżenie przed zbyt powolnymi reformami i podkreślenie konieczności współpracy ze Stanami Zjednoczonymi na zasadzie równego partnerstwa w celu utrzymania siły, dobrobytu i przywództwa Zachodu. Przesłanie zawarte w wystąpieniu ministra Sikorskiego odpowiadało w dużej mierze niemieckim koncepcjom rozwoju Unii. Spowodowało to poruszenie w polskiej polityce, a głównymi elementami krytyki były deklaracje postrzegane jako proniemieckie i federalistyczne, a także brak wcześniejszej debaty wewnątrzpaństwowej na ten temat (Tosiek, 2013b, s. 116–117).

Warto zauważyć, że polityka europejska Niemiec często stanowiła nie tylko punkt odniesienia dla polityki europejskiej Polski, ale także Niemcy jako państwo były traktowane jako wzorzec polityczny, kulturowy i gospodarczy. Wpływ rozwiązań niemieckich dostrzec można było także na poziomie polskich uregulowań prawnych oraz orzecznictwa konstytucyjnego. Niemcy nie były zatem postrzegane jako zagrożenie, lecz jako gwarant stabilności w Europie, a pojawiająca się w latach 2005–2007 retoryka antyniemiecka nie przekładała się na oczekiwane przez niektóre środowiska efekty praktyczne (Tosiek, 2013b, s. 112–116, 118).

Drugim zasadniczym problemem polityki koalicyjnej Polski w UE była współpraca z państwami Europy Środkowo-Wschodniej. Tu na czoło wysuwa się koncepcja Międzymorza (Trójmorza). Chojan (2016, s. 221), referując poglądy polityków PiS, stwierdził, że w ich rozumieniu rola Europy Środkowo-Wschodniej powinna rosnąć, a region ten może być nie tylko nowoczesny, ale i samodzielny. Polska musi być zaś

liderem tego regionu, przykładem dla innych państw i ich adwokatem w UE. Także w programie tej partii przeczytać można wprost, że „Polska czerpie swą siłę z siły regionu Europy Środkowej i Wschodniej i poprzez to wzmacnia potencjał całej Europy”. Sugeruje się przy tym prowadzenie polityki nastawionej na budowę podmiotowości państw tej „regionalnej przestrzeni politycznej”, gdzie Polska ma być zwornikiem „czterech kręgów koncentrycznych”: zachodnioeuropejskiego, bałtycko-nordyckiego, wschodniego i południowego (*Program Prawa*, s. 155). Według Ujazdowskiego (2015, s. 82) współpracy regionalnej nie można jednak traktować jako konstrukcji idealnej, a Polska może animować współpracę regionalną tylko wtedy, gdy przedstawi wiarygodną i konkretną propozycję. Jej celem powinno być trwałe wpływanie na politykę UE oraz budowanie regionalnego potencjału gospodarczego i cywilizacyjnego.

Najszerzej koncepcję Międzymorza (Trójmorza) scharakteryzował Szczerski (2017, s. 187–207, 251). Uznał on Europę Środkowo-Wschodnią za region, w którym rozgrywa się kwestia podmiotowości i wpływów Polski, której celem powinno być przeciwstawienie się dominacji Niemiec i Rosji. Wzorzec polityczny panujący w regionie po 1989 roku określa się tu jako „model neokolonialny” oparty na szokowej terapii ekonomicznej i podporządkowaniu silniejszym państwom. Tymczasem modernizacja regionu powinna mieć charakter podmiotowy, a nie naśladowczy, ponieważ w innym przypadku utrwalone zostanie zjawisko „imitacyjnej peryferyjności”, które co prawda nie oznacza zagrożenia dla istnienia państwa, ale pozbawia je realnej podmiotowości. Dlatego właśnie państwa regionu muszą współpracować w obszarze bezpieczeństwa militarnego, ekonomicznego i środowiskowego, a pomimo istniejących problemów historycznych, etnicznych i gospodarczych należy wypracować katalog wspólnych interesów oraz przełamać bariery infrastrukturalne i kulturowe. Narzędziem do osiągnięcia tego celu ma być wykorzystanie członkostwa w UE, a środkami powinno stać się przejęcie przez państwa regionu odpowiedzialności za politykę wschodnią UE i wspieranie dalszego rozszerzenia Unii. W interesie Polski ma być przy tym budowa Unii bazującej na zdecentralizowanych „wspólnotach regionalnych”, które samodzielnie kształtują model działania w ramach jednolitych norm ogólnych i warunków brzegowych. Polska ma być rdzeniem koordynacyjnym środkowoeuropejskiego modelu integracyjnego, choć w założeniu proponowany projekt nie ma charakteru „ściśle geopolitycznego”, będąc jedynie odpowiedzią na zagrożenia geopolityczne.

Krytycy koncepcji Międzymorza (Trójmorza) postrzegają tę wizję jako wyraz percepcji relacji międzynarodowych w kategoriach geopolityki i równowagi sił oraz „koncertu mocarstw”, a także traktowania tego stanu jako szczególnie niekorzystnego dla Polski. Celem Międzymorza ma być próba równoważenia wpływów Niemiec i Rosji, a forsowanie tego projektu dokonywać ma się równolegle z akcentowaniem dystansu do Trójkąta Weimarskiego (Balcer i in., 2016a, s. 3). Co więcej, pomimo znacznych różnic między PiS a PO w myśleniu o współpracy w regionie Europy Środkowo-Wschodniej istnieją też pewne cechy wspólne. Zwracają na nie uwagę Karolewski i Mehlhausen (2017, s. 64) twierdząc, że ze względów historycznych w Polsce istnieje ogólnie silny sceptycyzm wobec Niemiec oraz jeszcze silniejszy wobec Rosji. Inną cechą ponadpartyjną jest postrzeganie regionu Europy Środkowej (w tym w szczególności Grupy Wyszehradzkiej) jako niezwykle ważnego, a zwolenników poglądu, według którego skuteczna polityka europejska Polski powinna być zorientowana na ten region, znaleźć można we wszystkich partiach.

Podsumowując należy stwierdzić, że Polska w latach 2004–2014 nie prowadziła całkowicie jednolitej polityki koalicyjnej w Unii Europejskiej. Rządy w przeważającej części badanego okresu dążyły do pozostawiania Polski w „głównym nurcie” integracji, a w latach 2005–2007 – poza tym nurtem. W rozumieniu Platformy Obywatelskiej (a także zaplecza rządu Marka Belki), główne kierunki procesów integracyjnych wyznaczane przez państwa będące „motorami integracji” były zgodne z polskim interesem narodowym, a zatem interwencje w przypadku zagrożenia tego interesu należało ograniczać do spraw o najbardziej żywotnym charakterze. Z kolei w ujęciu Prawa i Sprawiedliwości dążenia państw posiadających większy od Polski wpływ na kierunek procesów integracyjnych były niezgodne z polskim interesem narodowym, a zatem należało je kontestować i próbować tworzyć koalicje blokujące.

Wskazane strategie polityczne wynikały z odmiennego postrzegania aktualnej pozycji Polski w Unii, a przede wszystkim w Europie Środkowo-Wschodniej. Koncepcja PO bazowała na dążeniu do najściślejszej (możliwej na danym etapie) integracji z Europą Zachodnią, co oznaczało popieranie rozwiązań inkluzyjnych umożliwiających Polsce uzyskanie statusu obserwatora w gremiach decyzyjnych powołanych w ramach procesów głębszej integracji niektórych państw. Jednocześnie politycy PO dość sceptycznie oceniali możliwość odgrywania przez Polskę roli hegemonicznego lidera regionalnego, ponieważ dostrzegali istotne różnice w zakresie strategii i taktyki poszczególnych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Z kolei przedstawiciele Prawa i Sprawiedliwości zauważali wiele zagrożeń związanych z integracją, bezskutecznie domagając się osłabienia (w skali całej Unii) procesów jej pogłębiania. Uważali oni, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej stanowią odrębny podmiot integracji (który powinien być traktowany na równi z państwami Europy Zachodniej), a Polska – jako największe państwo regionu – powinna odgrywać dominującą rolę w reprezentacji interesów tych państw. Argumenty o heterogeniczności państw, które przystąpiły do UE w 2004 roku lub później, były w tej koncepcji podporządkowane historycznie uwarunkowanym (choć nieartykułowanym wprost) poglądom o możliwości odgrywania przez Polskę w regionie roli hegemonicznej. Warto zauważyć, że ważny kontekst tzw. polityki jagiellońskiej, jakim jest konieczność odniesienia się do historycznych sporów między państwami (i społeczeństwami) Europy Środkowo-Wschodniej, był w koncepcji PiS lekceważony.

Podstawowym składnikiem sporu między konkurującymi obozami politycznymi stał się stosunek do Niemiec. W rozumieniu Platformy Obywatelskiej Niemcy powinny być głównym partnerem Polski w polityce europejskiej, ponieważ są najsilniejszym państwem w UE, a jednocześnie w ujęciu strategicznym preferują niesprzeczną z polskim interesem narodowym koncepcję integracji. Podejście to wydawało się bazować na innym niż dominujące w debacie publicystycznej postrzeganiu głównych celów polityki Niemiec w Europie: spośród najsilniejszych państw Unii to właśnie Niemcy w sferze praktycznej sprzeciwiały się bowiem zróżnicowaniu integracji i formalnym wyłączeniu niektórych państw z procesów decyzyjnych. Percepcja polityków rządzących w Polsce po 2007 roku opierała się zatem na odróżnieniu celów deklarowanych przez niektórych niemieckich polityków od prowadzonej konsekwentnie przez to państwo polityki europejskiej. W rozumieniu zaś Prawa i Sprawiedliwości Niemcy jednoznacznie dążyły do dominacji w Europie (co miało stanowić podstawowe zagrożenie dla Polski), a jedyną możliwością przeciwstawienia się temu było stworzenie podmiotu

politycznego mogącego choćby w pewnym stopniu równoważyć tę hegemonię. Podmiotem tym powinna być w tym ujęciu wspomniana wyżej bliska koalicja strategiczna państw Europy Środkowo-Wschodniej (Międzymorze).

Należy jednak podkreślić, że w ujęciu praktycznym polityka koalicyjna Polski w całym badanym okresie była podobna, ponieważ dość często zawierano koalicje programowe *ad hoc*. O ile zaś Niemcy oficjalnie były niekwestionowanym partnerem strategicznym Polski po 2007 roku, o tyle w latach 2005–2007 odgrywały podobną rolę *de facto*. To właśnie z Niemcami Polska prowadziła bowiem główne rozmowy w końcowej fazie negocjacji traktatu z Lizbony, które doprowadziły do uwzględnienia kilku istotnych polskich postulatów. W zależności od woli interpretatora można zatem z jednej strony stwierdzić, że deklarowana antyniemieckość rządów PiS nie znalazła swojego odzwierciedlenia w efektach praktyki politycznej, a z drugiej – że asertywna polityka Polski została przez największe państwo członkowskie Unii uwzględniona. Dla równowagi warto dodać, że rządy zdominowane przez Platformę Obywatelską bardzo blisko – choć raczej pragmatycznie – współpracowały ze swoimi odpowiednikami z państw Grupy Wyszehradzkiej, co mogłoby wskazywać na docenianie przez tę partię roli współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej.

5. ZAKOŃCZENIE. WNIOSKI

Skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2014 są zwykle oceniane pozytywnie, co nie zawsze jednak wiąże się z pozytywnym nastawieniem do prowadzonej przez Polskę w tym okresie polityki europejskiej. Krytyka tej polityki wyrażana jest najczęściej przez polityków, którzy mieli ograniczony lub relatywnie krótkotrwały wpływ na jej kształt. Znajduje ona swoje dopełnienie i uzasadnienie w poglądach wyrażanych przez niektórych uczestników debaty akademickiej (np. Grosse, Krasnodębski, Szczerski), co bez wątpienia nadaje jej pogłębiony charakter. Główne argumenty krytyczne dotyczą zarówno ogólnej wizji integracji europejskiej, jak i roli Polski w Unii oraz doboru przez Polskę partnerów spośród innych państw członkowskich i instytucji UE.

W zakresie wizji integracji europejskiej konkurujące ze sobą obozy polityczne prezentowały częściowo odmienne koncepcje oparte na wspieraniu (alternatywnie) metody wspólnotowej lub międzyrządowej. Podział ten odzwierciedlony został w koncepcji roli Polski w Unii Europejskiej, gdzie z jednej strony dominowało podejście ukierunkowane na rozwój państwa oparty ściśle na wzorcach znanych z Europy Zachodniej, a z drugiej – rozumienie członkostwa Polski w UE jedynie jako środka do poprawy pozycji międzynarodowej Polski i nieodrzućanie możliwości stworzenia własnego modelu rozwojowego odmiennego od wzorców zachodnich. Jeszcze większe zróżnicowanie zauważyć można było w zakresie polityki koalicyjnej Polski w UE. Jedna grupa polityków i ekspertów uważała, że Polska powinna pozostawać w „głównym nurcie” integracji i należeć do grona państw nieodrzucających stopniowego pogłębiania integracji, a druga – że Polska powinna samodzielnie decydować o tempie integracji i stać się liderem regionalnym w ramach zdecentralizowanej Unii.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania warto zauważyć, że polityka europejska Polski w badanych latach bazowała jednak na konsensusie w sprawie zasadniczej:

popieraniu członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Z pewną ostrożnością można także stwierdzić, że obozy polityczne, które zdominowały w tym czasie polską politykę, w zasadzie podobnie identyfikowały cele strategiczne członkostwa Polski w UE. Wydaje się, że zaliczono do nich maksymalną realizację interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa państwa oraz jego rozwoju gospodarczego, a także niedopuszczenie do przekształcenia Unii Europejskiej w podmiot federalny. Główną różnicą stało się zaś podejście do zróżnicowania integracji. Wbrew deklaracjom politycznym, Prawo i Sprawiedliwość – wychodząc prawdopodobnie z realistycznego założenia o braku możliwości zapobiegania pogłębianiu integracji niektórych państw – zawsze popierało bowiem powstanie systemowych podziałów między państwami członkowskimi bazujących na postulowanym policentryzmie tej organizacji, a Platforma Obywatelska dążyła do maksymalnej jednolitości Unii także kosztem ewentualnego udziału Polski w pogłębianiu integracji.

Przeprowadzona powyżej analiza powinna znaleźć swoje odniesienie do hipotez stanowiących oś niniejszej książki (Czachór, w niniejszym tomie). W kontekście pierwszej z nich można zatem stwierdzić, że polityka europejska Polski rzeczywiście nie opierała się na wcześniej zaplanowanej strategii obecności w UE, lecz miała zwykle charakter reaktywny. Dotyczyło to również lat 2005–2007, w których Polska krótkoterminowo nawet pogorszyła swoją pozycję w systemie integracyjnym, a także zgodziła się na jej trwałe osłabienie w wyniku rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w traktacie z Lizbony (głosowanie w Radzie UE). W kontekście hipotezy drugiej należy podkreślić, że reaktywny charakter polityki europejskiej Polski nie tyle wpływał na obniżenie skuteczności działań podejmowanych na forum UE, co raczej odzwierciedlał pozycję Polski jako nowego państwa członkowskiego, które odbiega poziomem rozwoju gospodarczego i możliwościami wywierania wpływu od państw bogatszych i uczestniczących w integracji przez wiele wcześniejszych lat. Zgodnie z hipotezą trzecią istniejący przed 2004 rokiem konsensus głównych sił politycznych w zakresie dążenia do członkostwa Polski w UE nie przełożył się na późniejsze porozumienie w sprawie celów Polski jako państwa członkowskiego. Pojawiły się tu bowiem dwie częściowo sprzeczne koncepcje dotyczące zarówno wizji integracji europejskiej, jak i roli Polski w Europie oraz mechanizmów realizacji interesu narodowego. Należy także w zasadzie potwierdzić hipotezę czwartą i zgodzić się z poglądem, według którego pomimo braku „polskiej doktryny integracyjnej” polityka europejska Polski była przez partnerów zewnętrznych, czyli inne państwa członkowskie oraz instytucje UE, odbierana jako przewidywalna. Dotyczyło to także lat 2005–2007, kiedy partnerzy ci musieli w większym stopniu dostosować się do bardziej asertywnego (choć nie bardziej skutecznego) artykułowania przez Polskę jej stanowisk.

Streszczenie

Celem niniejszego rozdziału jest dokonanie krytycznej analizy polityki europejskiej Polski z punktu widzenia jej spójności. Analizę oparto na trójelementowej konstrukcji bazy ideowej tej polityki. Pierwszym elementem tej bazy jest wizja integracji europejskiej, czyli poglądy dotyczące istoty procesów integracyjnych oraz dalszego ich kierunku. Drugi składnik stanowią koncepcje roli Polski jako państwa członkowskiego UE oraz celów, jakie mają być osiągane poprzez uczestnictwo w integracji. Trzecim elementem są zaś idee odnoszące się do polityki koalicyjnej, których głów-

nym kontekstem pozostaje dobór partnerów taktycznych i strategicznych. Główna myśl opiera się na stwierdzeniu, według którego we wszystkich trzech wskazanych zakresach Polska nie prowadziła w latach 2004–2014 spójnej polityki, do czego negatywnie przyczyniły się różnice między obozami politycznymi sprawującymi władzę w kolejnych układach rządowych. Jednocześnie w całym tym okresie występował rudymmentarny konsensus w obszarze zasadności członkostwa Polski w UE, który stanowił podstawę praktyki politycznej wszystkich rządów.

Słowa kluczowe: wizje integracji europejskiej, rola Polski w UE, polityka koalicyjna w UE, rywalizacja polityczna

Poland's European Policy (2004–2014). An Attempt at an *Ex Post* Critical Analysis

Summary

The purpose of this chapter is a critical analysis of Poland's European policy from the point of view of their coherence. The analysis is based on the three-element design of ideological base of this policy. The first element is the vision of European integration, that is, the views on the substance of integration processes and its further direction. The second component are the concepts of the role of Poland as an EU member state and the objectives to be achieved through the participation in integration. The third part are the ideas relating to coalition policy which main context is the choice of tactical and strategic partners. The main thesis is based on the view that in the three identified areas Poland did not run in the years 2004–2014 a coherent policy, which is adversely attributed to the differences between political camps exercising power in the subsequent governmental layouts. At the same time, throughout this period, there was a rudimentary consensus in the area of the merits of Poland's membership in the EU, which provided the basis for the political practice of all governments.

Keywords: visions of European integration, Poland's role in the EU, coalition policy in the EU, political competition

Rozdział VII.

INSTYTUCJONALNY WYMIAR POLITYKI EUROPEJSKIEJ POLSKI W LATACH 2004–2014

1. WSTĘP

System instytucjonalny Unii Europejskiej stanowi pierwszą i zasadniczą część środowiska decyzyjnego, w jakim prowadzona jest polityka europejska. Druga część tego środowiska tworzona jest przez organy wewnętrzne państw członkowskich odpowiedzialne za inicjowanie, prezentację i implementację polityki państwa w UE. Istotnym tłem efektywnego funkcjonowania państwa członkowskiego są także zasady obowiązujące w całym systemie prawnym Unii oraz pozostające z nimi w dynamicznej relacji regulacje państwowych systemów prawnych. Aktywna polityka europejska może stać się rzeczywistością tylko wtedy, gdy we właściwy sposób wykorzystywane są mechanizmy pojawiające się na styku tych dwóch systemów.

Celem niniejszego rozdziału jest zbadanie podstawowych wskaźników potencjalnej pozycji Polski w systemie instytucjonalnym UE w latach 2004–2014. Poza kręgiem zainteresowań pozostaje tu zatem rzeczywisty sposób wykorzystania tej pozycji do realizacji interesów państwa. Myślą stanowiącą oś rozdziału jest stwierdzenie, według którego w badanym okresie istniały bardzo korzystne warunki do zbudowania silnej pozycji Polski w systemie decyzyjnym UE. Opierały się one z jednej strony – na centralnej pozycji państw w systemie instytucjonalnym Unii, a z drugiej – na zagwarantowaniu użytecznych dla Polski zasad podejmowania decyzji.

Analiza podzielona została na trzy części merytoryczne. W pierwszej z nich określono ramy teoretyczne analizy, przy czym nie ograniczono się do zaproponowania szczególnego podejścia teoretycznego, ale scharakteryzowano także wynikający z prawa pierwotnego UE kontekst pozycji państwa w systemie prawnym tej organizacji. W części drugiej dokonano przeglądu zewnętrznych uwarunkowań pozycji Polski w systemie instytucjonalnym Unii, czyli przeanalizowano siłę głosu Polski w siedmiu instytucjach Unii ze szczególnym uwzględnieniem Rady UE. Część trzecia została poświęcona uwarunkowaniom wewnętrznym, do których zaliczono uregulowanie różnych aspektów polityki europejskiej w polskim porządku prawnym na poziomie konstytucji oraz zwykłego ustawodawstwa.

2. OGÓLNE UWARUNKOWANIA TEORETYCZNE I PRAWNE

Wydaje się, że najbardziej trafne ujęcie pozycji państwa w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej możliwe jest przy wykorzystaniu szeroko rozumianego podej-

ścia międzyrządowego, które w nowoczesnej, czyli przystającej do badanego okresu formie powinno łączyć w sobie elementy liberalnej międzyrządowości (por. Tosiek, 2016, s. 35, 76–77) i tzw. nowej międzyrządowości. Podstawowym założeniem pierwszej z tych teorii jest stwierdzenie, że rządy narodowe są aktorami instrumentalnymi angażującymi się w koordynację polityki w celu udzielenia odpowiedzi na wspólne wyzwania funkcjonalne. Państwa przechodzą w tym ujęciu przez trzy stadia: a) formułują preferencje w odpowiedzi na funkcjonalną współzależność polityczną; b) angażują się w negocjacje międzypaństwowe w celu osiągnięcia efektywnych rozwiązań i rozstrzygnięcia konfliktów dystrybucyjnych; c) delegują lub „sumują” suwerenność na rzecz instytucji międzynarodowych po to, aby rozszerzyć, wdrożyć lub wyegzekwować rezultaty tych przetargów (Moravcsik, 2008, s. 159–160; Moravcsik, Nicolaidis, 1999).

W ramach trzeciego (instytucjonalnego) stadium szczególną rolę odgrywają instytucje międzyrządowe, czyli Rada Europejska i Rada UE. Zostały one bowiem skonstruowane jako elastyczne fora współpracy międzypaństwowej, które mogą podejmować decyzje wbrew woli instytucji ponadnarodowych i opozycji wewnątrzpaństwowej. Aktywność tych instytucji prowadzi do sytuacji, w której to międzyrządowy popyt na idee polityczne, a nie ponadnarodowa podaż tych idei, stanowi fundamentalny czynnik ożywiający integrację. Głównym problemem analitycznym nie jest dokonanie oceny relatywnej przewagi rządów narodowych nad aktorami ponadnarodowymi, ale wyjaśnienie dystrybucji wpływu na ogólną zdolność systemu do zarządzania współzależnościami (Moravcsik, 1995, s. 618–621).

W ujęciu liberalnej międzyrządowości nie podważa się jednak całkowicie roli instytucji ponadnarodowych. Za najważniejszą z nich uznawana jest Komisja, która nie posiada wprawdzie wyraźnego autorytetu jako podmiot ustalający agendę problemów, ale egzekwuje swoją władzę poprzez eksploatację informacji o charakterze technicznym, strategicznym lub politycznym. Stawiają one ją w pozycji uprzywilejowanej i umożliwiają zgłaszanie propozycji, mediację podczas negocjacji, a nawet mobilizację aktorów wewnątrzpaństwowych. Musi ona jednak zawsze brać pod uwagę stanowiska państw członkowskich i jest przez to agentem reaktywnym (Moravcsik, 1995, s. 615–616).

Dużym problemem dla przedstawicieli tego ujęcia pozostaje zaś Parlament Europejski, który traktowany jest tu raczej jako instytucja fasadowa nieposiadająca dużego autorytetu politycznego i powielająca *de facto* funkcje Rady UE. Wybory do Parlamentu Europejskiego postrzegane są jako efekt wymuszonej partycypacji: sprawy europejskie nie są bowiem istotnym elementem debaty społecznej, a do procesu wyborczego włączane są zagadnienia bardziej istotne dla polityki lokalnej, narodowej czy nawet globalnej, które nie mają dużego znaczenia na poziomie Unii. Pojawiają się tu często pozbawione głębokiej warstwy merytorycznej elementy polityki symbolicznej (Moravcsik, 2006, s. 227–228).

Największą, choć ograniczoną przedmiotowo autonomią decyzyjną wśród instytucji ponadnarodowych cieszy się Trybunał Sprawiedliwości UE. Wynika to z pięciu przyczyn (Moravcsik, 1995, s. 623–624). Po pierwsze, sąd ten interpretuje normy prawne już wcześniej zaakceptowane przez państwa członkowskie i czyni to zwykle w sposób akceptowalny dla sądów narodowych. Brak akceptacji rozstrzygnięcia Trybunału w konkretnej sprawie podważałby ponadto stosowanie prawa UE w ogólności.

Po drugie, Trybunał działa w długim horyzoncie czasowym. Przyjął on długofalową strategię tworzenia ważnych precedensów w połączeniu z pozornie mało istotnymi sprawami konkretnymi, co w sposób zdecydowany wzmocniło jego władzę. Po trzecie, Trybunał Sprawiedliwości UE często odwołuje się do wysoce wyspecjalizowanego języka eksperckiego, a jego prawdziwym celem jest włączenie własnego sposobu myślenia do praktyki sądów państw członkowskich. Powoduje to zmiany w kulturach prawnych tych państw, które – pomimo autonomiczności i kompleksowego charakteru – są w dużym stopniu zuniformalizowane. Po czwarte, Trybunał w szczególny sposób wykorzystuje związki łączące go z sądami narodowymi wynikające ze stosowania procedury orzeczenia prejudycjalnego. Osłabia to rolę rządów narodowych, które niechętnie ingerują w decyzje trzeciej władzy. Po piąte, Trybunał Sprawiedliwości UE jest (także z uwagi na długą kadencję sędziów i niejawną charakter pracy) instytucją w dużej mierze wyłączoną z bezpośredniej selekcji i kontestacji politycznej. W celu rzeczywistej zmiany decyzji Trybunału państwa członkowskie muszą zmienić treść aktów prawa UE, co wymaga długotrwałych negocjacji i podjęcia większościowej lub nawet jednomyślnej decyzji.

Ważnym uzupełnieniem liberalnej międzyrządowości są poglądy twórców koncepcji tzw. nowej międzyrządowości (Bickerton, Hodson, Puetter, 2015, s. 711–717). Stworzyli oni ujęcie empiryczne, którego celem jest określenie cech decydowania politycznego w UE po 1993 roku. Założeniem podstawowym jest tu stwierdzenie, według którego wiodącymi normami podejmowania decyzji na wszystkich poziomach funkcjonowania UE stały się deliberacja i konsensus w ramach instytucji międzyrządowych. Instytucje ponadnarodowe nie dążą w tym ujęciu do stworzenia „coraz bliższej Unii”, ale czynnie uczestniczą w decentralizacji procesów decyzyjnych. W przypadku delegowania uprawnień zarówno rządu, jak i tradycyjne instytucje ponadnarodowe, popierają tworzenie i wzmacnianie roli tzw. nowych ciał decyzyjnych o skomplikowanej i zwykle międzyrządowej pozycji instytucjonalnej. Kompetencje nie są przekazywane Komisji czy Trybunałowi Sprawiedliwości UE, ponieważ instytucje te nie posiadają odpowiedniej legitymacji. Istotnym elementem nowej międzyrządowości jest także uznanie, że problemy formowania preferencji narodowych stały się samodzielnym bodźcem integracji europejskiej. Preferencje te nie są jednak prostym wynikiem agregacji interesów relewantnych składników państwowego systemu politycznego, lecz w coraz większym stopniu odzwierciedlają kryzys demokracji przedstawicielskiej. W tym rozumieniu preferencje państw formowane są w kontekście polityki masowej obejmującej większą niż wcześniej liczbę grup społecznych.

Państwowocentryczność znajdowała w latach 2004–2014 (i znajduje nadal) swoje odzwierciedlenie w całym systemie prawnym Unii Europejskiej. Dominująca pozycja państwa wynikała z zasadniczych podstaw prawnych funkcjonowania UE, którymi były wersje traktatów uzgodnione w Nicei oraz Lizbonie. Pogłębiona analiza ustanowionych w traktatach cech systemu prawnego UE (Tosiek, 2012a) pozwala na wyróżnienie w jego ramach dwóch składników (podsystemów): konstytucyjnego oraz *stricte* instytucjonalnego. Podsystem konstytucyjny zawiera w sobie elementy stanowiące o istocie integracji na danym etapie, a zatem bazuje na podstawowych wartościach go kształtujących. Właśnie na tym poziomie istniało pięć grup gwarancji silnej pozycji państwa członkowskiego. Po pierwsze, Unia Europejska opierała się na wspólnych wartościach wynikających z tradycji państw ją tworzących (por. Jaskulski, 2016,

s. 229–230). Aksjologia Unii nie tylko nie odbiegała od swoich państwowych odpowiedników, ale wręcz podkreślała podstawową rolę państw w integracji (Tomaszewski, 2010). Działo się tak przede wszystkim dzięki podtrzymaniu zasady bezpośredniej i pośredniej reprezentacji demokratycznej w procesie decyzyjnym. Większe znaczenie miała przy tym reprezentacja pośrednia wynikająca z odpowiedzialności członków instytucji międzyrządowych UE przed parlamentami narodowymi oraz innymi podmiotami aktywnymi w państwowych systemach politycznych (Schmidt, 2000, s. 435).

Po drugie, wśród konstytucyjnych zasad decyzyjnych podkreślano równość państw członkowskich oraz poszanowanie dla funkcji państwa (w tym jego odpowiedzialności za bezpieczeństwo obywateli). Istniała ponadto zasada lojalnej współpracy, zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności. Naczelną rolę odgrywała zaś zasada przyznania, do której w 2009 roku wyraźnie dołączono domniemanie kompetencji państwa. Realizacja każdej ze wskazanych zasad była korzystna dla suwerenności państwa, ponieważ gwarantowała mu nie tylko prawną autonomię, ale przede wszystkim sprawowanie stałego nadzoru nad aktywnością Unii (por. Misiągiewicz, 2010, s. 414–417).

Po trzecie, w 2009 roku dość jednoznacznie przeprowadzono podział kompetencji między Unią a państwem. Wprowadzone rozwiązania przypominały jednak w niewielkim stopniu podobne dystynkcje czynione w konstytucjach państw związkowych, będąc raczej wyrazem zastosowania typowej dla umów międzynarodowych koncepcji opartej na bilansie zysków i strat (Puchala, 1999, s. 319). Grupa kompetencji wyłącznych obejmowała pięć obszarów powiązanych przede wszystkim z unią celną i unią gospodarczo-walutową (por. Saganek, 2009). Co ważne, uprawnienia Unii w sferze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pozostały w sensie jakościowym mało istotne.

Po czwarte, w prawie pierwotnym nie istniała zasada pierwszeństwa prawa UE przed prawem państwowym. Wprowadzenie tej zasady mogłoby spowodować znaczące konsekwencje dla orzecznictwa sądów konstytucyjnych państw członkowskich, a utrzymywanie sytuacji, w której zasada pierwszeństwa jest wynikiem stosowania norm interpretacyjnych właściwych dla systemu sądownictwa UE, należało ocenić jako zdarzenie korzystne dla utrzymania silnej pozycji państwa członkowskiego. Praktyka wskazywała ponadto na przecenianie wagi problemu supremacji (por. Douglas-Scott, 2002, s. 264–277).

Po piąte, traktatowy kształt procedur decyzyjnych mających na celu zmianę przepisów prawa pierwotnego również gwarantował silną pozycję państwa. Zmiany traktatowe mogły być przeprowadzone wyłącznie za zgodą wszystkich państw, przy czym w każdym przypadku podstawową rolę odgrywały nie tylko rządy, ale też parlamenty narodowe. Także przystąpienie do Unii nowych państw wymagało zawarcia umowy międzypaństwowej ratyfikowanej przez wszystkie państwa członkowskie i akcesyjne. Suwerenność silnie zaakcentowana została we wprowadzonej w 2009 roku procedurze wystąpienia: umieszczono w niej bowiem mechanizm bezpieczeństwa uniemożliwiający przedłużanie negocjacji. Z kolei zawieszenie państwa w niektórych prawach możliwe było po przeprowadzeniu długotrwałej procedury wstępnej wymagającej wysokich większości (lub nawet jednomyślności) w Radzie UE, Radzie Europejskiej i Parlamencie Europejskim.

System prawny Unii Europejskiej posiada także swój podsystem *stricte* instytucjonalny zawierający strukturalne i funkcjonalne elementy konstrukcyjne. W tym

kontekście wyróżnić można było dwie grupy cech gwarantujące centralną pozycję państwa. Po pierwsze, struktura instytucjonalna UE nie miała w badanym okresie charakteru *quasi*państwowego. Układ ten nie opierał się bowiem na trójpodziale władz, lecz na zasadzie równowagi instytucjonalnej. Wynikała ona z kompromisu między podejściem międzyrządowym i ponadnarodowym, gdzie w najważniejszych sferach przeważały elementy międzyrządowe (por. Ruszkowski, 2010, s. 83–91). Widoczne one były także w funkcjach poszczególnych instytucji, organów doradczych i innych jednostek organizacyjnych Unii (por. Tłuczak, 2010, s. 154–156).

Po drugie, gwarancje silnej pozycji państwa członkowskiego były podstawą procedur tworzenia prawa pochodnego. Państwo uczestniczyło przede wszystkim w procedurach prowadzących do uchwalenia aktów o charakterze podstawowym, a po 2009 roku głównie aktów ustawodawczych. Mechanizm decyzyjny oparty był na względnej równowadze między Parlamentem Europejskim a Radą (z wymogiem uzyskania wysokiej większości kwalifikowanej w Radzie). W kontekście procedur uchwalania aktów delegowanych i wykonawczych (wprowadzonych w Traktacie z Lizbony) również należało wskazać na nadzór państw członkowskich. Cechą podsystemu instytucjonalnego była utrzymywana w całym badanym okresie odrębność w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Polegała ona na utrzymaniu generalnej zasady jednomyślności państw oraz *de facto* wyłączeniu organów ponadnarodowych z procesu decyzyjnego.

Podsumowując należy stwierdzić, że kształt systemu instytucjonalnego UE jest wynikiem negocjacji państw członkowskich posiadających własne preferencje. Wynik tych negocjacji nie stanowi jednak najmniejszego wspólnego mianownika podmiotów rokowań, będąc raczej rezultatem asymetrycznych układów bazujących na sile negocjacyjnej poszczególnych państw wynikającej nie tylko z ich pozycji ekonomicznej, ale także indywidualnych umiejętności negocjatorów, a nawet przypadkowych kontekstów sytuacyjnych. Praktyczny rozwój systemu instytucjonalnego UE wskazuje na pogłębianie tendencji do konsensualnego decydowania międzyrządowego w warunkach permanentnej reformy instytucjonalnej.

Z punktu widzenia pozycji państwa w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej podstawową rolę odgrywały w latach 2004–2014 instytucje międzyrządowe. To właśnie na rezultaty ich aktywności państwa członkowskie – poprzez swoje rządy – mogły wpływać w sposób bezpośredni. Zdecydowanie mniejsze znaczenie miały dla państw instytucje ponadnarodowe, które nie dają rządowi możliwości oddziaływania bezpośredniego. W proponowanym tu ujęciu instytucje ponadnarodowe nie pełnią jednak w Unii Europejskiej funkcji *stricto* decyzyjnej, lecz co najwyżej współdecyzyjną (Parlament Europejski), inicjatywną i wykonawczą (Komisja) oraz specyficznie mediacyjną (Trybunał Sprawiedliwości UE).

Państwocentryczność pozostawała główną cechą całego systemu prawnego Unii Europejskiej. Unia pozostawała bowiem organizacją międzynarodową (a nie *super*-lub *quasi*państwem) opierającą się na wartościach wspólnych dla państw członkowskich. Pozytywnie rozumianym „mitem” struktury Unii była także równość państw członkowskich, czego nieodzownym składnikiem stało się poszanowanie dla funkcji państwa oraz podział kompetencji między Unią a państwem przeprowadzony w sposób preferujący państwo. Wzmocnieniem tego rozwiązania było brak ustanowionej *expressis verbis* traktatowej zasady pierwszeństwa prawa UE. Państwo (nawet kon-

kretnie i pojedyncze) było także w zasadzie wyłącznym decydentem w zakresie wprowadzania zmian w prawie pierwotnym oraz głównym decydentem w zakresie tworzenia norm prawa pochodnego. System prawny Unii cechowała duża stabilność, a jego (pod)system instytucjonalny odzwierciedlał centralną pozycję państw poprzez odrzucenie trójpodziału władz na rzecz specyficznej (faworyzującej państwo) równowagi instytucjonalnej.

3. ZEWNĘTRZNE UWARUNKOWANIA POZYCJI POLSKI

Lata 2004–2014 stanowiły dla Unii okres istotnych przemian instytucjonalnych i właśnie w takich warunkach prowadzona była w tym czasie polityka europejska Polski. Barcz (2016, s. 110) wyróżnia trzy etapy reform ustrojowych Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym i członkostwa Polski w UE. Pierwszy z nich związany był z koniecznością dostosowania Unii do rozszerzenia z 2004 roku. Reformy te, znamionowane przez traktat z Nicei, nie miały głębokiego charakteru strukturalnego, ale zapewniły sprawne działanie Unii skupiającej prawie trzydzieści państw. Drugi etap związany był z koniecznością przeprowadzenia reformy instytucjonalnej ukierunkowanej na podniesienie spójności i efektywności działania Unii, a także umocnienie jej legitymacji demokratycznej. W tym celu wprowadzono w życie traktat z Lizbony (poprzedzony niepowodzeniem tzw. traktatu konstytucyjnego). Trzeci etap, tylko częściowo właściwy dla badanego okresu, został zapoczątkowany w reakcji na głęboki kryzys finansowy niektórych państw strefy euro, który przerodził się w kryzys całej Unii.

Na specyficzne podejście Polski do drugiego etapu reform, który był najbardziej istotny w badanym okresie, zwrócił uwagę Cichocki (2007, s. 5). Uznał on, że reformy te nie uwzględniały w wystarczającym stopniu wyzwań globalizacji oraz ambicji UE jako globalnego aktora politycznego, a także doświadczeń funkcjonowania rozszerzonej Unii. Autor ten zarzucał decydentom ideologiczny charakter podejmowanych przez nich działań, a w praktyce preferowanie dużych państw prowadzące do powstania nierównowagi w instytucjach międzyrządowych.

Szczególnym rozwiązaniem, jakie przyjęła Polska w tym kontekście, było swoiste wyłączenie ze stosowania Karty Praw Podstawowych (por. Tosiek, 2012a, s. 30). Polska stała się bowiem stroną dołączonego do traktatu z Lizbony specjalnego protokołu (zwanego publicystycznie „protokołem brytyjskim”). Na podstawie jego przepisów Karta nie upoważnia Trybunału Sprawiedliwości UE ani żadnego sądu Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone. Jeżeli dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo i praktyki Polski lub Zjednoczonego Królestwa.

Konsekwencje prawne protokołu polegają w swej istocie na uniemożliwieniu polskim i brytyjskim sądom oraz organom administracji publicznej dokonywania interpretacji norm wynikających z Karty w sposób prowadzący do uzyskania rezultatów sprzecznych z prawodawstwem i praktyką sądową tych państw. Należy zaś zdecy-

dowanie podkreślić, że obowiązywanie Karty Praw Podstawowych w tych dwóch państwach nie zostało całkowicie wyłączone. W literaturze pojawiały się ponadto głosy wzywające do odstąpienia od protokołu (Czapliński, 2012, s. 94). Co ważne, rezygnacja ta miałaby być możliwa nie tylko w drodze nowego protokołu poddanego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, ale także w wyniku procedur nieformalnych. W ujęciu wskazanego autora wycofanie przez Polskę zastrzeżenia wyrażonego protokołem byłoby dopuszczalne na podstawie ogólnego prawa traktatów. Wymagałoby to jedynie woli politycznej oraz odpowiednich ustaleń wewnątrz Polski i w instytucjach UE. Temat ten nie został jednak podjęty w praktyce.

Realny wpływ państwa na procesy decyzyjne zależy jednak w ograniczonym stopniu od kontekstu *quasi*ideologicznego, w którym należy postrzegać Kartę. Większą rolę odgrywa tu formalna pozycja państwa w systemie instytucjonalnym UE. Z punktu widzenia wpływu na rutynową legislację najważniejszą instytucją decyzyjną jest Rada UE, która najczęściej podejmuje swoje decyzje w sposób *de facto* konsensualny, choć w ujęciu traktatowym najczęściej decyduje kwalifikowaną większością głosów. W latach 2004–2014 system głosowania tą właśnie większością oparty był na ważeniu głosów, a liczba głosów przypisana poszczególnym członkom Rady oraz próg większości kwalifikowanej uległ we wspomnianym okresie czterem zmianom: w wyniku wprowadzenia od 1 listopada 2004 roku tzw. systemu nicejskiego, w efekcie przystąpienia do UE 1 stycznia 2007 roku Bułgarii i Rumunii, w wyniku akcesji Chorwacji od 1 lipca 2013 roku, a także w rezultacie wprowadzenia od 1 listopada 2014 roku systemu tzw. większości podwójnej (por.: Tosiek, 2010, s. 444–451; Tosiek, 2017, s. 71 n.). Z danych zaprezentowanych w tabeli 1 wynika, że do chwili wprowadzenia systemu większości podwójnej Polska dysponowała siłą stanowiącą 6,5–8,4% wszystkich głosów i 9,1–11,6% głosów stanowiących większość kwalifikowaną. Wprowadzenie systemu opartego na uzależnieniu siły głosu wprost od populacji państwa nie przyczyniło się do dużych zmian w tym obszarze. Według danych na temat liczby ludności poszczególnych państw dla pierwszego pełnego okresu po wejściu w życie nowych przepisów pierwszy wskaźnik wynosił bowiem 7,5%, a drugi 11,5% (dla uproszczenia uwzględniono tu jedynie obowiązujący w systemie większości podwójnej próg wynikający z potencjału ludnościowego, a nie liczby państw).

Tabela 1

Siła głosu Polski w Radzie UE w latach 2004–2014

Okres	Ogólna liczba głosów (wag)	Większość kwalifikowana	Liczba głosów (waga) Polski
1.05.2004–31.10.2004	124	88	8
1.11.2004–31.12.2006	321	232	27
1.01.2007–30.06.2013	345	255	27
1.07.2013–31.10.2014	352	260	27
1.11.2014–31.03.2017	507,4 (352)	329,8 (260)	38,0 (27)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów traktatowych. Odpowiednia liczba ludności określona jest na podstawie danych przyjętych dla 2015 roku w regulaminie wewnętrznym Rady (decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. *dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady* (2009/937/UE), Dz. U. UE L 325, 11.12.2009).

Niechętna zgoda Polski na wdrożenie systemu większości podwójnej nie wynikała zatem z mało znaczącego wpływu tego systemu na wskazane wyżej relacje głosów, lecz z osłabienia pozycji Polski względem pięciu największych ludnościowo państw UE. Odpowiednie dane zawiera tabela 2. Wynika z nich wyraźnie, że w systemie nicejskim Polska dysponowała siłą równą 93,1% głosu Niemiec, Francji, Zjednoczonego Królestwa i Włoch, a jednocześnie głosem równym Hiszpanii. Po reformie (według liczb obowiązujących w pierwszym pełnym okresie po wejściu w życie nowych przepisów) siła głosu Polski odpowiadała 47,1% głosu Niemiec, 57,5% głosu Francji, 59,3% głosu Zjednoczonego Królestwa, 62,1% głosu Włoch i 81,7% głosu Hiszpanii.

Tabela 2

Porównanie potencjałów decyzyjnych największych państw w Radzie UE

Państwo	Siła głosu w systemie nicejskim	Waga państwa w systemie lizbońskim
Niemcy	29	80,7
Francja	29	66,1
Zjednoczone Królestwo	29	64,1
Włochy	29	61,2
Hiszpania	27	46,5
Polska	27	38,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów traktatowych. Odpowiednia liczba ludności określona jest na podstawie danych przyjętych dla 2015 roku w regulaminie wewnętrznym Rady (decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. *dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE)*, Dz. U. UE L 325, 11.12.2009).

Istotną rolę w procesie podejmowania decyzji w Radzie odgrywają też mniejszości blokujące, czyli wskaźniki określające minimalną liczbę głosów uniemożliwiającą podjęcie decyzji większością kwalifikowaną. Odpowiednie dane dla okresu przed wprowadzeniem zasady większości podwójnej zawarte są w tabeli 3. W pierwszych sześciu miesiącach po rozszerzeniu z 2004 roku mniejszość blokująca stanowiła 29,8% ogółu głosów, a Polska dysponowała wskaźnikiem 21,6% tej mniejszości. Sytuacja uległa poprawie po wprowadzeniu systemu nicejskiego, kiedy to mniejszość blokująca spadła do 28% wszystkich głosów, a Polska miała w swojej dyspozycji aż 30% tej mniejszości. Po przystąpieniu Rumunii i Bułgarii wskaźniki te wynosiły 26,4% (mniejszość blokująca) i 29,7% (udział Polski w mniejszości), a po akcesji Chorwacji (odpowiednio) 26,4% i 29%.

Tabela 3

Mniejszości blokujące w Radzie UE przed wprowadzeniem zasady większości podwójnej

Okres	Ogólna liczba głosów	Mniejszość blokująca	Liczba głosów Polski
1.05.2004–31.10.2004	124	37	8
1.11.2004–31.12.2006	321	90	27
1.01.2007–30.11.2013	345	91	27
1.07.2013–31.10.2014	352	93	27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów traktatowych.

Progi dotyczące mniejszości blokującej uległy odpowiedniemu dostosowaniu po wprowadzeniu zasady większości podwójnej. Wskaźniki odnoszące się do tego zagadnienia przedstawiono w tabeli 4. Od 1 listopada 2014 roku do 31 marca 2017 roku (punkt końcowy wychodzi poza zakres zainteresowań niniejszej książki) na żądanie państwa zastosowanie znajdował system nicejski, ale przy braku takiego żądania mniejszość blokująca wynosiła 35% ogółu ludności Unii przy założeniu, że muszą się do niej zaliczać co najmniej cztery państwa (ponownie dla uproszczenia uwzględniono tu jedynie obowiązujący w systemie większości podwójnej próg wynikający z potencjału ludnościowego, a nie liczby państw). W tej sytuacji udział Polski w mniejszości spadł do 21,4%.

Tabela 4

**Mniejszości blokujące w Radzie UE po wprowadzeniu zasady
większości podwójnej**

Wariant	Ogólna liczba głosów (wag)	Mniejszość blokująca	Liczba głosów (waga) Polski
Nicea	352	93	27
Lizbona	507,4	177,6	38,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów traktatowych. Odpowiednia liczba ludności określona jest na podstawie danych przyjętych dla 2015 roku w regulaminie wewnętrznym Rady (decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. *dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady* (2009/937/UE), Dz. U. UE L 325, 11.12.2009).

Warto dodać, że w celu wzmocnienia pozycji państw reprezentujących mniejszość przewidziano możliwość ponownego skierowania projektu decyzji pod obrady Rady tak, aby w rozsądnym terminie i bez uszczerbku dla wiążących terminów określonych przez prawo Unii, osiągnąć zadowalające rozwiązanie wątpliwości podniesionych przez członków Rady sprzeciwiających się podjęciu decyzji. Mechanizm ten umożliwiał zatem przesunięcie podjęcia decyzji, nie blokując całkowicie procesu decyzyjnego. Był to powrót do koncepcji tzw. kompromisu z Joaniny.

W tabeli 5 zaprezentowano dane dotyczące zastosowania kompromisu z Joaniny w okresie przejściowym obowiązującym od 1 listopada 2014 roku do 31 marca 2017 roku (punkt końcowy wychodzi poza zakres zainteresowań niniejszej książki) oraz – z uwagi na to, że przepis ten wprowadzono na żądanie Polski podczas negocjacji traktatu z Lizbony już w 2007 roku – po jego upływie (dla uproszczenia uwzględniono tu jedynie obowiązujący w systemie większości podwójnej próg wynikający z potencjału ludnościowego, a nie liczby państw). Jeżeli zatem decyzja miała być podjęta większością podwójną, to ponownego rozpatrzenia projektu przez Radę w okresie przed 1 kwietnia 2017 roku mogły domagać się państwa dysponujące trzema czwartymi mniejszości blokującej (26,25% ogółu ludności UE). Polska dysponowała wagą odpowiadającą 28,5% tego wskaźnika. Od 1 kwietnia 2017 roku, po całkowitej likwidacji systemu nicejskiego, wariant ten został zastąpiony nowym. Próg niezbędny do przesunięcia podjęcia decyzji został obniżony do 55% mniejszości blokującej (19,25% ogółu ludności Unii). Pozycja Polski uległa wtedy znacznej poprawie, ponieważ zaczęła ona dysponować wagą odpowiadającą 38,9% nowego progu.

Warianty kompromisu z Joaniny

Okres	Mniejszość blokująca	Mniejszość – Joanina	Waga Polski
1.11.2014–31.03.2017	177,6	133,2	38,0
1.04.2017–	177,6	97,7	38,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów traktatowych (*deklaracja nr 7 dołączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku*, Dz. U. UE C 202, 7.06.2016). Odpowiednia liczba ludności określona jest na podstawie danych przyjętych dla 2015 roku w regulaminie wewnętrznym Rady (decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE), Dz. U. UE L 325, 11.12.2009).

Analizy wymaga także relatywna pozycja Polski w pozostałych instytucjach Unii, do których po wejściu w życie traktatu z Lizbony zaliczono siedem organów. Dane dotyczące pozycji sześciu największych państw w Parlamencie Europejskim zawarto w tabeli 6. Wyróżnione okresy związane są odpowiednio z: rozszerzeniem UE z 2004 roku, rozszerzeniem z 2007 roku, wyborami do Parlamentu Europejskiego z 2009 roku przeprowadzonymi według traktatu z Nicei, uzupełnieniem liczby posłów w związku z wejściem w życie traktatu z Lizbony i tzw. protokołu hiszpańskiego, akcesją Chorwacji w 2013 roku oraz docelowymi wartościami przypisanymi poszczególnym państwom na podstawie przepisów lizbońskich, które to wartości zostały urealnione dopiero po wyborach w 2014 roku (por. Sosnowski, 2008).

Tabela 6

Liczba posłów z największych państw UE w Parlamencie Europejskim

Okres	Niemcy	Francja	Zjedn. Król.	Włochy	Hiszpania	Polska	PE
2004–2006	99	78	78	78	54	54	732
2007–2009	99	78	78	78	54	54	785
2009–2011	99	72	72	72	50	50	736
2011–2013	99	74	73	73	54	51	754
2013–2014	99	74	73	73	54	51	766
2014–2019	96	74	73	73	54	51	751

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów traktatowych oraz decyzji Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2013 r. *ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego* (2013/312/UE), Dz. U. UE L 181, 29.06.2013.

Pozycję największych państw w innych instytucjach w okresie przed wejściem w życie traktatu z Lizbony przedstawiono w tabeli 7. Dane odnoszące się do Trybunału Sprawiedliwości uwzględniają brak udziału pięciu największych państw w systemie rotacji związanym z obsadą stanowisk rzeczników generalnych. Poza tym przypadkiem w trzech wskazanych instytucjach obowiązywała zasada równości państw.

Docelowe zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony zaprezentowano w tabeli 8. Zasada pełnej równości państw panowała w Radzie Europejskiej, Komisji oraz Trybunale Obrachunkowym. W przypadku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podano dane dotyczące jedynie najwyższej instancji (Trybunału Sprawiedliwości *sensu stricto*), gdzie sześć największych państw członkowskich wyłączone sukcesywnie z systemu rotacji przy wyborze rzeczników generalnych, a liczba rzeczników

wzrosła w 2013 roku do jedenastu. W przypadku Europejskiego Banku Centralnego uwzględniono jedynie jego najważniejszy organ wewnętrzny (Radę Prezesów) składającą się z członków sześciuosobowego Zarządu oraz prezesów banków centralnych państw, których walutą jest euro. Zjednoczone Królestwo i Polska, jako państwa pozostające poza strefą euro, nie miały swoich reprezentantów w tym gremium.

Tabela 7

**Pozycja największych państw UE w pozostałych instytucjach
w okresie 1.11.2004–30.11.2009**

Instytucja	Niemcy	Francja	Zjedn. Król.	Włochy	Hiszpania	Polska	Instytucja
Komisja	1	1	1	1	1	1	25 (27)
Trybunał Sprawiedliwości	1+1	1+1	1+1	1+1	1+1	1	25+8 (27+8)
Trybunał Obrachunkowy	1	1	1	1	1	1	25 (27)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów traktatowych. W nawiasach podano liczby obowiązujące po akcesji Bułgarii i Rumunii.

Tabela 8

Pozycja największych państw UE w pozostałych instytucjach – stan na 31.12.2014 roku

Instytucja	Niemcy	Francja	Zjedn. Król.	Włochy	Hiszpania	Polska	Instytucja
Rada Europejska	1	1	1	1	1	1	28
Komisja	1	1	1	1	1	1	28
Trybunał Sprawiedliwości	1+1	1+1	1+1	1+1	1+1	1+1	28+11
Europejski Bank Centralny	1	1	0	1	1	0	18
Trybunał Obrachunkowy	1	1	1	1	1	1	28

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów traktatowych.

Należy także wspomnieć o prowadzonej przez Polskę polityce personalnej. Wynikała ona z uwarunkowań *stricte* politycznych, walorów osobistych kandydatów oraz umiejętności negocjatorów w konkretnych przypadkach. Do najważniejszych osiągnięć w badanym okresie zalicza się sprawowanie przez Polaka funkcji przewodniczącego Parlamentu Europejskiego (2009–2012) oraz dokonany pod koniec badanego okresu (2014) wybór Polaka na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Dość istotne były także funkcje, jakie pełnili Polacy w kolegium członków Komisji: wiązały się one z odpowiedzialnością za politykę spójności (2004–2009), politykę budżetową (2009–2014) oraz szeroko rozumiany rynek wewnętrzny, przemysł i przedsiębiorczość (od 2014 roku). Zdecydowanie gorsze wyniki uzyskano zaś w zakresie zatrudnienia Polaków na niższych stanowiskach. Według oficjalnego raportu rządowego z 2014 roku Polsce nie udało się wypełnić przysługującej jej puli stanowisk w administracji średniego i niższego szczebla (*10 lat*, s. 23).

Powyższa analiza pozwala na przedstawienie pięciu wniosków ogólnych (por. Tosiek, 2010, s. 450–451). Po pierwsze, Polska dysponowała zarówno w systemie nicejskim, jak i lizbońskim, dużą bezwzględną siłą głosu w Radzie UE. Po drugie, w systemie nicejskim również względna siła głosu Polski była bardzo duża, co znajdowało swoje odzwierciedlenie w relacji liczby głosów przysługujących Polsce i pięciu

największym państwom członkowskim. Sytuacja ta zmieniła się radykalnie po wejściu w życie systemu opartego na większości podwójnej, gdzie względna siła głosu Polski w stosunku do pozostałych dużych państw uległa znacznemu osłabieniu. Po trzecie, Polska dysponowała w systemie nicejskim relatywnie dużą siłą głosu w kontekście możliwości udziału w mniejszościach blokujących, a wprowadzenie zasady podwójnej większości spowodowało pogorszenie pozycji w tym zakresie. Po czwarte, z punktu widzenia Polski pozytywnie należało ocenić wprowadzenie dopiero drugiego wariantu kompromisu z Joaniny, który – jako obowiązujący od 1 kwietnia 2017 roku – nie jest przedmiotem badań zawartych w niniejszej książce. Likwidacja istniejącego przed tym terminem zabezpieczenia w postaci żądania podjęcia decyzji na podstawie systemu nicejskiego musiała być połączona z wprowadzeniem nowego suspensywnego mechanizmu blokującego. Po piąte, dystrybucja miejsc w prawie wszystkich pozostałych instytucjach UE opierała się na zasadzie równości państw. Głównym wyjątkiem był Parlament Europejski, a z uwagi na specyfikę ekonomiczną niektórych państw także Europejski Bank Centralny. Preferencje dla dużych państw, w tym Polski, widoczne były także w Trybunale Sprawiedliwości UE.

4. WEWNĘTRZNE UWARUNKOWANIA POZYCJI POLSKI

Członkostwo w Unii Europejskiej nakłada na państwo nie tylko obowiązek współkształtowania systemu prawnego tej organizacji, ale także konieczność dostosowania wewnątrzpaństwowego porządku prawnego do wymogów Unii. Obok zatem omówionych wyżej zewnętrznych uwarunkowań funkcjonowania Polski w systemie instytucjonalnym UE w latach 2004–2014 analizy wymagają także uwarunkowania wewnętrzne. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim regulacje konstytucyjne dotyczące zasad członkostwa w UE, regulacje prawne odnoszące się do koordynacji polityki europejskiej państwa, a także wewnątrzpaństwowe zasady obowiązujące w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Pierwszym problemem związanym z uwarunkowaniami wewnętrznymi jest konstytucyjny wymiar członkostwa Polski w UE wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego RP w tym zakresie. Należy podkreślić, że w całym badanym okresie (a także do chwili powstania niniejszej książki) nie wprowadzono przepisów konstytucyjnych odnoszących się do Unii Europejskiej bezpośrednio. Istniały zatem nadal przepisy, które dotyczyły jej w sposób pośredni. Do najważniejszych z nich należały: art. 8, art. 9, art. 89, art. 90, art. 91, art. 126, art. 133 i art. 146 konstytucji. Ich treść pozwala na wyróżnienie trzech grup zagadnień: systemowych, kompetencyjnych oraz kooperacyjnych (Tosiek, 2012b, s. 100–102). Pierwsze z nich dotyczą miejsca prawa Unii w polskim systemie prawnym, drugie – procesu włączania prawa Unii Europejskiej do polskiego porządku prawnego w związku z podziałem kompetencji między Unię a państwo członkowskie, a trzecie – uprawnień konstytucyjnych organów państwa w sprawach związanych z członkostwem w UE.

Zagadnienia systemowe uregulowane były przede wszystkim w art. 8 konstytucji, według którego konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama stanowi inaczej. W art. 9 stwierdzono zaś, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

W art. 91 odniesiono się do miejsca aktów pochodzenia zewnętrznego w krajowym porządku prawnym. Ustalono tam, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Jeżeli zaś wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Zagadnienia kompetencyjne regulował ogólnie art. 89 konstytucji odnoszący się do trybów ratyfikacji umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji. Według norm zamieszczonych w tym przepisie ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy: a) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych; b) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji; c) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej; d) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym; e) spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy.

Szczególne przepisy, w swojej istocie odnoszące się w aktualnej sytuacji politycznej wyłącznie do członkostwa w UE, zawierał art. 90 konstytucji. Rzeczpospolita Polska może bowiem na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej jest uchwalana przez Sejm większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym przeprowadzanym na zasadach ogólnych, gdzie najważniejszy staje się wymóg uczestnictwa ponad połowy uprawnionych do głosowania (w celu uzyskania wyniku wiążącego).

Zagadnienia kooperacyjne dotyczą w pierwszym rzędzie podziału uprawnień między dwie części władzy wykonawczej. Uprawnienia Prezydenta RP określone były ogólnie w art. 126 konstytucji. Na jego podstawie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa on nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, wykonując swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach. Z kolei w art. 133 opisano szczegółowe uprawnienia Prezydenta w stosunkach zewnętrznych. Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych: a) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat; b) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; c) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Prezydent w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Kompetencje Rady Ministrów określone były w art. 146 konstytucji, według którego Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Do Rady Ministrów należy w szczególności: a) zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa; b) sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi; c) zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych; d) sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju.

Do wskazanych trzech grup zagadnień w swoim orzecznictwie w sposób bardzo szeroki odnosił się polski sąd konstytucyjny. Stosował on generalnie tzw. wykładnię prounijną (Madeja, 2011, s. 143), chroniąc jednocześnie suwerenność państwa. Według oficjalnego opracowania zaprezentowanego przez Trybunał Konstytucyjny wydał on łącznie w latach 2003–2014 (a zatem włączając także okres bezpośrednio przedakcesyjny) siedemnaście orzeczeń odnoszących się do integracji europejskiej. W autorskim ujęciu wiceprezesa Trybunału dotyczyły one następujących zagadnień (*Wybrane*, s. 6): a) pozycji konstytucji po przystąpieniu do UE; b) klauzuli integracyjnej zawartej w art. 90 konstytucji; c) znaczenia suwerenności w członkostwie Polski w UE; d) konstytucyjnej zasady przychylności w stosunku do integracji europejskiej; e) zgodności traktatów z konstytucją; f) dopuszczalności badania zgodności prawa pochodnego UE z konstytucją; g) wykładni prawa polskiego przyjaznej dla prawa UE; h) zasady pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa UE; i) wpływu członkostwa w UE i prawa UE na wolności i prawa obywateli; j) prawa wyborczego i referendum; k) wpływu członkostwa w UE na położenie organów państwowych i relacje między nimi; l) wpływu członkostwa w UE na stanowienie prawa polskiego i źródła prawa; m) obowiązku wykonywania prawa UE i kompetencji kontrolnych Trybunału Konstytucyjnego; n) pozycji Trybunału Konstytucyjnego i jego relacji z Trybunałem Sprawiedliwości UE; o) pytań prejudycjalnych.

Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jedenaście wniosków (Tosiek, 2012b, s. 106–107, 110–111, 115). W zakresie zagadnień systemowych wskazać można cztery z nich. Po pierwsze, do kompetencji polskiego sądu konstytucyjnego – będącego sądem państwowym – nie należy badanie ogólnej konstytucyjności prawa UE jako autonomicznego systemu prawnego. Trybunał może za to orzekać o zgodności z konstytucją konkretnych norm prawa UE obowiązujących w Polsce. Jednocześnie polski sąd konstytucyjny nie jest związany tezami orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Po drugie, normy prawne obowiązujące w Polsce mają różne pochodzenie, a część z nich tworzona jest poza polskim systemem prawnym. Jest to naturalne zjawisko związane z aktualnym stanem stosunków międzynarodowych, a przestrzeganie takich norm jest zagwarantowane przepisami polskiej konstytucji. Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że z przepisów tych wynika także – i jest to zasada naczelną – pierwszeństwo norm wynikających z konstytucji przed jakimikolwiek innymi normami prawnymi. Po trzecie, ewentualna sprzeczność norm prawa UE i norm konstytucyjnych jest zjawiskiem rzadkim. Wynika to z tożsamości aksjologicznej unijnego i polskiego systemu prawnego. Jednocześnie, przy zachowaniu prymatu norm konstytucji odnoszących się do praw podstawowych, Trybunał przyjął zasadę „przychylności procesowi integracji europejskiej”. Po czwarte, Trybunał odrzuca pogląd o strukturalnym podobieństwie konstytucyjnym Unii Europejskiej i pań-

stwa członkowskiego. Obowiązująca we współczesnym państwie zasada trójpodziału władz nie musi być cechą organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia. Istotną cechą „konstytucyjną” Unii jest zatem wykonywanie uprawnień przekazanych jej przez państwa członkowskie na podstawie umów międzynarodowych.

W zakresie zagadnień kompetencyjnych wskazać można także cztery wnioski. Po pierwsze, członkostwo w UE opiera się na przekazaniu jej niektórych kompetencji państwa. Nie oznacza to jednak rezygnacji z suwerenności, a jest raczej jednym z mechanizmów jej wykonywania polegającym na wspólnej implementacji funkcji państwowych w ramach organizacji międzynarodowej. Jednocześnie istnieje zespół uprawnień państwa, które mają charakter niezbywalny. Odnoszą się one do tożsamości konstytucyjnej państwa definiowanej w kontekście jego zasadniczych cech oraz praw podstawowych obywateli. Po drugie, przekazanie kompetencji państwa musi odbywać się w szczególnym otoczeniu materialnym i formalnym. Możliwe jest bowiem przekazanie tylko ściśle określonych uprawnień i mogą być one przekazane tylko ściśle określonym podmiotom. Ponadto obowiązuje tu ściśle określona procedura oparta na umowie międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą parlamentu lub narodu. Nowością jest jednak dopuszczenie przez Trybunał przekazania kompetencji w innej formie niż umowa międzynarodowa. Po trzecie, istniejące wcześniej, a także wprowadzone przez traktat z Lizbony, procedury prowadzące w swojej istocie do rozszerzenia uprawnień Unii Europejskiej mogą być uznane za zgodne z konstytucją tylko wtedy, gdy zachowane zostaną zasady wynikające z art. 90. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że nie wszystkie występujące w traktatach procedury odnoszące się do pozornego naruszenia zasady przyznania prowadzą do rozszerzenia katalogu kompetencji Unii. Po czwarte, zadaniem ustawodawcy krajowego jest monitorowanie i udzielanie legislacyjnej odpowiedzi na zmiany zachodzące w prawie UE. Dotyczy to w szczególności zmian prawa pierwotnego, kiedy podstawowym celem staje się ochrona suwerenności państwa w ramach przepisów konstytucji.

W obszarze problemów kooperacyjnych przedstawić można trzy wnioski. Po pierwsze, polityka państwa w sprawach związanych z członkostwem w UE łączy w sobie cechy polityki zagranicznej i polityki wewnętrznej. Wynika to zarówno z przyczyn materialnych (charakter polityk Unii), jak i formalnych (współpraca z innymi państwami członkowskimi i instytucjami Unii w ramach tworzenia prawa). Istotne znaczenie ma tu także zasadniczy wpływ państwa członkowskiego na kształt podejmowanych decyzji. Po drugie, w polskim systemie konstytucyjnym głównym organem decyzyjnym w sprawach europejskich jest Rada Ministrów. Posiada ona bowiem konstytucyjnie określone kompetencje w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej, jak również sprawuje ogólne kierownictwo w tym drugim przypadku. Na tym tle uprawnienia Prezydenta RP mają charakter kooperacyjny. Z drugiej strony, konstytucyjna rola Prezydenta jest na tyle istotna (szczególnie w sferze bezpieczeństwa państwa), że nie można pomijać jego prerogatyw w zakresie kształtowania i prezentowania stanowisk Polski na poziomie Unii. W tej sytuacji prawidłowym rozwiązaniem jest obopólna współpraca oparta na poszanowaniu konstytucji. Po trzecie, wynikający z ustawy zasadniczej obowiązek współpracy opiera się na stworzonych przez Trybunał zasadach obejmujących obowiązki o charakterze informacyjnym, koncepcyjnym, koordynacyjnym, organizacyjnym i reprezentacyjnym.

Drugim problemem składającym się na wewnętrzne uwarunkowania pozycji państwa w systemie instytucjonalnym UE jest ustawodawstwo regulujące zasady koordynacji polityki europejskiej (Tosiek, 2011, s. 256–259; por. Tabaszewski, 2012a, s. 78 n.). W tym kontekście w badanym okresie podstawowe znaczenie miało wejście w życie ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.). Określiła ona zasady współpracy członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE w ramach specjalnego komitetu. Na jego szefa powołano każdorazowego ministra właściwego do spraw członkostwa Polski w UE (w badanym okresie był to zawsze minister spraw zagranicznych), reprezentowanego przez Sekretarza do Spraw Europejskich będącego sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra (Ministerstwie Spraw Zagranicznych), z zastrzeżeniem możliwości udziału samego ministra. W skład komitetu powołano dwie grupy członków. Pierwszą z nich stanowili ministrowie, których szczegółowy zakres działania określony został na podstawie ustawy o Radzie Ministrów, reprezentowani przez sekretarza lub podsekretarza stanu, z zastrzeżeniem możliwości udziału samego ministra. Drugą (jednoosobową) grupę tworzył zaś Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczony przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Posiedzeniom komitetu (ilekroć brał w nich udział) przewodniczył Prezes Rady Ministrów. W posiedzeniach mogli także uczestniczyć, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć, zaproszeni przez przewodniczącego przedstawiciele organów administracji rządowej oraz inne osoby. Obsługę komitetu zapewniał urząd obsługujący ministra właściwego do spraw członkostwa Polski w UE (Ministerstwo Spraw Zagranicznych). Warto dodać, że z dniem wejścia w życie omawianej ustawy członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej stali się członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionymi w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych. Musieli oni w większości przypadków spełnić warunki stawiane członkom służby zagranicznej.

Kolejnym aktem prawnym o dużym znaczeniu była tzw. nowa ustawa kooperacyjna (Ustawa z dnia 8 października 2010 r.). Weszła ona w życie w lutym 2011 roku, zastępując wcześniejszą ustawę kooperacyjną z 2004 roku. W nowej ustawie uwzględniono szereg postulatów o charakterze prawnym wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (Nowak-Far, 2010, s. 95–103). Na uwagę zasługiwało sześć elementów nowej ustawy (Tosiek, 2012b, s. 115 n.). Po pierwsze, zdecydowano rozszerzono ustawowe obowiązki Rady Ministrów o charakterze informacyjnym, zobowiązując ją do przekazywania parlamentowi projektów w zasadzie wszystkich dokumentów UE, których parlament nie otrzymuje bezpośrednio. Po drugie, parlament zaczął współpracować z rządem w sprawach członkostwa w UE przede wszystkim za pomocą właściwych komisji Sejmu i Senatu. Było to rozwiązanie wzorowane na innych państwach członkowskich i stosowane w Polsce już wcześniej. Po trzecie, w sferze współpracy parlamentu z rządem podmiotem uprzywilejowanym został Sejm, a właściwie jego komisja wyspecjalizowana. W najważniejszych sprawach jej opinia powinna bowiem stanowić podstawę stanowiska rządowego prezentowanego na posiedzeniach instytucji Unii. Rządowi pozostawiono jednak dość duży margines swobody, ponieważ nieuwzględnienie stanowiska komisji sejmowej wymagało jedynie wyjaśnienia organowi sejmowemu tej rozbieżności. Po czwarte, ustawodawca wprowadził nowy mechanizm

zabezpieczający ochronę suwerenności państwa. W dziewięciu kategoriach aktów prawnych lub innych decyzji, wymagających według reguł traktatowych jednomyślności lub konsensusu, decyzję o stanowisku Polski podejmować miał Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie. W swojej istocie mechanizm ten wzorowany był na procedurze ratyfikacji umów międzynarodowych, choć ma charakter procedury wstępnej. Stanowił on bez wątpienia wzmocnienie uprawnień Sejmu i Senatu, a także Prezydenta RP, w sprawach europejskich. Po piąte, na mocy nowych przepisów wprowadzono w ustawie o umowach międzynarodowych nowy mechanizm ratyfikacyjny. Obok istniejącej dotychczas procedury ratyfikacji umów międzynarodowych możliwa była odtąd także ratyfikacja sześciu rodzajów aktów prawnych Unii Europejskiej niebędących umowami międzynarodowymi. Po szóste, określono szczegółowo wewnątrzpaństwową część procedury wystąpienia z Unii Europejskiej. Wzorowana ona miała być na procedurze ratyfikacyjnej, obejmując jednak – podobnie do omówionego wyżej mechanizmu zabezpieczającego ochronę suwerenności – procedurę wstępną. Przewidziano tu zgodę wyrażoną w ustawie na wszystkie przewidziane w art. 50 TUE decyzje państwa.

Należy podkreślić, że ustawy zmieniające zasady systemu koordynacji polityki europejskiej Polski były przede wszystkim wyrazem adaptacji do zmieniającego się systemu prawnego UE, ale wynikały także w pewnym stopniu z uwarunkowań wewnątrzpaństwowych. Według Grzeszczaka (2016, s. 282–283) system koordynacji spraw integracyjnych w Polsce przed 2010 rokiem był relatywnie nieefektywny, ponieważ bazował na strukturach i mechanizmach wypracowanych w okresie przedakcesyjnym. W ustawie kooperacyjnej z 2004 roku nieprecyzyjnie rozgraniczono kompetencje poszczególnych organów administracji rządowej (a w szczególności Komitetu Integracji Europejskiej w relacji do ministra spraw zagranicznych) oraz niedokładnie określono reguły odpowiedzialności służb administracyjnych, pozostawiając w obrocie prawnym przepisy i instytucje, które już nie funkcjonowały.

Wprowadzone zmiany też nie zostały ocenione jednoznacznie. Kasper i Tomasz (2013, s. 305–306), powołując się na poglądy wielu autorów, twierdzą, że nowy polski model koordynacyjny można uznać za „w miarę scentralizowany” (z zasadniczą rolą Ministerstwa Spraw Zagranicznych). Specyfiką polskiego systemu zaczęła być intensywna wymiana informacji i opinii między rządem a parlamentem. Brakuje jednak możliwości zastosowania odpowiedniej sankcji parlamentarnej dla przedstawicieli rządu, kiedy opinie i instrukcje komisji parlamentarnych nie są uwzględniane. W codziennej praktyce zaobserwować można także brak konsultacji międzyresortowych.

Kontrowersyjna była jednak przede wszystkim likwidacja Komitetu Integracji Europejskiej i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE), będących funkcjonującą przez wiele lat agendą rządową wyspecjalizowaną w sprawach członkostwa Polski w UE (a wcześniej przygotowań do członkostwa). W wyniku reformy w ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych powołano do życia nowe struktury, które stały się odpowiedzialne nie tylko za członkostwo w UE, ale również za inne zagadnienia merytoryczne. Celem likwidacji UKIE było zintegrowanie polskiej polityki europejskiej z polityką zagraniczną, co miało ułatwić przygotowanie i sprawowanie prezydencji. Krok ten można jednak poddać krytyce: polityka europejska państwa jest bowiem tylko częściowo zbieżna treściowo z polityką zagraniczną, a tendencją światową jest nie

likwidacja, lecz raczej tworzenie urzędów wyspecjalizowanych w sprawach europejskich (Tosiek, 2011, s. 257; por.: Czachór, 2015, s. 19; Tabaszewski, 2010).

Oparcie koordynacji polityki europejskiej na Komitecie do Spraw Europejskich doprowadziło w ujęciu Grzeszczaka (2016, s. 283–284) do powstania systemu hybrydowego, który wyróżnia się na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach. Model polski zbliżony jest w ocenie tego autora do tzw. modelu silnego obejmującego sprawny międzyresortowy obieg informacji i mechanizm uzgadniania stanowisk poszczególnych członków rządu, a także merytoryczną kontrolę propozycji przedstawianych przez podmioty odpowiedzialne za określone dziedziny. Nowy polski model koordynacji polityki europejskiej zakłada uzgadnianie stanowisk poszczególnych ministrów, a później tak uzgodnione stanowisko stanowi wiążący mandat dla ministra kierującego działem administracji rządowej. W efekcie w ujęciu wskazanego autora model ten łączy sprzeczne tendencje: centralizację funkcji koordynacyjnych oraz decentralizację procesu merytorycznego na rzecz poszczególnych ministerstw. Z kolei według Tabaszewskiego (2012b, s. 88) nowy polski model koordynacji polityki europejskiej stanowi kompromis między modelem duńskim i francuskim, wyrażnie – w stosunku do wcześniejszych polskich rozwiązań – wzmacniając rolę ministra spraw zagranicznych i osłabiając pozycję szefa rządu.

Inna autorka (Kaniewska, 2015, s. 61–62) zwraca uwagę na niewielką rolę parlamentu w kształtowaniu polityki europejskiej Polski. Obowiązujące przepisy nie pozwalają na wyodrębnienie *stricto* europejskiej funkcji parlamentu, co wynika w dużym stopniu z braku jakichkolwiek norm konstytucyjnych wymagających udziału Sejmu i Senatu w polityce europejskiej. W obowiązującym w latach 2004–2014 (a także obecnie) stanie prawnym wyodrębnienie europejskiej funkcji parlamentu stanowiłoby według wskazanej autorki konsekwencję dokonania daleko idącej wykładni celowościowej i funkcjonalnej (por. Tabaszewski, 2013, s. 116–120). Z poglądem tym zgadza się Galster, który twierdzi (cyt. za Serowaniec, 2014, s. 355), że konstytucja RP pozostaje obojętna wobec procesu wyodrębnienia się europejskiej funkcji władzy ustawodawczej. Istnieją jednak także poglądy, według których zasadnicza aktywność parlamentów narodowych, w tym Sejmu i Senatu, powinna dotyczyć badania zgodności projektów aktów prawa UE z zasadą pomocniczości, a w tej mierze polski parlament jest dość aktywny (Serowaniec, 2013, s. 195; por.: Czachór, 2013, s. 24–25; Czachór, 2017, s. 27–29).

Na szczególny przypadek praktycznego zastosowania przepisów konstytucji i zwykłych ustaw w kontekście członkostwa Polski w UE zwraca uwagę Barcz (2017, s. 72–74) analizując proces ratyfikacji traktatu z Lizbony. Uznaje on, że cała procedura potwierdziła efektywność norm zawartych w art. 90 konstytucji (tzw. klauzul integracyjnych), a cechami postępowania stały się wyłączne prawo rządu do przedkładania projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację oraz zwięzła treść takiej ustawy (ograniczona do formuły wyrażenia zgody na ratyfikowanie i nieingerująca w treść traktatu). Jednocześnie z poglądów tego autora wyczytać można skierowaną do wszystkich ugrupowań politycznych krytykę, która bazuje na zarzucie sprowadzenia finalnych ustaleń związanych z wejściem w życie nowego traktatu do stosunkowo drobnych zmian o charakterze ustawowym i zignorowania potrzeby wprowadzenia zmian w konstytucji.

Trzecim problemem składającym się na wewnętrzne uwarunkowania wymiaru instytucjonalnego polityki europejskiej Polski są zasady dotyczące przeprowadzania wybo-

rów do Parlamentu Europejskiego oraz ich niektóre praktyczne konsekwencje. Zagadnienie to było początkowo uregulowane w odrębnej ustawie o wyborach do Parlamentu Europejskiego (Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r.), ale następnie jej przepisy zostały przeniesione do kodeksu wyborczego regulującego przebieg wszystkich typów wyborów w Polsce (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.). Należy podkreślić, że wiele obowiązujących w Polsce zasad wynika z nadrzędnych norm prawa pierwotnego i pochodnego UE.

Do najważniejszych przepisów polskiej ordynacji należy określenie naczelnych zasad wyborów (są one powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym), a także ustalenie jednolitego progu wyborczego, według którego w podziale mandatów uwzględnia się wyłącznie listy kandydatów tych komitetów wyborczych, które otrzymały co najmniej 5% ważnych głosów w skali całego państwa. W celu przeprowadzenia wyborów utworzono trzynaście okręgów wyborczych obejmujących obszar jednego lub więcej województw. W sposób liberalny określono zasady zgłaszania kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego. Do wykonywania tej funkcji uprawniono trzy typy komitetów wyborczych: a) komitet wyborczy partii politycznej; b) koalicyjny komitet wyborczy; c) komitet wyborczy wyborców. Takie unormowanie pozwala na zgłaszanie kandydatów wszystkim zorganizowanym podmiotom politycznym. Jedynym wymogiem jest poparcie listy kandydatów podpisami co najmniej 10 000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu. Pewną specyfiką cechuje się zaś system przeliczania głosów na mandaty. Bazuje on na metodzie d'Hondta, łącząc jednakże liczbę mandatów przypadających na konkretny okręg wyborczy z frekwencją wyborczą osiągniętą w tym okręgu.

Na polityczne uwarunkowania wyborów do Parlamentu Europejskiego uwagę zwracają Osiński i Pytlik (2016, s. 21–33). Wymieniają oni w tym kontekście niską frekwencję (20,87% w 2004 roku, 24,53% w 2009 roku i 23,83% w 2014 roku). Za jej przyczyny uznają – powołując się na poglądy wielu autorów – dominację problematyki wewnętrzpaństwowej w kampanii, niedostateczny stopień zaangażowania środków masowego przekazu w działania promujące wybory, nieznanomość kandydatów, brak informacji na temat roli Parlamentu Europejskiego w systemie decyzyjnym UE, brak bezpośredniego przełożenia wyników wyborów na codzienne życie obywateli, a także niewystarczający poziom wiedzy na temat prawa wyborczego. Za przyczyny właściwe Polsce uważają zniechęcenie aktualną sytuacją polityczną, brak zainteresowania polityką oraz przekonanie, że wybory te są dla polityków okazją do zdobycia dobrze opłacanych stanowisk.

Z kolei Szczepanik i Łada (2014, s. 45–48) zwracają uwagę na interesujące zjawiska odnoszące się do zachowań polskich posłów w Parlamencie Europejskim. Analiza wybranych głosowań przeprowadzonych w kadencji 2009–2014 (uznanych przez autorów za kluczowe) wskazuje, że polscy posłowie relatywnie często są jednomyślni. W ośmiu z siedemnastu analizowanych głosowań wszyscy lub prawie wszyscy polscy posłowie głosowali tak samo. Większość tych głosowań dotyczyła kwestii przekładających się na konkretne konsekwencje materialne (np. ramy finansowe, dopłaty bezpośrednie dla rolników, aukcje pozwoleń na emisje). Analiza głosowań pokazuje także, że główna linia podziału między polskimi posłami dotyczy stosunku do pogłębiania integracji, gdzie PiS oraz posłowie początkowo związani z tym ugrupowaniem kwestionowali sens ściślej integracji, a SLD, PSL i PO generalnie popierali ten proces. Wszystkie partie reprezentowały jednak podobną koncepcję interesu narodowego w kluczowych kwestiach polityki europejskiej, opowiadając się za jednolitością UE, wyrównywaniem poziomów

życia we wszystkich państwach członkowskich, eliminowaniem przeszkód administracyjnych, a także osłabieniem skutków polityki klimatycznej.

Podsumowując należy stwierdzić, że na politykę europejską Polski w szczególności sposób wpływały trzy podstawowe uwarunkowania wewnątrzpaństwowe. Po pierwsze, na poziomie konstytucji w całym badanym okresie nie istniał żaden przepis odnoszący się bezpośrednio do członkostwa w UE. Niemniej jednak z konstytucji można było wyczytać wiele norm pośrednio dotyczących miejsca prawa UE w polskim systemie prawnym, włączania prawa UE do polskiego porządku prawnego oraz uprawnień organów państwa w polityce europejskiej. Relatywnie często w sprawach europejskich wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny RP, który podkreślał w swoim orzecznictwie znaczenie suwerenności Polski, stosując jednocześnie konstytucyjną zasadę przychylności w stosunku do integracji europejskiej.

Po drugie, w badanym okresie wprowadzono zasadnicze zmiany w systemie koordynacji polityki europejskiej. Wywodzący się jeszcze z wczesnego okresu przedakcesyjnego model oparty na istnieniu wyspecjalizowanego organu rządowego zastąpiono modelem bazującym na rozwiązaniach hybrydowych, w ramach których ogólne kompetencje przekazano Ministerstwu Spraw Zagranicznych, a szczegółowe – ministerstwom sektorowym oraz innym urzędом centralnym. Główną cechą nowego systemu koordynacji stała się kontynuacja wyłączenia parlamentu narodowego z prowadzenia polityki bieżącej i odwoływania się do jego decyzji jedynie w sprawach natury *quasi*konstytucyjnej.

Po trzecie, stworzono w Polsce stabilne wewnątrzpaństwowe przepisy dotyczące zasad obowiązujących w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Pozostając w pełnej zgodzie z uregulowaniami UE zdecydowano się na zachowanie większości zasad stosowanych w wyborach do Sejmu. Najważniejsze w tym kontekście było liberalne (i umożliwiające odpartyjnienie) podejście do problemu podmiotów uprawnionych do zgłaszania list kandydatów, a także nietypowy sposób przeliczania głosów na mandaty przewidujący uzależnienie liczby posłów wybranych w danym okręgu od relacji frekwencji w tym okręgu do frekwencji ogólnopolskiej. Ogólnie udział Polaków w tych wyborach należał jednak zawsze do najniższych w całej Unii. Innym godnym zainteresowania zjawiskiem stało się wspólne głosowanie wszystkich polskich posłów w sprawach o istotnym znaczeniu dla państwa.

5. ZAKOŃCZENIE. WNIOSKI

Podstawowym założeniem teoretycznym powyższej analizy było uznanie, że kształt systemu instytucjonalnego UE jest wynikiem negocjacji państw członkowskich posiadających różne preferencje. Uzupełnieniem tego poglądu było stwierdzenie, według którego w badanych latach pogłębiła się w Unii Europejskiej tendencja do decydowania konsensualnego w instytucjach międzyrządowych. Dlatego właśnie te instytucje uznano za najważniejsze z punktu widzenia pozycji państwa w całym systemie instytucjonalnym UE. Konstatacja ta jest właściwa także w odniesieniu do systemu prawnego Unii (gdzie struktura instytucjonalna tworzy swoisty podsystem), którego cechą główną jest państwocentryczność.

Potencjalna pozycja Polski w najważniejszej z punktu widzenia rutynowych procesów decyzyjnych instytucji UE, czyli Rady, była w całym badanym okresie bardzo

silna (przedmiotem niniejszego rozdziału nie była prezydencja Polski w Radzie). O ile przed wprowadzeniem zasady podwójnej większości była ona silna zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w relacji do pozostałych dużych państw, o tyle po wprowadzeniu tej zasady pozycja względna uległa osłabieniu o charakterze jakościowym. W badanym okresie sprawa ta miała jednak znaczenie marginalne, ponieważ nowe regulacje weszły w życie pod koniec 2014 roku, a ich negatywne konsekwencje osłabiła możliwość żądania przez każde państwo przeprowadzenia głosowania według poprzednio obowiązujących reguł. Formalna dystrybucja siły w Radzie Europejskiej (w przypadku decyzji konsensualnych) opierała się na zasadzie równości państw, co uniemożliwiało Polsce odgrywanie szczególnej roli. Pozycja Polski w pozostałych instytucjach wynikała pośrednio z jej potencjału ludnościowego lub – ponownie – zasady równości państw (czasem nieco zmodyfikowanej), ale znaczenie tych instytucji zostało uznane w założeniach teoretycznych za drugorzędne.

Na politykę europejską Polski wpływały także wewnątrzpaństwowe uwarunkowania instytucjonalne. Najważniejszym z nich był brak jakichkolwiek przepisów konstytucyjnych odnoszących się do członkostwa w UE. Niezbędne stało się zatem stosowanie ogólnej klauzuli integracyjnej oraz norm dotyczących prawa międzynarodowego, co relatywnie często wymagało interwencji Trybunału Konstytucyjnego. Niepoddający się jednoznacznej ocenie wpływ na politykę europejską miał także stosowany w Polsce model jej koordynacji. Uległ on w badanym okresie istotnej reformie, w wyniku której utrzymano zasadniczą odpowiedzialność rządu za sprawy europejskie, nie wzmacniając pozycji parlamentu. Skonstruowano także stabilną ordynację obowiązującą w wyborach do Parlamentu Europejskiego, co nie przyczyniło się jednak do istotnego zainteresowania obywateli tymi wyborami.

Analiza instytucjonalnego wymiaru polityki europejskiej Polski miała na celu wykazanie, że w badanym okresie istniały bardzo korzystne warunki do zbudowania silnej pozycji Polski w systemie decyzyjnym UE. Początkowo zostały one stworzone bez szczególnego udziału Polski (wynikając wprost z jej potencjału ludnościowego), ale w późniejszym czasie zaczęły być silnie współkształtowane przez Polskę. Już w okresie przedakcesyjnym niektóre proponowane przez Polskę rozwiązania (np. skład Komisji uwzględniający wszystkie państwa członkowskie, zreformowany kompromis z Joaniny) zostały uwzględnione w projekcie tzw. traktatu konstytucyjnego. Najważniejszym przykładem tego procesu stał się jednak wynegocjowany ze znaczącym udziałem Polski traktat z Lizbony, w którym utrzymano centralną pozycję państw w systemie instytucjonalnym Unii oraz zagwarantowano utrzymanie w relatywnie długim okresie przejściowym użytecznych dla Polski zasad podejmowania decyzji. Istotny był też wkład Polski w kształt tzw. paktu fiskalnego z 2012 roku (umożliwienie ograniczonego włączenia do procesu decyzyjnego także państw spoza strefy euro). Sposób realnego wykorzystania przez Polskę tego stanu rzeczy stanowi przedmiot innych rozdziałów niniejszej książki.

Streszczenie

Celem niniejszego rozdziału jest zbadanie podstawowych wskaźników potencjalnej pozycji Polski w systemie instytucjonalnym UE w latach 2004–2014. Myślą stanowiącą główną tezę jest stwierdzenie, według którego w badanym okresie istniały bardzo korzystne warunki do zbudowania

silnej roli Polski w tym systemie. Wynikały one z pozycji formalnej Polski powiązanej z jej dużym potencjałem ludnościowym. Początkowo zostały one stworzone bez szczególnego udziału Polski, ale w późniejszym czasie zaczęły być współkształtowane przez Polskę głównie poprzez aktywny udział w procedurach zmian traktatowych. Na politykę europejską Polski wpływały także wewnętrzne państwowe uwarunkowania instytucjonalne. Najważniejszym z nich był brak przepisów konstytucyjnych odnoszących się bezpośrednio do członkostwa w UE. Trudno także jednoznacznie ocenić wpływ stosowanego w Polsce modelu koordynacji polityki europejskiej na jej efekty.

Słowa kluczowe: instytucje UE, reformy traktatowe, konstytucja, model koordynacji polityki europejskiej

The Institutional Dimension of Poland's European Policy (2004–2014)

Summary

The purpose of this chapter is to explore the basic indicators of potential Poland's position in the EU institutional system in the years 2004–2014. The thesis is based on the view that during this period Poland had very favorable conditions to build a strong role in this system. They resulted from a formal position associated with Poland's large population. Initially these conditions were created without the specific Poland's contribution, but later began to be co-formed by Poland, primarily through active participation in procedures of treaty changes. Poland's European policy was also influenced by national institutional conditions. The most important of them was the lack of constitutional rules relating directly to the membership in the EU. It is also difficult to assess the impact of Polish model of coordination of European policy on its effects.

Keywords: EU institutions, treaty reforms, constitution, European policy coordination model

Rozdział VIII.

PROBLEM SPÓJNOŚCI, CIĄGŁOŚCI I SPRAWCZOŚCI POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014

1. WSTĘP. RAMY I UZASADNIENIE ANALIZY SPÓJNOŚCI, CIĄGŁOŚCI I SPRAWCZOŚCI POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ

1.1. Pojęcie spójności, ciągłości i sprawczości polskiej polityki europejskiej

Celem niniejszego rozdziału książki jest dokonanie analizy polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 z perspektywy pojęć i konstrukcji: spójności, ciągłości i sprawczości. Owe pojęcia posłużą do dokonania krytycznej analizy, która będzie umożliwiała wypracowanie zmian dla polskiej polityki europejskiej na kolejne lata, identyfikując problemy, jakie pojawiały się w powyższym zakresie w trakcie pierwszej dekady członkostwa Polski w UE.

Wskazane pojęcia, w celu analitycznym, należy w pierwszej kolejności zestawić z ich przeciwieństwami. A więc w przypadku „spójności” będzie to „brak spójności” albo „niespójność”; w przypadku „ciągłości” będzie to „zmiana”, albo wręcz niekiedy zmiana przyjmująca postać „zaprzeczenia”. Natomiast w przypadku sprawczości, będzie to niesprawczość. Dopiero zestawienie tych wszystkich pojęć pozwoli dokonać kompleksowej analizy i oceny polskiej polityki europejskiej.

Te wszystkie wskazane pojęcia można rozpatrywać w odniesieniu do kilku sfer/płaszczyzn składających się na polską politykę europejską. Po pierwsze, co do idei (wizji UE) leżących u podstaw polskiej polityki europejskiej, w dalszej kolejności co do realizowanych celów polskiej polityki europejskiej; kolejną płaszczyznę analizy jest instrumentarium wykorzystywane przez polskie władze w sferze polityki europejskiej; następną sferą będą aktorzy zaangażowani w kreowanie, implementację i ewaluację polityki europejskiej.

Słownik języka polskiego definiuje „spójność” jako „ściśła łączność, zwartość” oraz „wzajemne przyciąganie się cząsteczek lub atomów danej substancji wskutek działania sił międzycząsteczkowych” (*Słownik języka polskiego PWN*, 2018a). W pierwszym przypadku mamy do czynienia z dość potocznym wyjaśnieniem analizowanego pojęcia, natomiast w drugim przypadku związanym z naukami ścisłymi o znacznie bardziej rozbudowanym charakterze, przy czym warto zaznaczyć, iż oba rozumienia są bardzo użyteczne, dla zdefiniowania spójności w polityce, a na gruncie niniejszego rozdziału, w szczególności polskiej polityki europejskiej. Zwłaszcza w tym drugim przypadku warto zwrócić uwagę na interakcyjny charakter pojęcia spójności, a więc

iż to poszczególne elementy kreujące ową spójność oddziałują na siebie, na zasadzie swoistego przyciągania się czy też odpychania. Jednocześnie przytoczona definicja wskazuje na dynamiczność pojęcia spójność i jej niestałość jako cechę odnoszącą się do wymiaru czasu, chociaż należy podkreślić, iż o spójności polityki można mówić i analizować ją tylko w określonym momencie. W innym przypadku mamy już do czynienia z problemem ciągłości w polityce. Jak zostanie więc poniżej wykazane, w rzeczywistości oba pojęcia się wzajemnie dopełniają.

Inną perspektywą spójności, którą warto tylko w tym miejscu zasygnalizować, jednakże leżącą już poza ramami polskiej polityki europejskiej to potencjalna spójność polskiej polityki europejskiej z kierunkiem/kierunkami rozwoju Unii Europejskiej, czy bardziej szczegółowo z konkretnymi politykami UE. Spójność w tym aspekcie, ma o tyle znaczenie, że w danym momencie wpływa na inny element poniższej analizy, a więc sprawczość podejmowanych działań na forum Unii Europejskiej.

Odnosząc się natomiast do pojęcia przeciwnego, a więc niespójności w zakresie prowadzonej polityki należy je zdefiniować jako występowanie odmienności pomiędzy działaniami prowadzonymi przez różnych aktorów, a niekiedy wręcz tych samych aktorów, na różnych płaszczyznach tych samych relacji politycznych. W przypadku polityki europejskiej oznaczałoby to występowanie w danym momencie konkurujących działań czy to na różnych poziomach decyzyjnych na przykład w Radzie Unii Europejskiej, Radzie Europejskiej w Komitecie Stałych Przedstawicieli, ale może też oznaczać brak spójności pomiędzy stanowiskami i działaniami w ramach poszczególnych polityk, np. ze względu na potencjalną sprzeczność interesów, brak spójności między polityką ochrony środowiska a polityką energetyczną czy chociażby polityką ochrony środowiska a Wspólną Polityką Rolną.

W przypadku pojęcia „ciągłości” *Słownik* definiuje je poprzez pryzmat przymiotnika „ciągły”, wskazując trzy znaczenia: pierwsze „trwający bez przerwy”; drugie „powtarzający się stale” i trzecie „ciągnący się nieprzerwanie w przestrzeni” (*Słownik języka polskiego PWN*, 2018b). Ponieważ prowadzenie polityki ma charakter permanentny, to jednak należy zauważyć, iż składa się ono z wielu pojedynczych aktów, składających się na permanentność aktywności politycznej. Z drugiej strony, warto podkreślić, iż zaniechanie w polityce, ma także charakter aktu politycznego. Dlatego w przypadku pojęcia „ciągłości”, należy skupić się na jego drugim ze wskazanych znaczeń, a więc powtarzalności, a bardziej precyzyjnie stałości określanych celów, wyrażanych stanowisk, podejmowanych działań na forum UE itp.

Prócz tego niekiedy zmienność przyjmowała charaktery zaprzeczenia, czyli dochodziło do sytuacji, gdy w trakcie 10-lecia członkostwa, początkowo pewien cel był wskazywany jako konieczny do realizacji, natomiast przy zmianie władzy dochodziło do kontestowania tego celu i usunięcia go z listy realizacyjnej w ramach polskiej polityki europejskiej. Prócz tego można wskazać cele, które mają charakter permanentny, a więc były wyznaczane do realizacji przez władze państwowe przez cały analizowany okres, natomiast różnice czy wręcz kontestacja może pojawić się na poziomie ich rozumienia, a tym samym sposobu realizacji, np. cel zapewnia właściwego miejsca Polski w UE.

Co ciekawe *Słownik języka polskiego* nie notuje pojęcia „sprawczości”, jedynie podobne, będące przymiotnikiem pojęcie „sprawczy”, wskazując iż oznacza ono „będący przyczyną czyjegos działania lub dziania się czegoś” (*Słownik języka polskiego PWN*,

2018c). Pojęcie to jednak odgrywa kluczową rolę w ramach nauk społecznych, stając się zarówno ważnym elementem socjologii, jak i nauk politycznych. Sprawczość więc można zdefiniować, jako zdolność podmiotów politycznych do oddziaływania na inne podmioty polityczne czy wpływania poprzez swoje działania czy zaniechania na relacje władzy, ale także strukturę danego systemu politycznego (Banks, 2009, s. 35).

Koncepcja sprawczości znalazła swoje odzwierciedlenie w studiach europejskich w ramach zapożyczonej koncepcji z nauk politycznych, nazywanej powszechnie „Principle-agent”, gdzie bada się przede wszystkim warunki realnego wpływu agenta (wykonawcy) na swobodę realizacji zadań zleconych przez Mocodawcę, a więc ową sprawczość w znaczeniu autonomicznej (w stosunku do preferencji Mocodawcy) zdolności realizacji własnych interesów w systemie politycznym UE. Jednakże problem sprawczości w ramach polskiej polityki europejskiej ma trochę innych charakter, gdyż dotyczą w znacznym stopniu relacji między aktorami politycznymi o odmiennych interesach.

Z drugiej strony brak sprawczości czy niesprawczość należy definiować jako niemożność wpływania na zmiany, na aktorów, na decyzje podejmowane w systemie pomimo podejmowanych działań. A więc będzie to niemożność realizowania własnych celów politycznych.

W przypadku sprawczości jest to cecha prowadzonej polityki, ale także zdolność podmiotu politycznego ją prowadzącego do realizacji własnych celów. Dlatego też pierwszym podstawowym warunkiem sprawczości będzie zdolność do definiowania/świadomości swoich celów politycznych. Jak wskazano w rozdziale dotyczącym celów polskiej polityki europejskiej, nie zawsze polskie władze potrafiły cele precyzyjnie definiować.

1.2. Uzasadnienie

Analiza polskiej polityki europejskiej przez pryzmat powyższych konstrukcji jest istotna, gdyż odnosi się do problemu skuteczności prowadzonej polityki (a niekiedy polityk) na forum Unii Europejskiej. Doprecyzowując jednak, spójność i ciągłość są to cechy ułatwiające realizację długofalowo wyznaczonych celów, natomiast sama sprawczość jest już elementem decydującym o praktycznej skuteczności danej polityki. Więc w pewnym sensie, spójność i ciągłość warunkują sprawczość, ale jednocześnie są konstrukcjami od sprawczości niezależnymi, a więc możliwymi do analizy w oderwaniu od niej. Jednocześnie należy wyraźnie odróżnić sprawczość od skuteczności, gdyż w tym pierwszym przypadku mówimy o intencjonalnych działaniach aktorów politycznych. W przypadku skuteczności mówimy o rezultatach, które mogą być wynikiem sprawczości, ale także procesów, działań, uwarunkowań niezależnych i nawet nieintencjonalnych z perspektywy działających aktorów politycznych.

Przedmiotowa analiza ma o tyle sens, jeżeli wyjściowym założeniem jest uznanie, co do zasady, pozytywnej wartości spójności i ciągłości w zakresie działalności politycznej. Jeżeli przyjmuje się, że spójność i ciągłość są to pożądane cechy także w przypadku polityki realizowanej na forum Unii Europejskiej, a na gruncie niniejszej publikacji jako cechy polskiej polityki europejskiej, to w takiej sytuacji utrzymywanie spójności i ciągłości należy oceniać pozytywnie, natomiast ich brak należy poddawać krytyce jako ewentualny mankament polskiej polityki europejskiej.

Założeniem idealistycznym byłoby przyjęcie pozytywnej hipotezy zakładającej spójność, ciągłość i sprawczość polskiej polityki europejskiej w badanym okresie. Jednakże już pobieżna analiza rzeczywistości polskiej polityki europejskiej 2004–2014, wskazuje iż owa hipoteza zostałaby zweryfikowana negatywnie. Z drugiej jednak strony, skonstruowanie hipotezy przeciwnej, a więc o braku spójności, braku ciągłości i braku sprawczości polskiej polityki europejskiej także zakończyłoby się negatywną weryfikacją, tak postawionej hipotezy. A więc okazuje się, że w zakresie analizy polskiej polityki europejskiej poprzez pryzmat wskazanych cech i konstrukcji analitycznych, można dokonywać wyróżnienie trzech osi – kontinuum – i w każdym z tych trzech przypadków, można określić inny poziom realizacji wskazanych cech.

Wskazane elementy są cechami albo być powinny cechami polskiej polityki europejskiej. Należy założyć, że jest to pewien ideał, do którego należy dążyć, a więc, aby polityka była spójna charakteryzowała się ciągłością i sprawczością, gdyż to pozwala na jej zrozumienie, przewidywalność i skuteczność związku z naszą aktywnością w Unii Europejskiej.

Szczególnie dwie pierwsze cechy, mają kluczowe znaczenie dla osób realizujących cele zakreślane przez polityków. Należy pamiętać, przez pryzmat aktorów, iż na arenie UE, która ma znacznie odmienny charakter w stosunku do klasycznych relacji międzypaństwowych, państwa są nie tylko prezentowane przez polityków, którzy to podejmują wraz ze swoimi partnerami najważniejsze decyzje, ale mamy do czynienia z zaangażowaniem setek osób, urzędników administracji na różnym szczeblu systemu politycznego UE, którzy w różnym stopniu, ale jednak współdecydują w imieniu swoich państw członkowskich.

Ciągłość i spójność w ramach polityki jakiegokolwiek nie może być nigdy uznana za cel sam w sobie, a więc swoisty fetysz. O ile można przyjąć, że spójność tak naprawdę przede wszystkim wypływa z sytuacji wewnętrznej, a więc aktualnej polityki danego rządu, o tyle w przypadku ciągłości duże znaczenie mają uwarunkowania o charakterze zewnętrznym. Oprócz oczywiście kluczowego czynnika jakim jest, jak w przypadku spójności, także wewnętrzna sytuacja polityczny w danym momencie.

1.3. Uwarunkowania spójności, ciągłości i sprawczości w polityce europejskiej

Kolejnym elementem po wskazaniu płaszczyzny analizy jest określenie uwarunkowań owych cech/procesów/konstrukcji stosowanych do oceny polskiej polityki europejskiej. Na bardzo wysokim poziomie ogólności można wskazać dwa podstawowe uwarunkowania, czyli uwarunkowania o charakterze wewnętrznym wynikające z aktualnej sytuacji polityczno-gospodarczo-społecznej w Polsce oraz uwarunkowanie o charakterze zewnętrznym; przy czym w tym wypadku można wskazać na uwarunkowania wewnątrzunijne i zewnątrzunijne, a więc dotyczące obecnej sytuacji międzynarodowej.

Do uwarunkowań wewnętrznych należy zaliczyć uwarunkowania w charakterze *stricte* politycznym, a więc związane z większością parlamentarną sprawującą w danym momencie władzę w państwie; w dalszej kolejności charakter partii znaj-

dujących się w parlamencie z perspektywy ich stosunku do procesu integracji europejskiej (prointegracyjne, antyunijne); następnie system konstytucyjny danego państwa decydujący o relacjach pomiędzy władzą prawodawczą i wykonawczą, a także konstrukcja samej egzekutywy, czyli w przypadku Polski, relacje między Prezydentem a Radą Ministrów, a więc jej dwuczłonowy charakter. Kolejne uwarunkowania ma charakter instytucjonalny, a więc relacje w danym państwowym systemie politycznym, przede wszystkim w obrębie władzy wykonawczej i prawodawczej w przedmiocie: kreowania, implementacji i ewaluacji polityki europejskiej, a więc jak zostało wcześniej wskazane chodzi o aktorów biorących udział w aktywnościach polskiej polityki europejskiej. Kolejnym elementem uwarunkowań wewnętrznych jest sytuacja gospodarcza, co wyraźnie było zauważalne w przypadku Polski w okresie kryzysu finansowo-gospodarczego, kiedy dobra sytuacja gospodarcza Polski na tle, niekiedy kilkunastoprocentowych spadków produktu krajowego brutto (PKB), w niektórych państwach członkowskich, automatycznie przekładała się na zdolność do wpływania na pewne decyzje polityczne w Unii Europejskiej. Uwarunkowaniem wewnętrznym, powiązanim w jakimś sensie z sytuacją polityczną, jest społeczne poparcie dla członkostwa w Unii Europejskiej. W przypadku Polski można zauważyć dość ciekawy paradoks polegający, z jednej strony na dużym wsparciu Polaków dla członkostwa w Unii Europejskiej, a z drugiej strony silnym wsparciem dla partii politycznych o charakterze eurosceptycznym, a niekiedy wręcz kontestujących członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

W przypadku uwarunkowań wewnątrzunijnych także można wskazać kilka szczegółowych kwestii. Po pierwsze, relacje międzyinstytucjonalne, a więc rozkład władzy pomiędzy poszczególnymi instytucjami systemu politycznego Unii Europejskiej będące realnym odzwierciedleniem zapisów traktatowych. Po drugie, podstawy prawne funkcjonowania Unii Europejskiej, które przede wszystkim w aspekcie sprawczości wynikają z ilości głosów ważonych w ramach głosowania w radzie Unii Europejskiej – po reformie i wprowadzeniu zasady podwójnej większości wynikają one z potencjału demograficznego danego państwa. Uwarunkowaniem wewnątrzunijnym będzie także polityka, a raczej polityki prowadzone przez pozostałe państwa członkowskie z uwzględnieniem ich potencjału politycznego i pozycji w systemie.

W przypadku uwarunkowań o charakterze międzynarodowym, czyli zewnątrzunijnych przede wszystkim należy wskazać na położenie geopolityczne relacje z sąsiadami ogólnosiwiatową sytuację gospodarczą oraz konflikty międzynarodowe toczące się na granicach Unii Europejskiej.

Wszystkie wskazane powyżej uwarunkowania w mniejszym lub większym stopniu wpływały w badanym okresie na wspólność, ciągłość i sprawczość polskiej polityki europejskiej.

Dla tych osób, które realizowały wcześniejsze cele, zadania zauważalny brak spójności, a także w przypadku zmiany rządów brak ciągłości, mogą stanowić ogromne problemy w ich działalności w systemie UE. Może wręcz dojść do mniej lub bardziej otwartej kontestacji wytycznych politycznych. Oczywiście w teorii politycy mogą dokonywać wymiany urzędników nierealizujących celów politycznych przez nich określanych, ale jest to rozwiązanie możliwe tylko w pewnym zakresie, gdyż hipotetyczna wymiana całej kadry, skończyłaby się zapaścią polityki europejskiej (a zapewne i zagranicznej) na kolejne lata.

2. ANALIZA SPÓJNOŚCI, CIĄGŁOŚCI I SPRAWCZOŚCI POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ 2004–2014

2.1. Spójność

W rozdziale odnoszącym się do celów polskiej polityki europejskiej tylko zasygnalizowano problem spójności tych celów w analizowanym okresie, natomiast należy w sposób precyzyjny dokonać analizy tego problemu. Po pierwsze, ciekawym problemem pozostaje czy jako niespójność polskiej polityki europejskiej w badanym okresie można wskazać, na z jednej strony, podejmowanie krytyki działań integracyjnych mających na celu wprowadzenie zmian zacieśniających współpracę pomiędzy państwami, prowadzących do coraz większych współzależności pomiędzy nimi, a z drugiej strony, krytykowanie Unii Europejskiej za brak solidarności w swoich działaniach, na przykład w aspekcie energetycznym czy finansowym (zbyt niski poziom środków przeznaczonych na politykę regionalną dla Polski). Czyli w tym przypadku wskazany konflikt można by określić, jako kontestowanie zmian wzmacniających współpracę/zaangażowanie/powiązania między państwami, przy jednoczesnym żądaniu większej zgodności działań UE i państw członkowskich, z polskimi interesami w UE.

Do tego typu sytuacji dochodziło w okresie rządów 2005–2007, gdy z jednej strony, dość powszechnie podejmowano się krytykowania Unii za zbytnią ingerencję w działania państw członkowskich oraz wsparcie dla realizacji interesów unijnych potęg, przede wszystkim realizację interesów Niemiec. Z drugiej natomiast strony, kontestowano idee współpracy, na których opiera się Unia Europejska, wymagając jednocześnie uznawania odpowiedzialności Unii Europejskiej za wysoki poziom wpływu funduszy strukturalnych do Polski.

Rząd kierowany ówczesnie przez Prawo i Sprawiedliwość uznawał, iż nie są to działania ze sobą sprzeczne, a więc iż nie mieliśmy do czynienia z brakiem spójności wewnątrz tego rządu (Fotyga, 2007). Jednocześnie jednak powszechnie spotykał się z krytyką, szczególnie ze strony opozycji, wskazującej na swoistą hipokryzję w kreowaniu polityki europejskiej (Stenogram, 2007).

Próbując wyjaśnić źródła w owej niespójności, należy wskazać na pewne napięcie występujące wewnątrz koncepcji polskiego członkostwa w UE. Z jednej strony rząd rozumiał formalną konieczności angażowania się w działania organizacji, której dane państwo jest członkiem. Z drugiej jednak strony, obecność w tej organizacji nie miała charakteru zaangażowania politycznego, ale tylko pragmatyczny. Decyzja polityczna o swoistej dwutorowości polityki w stosunku do Unii Europejskiej była bez wątpienia świadoma. Oczywiście w aspekcie politycznym (uzasadniania takiego podejścia) i sprawczości polskiej polityki europejskiej bardzo dużym wyzwaniem było prowadzenie z jednej strony, polityki opartej na kontestacji pewnego kierunku reform i aktywności w ramach konkretnych polityk Unii Europejskiej, a z drugiej strony, oczekiwania od Unii Europejskiej, aby przy podejmowaniu swoich decyzji zawsze z uwagą i należyтым szacunkiem wsłuchiwała się w głos polskiego rządu, a przede wszystkim uwzględniała wszelkie żądania podnoszone przezeń na arenie unijnej.

Jednak, jak już powyżej zaznaczono polska polityka europejska, to nie tylko domena rządu, ale także prezydenta i w okresie 2007–2010 właśnie ze względu na swoistą

koabitację występującą w Polsce, mieliśmy do czynienia z brakiem spójności polskiej polityki europejskiej, wynikającym z faktu, iż prezydent i rząd pochodzili z różnych obozów politycznych, które nawet jeżeli formalnie podkreślały swoje wsparcie (w mniejszym albo większym stopniu) dla polskiej obecności w Unii Europejskiej, to w wielu punktach owa wizja miała znaczne rozbieżności.

Warto przypomnieć, że poza aspektem *stricte* politycznym, a więc konfliktem o charakterze partyjnym, brak spójności miał w rzeczywistości niekiedy także charakter groteskowy, ale od pewnego momentu, spór nabrał charakteru konstytucyjnego. Groteskowy charakter sporu (ale jednocześnie konstytucyjny), ujawnił się w momencie, kiedy to premier z prezydentem spierali się o przysłowiowe miejsce „przy stole w Brukseli” czy wręcz samolot, który miał na szczycie unijny przetransportować głowę państwa. Niestety tego typu sytuacje w sposób oczywisty wpływały negatywnie na pozycję i postrzeganie Polski w Unii Europejskiej (Newsweek.pl, 2009).

Ostatecznie w celu strukturalnego usunięcia owej niespójności, która miała, jak wskazano, także charakter konstytucyjny, zostało skierowane pytanie prawne do polskiego Trybunału Konstytucyjnego, który miał rozstrzygnąć zakres uprawnień i obowiązków prezydenta i rządu w zakresie prowadzonej przez Polskę polityki zagranicznej, a na gruncie powyższej sprawy, spór sprowadzał się do możliwości uczestnictwa prezydenta w spotkaniach Rady Europejskiej (Trybunał Konstytucyjny, 2009).

Rozstrzygnięcie powyższego sporu miało nie tylko charakter prawny czy prestiżowy, ale w rzeczywistości niosło ze sobą ogromne znaczenie praktyczne i polityczne. Od tego momentu, o ile można było mówić o różnicach i niespójności w zakresie polskiej polityki europejskiej w płaszczyźnie retorycznej, to dzięki rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego (Trybunał Konstytucyjny, 2009) zakończył się spór, który utrudniał właściwą reprezentację interesów Polski na arenie Unii Europejskiej, wprowadzając element niepewności w relacjach z polskimi partnerami. Mianowicie w przypadku podejmowania różnych inicjatyw, niekiedy wzajemnie sprzecznych przez rząd i prezydenta, oraz wchodzenia w tych kwestiach w kontakty z partnerami w Unii Europejskiej, odbiorcy tych aktywności mogą mieć niepewność i problem odnoszący się do aspektu praktycznego, a więc rzeczywistego układu władzy w ramach egzekutywy i po części także władzy ustawodawczej w polskim państwie. Inaczej rzecz ujmując, pojawia się problem tego kto w polskim systemie konstytucyjnym miał decydujące i ostateczne słowo w zakresie dyskutowanych problemów oraz podejmowanych decyzji.

Dzięki przedmiotowym rozstrzygnięciom Trybunału Konstytucyjnego, które w sensie politycznym żadnej ze stron sporu ostatecznie do końca nie mogło zadowalać, doszło jednak do zasadniczego rozstrzygnięcia na poziomie prawnym i praktycznym, gdyż z perspektywy partnerów i odbiorców polskiej polityki europejskiej stało się w pełni jasnym, iż jedynie rząd jest uprawniony do podejmowania w pełni wiążących decyzji, prezydent natomiast ma możliwość reprezentowania Polski na forum UE, jednakże prezentując tylko i wyłącznie stanowisko wcześniej zaakceptowane przez rząd (Trybunał Konstytucyjny, 2009).

Jak wskazano, problem spójności chociaż ma charakter dynamiczny, tak naprawdę oceniany jest przez pryzmat określonego momentu i w tym aspekcie możemy zauważyć znaczną spójność polskiej polityki europejskiej w badanym okresie, a więc praktyczne niewystępowanie sytuacji, kiedy działania rządu na różnych polach w różnych sferach polskiej polityki europejskiej miałyby charakter odmienny od siebie. Podnie-

sione powyżej przykłady, były znaczące, jednakże jeśli spojrzeć na czas poddany analizie, można uznać je jako stosunkowo niewielkie odstępstwa od zasady spójności.

Innym przykładem niespójności był, podniesiony we wcześniejszej części książki, konflikt odnośnie sposobu wsparcia Gruzji i rozwiązania konfliktu rosyjsko-gruzińskiego, który na gruncie polskiej polityki europejskiej miał także charakter sporu pomiędzy prezydentem a rządem. W tym wypadku, o ile obie strony polskiego konfliktu politycznego widziały konieczności pomocy Gruzji oraz uznania Rosji za agresora, to jednak w przypadku rządu mieliśmy do czynienia z ostrożniejszym i bardziej realistycznym stanowiskiem zajmowanym na forum Unii Europejskiej. Rząd miał świadomość delikatności kwestii, ze względu na: szczególne relacje łączące poszczególne państwa członkowskie z Rosją; nie do końca jasny charakter tego w jaki sposób sam konflikt się rozpoczął; a także istotnym elementem był fakt sprawowania prezydencji przez Francję i odgrywania ważnej i aktywnej roli przez francuskiego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego, który bardzo mocno zaangażował się w dyplomatyczne rozwiązanie zaistniałego sporu.

W tym aspekcie niespójność prowadzonej polityki miała charakter dość znaczący z perspektywy odbioru jej przez naszych europejskich partnerów, gdyż działania prezydenta Kaczyńskiego oceniono jako zbyt zasadnicze i niekonsultowane z pozostałymi partnerami, a przede wszystkim zagrażające pokojowemu rozwiązaniu konfliktu, a być może wręcz przyczyniające się do jego eskalacji. Motywacja prezydenta do aktywnej postawy była jasna i podstawą jej była chęć powstrzymania wpływów rosyjskich w Europie Środkowej i Wschodniej, a także na Kaukazie. Jednakże działania prezydenta polegające na próbie budowania wewnątrz UE frontu oporu dla francuskiej propozycji rozwiązania tego konfliktu ostatecznie się nie powiodły, na co rząd zwracał uwagę przez czas trwania konfliktu.

Kolejnym ważnym przypadkiem niespójności, który zaważył na postrzeganiu polskiej polityki europejskiej był problem ratyfikacji traktatu z Lizbony. Pomimo szybkiej zgody polskiego parlamentu na związanie się tym traktatem, to jednak ze względu na okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne prezydent Kaczyński bardzo długo wstrzymywał jego formalną ratyfikacją. Po pierwsze, negatywny stosunek Prezydenta wynikał z rozwiązań przyjętych w tym traktacie i krytycznego stosunku Prawa i Sprawiedliwości oraz jego samego do zaproponowanych zapisów, pomimo faktu iż to wcześniej właśnie prezydent z rządem PiS traktat ten wynegocjował. Po drugie, sytuacja zewnętrzna: a więc negatywny wynik referendum irlandzkiego z 2008 roku; przedłużająca się kontrola konstytucyjności tego traktatu przez Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN oraz opory o podobnym charakterze wyrażone przez ówczesnego prezydenta Czeskiej Republiki Václava Klause, były usprawiedliwieniem, pomimo nalegań rządu i większości parlamentarnej, do wstrzymywania się z podpisaniem i tym samym ratyfikacją Traktatu.

2.2. Ciągłość

Warto po raz kolejny, ale jednak w innym kontekście zwrócić uwagę na moment przełomowy, jakim było członkostwo Polski z dniem 1 maja 2004 w UE. Sprawą o zasadniczym znaczeniu była zmiana podejścia osób dotychczas zaangażowanych w kreowanie i realizowanie polskiej polityki europejskiej właśnie w związku z zaistniałym

członkostwem. Ów czynnik psychologicznej zmiany ról w systemie, w praktyce miał ogromne znaczenie dla właściwego określenia celów polskiego członkostwa w UE oraz prawidłowej implementacji tych założeń. Jednakże ze względu na specyficzny charakter tej materii trudno jest wskazać, jak w praktyce wyglądała zmiana, gdyż wymagałoby to pogłębionych badań o charakterze socjologicznym i psychologicznym.

Bardzo abstrakcyjnym i wręcz niemożliwym rozwiązaniem, które oczywiście też nie miało miejsca, byłoby podjęcie próby wymiany całej kadry zaangażowanej w proces negocjowania członkostwa Polski w UE oraz zastąpienia jej równie wykształconymi i doświadczonymi osobami, jednakże oderwanymi od uwarunkowań dotychczas prowadzonej polityki. Takie abstrakcyjne podejście umożliwiłoby swoiste zamknięcie fazy negocjacji oraz rozpoczęcie realizowania celów fazy członkostwa w Unii Europejskiej. Należy stwierdzić, że te dwie fazy ze względu na różne cele i charakter wymagały różnych specjalistów, którzy w najlepszy możliwy sposób wypełnialiby nałożone na nich zobowiązania. Natomiast osoby, które z dnia na dzień miały dokonać przeorientowania swojej całej działalności w ramach współpracy z partnerami unijnymi, bez wątpienia mogły mieć problem w odnalezieniu się w nowej rzeczywistości.

Oczywiście w sposób naturalny dochodzi do przerwania ciągłości w momencie zmiany politycznej w danym państwie, a więc w tym przypadku w praktyce zmiany rządu polskiego. Z takim przypadkiem zasadniczo mieliśmy w analizowanym okresie do czynienia dwukrotnie, tj. w 2005 i 2007 roku, jednak należy dokonać pewnych zastrzeżeń i wyjaśnień w celu prawidłowego zrozumienia charakteru tych przełomowych momentów. Po pierwsze, w 2005 roku doszło do zmiany zarówno władzy prawodawczej, jak i obu członów władzy wykonawczej, gdzie funkcje prezydenta i premiera były wykonywane przez przedstawicieli tej samej partii, a więc Prawa i Sprawiedliwości. Efektem tego było wykreowanie wewnętrznie spójnej, co do zasady, polityki europejskiej, ale odmiennej w stosunku do dotychczas prowadzonej. Po drugie w 2007 roku dokonała się tylko częściowa zmiana w obrębie władzy odpowiedzialnej za kreowanie i implementację polskiej polityki europejskiej, gdyż doszło do zmiany rządu, czyli istotniejszego elementu władzy wykonawczej. Jednakże przez okres kolejnych trzech lat rząd w ramach polityki europejskiej współpracował, niekiedy w dość trudnych okolicznościach, z dotychczasowym prezydentem reprezentującym inną wizję polskiej polityki europejskiej. Pewnym zakończeniem zmian zapoczątkowanych w roku 2007 były wybory prezydenckie w roku 2010, gdzie ówczesny rząd wsparł wywodzącego się z Platformy Obywatelskiej Bronisława Komorowskiego, który to do 2015 roku był prezydentem Polski.

Ciągłość polskiej polityki europejskiej w zakresie jej celów (deklarowanych, niekoniecznie ich tożsamego rozumienia), jak zostały przeanalizowane we wcześniejszym rozdziale była stosunkowo wysoka. Zmiany jakie zachodziły, w ich obrębie wynikały wprost ze zmiany władzy w Polsce i niekiedy dla odbiorcy zewnętrznego mogły mieć charakter niezrozumiały czy wręcz kontrproduktywny. W innych wypadkach zmiany, które następowały miały charakter dostosowawczy do zmieniającej się rzeczywistości wewnątrzunijnej, ale także szerzej do rzeczywistości międzynarodowej. Natomiast głębokość zmian we wskazanych okresach 2005 i 2007 oraz ich charakter, czyli na ile były to tylko modyfikacje, a na ile zaprzeczenia, wymaga dokładniejszej analizy.

Warto jeszcze zaznaczyć, iż ciągłość mogła dotyczyć także wizji Unii Europejskiej, ale jak wykazano wcześniej, mogła być ona widziana poprzez pryzmat celów

polityki europejskiej. Natomiast próbując skupić się tylko i wyłącznie na wizji polskiej obecności w Unii Europejskiej możemy tu wyróżnić, w analizowanym okresie dwa podstawowe stanowiska, pierwsze – Polska aktywny członek wspierający prointegracyjne działania; drugie – Polska członek nastawiony na realizację własnych interesów narodowych o pragmatycznym, wręcz interesownym, podejściu do działalności UE.

Zmiana, która nastąpiła 2005 roku, polegała przede wszystkim na znacznie bardziej sceptycznym podejściu do procesu integracji europejskiej, które manifestowało się po pierwsze, w krytyce wynegocjowanych rozwiązań traktatu konstytucyjnego przede wszystkim w przedmiocie systemu głosowania większością kwalifikowaną, ale także uznania zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym, w zakresie elementów państwowotwórczych ustanowionych przez ten traktat ze zwróceniem szczególnej uwagi na obszar instytucjonalny (Meller, 2006). Zmiana podejścia do prowadzonej polityki, miała charakter także bardziej ideologiczny, a więc przestano traktować członkostwo jako swoisty projekt integracyjny i cywilizacyjny, natomiast zwrócono się ku traktowaniu integracji europejskiej jako projektu *stricte* modernizacyjnego. Ukierunkowano polską politykę na realizację celów ekonomicznych, a także celów w obszarze bezpieczeństwa. Można by rzec, iż polityka europejska stała się znacznie bardziej narodowa. Natomiast wyraźnym przykładem zaprzeczenia dotychczasowego kierunku było podejście do współpracy z RFN, gdzie nowy rząd formowany przez Prawo i Sprawiedliwość, bardzo mocno podkreślał, że polska polityka europejska, dotychczas oparta na współpracy z tym państwem, miała charakter błędny.

Kolejna zmiana z roku 2007, jak już wskazano, miała charakter połowiczny. Jednakże należy przyjąć, że o ile prezydent posiada określone instrumenty w ramach kreowania polityki europejskiej, to jednak mamy w tym przypadku do czynienia, ze znaczną przewagą rządu, co zostało potwierdzone w przywołanym powyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Ponieważ jednak wizje prezydenta i rządu w wielu przypadkach były odmienne, co do prowadzenia polityki europejskiej, jak już wskazano w poprzedniej części, dochodziło do niespójności w polityce europejskiej Polski.

Natomiast bez wątpienia doszło do przerwania ciągłości polskiej polityki europejskiej, gdyż rząd Donalda Tuska miał odmienne wizje polskiego zaangażowania w Unii Europejskiej, niż dotychczasowy rząd kierowany przez Prawo i Sprawiedliwość (Sikorski, 2008). Doszło do większego zaangażowania we współpracę z Niemcami, jako najważniejszym państwem w całej Unii (Sikorski, 2009). Trend ten został jeszcze pogłębiony w okresie kryzysu finansowo-gospodarczego. Po drugie, postrzegano Unię jako wspólnotę wartości, gdzie pomimo dość pragmatycznej polityki wspierano jednocześnie współpracę o charakterze ponadnarodowym, niekoniecznie jednak wzmacniającą instytucje UE. Natomiast jeżeli do takiego wzmacniania dochodziło, uznawano to za zgodne z interesem Polski, jako umożliwiające osiągnięcie lepszych rezultatów, np. w zakresie kontroli wywiązywania się ze zobowiązań przez partnerów Polski. Reorientacja polityki, która miała miejsce w 2007, a dopełniła się w 2010, była w jakimś sensie powrotem do polityki sprzed roku 2005. Jednakże rząd Donalda Tuska, w znacznie bardziej wyraźny sposób, dostrzegał grę interesów narodowych na forum UE, niż rząd SLD. Dodatkowo pewnym czynnikiem wspomagającym uwiarygodnianie prowadzonej polityki, było przygotowanie się przez polski rząd, do prezydentury w Radzie UE. Zbudowanie wcześniej właściwej pozycji państwa nawet w aspekcie

bardziej wizerunkowym, niż rzeczywistym było kluczowe dla powodzenia projektu pt. prezydencja. Ponieważ wymagana była współpraca z instytucjami Unii i kluczowymi państwami stąd konieczność, bardziej prointegracyjnej polityki europejskiej przynajmniej w warstwie retorycznej.

Jednakże, co zostało już wskazane, „podstawowym deficytem była natomiast słabość strategicznego myślenia o krajowych problemach i wyzwaniach rozwojowych. Bezpośrednią konsekwencją tej ułomności jest słabość krajowej polityki rozwoju, jak również polityki polskiej na arenie europejskiej. Podstawowym wyzwaniem jest więc zbudowanie zdolności myślenia strategicznego w ramach systemu politycznego. Dominujące mechanizmy polskiej polityki niestety utrudniają debatę o strategicznych problemach kraju, a także takie jej konkludowanie, które umożliwiałoby realizację wspólnych celów w długofalowej perspektywie” (Grosse, 2014, s. 49).

Ciągłości nie było natomiast w zakresie instytucjonalnego usytuowania polskiej polityki europejskiej. Jak już wskazano powyżej, idea ciągłości nie może mieć charakteru absolutnego, a więc zmiany, które są wprowadzane mogą mieć istotne znaczenie dla poprawy sprawczości danej polityki. W polskim przypadku załamanie ciągłości nastąpiło w 2010 roku kiedy rząd Donalda Tuska, a przede wszystkim minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski (Sikorski, 2010), zdecydował o likwidacji istniejącego od wielu lat Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej i włączeniu go w przeważającą część w struktury Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Warto jeszcze zaznaczyć, że tak delikatna operacja miała miejsce tuż przed przejęciem przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, co było szczególnie ryzykowne ze względu na toczące się prace przygotowawcze.

W tym wypadku zaistniała zmiana miała charakter diametralny. Mianowicie doszło do połączenia dwóch dotychczas niezależnie działających podmiotów, a tak naprawdę wchłonięcia pracowników UKIE przez MSZ. Połączenie wiązało się przede wszystkim ze zmianą i z koniecznością dostosowania do nowej kultury pracy, osób dotychczas, zaangażowanych w politykę europejską, które to nie miały ani wykształcenia, ani doświadczenia dyplomatycznego, natomiast często wybierały karierę w UKIE, właśnie dlatego, iż nie chciały pracować w strukturze MSZ. W rzeczywistości pojawiały się głosy, przede wszystkim ze strony byłych urzędników UKIE, o znacznym niepowodzeniu zaistniałego procesu, a w ich wypowiedziach pojawiało się poczucie frustracji oraz krzywdy (Wywiady, 2010).

2.3. Sprawczość

Najwięcej problemów w prowadzonej analizie nastrocza kwestia sprawczości polskiej polityki europejskiej. Należy na ten problem spojrzeć z kilku perspektyw.

Sprawczość jest tym, do czego z założenia zdąża każdy aktor na forum Unii Europejskiej, a więc także władze Polski w ramach prowadzonej polityki w analizowanym okresie. W dalszej kolejności należy zauważyć, że z perspektywy zobiektywizowanej możemy mieć do czynienia z sytuacją, gdy brak sprawczości władz polskich w praktyce jest zgodny z polskim interesem narodowym, gdyż umożliwia ochronę obiektywnych interesów Polski w Unii Europejskiej. Sprawą oczywiście najbardziej kontrowersyjną jest jednak właśnie problem uznania obiektywności pewnych interesów

narodowych przez aktorów zaangażowanych w realizację, ale także ewaluację. Nie wypowiadając się w temacie, jakie są/być powinny polskie interesy w UE, warto tylko zwrócić właśnie uwagę na powyższy aspekt, iż niekiedy brak sprawczości po stronie polityki danego państwa, może mieć hipotetycznie charakter pozytywny. Innym natomiast aspektem jest już faktyczna (realna) sprawczość konkretnego rządu w realizacji rzeczywistych celów jego polityki europejskiej. Warto w tym miejscu jeszcze raz odwołać się, do poczynionego we wcześniejszym rozdziale, rozróżnienia pomiędzy celami deklarowanymi a celami rzeczywistymi. W przypadku analizy sprawczości, sens ma tylko badanie realizacji rzeczywistych celów politycznych.

Każdy rząd niezależnie od prowadzonej polityki i jej rzeczywistych efektów starał się przypisywać sobie ową sprawczość, a w przypadku zmiany rządów najczęściej przypisywać brak tej zdolności w stosunku do poprzedniej władzy, prezentując dodatkowo idee i pomysły, jak ową sprawczość przywrócić.

Trudno jest jednak w pełni obiektywnie wskazać, na zakres i rozmiar sprawczości Polski w Unii Europejskiej ze względu na znaczną ilość elementów składających się na ostateczne podjęcie danej decyzji i jej wdrożenie, co jak zostało wskazane, przybiera postać skuteczności. Po drugie, na przedmiotową analizę zawsze nakłada się aspekt polityczny, a więc właśnie dyskusji co do tego, czy w praktyce konkretny cel/konkretnie zadanie zostały w ogóle zrealizowane, albo chociażby w jakim stopniu i w jakim zakresie się to powiodło. Natomiast wskazując na przykłady, gdzie można zauważyć wysokie prawdopodobieństwo sprawczości polskiej polityki europejskiej, należy odwołać się do następujących sytuacji.

Przykłady, o których można mówić, iż były egzemplifikacją sprawczości polskiej polityki europejskiej, to chociażby: kwestia bezpieczeństwa energetycznego i klauzuli solidarności przede wszystkim w stosunku do Rosji. Drugim przykładem, chociaż z wieloma problemami, były dwa elementy polityki prowadzonej w stosunku do Ukrainy. Pierwszy, związany z stowarzyszeniem tego państwa z Unią Europejską; drugi związany z nakładaniem sankcji na Rosję w związku z agresją tego państwa na Ukrainę, a jednocześnie wsparciem dla jedności i niepodległości Ukrainy. Te wskazane przypadki, są o tyle ciekawe, że chociażby podstawowa znajomość interesów poszczególnych państw członkowskich i ich relacji z Rosją oraz ich stosunku do polityki energetycznej wskazuje na znaczne opór w zakresie realizacji owych celów polskiej polityki europejskiej. Dlaczego więc pomimo braku w pełni satysfakcjonującego rozwiązania dla Polski, sprawczość jej polityki europejskiej była znaczna.

Działo się tak dlatego, iż polskie cele i kierunki działalności, nawet jeżeli sprzeczne w wielu wypadkach z bieżącymi interesami ważnych państw członkowskich, wpisywały się w podstawowe cele, zasady i wartości, na których oparty jest proces integracji europejskiej i cała Unia Europejska. Brak reakcji ze strony UE na wskazane działania rządu polskiego, tak naprawdę skazywałyby Unię w jakimś sensie na polityczny niebyt, gdyż zaprzeczałby sensowi i podstawowym zasadom jej istnienia.

Jako pewne potwierdzenie istniejącego generalnego problemu, poza przywołanymi pozytywnymi przykładami, związanego ze sprawczością polskiej polityki europejskiej, można przywołać następującą opinię: „Nie chodzi przy tym o pisanie dokumentów strategicznych, tych akurat powstaje bardzo wiele. Raczej o deficyt umiejętności ich praktycznego realizowania. W rezultacie polska administracja dość dobrze wdraża

polityki i regulacje europejskie, ale w niewystarczającym stopniu włącza się w ich kształtowanie zgodne z polskimi interesami” (Grosse, 2015a, s. 44).

Należy więc postawić bardzo ważne pytanie, w jakich momentach/w jakich kwestiach sprawczość była największa?

Po pierwsze, odwołując się do wcześniejszych dwóch punktów analizy, a więc spójności ciągłości, są one elementem kluczowym dla sprawczości polityki europejskiej. Przykładem tego typu sytuacji jest chociażby konflikt gruzińsko-rosyjski, gdzie brak spójności w polskim państwie, pomiędzy prezydentem i premierem, tak naprawdę uniemożliwiał jakąkolwiek realną sprawczość na forum Unii Europejskiej w przedmiotowej, bardzo ważnej dla Polski sprawie, a dodatkowo obniżał polskie oceny, jako stabilnego i wiarygodnego partnera.

Po drugie, na sprawczość wpływa zdolność budowania koalicji z największymi państwami członkowskimi i instytucjami Unii Europejskiej (Jaskulski, 2009, s. 87). Pomimo podejmowanych prób, polegających na chęci oparcia polskiej obecności w Unii Europejskiej na pozycji lidera regionalnego, w żadnym przypadku nie przekładało się na sprawczość polskiej polityki europejskiej, w sensie pozytywnym (realizacji jakieś inicjatywy) na forum Unii Europejskiej. Tego typu koalicje, raczej miały ewentualnie zdolność blokowania proponowanych zmian, jednakże tylko tymczasowo umożliwiało takie działanie, realizację jakichś celów politycznych (Tallberg, 2007).

Po trzecie, wielokrotnie mamy do czynienia z odwołaniem się, przez propagatorów określonych działań w UE, do wartości, historii i podstaw procesu integracji europejskiej. W większości przypadków ma to charakter czysto retoryczny. Jednakże w sytuacjach oczywistej sprzeczności określonego zaniechania czy działania (ze strony UE) z tymi wartościami, UE jest w stanie, pomimo trudności, realizować określone cele polityczne. Jest to właśnie przykład kiedy władze polskie w ramach określonych celów politycznych były w stanie w sposób sprawczy wpływać na decyzję Unii Europejskiej i państw członkowskich.

Po czwarte, sprawczość pojawiała się w sytuacji realizacji celów i interesów o charakterze pozytywnym, a więc polegających na działaniu (a nie blokowaniu), ale także związanych z pozytywnymi emocjami o charakterze wspólnotowym i integrującym. Natomiast kontrproduktywne było odwoływanie się do: uprzedzeń, nacjonalizmów, negatywnych emocji i „anty” w stosunku do jakiegoś problemu czy państwa.

3. ZAKOŃCZENIE. WNIOSKI

Ze względu na sytuację polityczną w danym państwie oraz zmiany w nim zachodzące, ciągłość czy spójność, mogą być różnie widziane przez aktorów politycznych. Podobnie rzecz ma się ze sprawnością.

W przypadku ciągłości, zmiana rządu może prowadzić do odrzucenia tej cechy, jako wartości, uzasadniając to koniecznością zmiany, niekiedy przybierającej wręcz charakter zaprzeczenia, gdyż, zgodnie z poglądami nowej władzy, w przypadku zachowania ciągłości będzie utrzymywany stan nierealizowania podstawowych interesów narodowych w systemie Unii Europejskiej. Jak więc można zauważyć, ciągłość nie jest wartością o charakterze absolutnym, z perspektywy wewnętrznej, a więc polityki władz danego państwa. Natomiast, z perspektywy zewnętrznej, o ile dopusz-

czalne jest i akceptowalne łamanie ciągłości w sytuacji zmiany rządów, to nieakceptowalne byłoby złamanie ciągłości w przypadku braku zmian politycznych w danym państwie, a więc niestabilność wynikająca chociażby z konfliktów wewnętrznych w danym rządzie.

Jednakże przez cały okres pierwszych 10 lat cele wyznaczane i implementowane przez rząd Polski miały charakter stosunkowo stały. Częściej natomiast pojawiały się różnice w rozumieniu poszczególnych celów, a przede wszystkim strategii i instrumentów ich realizacji, co najczęściej było powiązane z wytworzeniem określonego dyskursu politycznego wspierającego krytykę wcześniejszego modelu realizacji danego celu. Pewną słabością okresu pierwszych lat członkostwa był jednak brak całościowej przemyślanej wizji relacji Polski z Unią Europejską. Można było zaobserwować pewne koncepcje w polityce europejskiej, ale trudno było stwierdzić, iż polskie władze wypracowały coś na kształt doktryny polityki europejskiej.

W dalszej kolejności pojawia się problem zaprzeczenia chociażby celów polityki europejskiej, czy może mieć on charakter absolutny. Wydaje się, że są granice określone podstawowymi zasadami i wartościami leżącymi u podstaw systemu Unii Europejskiej, które uniemożliwiają w sensie politycznym zaprzeczenie wcześniejszej polityce europejskiej. Zaprzeczenie polegałoby na kontestacji całego systemu Unii Europejskiej i samej idei integracji europejskiej. Oczywiście można sobie wyobrazić sytuację, w której do władzy dochodzi rząd decydujący się na wyprowadzenie danego państwa członkowskiego z Unii Europejskiej, a więc taka zmiana miałaby charakter akceptowalny, gdyż byłaby związana z uznaniem suwerenności danego państwa członkowskiego i jego autonomicznego prawa do opuszczenia UE.

Krytyce poddane będzie prowadzenie dwupoziomowej gry polegającej, z jednej strony na krytyce Unii Europejskiej na arenie polityki wewnętrznej, a z drugiej strony, chęci utrzymywania członkostwa na poziomie systemu politycznego UE. Taka swoista hipokryzja, nie może mieć charakteru permanentnego, a więc ostatecznie musi prowadzić do opuszczenia Unii Europejskiej przez dane państwo członkowskie.

W przypadku Polskiej obecności w Unii Europejskiej w analizowanym okresie, nie było sytuacji, w której doszłoby do zaprzeczenia przez władze podstawowego celu polskiej polityki europejskiej, a więc polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Bywały sytuacje, gdy w związku z toczącą się debatą polityczną używano argumentów odwołujących się na przykład do niekorzystnych warunków przystąpienia. W jakimś sensie powodowało to kontestowanie członkostwa na wynegocjowanych zasadach, czy ewentualnie krytyki proponowanych, czy zachodzących zmian jako sprzecznych z podstawowymi zasadami, na których członkostwo zostało wynegocjowane, jak to chociażby miało miejsce przy okazji dyskusji o reformie systemu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej.

Jednakże analizując ciągłość i zmianę w zakresie celów polskiej polityki europejskiej, wydaje się iż wydarzeniem, które w znaczącym stopniu zaważyło na załamaniu czegoś, co nazywane było konsensusem politycznym w sprawach europejskich, była debata odnosząca się do Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy, która to po raz pierwszy unaoczniała znaczące różnice poglądów pomiędzy partiami politycznymi i wprowadziła spór odnoszący się do roli i miejsca Polski w UE na nowy poziom. Dopełnianiem tej zmiany była nowa polityka europejska koalicji powstałej po wyborach w 2005 roku oraz postępująca kontestacja przez opozycję,

przede wszystkim Prawo i Sprawiedliwość, polityki europejskiej prowadzonej od 2007 roku.

Zmiana w tym obszarze oraz w innych powiązanych z polityką europejską, a więc przede wszystkim relacjach zagranicznych, związana była z wprowadzeniem pewnego wątku wręcz o charakterze mitologicznym do polskiej polityki zagranicznej. Nastąpiło oparcie polityki zagranicznej o mit założycielski wielkiej historii Polski oraz znaczenia narodu polskiego w jej kształtowaniu. Przytaczając słowa ministra z exposé z 2006 roku: „Najważniejsze jednak, że impet ten na wszystkich polach aktywności Państwa i Narodu utrwalał ducha zgoła prometejskiego, inspirując do podejmowania wielkich wyzwań oraz podtrzymując determinację w dochodzeniu do wyznaczonych celów” (Stefan Meller, 2006).

Jak udało się wykazać, prowadząc powyższą analizę, tak naprawdę występująca niespójność była efektem konfliktu politycznego w polskim parlamencie, który składał się także w pewnym momencie na konflikt polityczny pomiędzy rządem a prezydentem w latach 2007–2010. W sensie conceptualnym różnica wynikała z różnego ujmowania obecności Polski w Unii Europejskiej, a także rozumienia tej organizacji, reguł nią rządzących, a być może także, ze zbyt dużego przekonania o sprawczości Polski w Unii Europejskiej. Jeszcze bardziej dosadnie oddaje to Zbigniew Czachór pisząc: „polska polityka europejska znalazła się w stanie dryfu pomiędzy potrzebą jej ideologicznego i strategicznego uzasadnienia a post-polityką i narracyjnością opartą na dostosowanej do «tu i teraz» reaktywności (operacyjności) i elastyczności” (Czachór, 2015, s. 10–11).

Możliwość analizy sprawczości danego państwa i polityki przez niego prowadzonej w Unii Europejskiej jest bardzo problematyczna, gdyż tylko w pewnym zakresie jesteśmy w stanie stwierdzić z wysokim stopniem prawdopodobieństwa, iż faktycznie owa sprawczość nastąpiła, a więc polityka europejska była zdolna wykreować konkretny cel, i doprowadzić do jego realizacji poprzez wpływ na partnerów. Wynika to z podstawowego faktu, że w Unii Europejskiej członkiem jest obecnie 28 państw, do tego dochodzą instytucje, które w niektórych politykach mają znaczny wpływ na podejmowane decyzje. Jednakże, to nie powoduje, iż nie można próbować podjąć się analizy problemu sprawczości także w kontekście polskiej polityki europejskiej. Jak wskazano powyżej, w kilku bardzo konkretnych i ważnych dla Polski sytuacjach ta sprawczość mogła być dostrzegalna. Polska potrafiła określać swoje interesy oraz wpływać na państwa, instytucje, system polityczny Unii Europejskiej w taki sposób, aby cel i interes narodowy Polski został przez Unię i państwa realizowany. Jednakże ze względu na przedmiot projektu i cel niniejszej publikacji, analiza poszczególnych case studies, wychodzi poza realizowane zadania badawcze.

Dlatego jak już wyżej wskazano, o ile możliwym jest w miarę zobiektywizowane określenie spójności i ciągłości w polskiej polityce europejskiej przez okres pierwszej dekady członkostwa, były one co do zasady zachowywane poza okresem rządów Prawa i Sprawiedliwości, o tyle znacznie trudniej jest odnieść się do sprawczości, która, jak wskazano, ma związek ze *stricte* politycznymi aktywnościami danego rządu, które to mogą być albo chwalone albo kontestowane. Brak ciągłości jest obiektywnym faktem, gdyż doszło do zmiany priorytetów politycznych w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości natomiast owa konstatacja nie ma charakteru w żadnym sensie oceniającego czy sama zmiana była pozytywna, czy negatywna.

Streszczenie

Celem analizy jest ocena w jakim stopniu polityka europejska prowadzona przez polskie rządy w latach 2004–2014 miała charakter spójny, ciągły i sprawczy.

Spójność, ciągłość i sprawczość z zasady są wartościami pozytywnymi, poprzez pryzmat których można dokonywać oceny prowadzonej polityki.

Polska polityka europejska ze względu na dwuelementową egzekutywę, była w latach 2007–2010 niespójna, ponieważ inne cele realizował Prezydent a inne Rada Ministrów, co było także zauważalne przez odbiorców zewnętrznych polskiej polityki europejskiej.

Zasadniczo ciągłość polskiej polityki europejskiej w badanym okresie była utrzymywana. Jednakże zmiany następowały w roku 2005 i 2007, kiedy nowe rządy, mające inne wizje procesu integracji europejskiej, dokonywały zasadniczych zmian w polityce europejskiej.

Problem sprawczości polskiej polityki europejskiej ma charakter znacznie bardziej złożony, ale dostrzegalne były przypadki, gdy polski rząd w sposób sprawny, był zdolny realizować swoje cele, nawet wbrew początkowemu oporowi ze strony innych państw członkowskich i instytucji.

Słowa kluczowe: Polska, polityka europejska, spójność, ciągłość, sprawczość

The problem of cohesion, continuity and agency of Polish European policy in 2004–2014

Summary

The aim of the analysis is to assess to what extent the European policy pursued by Polish governments in the years 2004–2014 was coherent, continuous and efficient.

Consistency, continuity and efficiency are, in principle, positive values, through a prism that can be used to assess policy.

The Polish European policy, due to the two-element executive, was inconsistent in 2007–2010, because other objectives were pursued by the President and other Council of Ministers, which was also noticeable by external recipients of Polish European policy.

In principle, the continuity of Polish European policy in the period under consideration was maintained. However, changes took place in 2005 and 2007, when new governments with different visions of the European integration process made major changes in European policy.

The problem of the efficiency of Polish European politics is much more complex, but there have been cases where the Polish government was able to accomplish its goals in a way, even against the initial resistance of other Member States and institutions.

Keywords: Poland, European policy, Coherence, continuity, agency

Rozdział IX.

SUKCESY I PORAŹKI POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE KRYZYSÓW UE

1. WSTĘP

Unia Europejska boryka się w ostatnim czasie z wieloma, różnie definiowanymi kryzysami: od kryzysu ustrojowego, związanego z odrzuceniem Konstytucji dla Europy, poprzez kryzys finansowy i gospodarczy, kryzys migracyjny, aż po kryzys związany z radykalizacją życia politycznego w Europie i coraz powszechniejszym populizmem i antyeuropejskością (czego jedną z emanacji zresztą była decyzja Wielkiej Brytanii o Brexicie). Wszystkie te kryzysy pogłębiały jednocześnie najistotniejszy z europejskich kryzysów – tożsamościowy. Chociaż różne teorie integracji europejskiej w różny sposób postrzegają źródła i przebieg procesów integracyjnych, co wskazuje także na różne źródła kryzysów, wydaje się, że kryzys tożsamościowy należałoby jednak rozpatrywać głównie w perspektywie zestawienia teorii międzyrządowej i wspólnotowej, chociaż kontekst działań antykryzysowych często daje podstawę zastosowania także perspektywy teorii wielopoziomowego rządzenia i – choć stosunkowo rzadko – neofunkcjonalistycznej.

Niniejsza analiza ma zatem na celu przedstawienie wyników badania wpływu kryzysów w Unii Europejskiej na polską politykę europejską w latach 2004–2014 w różnych ujęciach teoretycznych. Odpowiada ona na kilka zasadniczych pytań badawczych, mianowicie:

- 1) Jak z perspektywy różnych teorii integracji europejskiej przedstawia się kwestia postrzegania kryzysów i polityki europejskiej państwa członkowskiego w kontekście walki z kryzysami w UE?
- 2) Jak są rozumiane sukcesy i porażki polskiej polityki europejskiej?
- 3) Jak kwestia kryzysów wpłynęła na działania antykryzysowe w polskiej polityce europejskiej i w jakiej mierze zależała od politycznego kontekstu w Polsce, a w jakiej od sytuacji w Unii Europejskiej?
- 4) Jak kryzysy w UE wpłynęły na wdrażanie polityki europejskiej w Polsce?

Zasadniczą hipotezą badań jest stwierdzenie, iż pewna reaktywność i doraźność polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 – paradoksalnie – zwiększyła elastyczność działania i ułatwiła dostosowanie się Polski do trudnych warunków, a – tym samym – sprawiła, iż z perspektywy polityki europejskiej Polska odnotowała więcej sukcesów niż porażek.

2. SYMPTOMY KRYZYSU I POLITYKA ANTYKRYZYSOWA PAŃSTW I UE W UJĘCIU TEORETYCZNYM

Według niektórych autorów, kryzysy w Unii Europejskiej zasadniczo zaburzają dynamikę integracji niezależnie od ujęcia teoretycznego (Czachór, 2013, s. 21–43). Należałoby jednak zastanowić się nad obszarami, w których zaburzenie to ma szczególne znaczenie z perspektywy państw członkowskich, w tym przypadku Polski w okresie 2004–2014, przy uwzględnieniu faktu, iż niniejsza analiza dokonywana jest pod koniec 2017 r., a zatem z pewnym dystansem do badanego okresu i z perspektywą zmiany polskiego podejścia do integracji europejskiej ze wspólnotowego na międzyrządowe (*Polskie 10 lat*, 2014, s. 44–55). W ujęciu wspólnotowym, kryzysy są wyzwaniem – najczęściej powodowanymi czynnikami zewnętrznymi, ewentualnie katalizowane postawą państw członkowskich – które należy przezwyciężać poprzez odpowiednie działania instytucji o charakterze wspólnotowym. Takie działania nie pozwolą na dominację największych i najsilniejszych państw Unii, które w obliczu kryzysu mogą mieć pokusę wykorzystania własnej pozycji dla poprawy swojej sytuacji, w niewystarczającym stopniu stosując się do celów i zasad leżących u podstaw całej Unii Europejskiej (np. zasady solidarności). Komisja Europejska w tym kontekście jest ciałem, od którego oczekuje się opracowania strategii antykryzysowej, tym bardziej, iż jako instytucja niezależna od państw członkowskich, może reagować szybko, bez konieczności dostosowywania środków antykryzysowych do oczekiwań poszczególnych państw. Warunki kryzysowe powodują, że inaczej się również postrzega kwestię deficytu demokracji w UE – mniejszy wydaje się nacisk na konieczność demokratyzacji UE w czasie kryzysu, a przymus modernizacyjny dotyczy raczej konieczności podjęcia działań demokratyzujących już po w miarę szybkim i efektywnym zwalczaniu symptomów i przyczyn kryzysu. Przykładem jest tu większa akceptacja państw członkowskich i ich społeczeństw dla niestandardowego procedowania tworzenia europejskiego prawa przez europejskie instytucje i przyspieszanie procesów krajowej koordynacji w obszarach związanych z działaniami antykryzysowymi (*Eurobarometr*, 2012). Właśnie w szczególności w obszarze zarządzania kryzysowego, wielopoziomowy system polityczny Unii Europejskiej przypomina niemiecki system państwowy, czyli federalizm kooperatywny, w którym za wdrażanie decyzji podejmowanych na szczeblu federalnym odpowiedzialne są kraje związkowe i ich struktury administracyjne (Scharpf, 1988, s. 244). Instytucją, która w tym kontekście ma również ogromne znaczenie, jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ jego orzeczenia są wykonywane przez wszystkie państwa członkowskie, co zapewnia realizację głównego celu działania Trybunału, którym jest jednolitość stosowania europejskiego prawa na całym obszarze UE i – jednocześnie – potwierdza wspólnotowy charakter tej instytucji. Na wybór sędziów Trybunału z kolei mają wpływ nie tylko państwa, ale także przedstawiciele samego Trybunału, a wymagania wobec sędziów ograniczają mianowanie ich wyłącznie w oparciu o przynależność partyjną czy determinację w podejściu międzyrządowym albo wręcz dbanie wyłącznie o interes narodowy.

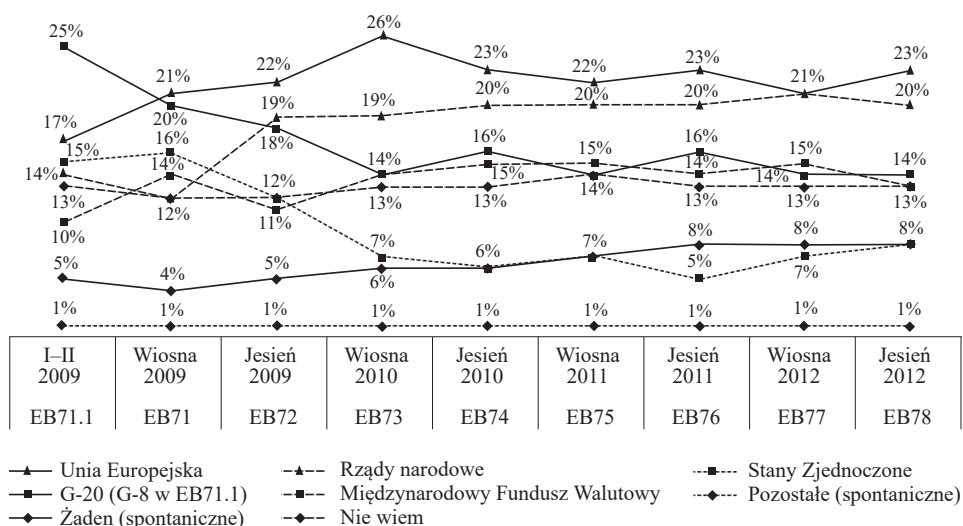
Pomimo, iż istotną z perspektywy wspólnotowej i demokratycznej w Unii Europejskiej instytucją jest Parlament Europejski, wciąż zarówno *de facto*, jak i w percepcji rządów państw członkowskich i samych obywateli europejskich, nie jest to instytucja o dużym wpływie i znaczeniu (Moravcsik, 2006, s. 228). Nie do końca takie podej-

ście ma uzasadnienie, warto jednak zauważyć, że w przypadku szczególnie istotnych dla danego państwa członkowskiego czy grupy państw decyzji, eurodeputowani nie zawsze abstrahują od kraju pochodzenia. Przykładem mogą być w okresie kryzysu głosowania eurodeputowanych greckich czy niemieckich, niezależnie od frakcji w PE, które jednak w żadnym razie nie mogą być uznane za standard działania tej instytucji (*EU Observer*, 2015).

W perspektywie międzyrządowej działania antykryzysowe powinny być domeną rządów państw członkowskich, Unia ma służyć jedynie do ich koordynacji, by nie stały się kontrproduktywne. Innymi słowy, instytucje międzyrządowe mają tu istotne znaczenie, natomiast instytucje ponadnarodowe mają charakter głównie symboliczny (poza Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który jest jednak specyficzny, a jego orzeczenia są obligatoryjne; należy jednak podkreślić, iż i ta instytucja działa jedynie w oparciu o prawo, na które zasadniczy wpływ mają państwa członkowskie poprzez instytucje międzyrządowe, szczególnie w warunkach kryzysowych) (Moravcsik, 1995, s. 616, Bickerton, Hodson, Puetter, 2015, s. 714–717). Powszechne przekonanie, iż to Niemcy „podyktowały” warunki walki z kryzysem gospodarczym i finansowym potwierdzają, iż w istocie udział państw członkowskich, zwłaszcza najsilniejszych, miał znaczenie i, być może, wpłynął na efektywność działań antykryzysowych (Blömer, Dolls, Fuest, Löffler, Peichl, 2015, s. 18–21). Podobnie, decyzje niemieckie wskazywano jako istotne z perspektywy walki z kryzysem uchodźczym (Niemcy były nawet wskazywane jako główny katalizator kryzysu) (Al Jazeera, 2015, s. 2–4). Przede wszystkim istotna była właśnie kwestia legitymacji demokratycznej władz państw członkowskich i instytucji międzyrządowych, choć należy podkreślić, iż nie wydaje się, aby społeczeństwa państw członkowskich postrzegały legitymację demokratyczną jedynie przez pryzmat pochodzenia z wyboru, ale także w duchu Weberowskiej legitymizacji przez skuteczność działania (Domański, 2004, s. 66–67; Mercier, 2016, s. 375–378). Dowodem na to są wyniki badania Eurobarometru z 2012 r., wskazujące na to, iż obywatele europejscy, przede wszystkim (choć z różną dynamiką w okresie 2009–2012), wierzą w Unię Europejską, jeśli chodzi o skuteczność walki z kryzysem finansowym i gospodarczym, dopiero na drugim miejscu są rządy państw członkowskich, a znacznie niżej G-20 czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (*Standard Eurobarometer*, 2012, s. 18) (wykres 1).

Neofunkcjonalistyczna koncepcja walki z kryzysami w mniejszym stopniu wydaje się wskazywać na źródła działań antykryzysowych, w większym zaś na przyczyny, dla których do kryzysu doszło, czyli niepełność integracji gospodarczej, która obnażyła słabość pewnych mechanizmów obrony przed kryzysem (Risse, 2005, s. 291–309; Haas, 1968, s. 12). Dlatego tej teorii nie zostanie tu poświęcone miejsce, podobnie, niezbyt dużo miejsca zostanie tu poświęcone teorii wielopoziomowego rządzenia w UE, która, choć dobrze odzwierciedla wiele zjawisk zachodzących w UE, w przypadku kryzysu zdaje się być mniej adekwatna niż teorie wspólnotowa i międzyrządowa (Czachór, 2013, s. 310–318). Warto poświęcić jej jednak chwilę uwagi w kontekście pewnych środków antykryzysowych w zarządzaniu kryzysem w strefie euro (Görtz, 2013, s. 295–303; Mieñkowska-Norkiene, 2014, s. 73). W nieniejszej analizie, wielopoziomowe rządzenie ujmowane jest w sposób, w jaki przedstawił to Philip Schmitter, mianowicie jako: „układ, w ramach którego podejmowane są wiążące decyzje, angażujące wiele politycznie niezależnych, ale w inny sposób współ-

Wykres 1. Ocena efektywności działania antykryzysowego (dot. kryzysu finansowego i gospodarczego) państw i instytucji przez obywateli Unii Europejskiej



Źródło: Standard Eurobarometer 78 Autumn 2012, *Survey conducted by TNS Opinion & Social at the request of the European Commission Directorate-General Communication*, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78_cri_en.pdf, 12 grudnia 2017.

zależnych podmiotów – publicznych i prywatnych – na różnych poziomach agregacji terytorialnej. Podmioty te wciąż są zaangażowane w negocjacje/deliberacje/wdrażanie, ale nie przynależą do żadnej z instytucji władczych na wspomnianych poziomach” (Schmitter, 2004, s. 45–74), przy czym będzie chodziło głównie o instytucje finansowe w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego.

Jednym z przykładów potwierdzających przydatność koncepcji wielopoziomowego rządzenia w Unii Europejskiej nie tylko w podejściu strukturalnym i metodologicznym, ale także normatywnym, jest wpływ podmiotów niepaństwowych na działania władz. Choćby fakt, iż premier Włoch – Silvio Berlusconi, demokratycznie wybrany na to stanowisko, podał się do dymisji w 2011 roku pod presją rynków finansowych (na jego miejsce powołano później nowego premiera – Mario Montiego), wskazuje na siłę podmiotów pozapaństwowych. Podobny przykład – grecki, pokazuje, iż działanie państw nie jest tak skuteczne, jak wpływ instytucji ponadnarodowych, niezwiązanych bezpośrednio z wykonywaniem władzy na poziomie państwowym lub europejskim. W przypadku bardzo silnego kryzysu greckiego, który zagroził całej Europie, Niemcy i Francja podjęły próbę wspólnej decyzji w sprawie strategii antykryzysowej, a jednocześnie odłożyły na bok ważne decyzje natury politycznej, które mogły spowodować, że walka z kryzysem trwałaby zbyt długo. Tymczasem to właśnie rynki finansowe, w tym duże instytucje finansowe, agencje ratingowe, ale także mniejsi i więksi inwestorzy, doprowadziły do zmian w greckim rządzie i wywarły nacisk na polityków, by podjęli skuteczne działania antykryzysowe. Co więcej, rynki finansowe, w pewnym stopniu, były odpowiedzialne za działania antykryzysowe (poprzez zatwierdzenie obniżenia wartości greckich obligacji rządowych), co w rzeczywistości rozszerzyło zasadę solidarności, która stanowi jedną z najważniejszych wartości Unii Europejskiej,

także na podmioty zewnętrzne. Oczywiście liberałowie rynkowi mogą kwestionować bezinteresowność rynków w powyższym kontekście i dostrzegać w ich działaniach dążenie do kompensowania strat kosztem obywateli. Wydaje się jednak, że nawet jeśli solidarność wynika wyłącznie ze świadomości kosztów alternatywnych, nadal pozostaje ona solidarnością. Na problem ten w perspektywie makro wskazuje Marta Götz, stwierdzając, iż w pewnych obszarach teoria multi-level governance ma zastosowanie, zwłaszcza tłumacząc: “skomplikowane relacje między podmiotami poszczególnych państw zwłaszcza w systemie finansowym i powiązania między instytucjami *stricte* narodowymi a transnarodowymi, ich wzajemne ekspozycje i uzależnienie od siebie (np. banki „matki-córki”). Ta kompleksowość wiąże się z występowaniem tzw. efektów zewnętrznych i występowaniem ryzyka systemowego” (Görtz, 2013, s. 295).

Powyższe przykłady, rzucające światło na paradygmaty teoretyczne, dotyczą głównie kryzysu finansowego i gospodarczego, ponieważ jest on jedynym, o którym można powiedzieć, iż się zakończył. Jednakże wydaje się, że każdy z kryzysów, jakich doświadczyła Unia Europejska, w tym kryzys uchodźczy i imigracyjny, przesunął ją w kierunku paradygmatu międzyrządowego – zmuszając nawet najsilniejszych zwolenników federalizmu jako *finalité politique* Unii Europejskiej do zmiany podejścia do tej koncepcji (Faiola, Birnbaum, 2012, s. 85). Powyższa zmiana wynikała zarówno z osłabienia pozycji unijnych instytucji nie-międzyrządowych (stałe wzmacnianych do 2008 r.) (Marks, Hooge, Blank, 1996), jak również z konieczności szybkich działań państw bogatszych, które wspierają uboższe państwa członkowskie, zagrożone wszystkimi wyżej wymienionymi rodzajami kryzysów (Moravcsik, 2012, s. 58–68).

Powyższe teoretyczne podejścia do kryzysów przedstawiają podejście do ich przyczyn, a także możliwych sposobów ich przezwyciężania, wynika z nich jednak także pewien istotny wniosek, iż – niezależnie od rodzaju podejścia – dotychczasowe sytuacje kryzysowe w UE zaburzyły dotychczasową dynamikę integracji, przesuwając ją na kręte tory renacjonalizacji, subregionalizacji będącej *de facto* jednym ze sposobów poszukiwania możliwości realizacji interesów narodowych nie w ramach unijnych instytucji, a także pogłębiły zasadniczy kryzys w UE, jakim jest kryzys jej tożsamości, zamazujący obraz punktu wyjścia dla modernizacji Unii jako systemu, który jest w stanie efektywnie zarządzać kryzysami w przyszłości.

3. CZYM SĄ SUKCESY I PORAŹKI POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ?

Zanim dokonana zostanie tu analiza kwestii rozumienia sukcesów i porażek polskiej polityki europejskiej, warto krótko wskazać, iż mamy do czynienia z polityką europejską państwa członkowskiego: nowego (które wstąpiło do UE w 2004 r.), średniego (na 6. miejscu pod względem liczby ludności w UE), z historią komunistyczną i resentymentami wobec państw Europy Zachodniej, związanymi z poczuciem niewystarczającej pomocy Polsce w czasie II wojny światowej i po niej, z „traumą” transformacji, na którą Polska miała niewiele czasu i niemal żadnej możliwości uczenia się na własnych błędach, wreszcie z silnymi wpływami Kościoła katolickiego przy jednoczesnej słabości społeczeństwa obywatelskiego, niedoświadczonego we współistnieniu z aparatem państwowym w warunkach współpracy, wreszcie z silnie pro-

europiejskim społeczeństwem, przy jego stosunkowo dużej antyimigranckości i antyislamskości (Czarzasty, Owczarek, 2012, s. 24–28). Wszystkie powyższe cechy Polski jako państwa członkowskiego okazały się wtórne w stosunku do pewnej pragmatyczności podejścia do doraźnych korzyści, jakie polskie władze uznały za istotniejsze niż długofalowa wizja czy strategia realizacji polityki europejskiej z uwzględnieniem powyższych czynników. Przełożyło się to na przekonanie o konieczności tworzenia koalicji *ad hoc*, nie zaś trwałych, które zapewniały lepszą realizację interesów doraźnych (choćby efektywnych negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych UE, kwestii wschodniej czy poparcia priorytetów prezydencji), a także orientacji na mobilizację zasobów administracyjnych w obszarach doraźnej walki z kryzysami, jakie Polska napotykała w UE (będące jednocześnie istotnymi kryzysami samej UE).

W świetle dokumentów rządowych, analizujących osiągnięcia polskiej polityki europejskiej w pierwszych dziesięciu latach członkostwa, najistotniejszymi aspektami warunkującymi sukcesy i porażki tej polityki w momentach kryzysowych były następujące kwestie:

- 1) umiejętność realizacji interesu narodowego na forum unijnych instytucji w kontekście kryzysów;
- 2) realizacja wspólnotowej wizji integracji europejskiej, która w momentach kryzysowych zapobiegłaby podziałowi na Europę różnych prędkości (w szczególności dotyczy to kwestii braku waluty euro w Polsce w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego);
- 3) umiejętność przekonania krajów istotnych z perspektywy wspólnoty interesów do budowania koalicji wokół kwestii ważnych dla Polski;
- 4) realizacja celów instytucjonalnych Polski w warunkach integracji, w szczególności podniesienie zdolności administracyjnych, skuteczna prezydencja Polski w UE, zwiększenie efektywności koordynacji polityki europejskiej (*Polskie 10 lat*, s. 24–27).

Analiza poniżej wskaże, jak z wyzwaniem kryzysów w UE Polska radziła sobie w oparciu o powyższe kwestie. Tymczasem, wprowadzając, można by wyróżnić (m.in. w oparciu o wyniki badań jakościowych wśród przedstawicieli departamentów europejskich polskich ministerstw oraz o przytaczaną już tu analizę MSZ pierwszych 10 lat członkostwa) następujące sukcesy i porażki polskiej polityki europejskiej w obliczu kryzysów w UE.

Wśród sukcesów należy wyróżnić:

- 1) pozostanie państwem pierwszej kategorii w sensie istotności wpływu na politykę europejską w czasie kryzysów, mimo braku waluty euro;
- 2) efektywne negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013 oraz Wieloletnich Ram Finansowych mimo zmniejszenia środków finansowych UE oraz mimo kryzysu gospodarczego i pierwszych oznak kryzysu migracyjnego;
- 3) udział w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej, w szczególności w stosunku do Rosji i państw Partnerstwa Wschodniego;
- 4) udana polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej.

Wśród porażek polskiej polityki europejskiej w dobie kryzysu należałoby wskazać:

- 1) brak aktywnego udziału Polski w opracowywaniu traktatu z Lizbony;
- 2) niepowodzenie w kwestii popieranego przez Polskę sposobu głosowania w Radzie, który byłby z polskiej perspektywy korzystniejszy niż ten stosowany obecnie;

- 3) brak udziału polskiego przedstawiciela w porozumieniach mińskich;
- 4) brak aktywnego i długotrwałego udziału Polski w opracowywaniu planu naprawczego w kryzysie gospodarczym i walutowym w strefie euro i niepełne usunięcie zagrożenia podziału UE na dwie prędkości w oparciu o pozostawanie w Unii Gospodarczej i Walutowej;
- 5) operacyjne niedomagania Polski w kwestii efektywnej koordynacji polityki europejskiej w warunkach kryzysowych, głównie w obszarze transpozycji dyrektyw i komitologii.

Jednocześnie wydaje się, iż nie została sformułowana wyraźna, ponadpartyjna definicja polskiej racji stanu w kontekście członkostwa Polski w UE w warunkach kryzysowych, co spowodowało, iż wiele działań antykryzysowych w Polsce z perspektywy 2017 r. jest przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w Polsce ocenianych jako niewłaściwe oraz stanowiące podstawę narracji antyeuropejskiej. Co więcej, nie został w tym kontekście także określony paradygmat polskiego bezpieczeństwa w kontekście euroatlantyckim, co spowodowało, iż kryzysy najsilniej wpływające na kwestie bezpieczeństwa, stanowią dla Polski wyzwanie przezwyciężenia dylematu podwójnej lojalności wobec państw UE i USA w ramach NATO. Wbrew pozorom, dylemat ten nie jest jedynie związany z bezpieczeństwem, a w świetle polityki USA wobec Iranu, Korei Północnej, Chin, wreszcie samej UE może się okazać dla Polski czynnikiem izolującym w UE.

4. POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA WOBEC KRYZYSÓW

Spśród wskazanych wcześniej w niniejszym rozdziale przeglądzie teoretycznych podejść do kryzysów w UE, najistotniejsze z nich z perspektywy polskiej polityki europejskiej są niewątpliwie kryzys finansowy i gospodarczy, kryzys uchodźczy i problem z renacjonalizacją, a nawet radykalizacją postaw antyeuropejskich i wzrost populizmu. Kryzys dotyczący Konstytucji dla Europy stanowił już przedmiot wielu analiz, ponadto Polska uczestniczyła w procesie opracowywania Konstytucji w stopniu bardzo ograniczonym, a także z racji na ramy objętościowe niniejszej publikacji, opracowanie niniejsze będzie dotyczyło głównie polskiej polityki europejskiej w kontekście kryzysu gospodarczego z lat 2008–2013, kryzysu migracyjnego od 2012 r. oraz kryzysu związanego ze wzrostem znaczenia populistycznych i antyeuropejskich partii i ruchów w polityce państw Unii Europejskiej.

Kryzys finansowy, który pociągnął za sobą kryzys gospodarczy, obnażył konieczność modernizacji Unii Europejskiej oraz strefy euro. Ów przymus modernizacyjny w każdym z ujęć teoretycznych w obszarze integracji europejskiej stanowił wyzwanie zarówno dla Unii, jak i państw członkowskich w tym sensie, że zarówno państwa zostały zmuszone do zmian w swojej polityce finansowej i gospodarczej (w tym do zmian w swoim podejściu do członkostwa – np. państwa bałtyckie, które przyjęły walutę euro), jak i Unia Europejska musiała podjąć kroki zarządzania istniejącym kryzysem i przygotowania instrumentów do zapobiegania nowym. Należy wziąć pod uwagę, iż, jak piszą Stanisław Piocha i Kamila Radlińska: „W skali międzynarodowej w ramach działań antykryzysowych zaznaczają się tendencje do wzmocnienia nadzoru nad rynkami finansowymi, obejmujące propozycje nowych rozwiązań instytucjonalnych, transferów finansowych na rzecz sektorów szczególnie dotkniętych kryzysem,

działań długofalowych w perspektywie powrotu gospodarki światowej na ścieżkę wzrostu, wykorzystania warunków kryzysu dla przeprowadzenia korekty procesów gospodarczych w kierunku innowacyjności, efektywności energetycznej i zeroemisyjności” (Piocha, Radlińska, 2011, s. 73).

Wspomniane już w niniejszej analizie badanie Eurobarometru z 2012 r., czyli roku zakończenia kryzysu finansowego w Unii Europejskiej, wskazuje, iż respondenci w strefie euro (25%) częściej niż respondenci spoza strefy euro (20%) wymieniają Unię Europejską jako tę, która jest bardziej odpowiednia do zwalczenia kryzysu niż inne podmioty. Odwrotnie, rządy krajowe są wymieniane częściej poza strefą euro (27%, w porównaniu do 17% w strefie euro). Co ciekawe, z perspektywy analizy polskiej polityki europejskiej, najczęściej wskazań dla Unii Europejskiej jako najlepiej radzącej sobie z kryzysem (UE27 23%) odnotowano w Polsce (36%) oraz w Bułgarii, Luksemburgu i na Malcie (wszystkie 31%). W Polsce systematycznie następował od 2009 r. wzrost wskazań UE w tym kontekście. To o tyle ważne, że pokazuje kontekst działania polskiego rządu, który miał większą legitymację współpracy z Unią Europejską w zakresie działań antykryzysowych i z tej legitymacji skrupulatnie skorzystał (Standard Eurobarometer, 2012, s. 2–3).

“Nie ma wątpliwości, że kryzys gospodarczy był najważniejszym czynnikiem zmiany w ciągu pierwszych 10 lat członkostwa Polski w UE. Kryzys osłabił perspektywy rozwojowe i ukazał słabości strukturalne gospodarek dużej części krajów UE” (*Polskie 10 lat*, 2014, s. 24).

Według przyjętej w naukach ekonomicznych definicji, o kryzysie można mówić wówczas, kiedy następują: hamowanie inwestycji, ograniczenie dostępu do kredytów, ogłaszanie upadłości firm, zwiększenie bezrobocia, upadek części sektora bankowego, spowolnienie wymiany międzynarodowej, ograniczanie wpływów do budżetów państw bogatych, co może doprowadzić do spowolnienia tempa pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się, natomiast kiedy zjawiska te zaczynają się zmniejszać lub cofać, kryzys uznaje się za zakończony (Wague, 2009, s. 81–87). W zakresie wyrażenia „podejście Polski wobec kryzysu” mieści się zarówno strategia polskiego rządu wobec kryzysu (w listopadzie 2008 r. polski rząd przygotował Plan Stabilności i Rozwoju – wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego, który stanowił podstawę strategii), działania polskich najważniejszych instytucji finansowych z Narodowym Bankiem Polskim na czele, analizy ekonomistów i innego rodzaju ekspertów w zakresie możliwych reakcji na kryzys, stosunek polskiej opozycji do kryzysu i działań rządu, wreszcie podejście polskiego społeczeństwa do kwestii kryzysu i możliwości jego przezwyciężenia. Jak wskazują Piocha i Radlińska: „Polityka Banku Centralnego w zakresie stóp procentowych w całym horyzoncie czasowym była spójna, świadczy o tym stale prowadzona od 2000 r. liberalna polityka monetarna. Przemyślana polityka banku centralnego, aktywna polityka rządu, stabilne podstawy rozwoju spowodowały utrzymanie się pozytywnych tendencji mierników gospodarczych. Problemem dla polskiej gospodarki stał się i cały czas jest wybór strategii działania w polityce finansów publicznych – brak konsekwencji w polityce budżetowej, stale rosnące wydatki publiczne przy spowolnieniu gospodarczym prowadziły do osłabienia gospodarczego” (Piocha, Radlińska, 2011, s. 78).

Kontekstem dla badania podejścia państwa polskiego do kryzysu gospodarczego w UE, będącego częścią kryzysu ogólnoswiatowego, są zarówno uwarunkowania poja-

wienia się kryzysu w Polsce, jego przebieg (w tym najważniejsze wskaźniki) w Polsce i innych krajach UE, wreszcie jego konsekwencje. O głównym uwarunkowaniu sytuacji kryzysowej w strefie euro Tomas Grosse pisze: „centralizacja polityki monetarnej na szczeblu unijnym przy jednoczesnej decentralizacji polityk fiskalnych w państwach członkowskich stanowiły uwarunkowanie dodatkowo ograniczające możliwość odpowiedniego reagowania na sytuację kryzysową w strefie euro” (Grosse, 2009, s. 48–67). Fakt pozostawiania Polski poza strefą euro był zatem zasadniczym czynnikiem wyboru strategii antykryzysowej przez polski rząd, a także jednym z uwarunkowań łagodzących przebieg kryzysu gospodarczego w Polsce. Pomimo, iż z perspektywy ekonomicznej, uwarunkowanie to było korzystne, pozbawiło jednak Polskę bezpośredniego wpływu na podejmowanie decyzji w ramach najważniejszego ciała decydującego w kwestiach unijnych narzędzi reagowania na kryzys, mianowicie eurogrupy. Innymi słowy, kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej, stanowiący część kryzysu globalnego, zmusił polski rząd do podjęcia odpowiednich kroków zaradczych zarówno w perspektywie krajowej, jak i europejskiej (wykorzystanie narzędzi dostępnych państwom spoza strefy euro). Wydaje się, że państwu polskiemu udało się przezwyciężyć kryzys w szczególności dzięki przewartościowaniu polskiej waluty (proces ten odbył się w sposób naturalny jako reakcja rynków na kryzys) oraz efektywnej polityce antykryzysowej rządu. Nie bez znaczenia były także czynniki warunkujące polską sytuację gospodarczą: rozmiary rynku wewnętrznego, względnie zdywersyfikowana struktura eksportu, jak również relatywnie niewielkie uzależnienie podmiotów krajowych od zewnętrznych źródeł finansowania¹. Za łagodniejszy niż w innych państwach przebieg kryzysu zapłaciliśmy jednak naszym wpływem na decyzje gospodarcze w Unii Europejskiej – ograniczonym z racji na pozostawianie Polski poza strefą euro. Innymi słowy, wybór strategii maksymalnego udziału w działaniach antykryzysowych mimo nieuczestniczenia w unii walutowej (pomimo konsekwencji w postaci kosztów) wydają się być sukcesem polskiej polityki europejskiej w warunkach kryzysu finansowego i gospodarczego. Pozytywne skutki posiadania własnej waluty wpłynęły jednak na opinię publiczną i zwiększenie krytycyzmu wobec przyjęcia euro, co było zjawiskiem dokładnie odwrotnym do tego, jakie miało miejsce w państwach strefy euro, w których poparcie dla wspólnej waluty znacząco zwiększyło się po kryzysie (Eurobarometr, 2014, s. 4). Pozytywna postawa wobec waluty euro wynosiła w 2014 r. 67% w strefie euro, przy czym na Litwie zwiększyła się w porównaniu z rokiem poprzednim o 13 pkt, a na Łotwie o 6 pkt (Eurobarometr, 2014, s. 1).

Polska przyjęła w obliczu kryzysu w strefie euro stanowisko prointegracyjne, postulując zwiększenie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich. W trakcie polskiej prezydencji doszło m.in. do przyjęcia tzw. „sześciopaku”, czyli zestawu sześciu aktów prawnych wzmacniających zarządzanie gospodarcze w UE, a także ustanawiających mechanizmy nadzoru nad polityką budżetową państw strefy euro (*Przewodnictwo Polski*, 2012).

W interesie strony polskiej było włączenie w działania koordynacyjne wszystkich państw członkowskich zobligowanych do przyjęcia wspólnej waluty w przyszłości. Celem tych starań było uniknięcie podziału na kraje strefy euro, jako awangardę two-

¹ Por.: M. Konopczak, R. Sieradzki, M. Wiernicki, *Kryzys na światowych rynkach finansowych – wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego*, „Bank i Kredyt” 2010, nr 41(6), s. 68.

rzącą nowe ramy integracji gospodarczej, oraz pozostałe państwa, znajdujące się poza unią walutową i skazane na działania dostosowawcze. Starania podjęte w ramach realizacji obszaru priorytetowego „Integracja europejska jako źródło wzrostu” dotyczyły ponadto pogłębiania koordynacji w ramach rynku wewnętrznego. Dobrym przykładem może być sfinalizowanie dyskusji nad systemem jednolitej ochrony patentowej w Unii oraz zainicjowanie rozmów na temat ułatwień przy zawieraniu transgranicznych umów sprzedaży online (Chruściel, Kloc, 2013, s. 101).

Z perspektywy wyników wyborów do polskiego parlamentu, które odbyły się jesienią 2011 r., należałoby wyciągnąć wniosek, iż ani uwarunkowania ani zakres kryzysu nie doprowadziły do wybrania przez polskie społeczeństwo opcji postulowanej przez partie opozycyjne, czyli jeszcze większej orientacji na międzyrządowość i zakwestionowanie niektórych instrumentów integracji (największa polska partia opozycyjna popierała premiera Węgier, którego działania świadczyły o podważaniu części wartości integracji i chęci wycofania się z niektórych obszarów integracji europejskiej). Drugie z rządu wygranie wyborów parlamentarnych przez Platformę Obywatelską stanowiło dowód wsparcia obywateli dla kontynuacji obranej w 2008 i 2009 r. strategii rządu walki z kryzysem. Jednocześnie jednak polskie społeczeństwo wyrażało coraz mniej poparcie dla wejścia Polski do strefy euro, co stanowi namacalny dowód na to, że w posiadaniu odrębnej waluty, a nie tylko w działaniach rządu polscy obywatele upatrywali łagodzenie skutków kryzysu.

Jeśli chodzi o polskie instytucje finansowe, to Narodowy Bank Polski był najważniejszą instytucją, która wsparła rząd w opracowywaniu instrumentów działań antykryzysowych. Ponadto, to właśnie Narodowy Bank Polski opracował w 2009 dokument, pt.: „Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego”, wskazując na przyczyny, pewne elementy przebiegu i możliwe scenariusze rozwoju kryzysu gospodarczego, w jakim znalazła się Polska. NBP wskazał uzasadnienie dla coraz bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej rządu, podkreślając także zasadność kierunku antykryzysowych działań rządu. Polskie instytucje, z racji na globalny charakter powiązań finansowych i gospodarczych, nie wychodziły poza wytyczne instytucji różnych szczebli europejskich czy globalnych (np. w ramach dokumentu: Strategiczna odpowiedź OECD na globalny kryzys finansowy i gospodarczy: wkład w globalne wysiłki (OECD, 2008).

Na poziomie instytucjonalnym i prawnym (ale też aksjologicznym) Polska potwierdziła konieczność zastosowania zasady solidarności wobec sytuacji kryzysowych, jednocześnie za pomocą środków dyplomatycznych, wskazując wizję roli poszczególnych państw członkowskich UE w rozwiązaniu kryzysu (np. tzw. mowa berlińska Radosława Sikorskiego). Do realizacji swoich założeń przezwyciężania kryzysu w UE Polska wykorzystała także narzędzia w ramach koordynacji, w szczególności prezydencję w UE i udział w Radzie Europejskiej, wykorzystała także narzędzia wpływu na ekonomiczną politykę krajową, opracowując tzw. pakiet antykryzysowy, w ramach którego znalazły się akty prawne wspierające rodzimą przedsiębiorczość, dofinansowujące niektóre obszary gospodarki, łagodzące skutki kryzysu najbardziej dotkniętym nim grupom. Niewątpliwie należy to uznać za sukces polskiej polityki europejskiej w okresach kryzysowych (Mieñkowska-Norkiene, 2015, s. 307–330).

W przypadku polskiego podejścia do kryzysu gospodarczego można mówić, że było ono dwojakie, mianowicie po pierwsze, dotyczyło chęci uzyskania jak największego wpływu na decyzje związane z działaniem antykryzysowym na poziomie eu-

ropejskim, a po drugie, opierało się na podejmowaniu szeregu decyzji dotyczących walki z kryzysem na poziomie krajowym. Jeśli chodzi o wpływ na decyzje europejskie, należy zwrócić uwagę na fakt, iż polski rząd stosunkowo aktywnie uczestniczył w opracowywaniu działań antykryzysowych w ramach Rady Europejskiej oraz Rady, przy czym napotkał na istotne ograniczenie w postaci niemożności udziału w podejmowaniu decyzji w ramach Eurogrupy z racji na pozostawanie poza strefą euro. Pomimo starań, polskiemu ministrowi finansów nie udało się przekonać przedstawicieli państw strefy euro, by wyrazili zgodę na uczestnictwo w jakimkolwiek sposób państw spoza strefy euro, a przynajmniej Polski (w okresie prezydencji litewskiej, przedstawiciel tego kraju miał możliwość biernego udziału w obradach państw strefy euro). W istocie należy zwrócić uwagę, iż w ramach eurogrupy, to Niemcy były państwem nadającym ton obradom, proponującym rozwiązania antykryzysowe, określającym możliwe ramy dalszych działań dyscyplinujących kraje posiadające wspólną walutę („The Economist”, 2010). Stąd choćby nieprzychylnie nastawienie greckiego społeczeństwa wobec niemieckiej kanclerz, utożsamianej z rzeczywistym ośrodkiem decyzyjnym strefy euro.

Niemal każdy bodziec wychodzący z Niemiec w kontekście działań antykryzysowych był przez Polskę rozpatrywany w kontekście możliwego podziału UE na różne prędkości, czemu Polska od początku stanowczo się sprzeciwiała (z zastrzeżeniem, iż ewentualnie mogłaby zaakceptować uczestniczenie w UE większej prędkości, co jednak było wątpliwe bez wspólnej waluty). T. G. Grosse wskazuje, iż w 2012 r. drogi Francji i Niemiec w kontekście działań antykryzysowych w strefie euro się rozeszły i utworzyły się dwa obozy o różnych pomysłach na naprawę sytuacji w strefie. Jeden obóz miał być skupiony wokół Niemiec i składać się z bogatych państw eurolandu, drugi zaś gromadził kilka państw wokół Francji (m.in. kraje boleśniej dotknięte przez kryzys, jak Hiszpania, Grecja, Portugalia). Nietrudno się domyśleć, iż ten drugi obóz zakładał mniejszą dyscyplinę i „zaciskanie pasa”, a postulował raczej działania pro-wzrostowe (Grosse, 2012, s. 2). Polska w kontekście powyższego podziału pozostała z boku, jednakże w debacie publicznej polskie władze opowiadały się raczej za wariantem niemieckim.

Polska strategia wobec udziału w mechanizmach antykryzysowych UE bazowała na racjonalnym podejściu, opartym na świadomości nieuchronności przystąpienia do strefy euro w kilkuletniej perspektywie, ale też na przemyślanej strategii korzystania do maksimum z faktu pozostawania poza strefą w planowaniu krajowych działań antykryzysowych. Jednocześnie Polska stara się pokazywać współodpowiedzialność za sytuację w Unii Europejskiej poprzez udział w większości mechanizmów antykryzysowych i ambitne dążenie do udziału w podejmowaniu decyzji w gremiach w ramach strefy euro (w tym przypadku z różnym skutkiem).

Dość nagle nadejście kryzysu finansowego, a następnie gospodarczego w 2008 roku nie zmieniło zasadniczo podstaw prawnych mechanizmów implementacji europejskich polityk w państwach członkowskich (zarówno z perspektywy prawa europejskiego, jak i prawa państw członkowskich, regulującego kwestie koordynacji polityk UE), natomiast zmieniło nieco zasady wdrażania kilku polityk szczególnie wpływających na ich wzrost gospodarczy (np. polityka spójności, jednolity rynek). Ponadto, w szczególności w obszarach, które w największym stopniu związane były z kryzysem oraz środkami naprawczymi, jakie podejmowane były na poziomie eu-

ropejskim, czyli, m.in. w zakresie polityki fiskalnej, regulacji działalności banków, polityki związanej z realizacją kryteriów konwergencji, prawo europejskie było tworzone stosunkowo szybko, dość krótkie były także terminy określone na wdrożenie europejskich aktów prawnych w tych obszarach (przykładowo od 1 do 15 miesięcy na wdrożenie dyrektyw). To spowodowało, iż państwowi członkowskim, w tym Polsce, trudno było dochować terminów transpozycji dyrektyw, a następnie pełnego wdrożenia instrumentów walki z kryzysem określonych w dokumentach europejskiego prawa. Co więcej, brak wystarczającego doświadczenia Polski w zakresie realizacji swoich interesów w ramach procedur komitetowych (komitologicznych oraz związanych z tworzeniem aktów delegowanych), powoduje, iż w okresie kryzysu Polska ma mniejsze szanse niż bardziej doświadczone kraje w realnym wpływie na konkretne rozwiązania w zakresie instrumentów przyspieszających albo opóźniających proces wychodzenia z kryzysu. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż wśród polskiej kadry urzędniczej zorientowanej w tematyce unijnej oraz bezpośrednio uczestniczącej w realizacji polityki europejskiej następuje duża rotacja, brak jest opracowanych systemów przekazywania informacji i szkolenia nowych urzędników, brakuje dobrego zorientowania się w procesie przygotowywania projektów aktów prawnych na poziomie Komisji Europejskiej, co jest kluczowe, by mieć wpływ na proces tworzenia europejskiego prawa na wczesnych jego etapach, kiedy jest większa szansa na blokowanie decyzji niekorzystnych, a forsowanie zgodnych z polskim interesem. Ponadto, Polska jako kraj pozostający poza strefą euro i korzystający z tego powodu także z innych instrumentów walki z kryzysem, stała się jednym z krajów, które miały największe problemy z czasowym wdrażaniem europejskiego prawa. Analiza rocznych sprawozdań Komisji Europejskiej z kontroli stosowania prawa UE sprzed kryzysu, z czasu, gdy na różnych poziomach systemu politycznego UE podejmowano działania antykryzysowe oraz z okresu wychodzenia z kryzysu pokazuje, iż w nieznacznym stopniu zmniejszyła się efektywność transpozycji dyrektyw w Polsce (ale także dużej części pozostałych państw członkowskich), co może mieć związek z dwiema zasadniczymi kwestiami: po pierwsze, dużo krótszymi, zazwyczaj kilkumiesięcznymi, okresami przewidzianymi na transpozycję dyrektyw tzw. „antykryzysowych”, a po drugie z wykorzystaniem instrumentów walki z kryzysem na poziomie krajowym, które nie zawsze są zgodne z prawem unijnym, które państwa muszą wdrożyć (COM, 2012). Przykładem może być tu transpozycja dyrektyw związanych z obszarami transportu, ochrony środowiska, podatków i rynku wewnętrznego. Kwestie środowiska oraz podatków stały się obszarami opóźnień we wdrażaniu prawa europejskiego na poziomie krajowym dopiero po wybuchu kryzysu – wcześniej problemy występowały w obszarach transportu, rynku wewnętrznego, ochrony zdrowia i kwestii konsumenckich (COM, 2011).

W początkowych latach kryzysu, w szczególności do 2010 r., we wszystkich państwach członkowskich dochodziło do opóźnień w transpozycji dyrektyw, w związku z czym trudno mówić o Polsce w tamtym okresie jako państwie członkowskim wyjątkowo „ociągającym się” lub mało efektywnym w zakresie wdrażania europejskiego prawa. Co więcej, opóźnienia były związane najprawdopodobniej z krótkimi okresami przewidzianymi na implementację dyrektyw. Jednakże od 2011 roku Polska, obok Belgii, staje się państwem o największych opóźnieniach w transpozycji dyrektyw oraz największej liczbie spraw związanych z uchybieniami w realizacji

zobowiązań². Co prawda jedną z najważniejszych dyrektyw, z transpozycją której miały problemy aż 23 kraje UE, była tzw. dyrektywa zbiorcza, czyli dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany kilku dyrektyw w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, a zatem dyrektywa wymagająca wielu zmian na poziomie krajowym, związanych ze środkami antykryzysowymi, jednakże w większości pozostałych przypadków opóźnienia Polski były związane z dużymi obciążeniami zarówno finansowymi, jak i legislacyjnymi oraz administracyjnymi.

Pomimo, iż Polska nie należy do strefy euro, w 2012 roku polski Sejm przyjął ustawę o Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym, a w 2013 r. polski Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności tej ustawy z polską Konstytucją. Polska przyjęła także wiele rozwiązań zarówno sugerowanych przez Unię Europejską jako właściwe, choć pozostawione decyzji państw członkowskich (np. w zakresie ochrony społecznej grup najbardziej dotkniętych kryzysem), jak i rozwiązania nakazane prawem europejskim (poza wyjątkami dotyczącymi nieimplementowanych dyrektyw, opisanymi w jednym z pozostałych rozdziałów niniejszego artykułu), przykładowo w zakresie jednolitego rynku czy polityki fiskalnej, co więcej, Polska wciąż ma wpływ na decyzje w zakresie dalszych środków antykryzysowych, np. dyrektywy regulującej kolejność ponoszenia zobowiązań banków w przypadku upadłości. Dzięki temu powinno obniżyć się prawdopodobieństwo wystąpienia konieczności bailoutu („Gazeta Prawna”, 2014).

Jeśli chodzi o wdrażanie konkretnych polityk sektorowych, warto także zwrócić uwagę na takie polityki, jak:

- a) wspierana przez Unię Europejską polityka preferencji wobec firm, które specjalizują się w nowoczesnych technologiach (w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa) i/lub są innowacyjne, a którą Polska wdrożyła za pomocą narzędzi preferencyjnego rozliczania podatkowego wydatków na badania i rozwój;
- b) politykę wsparcia budownictwa i mieszkalnictwa z wykorzystaniem europejskich funduszy, ale także za pomocą specjalnych programów (np. Rodzina na swoim);
- c) wzmocnienie partnerstwa publiczno-prywatnego i in. (NBP, 2009, s. 80–83).

Nad ciągłym koordynowaniem zmian niezbędnych do bardziej efektywnego reagowania na kryzys w kontekście implementacji polityki spójności został w Polsce powołany w 2008 r. Zespół do spraw uproszczeń systemu wdrażania środków funduszy Unii Europejskiej, a obecnie, z racji na połączenie Ministerstw Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, nowa minister w lepiej skoordynowany sposób może reagować na wyzwania pokryzysowe, na przykład spowolnione wydatki infrastrukturalne (Mieñkowska-Norkiene, 2015, s. 81–82). Ponadto, w 2013 r. została przyjęta Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (SIEG), która jest jedną z dziewięciu strategii zintegrowanych, realizujących zapisy średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020. Strategia ta ma, co bardzo ważne, orientować się na działania doraźne antykryzysowe, ale także długofalowe, które uniezależnią Polskę

² Por.: COM(2013) 726 final, 30. *Sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za 2012 r.)*, Bruksela, dnia 22.10.2013.

gospodarkę od funduszy europejskich i pozwolą na jej rozwój po ustaniu finansowania w ramach funduszy strukturalnych (Dynamiczna Polska, 2013, s. 4).

Komitologia, nawet po jej reformie z 2006 r. i po zmianach, jakie stały się udziałem tej procedury na mocy traktatu z Lizbony (głównie zwiększających prerogatywy Komisji Europejskiej w jej zakresie³), miała duże znaczenie z perspektywy efektywności i szybkości przyjmowanych w dobie kryzysu rozwiązań dla państw europejskich. Przykładowo można domniemywać, iż bogatsze państwa UE, zwyczajowo sprzedające pakiety emisji dwutlenku węgla państwom wysokoemisyjnym – z reguły biedniejszym, w dobie kryzysu optowały za tzw. backloadingiem, czyli ograniczeniem liczby pakietów dwutlenku węgla na europejskim rynku, w celu podniesienia ich ceny. Ponieważ backloading był przedmiotem komitologii, te państwa, w tym Polska, które były słabiej przygotowane na obronę swoich interesów w ramach tej nieprzejrzystej, podlegającej trudnym do jednoznacznego zidentyfikowania wpływom lobbystów, państw członkowskich i urzędników Komisji Europejskiej procedury, znalazły się w trudnym położeniu, uniemożliwiającym właściwie zablokowanie niekorzystnych dla nich rozwiązań. W efekcie, na przykładzie backloadingu, ale także innych decyzji znaczących w okresie kryzysu, a związanych z wdrażaniem polityk unijnych z wykorzystaniem procedur komitetowych, Polska wzmocniła swoje zasoby ludzkie oraz procedury przygotowań do udziału w komitologii (głównie poprzez wzmocnienie koordynacji między przedstawicielami poszczególnych ministerstw, zwiększenie udziału ekspertów w przygotowaniu polskich stanowisk, lepszej komunikacji z przedstawicielami innych państw członkowskich i urzędnikami Komisji Europejskiej).

5. ZAKOŃCZENIE

Podsumowując wyniki badania polskiej polityki europejskiej w kontekście kryzysów, należy zwrócić uwagę, iż jej reaktywność i doraźność stanowiła tu atut, który może jednak być sporym minusem w sytuacji, kiedy należy orientować się na długofalowe planowanie członkostwa. Powoduje to, iż bilans sukcesów i porażek polskiej polityki europejskiej głównie w kontekście kryzysu gospodarczego lat 2008–2012 wskazuje na przewagę tych pierwszych. Co więcej, wspólnotowe podejście do kwestii przezwyciężania kryzysów, w szczególności kryzysu finansowego i gospodarczego, spowodowało, iż Polska miała większy udział w unijnych decyzjach antykryzysowych, niż wskazywałoby na to jej położenie poza strefą euro. Niewątpliwie do wzmocnienia dobrego wizerunku Polski jako odpowiedzialnego i efektywnego państwa członkowskiego UE, które może mieć znaczenie w zapobieganiu kolejnym kryzysom, przyczyniła się sprawna polska prezydencja z 2011 r., która przypadła na okres kryzysu, ale okazała się sukcesem.

Streszczenie

Niniejsza analiza obejmuje zagadnienia związane z polską polityką europejską w kontekście kryzysów Unii Europejskiej, przy czym – ponieważ dotyczy okresu 2004–2014 – w największym stopniu obejmuje kryzys finansowy i gospodarczy. W badaniu podjęta zostaje próba analizy teore-

³ Por. ibidem, s. 62–67.

tycznej warunków kryzysowych i polityki antykryzysowej państw członkowskich, a także próba odpowiedzi na pytania badawcze o to, które działania antykryzysowe można uznać za sukcesy, a które za porażki, przy wyraźnym określeniu kontekstu – zarówno polskiego, jak i europejskiego – kroków polskich władz na rzecz wyjścia z kryzysu (bo głównie o działania władz w analizie chodzi). Założeniem kluczowym jest kwestia znaczenia braku przynależności Polski do strefy euro dla działań antykryzysowych w kryzysie gospodarczym, ale także dla kontekstu, w jakim polski rząd kryzysem zarządzał. Jednocześnie pozostawanie poza strefą euro może się okazać główną przeszkodą w udziale Polski w walce z kryzysem tożsamościowym Unii Europejskiej i jej dogłębnej reformie. Sukcesy i porażki polskiej polityki europejskiej w warunkach kryzysu pokazują, iż pewna reaktywność polskiej polityki wówczas z jednej strony, a świadomość konieczności współkształtowania jej na poziomie europejskim, postawiły Polskę wśród krajów o dużym potencjale kształtowania przyszłości UE pod warunkiem wykazania woli politycznej przyjęcia waluty euro, współpracy z największymi państwami UE posiadającymi wspólną walutę i uwspólnotowionymi instytucjami, oraz zwiększenia zasobów administracyjnych na rzecz bardziej efektywnego koordynowania europejskich polityk, nie zaś tylko wytyczania doraźnych celów (jak choćby jak największy udział w korzystaniu z funduszy strukturalnych), co się Polsce jednak stosunkowo dobrze udawało.

Słowa kluczowe: kryzysy w Unii Europejskiej, międzyrządowość, polityka europejska państwa członkowskiego, multi-level governance, kryzys gospodarczy

Successes and failures of Poland's European policy in the context of the EU crises

Summary

This analysis covers issues related to Polish European policy in the context of the European Union crises, however – since it concerns the period 2004–2014 – it covers mainly the financial and economic crisis. The study attempts to both theoretically analyze the crisis conditions and anti-crisis policy of the Member States as well as answer research questions about the successful and unsuccessful anti-crisis measures. The contexts is here both Polish as well as European, and it refers to steps of Polish authorities to overcome the crisis. The key assumption is the significance of the lack of Poland's membership in the eurozone for anti-crisis measures in the economic crisis, but also for the context in which the Polish government managed the crisis. At the same time, remaining outside the eurozone may turn out to be a major obstacle to Poland's participation in the fight against the European Union's identity crisis and its in-depth reform. The successes and failures of Polish European policy in the context of the crises show that a certain reactivity of the Polish European policy during the crisis on the one hand and awareness of the need to co-shape it at the European level put Poland among countries with great potential to shape the future of the EU. It is possible, however, only under the condition of demonstrating the political will to adopt the euro, cooperate with the largest EU countries with common currency and unified institutions, and increase administrative resources for more efficient coordination of the European policy. Setting ad hoc goals of the Polish European policy (such as the largest share in the use of structural funds) is not enough, any more, despite the fact that during the crisis it seemed to be quite an efficient strategy of Poland.

Keywords: crises in the European Union, intergovernmentalism, european policy of the Member State, Multi-level Governance, economic crisis

Rozdział X.

STOSUNEK PARTII POLITYCZNYCH DO POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014

1. WSTĘP. CEL I RAMY ANALITYCZNE

Celem niniejszego rozdziału będzie analiza stosunku polskich partii politycznych do polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Jednakże niniejsza część będzie miała charakter syntetyczny, ze względu na znaczną obszerność materiału badawczego, a z drugiej strony, na założenie będące podstawą niniejszej części, iż poglądy partii politycznych, są tylko pewnym elementem szerszej całości dotyczącej polskiej polityki europejskiej. Stąd konieczność zaprezentowania generalnych koncepcji polskich partii politycznych w stosunku do polskiej polityki europejskiej.

Co należy podkreślić na wstępie, przedmiotowa analiza nie będzie odnosiła się do stosunku polskich partii politycznych do celów istnienia i sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej i jej polityk, ale właśnie do ich stosunku do polityki europejskiej prowadzonej w danym momencie przez polskie władze. W praktyce więc dominującym materiałem badawczym będą stanowiska poszczególnych partii prezentowane przy okazji dyskusji o polskiej polityce zagranicznej, w części odnoszącej się do wsparcia albo krytycznej oceny polskiej polityki europejskiej. Materiał badawczy stanowić będą także dokumenty partyjne, a także ewentualne oświadczenia czy wywiady wygłaszane przy innych okazjach przez przedstawicieli partii politycznych.

Ze względu na ograniczone ramy prowadzonego badania, przedmiotem analizy będzie tylko stosunek partii parlamentarnych do polskiej polityki europejskiej. Prowadzona analiza zostanie skoncentrowana wokół kilku zasadniczych kwestii i celów polskiej polityki europejskiej, gdyż nie jest koniecznym odtworzenie całego spektrum poglądów partii politycznych na poszczególne kwestie składające się na polską politykę europejską w latach 2004–2014, tak aby móc w sposób syntetyczny uchwycić ich stosunek do prowadzonej przez Polskę polityki na forum UE.

W dalszej kolejności nastąpi analiza poglądów poszczególnych partii politycznych. Zaproponowana kolejność związana jest z uznaniem znaczenia, jakie poszczególne partie odgrywały w analizowanym dziesięcioletnim okresie na polskiej scenie politycznej.

Do 2004 roku, a więc aż do momentu rozszerzenia, polskie partie polityczne wypowiadały się przede wszystkim co do istoty członkostwa Polski w Unii Europejskiej (Marcinkowski, 2014, s. 10 i nast.). Określając czy jest to cel pożądaný, z perspektywy ich programów oraz reprezentowanych wyborców, czy ewentualnie należy go odrzucić i poszukiwać innego usytuowania Polski w postzimnowojennym świecie. Po drugie, elementem dyskutowanym przez partie i często spornym było tempo toczących się negocjacji akcesyjnych oraz ich zakres merytoryczny i proponowane rozwiązania pro-

blemowych kwestii. Szczególnie silne napięcia i emocje towarzyszyły dyskusji o możliwych okresach przejściowych, w tym odnośnie prawa zakupu ziemi przez obywateli UE w Polsce oraz modelu finansowania dopłat w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Kwestią zasadniczą był także poziom ogólnych transferów do Polski w ramach polityki regionalnej i spójności oraz powiązany z tym poziom wpłat Polski do budżetu UE.

Praktycznie do 2001 roku w parlamencie nie były reprezentowane siły polityczne, które kwestionowałyby konieczność integracji Polski z Unią Europejską. Co więc szczególnie ciekawe, iż tuż przed zakończeniem samych negocjacji akcesyjnych, przed referendum, a następnie członkostwem, powyższa sytuacja uległa zmianie. Przy czym, ponieważ traktowano Ligę Polskich Rodzin czy Samoobronę jako partie skrajne, umożliwiało to nadal uznawanie, że pomiędzy głównymi siłami politycznymi w kraju, jest konsensus odnoszący się do członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Przełomowość roku 2005 przyniosła złamanie konsensusu międzypartyjnego, co do oceny i wsparcia polskiego członkostwa w Unii Europejskiej pośród głównych aktorów na polskiej scenie politycznej. Co prawda już wcześniej, przez wiele lat przedstawiciele Prawa i Sprawiedliwości podkreślali swój realistyczny, ale nie sceptyczny, stosunek do Unii Europejskiej. Jednakże od pewnego momentu następowała powolna ewolucja polegająca na coraz poważniejszym kontestowaniu kierunku procesu integracji europejskiej, a tym samym w jakiejś części, także polskiej polityki europejskiej. Można oczywiście na ów proces spojrzeć, z odwrotnej perspektywy, czyli stwierdzić, iż poglądy PiS na politykę europejską były niezmiennie, a to postępy integracji europejskiej, powodowały, iż w rzeczywistości retoryka ulegała zaostrzeniu, jako odpowiedź na zachodzące zmiany.

2. POLSKIE PARTIE POLITYCZNE WOBEC POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ 2004–2014

2.1. Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej

Dla Platformy Obywatelskiej generalnie polityka zagraniczna, ale w szczególności polityka europejska, z zasady miała mieć u swoich podstaw konflikt polityczny, w ramach którego polska racja stanu miała się dopiero wykuwać, także w aspekcie prowadzonej polityki europejskiej. W ocenie tej partii, błędnym było idealistyczne założenie o powszechnej zgodzie, co do pryncypiów polskiej polityki europejskiej (Stenogram, 2005), która rzekomo miała panować w okresie rozszerzenia. Powyższe stanowisko należy odczytywać, jako element prowadzonej ówczesnie już kampanii wyborczej, w której miało dość do walki o władzę w Polsce pomiędzy Platformą Obywatelską oraz Prawem i Sprawiedliwością. Ówczesne słowa przywódcy PO Donalda Tuska, należy przede wszystkim traktować, jako próbę pozycjonowania się w polityce europejskiej do jednak bardziej krytycznej w stosunku do UE partii pod przywództwem Jarosława i Lecha Kaczyńskich.

Ważnym elementem oceny polskiej polityki europejskiej przez Platformę Obywatelską były relacje w trójkącie Polska–Rosja–Unia Europejska. W tym szczególnych przypadkach uznawano, że właśnie politykę europejską należy kreować i prowadzić

w taki sposób, aby w praktyce relacje polsko-rosyjskie było współkształtowane z wykorzystaniem naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Wskazywano, iż jest to instrument zapewniający skuteczną realizację polskiej polityki w stosunku do Federacji Rosyjskiej. Jako konkretny przykład aplikacji tej zasady wskazywano bezpieczeństwo energetyczne, natomiast w pewnym stopniu nierealistycznym stanowiskiem było uznanie zasadniczej sprawczości polskich działań na forum Unii Europejskiej w tej kwestii. W tym kontekście pojawia się pewien element krytyczny Platformy Obywatelskiej w stosunku do polityki europejskiej prowadzonej przez rząd SLD, a odnoszący się do niewłaściwego pozycjonowaniu Polski w Unii Europejskiej w zakresie relacji unijno-rosyjskich. W konsekwencji, taki cel wyznaczono polskiej polityce europejskiej, czyli zaangażowanie Unii w budowę efektywnego bezpieczeństwa energetycznego dla Polski. W ocenie PO tylko poprzez współpracę w UE byłoby to możliwe. „Brak bezpieczeństwa energetycznego Polski oznacza – i to Polacy muszą mówić głośno i stanowczo – brak bezpieczeństwa energetycznego Europy” (Stenogram, 2005).

Jeszcze jako partia opozycyjna Platforma podkreślała wagę realistycznych, opartych na prawdzie relacji z Niemcami, jak wskazywano także w kontekście polityki europejskiej, wskazując, iż nie ma możliwości ułożenia podmiotowych stosunków bez dbania o prawidłowe naświetlanie kwestii historycznych (Stenogram, 2005).

Stanowisko Platformy w zakresie traktatu konstytucyjnego miało charakter niejednoznaczny. Po pierwsze, jak jasno PO wskazywała, w jej ocenie ten traktat w żaden sposób nie prowadzi do polepszenia pozycji Polskiej w systemie UE, a wręcz wyraźnie ją osłabia. Dlatego też, niewątpliwie w życie tego traktatu uznawano za wzmocnienie pozycji politycznej Polski. Po drugiej, jednak PO wskazywała na konieczność przeprowadzenia referendum, gdzie po rzeczowej dyskusji, a przede wszystkim wyjaśnieniu Polakom istoty wprowadzanych zmian mieli oni podjąć decyzję opartą na rzeczywistych przesłankach i ewentualnie zdecydować o zgodzie na ratyfikację. Takie działania należy uznać, za chęć swobodnego zrzućcia odpowiedzialności za ten ważny akt polityczny na obywateli, co w jakimś sensie pozwalało PO zachować wiarygodność w sytuacji prezentowania siebie, jako partii proeuropejskiej, gdy obiektywnie przyjęte rozwiązanie odnośnie głosowania w RUE osłabiałoby wpływy Polski.

Dla Platformy Obywatelskiej, w całej dyskusji dotyczącej traktatu konstytucyjnego, problematyczne były jednak słowa reprezentanta konserwatywnego skrzydła tej partii Jana Rokity, który w słynnym emocjonalnym wystąpieniu zawołał „Nicea albo śmierć” (Rokita, 2004), rozumiejąc poprzez to konieczność utrzymania nicejskiego systemu głosowania w Radzie UE, jako warunku zgody Polski na reformy traktatowe. Z tego powodu, próba odejścia od tego co zostało w takim emocjonalnym stopniu zakreślone, w jakimś sensie jako oficjalna linia partii i jednocześnie poparcie traktatu konstytucyjnego, było w praktyce bardzo trudnym zadaniem politycznym.

Z drugiej jednak strony PO miała świadomość, iż reformy proponowane w traktacie są konieczne, dlatego też w pełni otwarte kontestowanie Traktatu nie było w interesie politycznym tej partii jako partii proeuropejskiej, opowiadającej się zdecydowanie za wsparciem polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, ale także wspierającej rozwiązania o charakterze profederacyjnym.

Znaczącym elementem prowadzonej polityki, na które zwracała uwagę Platforma, była konieczność budowania pozycji Polski jako lidera regionalnego, gdyż takie kształtowanie polityki regionalnej, miało przynosić wymierne korzyści w polityce eu-

ropejskiej. Natomiast rzeczywistość tych deklaracji została zweryfikowana w okresie rządów Platformy i PSL.

Stosunek PO do traktatu w 2005 roku był swoistą zapowiedzią polityki prowadzonej przez rząd Donalda Tuska od roku 2007. Podobnie zresztą jak zapowiedzią doktryny partyjnej w polityce europejskiej, polegającej mianowicie na staniu na poziomie deklaracji w obronie wartości europejskich i wsparciu dla Unii Europejskiej. Natomiast na poziomie rzeczywistych działań politycznych można było dostrzec bardziej pragmatyczne podejście do roli i pozycji Polski w Unii Europejskiej.

Ważnym było zwrócenie uwagi przez PO, iż nie można budować swojej alternatywy o charakterze wykluczającym współpracę w ramach UE ze współpracą z USA. Wskazywano, iż za wszelką cenę należy unikać takich sytuacji, ale przede wszystkim nie budować owej zgubnej alternatywy w polityce zagranicznej. Wskazywano, że jeśli Unia ma realizować zasadę solidarności w swoich działaniach, polskie zaangażowanie musi być oparte na idei wspólnotowości oraz zacieśnieniu współpracy w ramach WPZiB, w innym wypadku polska polityka staje się niewiarygodna. Wskazywano, iż wyznacznikiem, skutecznej polityki jest odpowiednie budowanie sojuszy, a nie tylko i wyłącznie prezentowanie pomysłów, obliczonych na poparcie wewnątrz krajowe, gdyż w takim przypadku buduje się obraz niewiarygodnego partnera (Stenogram, 2006).

Krytyka rządu mniejszościowego PiS była bardzo silna w roku 2006 w obszarze polityki europejskiej. Bronisław Komorowski mówił, „Panuje chaos organizacyjny – po czterech miesiącach działania rządu. Nadal nie wiadomo, który ośrodek – MSZ, UKIE czy Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – jest odpowiedzialny za politykę europejską. Wczesne zapowiedzi dotyczące demontażu UKIE doprowadziły zresztą do sytuacji zagrożenia wykonania zadań bieżących, związanych z naszym członkostwem w Unii Europejskiej” (Stenogram, 2006). Bez wątpienia krytyka, nawet jeśli uzasadniona, była efektem nieudanych negocjacji koalicyjnych i coraz większej przepaści pojawiającej się w polityce krajowej między PiS i PO.

Od samego początku Platforma Obywatelska bardzo mocno popierała integrację Ukrainy z Unią Europejską, jako element polskiej polityki europejskiej, przynajmniej na poziomie deklaracji politycznych, gdyż odbywało się to jednak trochę w oderwaniu od rzeczywistych uwarunkowań politycznych, w szczególności po stronie unijnej. Prócz tego, wzywano do wyciszenia pewnych emocjonalnych problemów w relacjach polsko-ukraińskich o podłożu historycznym, jako utrudniających kreowanie spójnej polskiej polityki na forum UE.

W okresie rządów koalicji PO–PSL partia była faktycznie wykonawcą polityki rządowej. To premier Donald Tusk wraz z Radosławem Sikorskim kreowali stosunek PO do polityki europejskiej. Platforma była partią opowiadającą się za prowadzeniem przewidywalnej, opartej na współpracy polityce na forum UE. Uznawano, iż nawet jeśli nie zawsze interesy Polski są zbieżne z interesami RFN, warto jednak ów sojusz utrzymywać i rozwijać (Stenogram, 2008; Stenogram, 2009).

2.2. Prawo i Sprawiedliwość

Stanowisko Prawa i Sprawiedliwości było zdecydowanie bardziej krytyczne, niż stanowisko PO, w stosunku do prowadzonej polityki europejskiej przez rząd SLD,

a więc w początkowej fazie członkostwa. W pierwszej kolejności należy podkreślić przełomowość członkostwa w UE w ocenie PiS, gdyż determinuje to konieczność poważnego i strategicznego potraktowania tego wyboru Polski o znaczeniu historycznym. PiS podkreśla wagę niepodległości w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej i że w żadnym przypadku akcesja tej niepodległości nie narusza, chociaż dochodzi do przekazania pewnych kompetencji suwerennych. Natomiast to co jest koniecznym w momencie wejścia do Unii Europejskiej to prowadzenie odważnej energicznej polityki tak, by wykorzystać szansę związaną z członkostwem (Kaczyński, 2004). Ważnym elementem polityki europejskiej miało być upowszechnianie wartości chrześcijańskich w Europie, gdyż jest to związane chociażby z uznaniem tradycji i odmienności narodowej. Natomiast wszelkie próby konstruowania narodu europejskiego nie są dopuszczalne, gdyż zagrażały by polskiej niepodległości i istnieniu samodzielnego narodu polskiego. Co ważne, jako element obrony narodowego interesu narodowego, podkreślano wagę weta, które było możliwe do stosowania w Unii Europejskiej, ale tylko w zakresie najważniejszych kwestii (Kaczyński, 2004).

Po pierwsze, wskazano na wyciszenie, a w praktyce zamknięcie, sporu o traktat konstytucyjny, na forum UE, w sytuacji gdy kwestia ta była najistotniejsza z perspektywy polskiej aktywności w Unii Europejskiej. Wskazywano, iż traktat jest niekorzystny zarówno dla Polski, jak i ryzykowny dla całej Wspólnoty Europejskiej. W opinii PiS traktat należało odrzucić także ze względu na osłabienie pozycji Europy w systemie międzynarodowym, gdyż jako twór o charakterze niepartnerskim, UE nie mogła być wiarygodnym i silnym członkiem wpływającym na kształt życia międzynarodowego. Dodatkowo wskazywano na to, iż traktat przekształcając UE w niepartnerską organizację, doprowadzi do zdominowania jej przez państwa, które nie mają właściwego poczucia więzi transatlantyckiej. Tym samym miało to skutkować osłabieniem zaangażowania USA w Europie, przede wszystkim w zakresie polityki bezpieczeństwa. Dodatkowo nowy traktat miał doprowadzić do przeładowania systemu unijnego rozwiązaniami o charakterze socjalnym, dławiąc jednocześnie wolność gospodarczą, w interesie bogatszych państw członkowskich. Zagrożeniem wynikającym z traktatu miało być także uchYLENIE suwerenności konstytucyjnej państw, poprzez uznanie prymatu prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym, także konstytucyjnym (Stenogram, 2005). Należy w tym miejscu jednak poczynić zastrzeżenie, że zgodnie z orzeczeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego w świetle polskiej Konstytucji nie można uznać prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym. Natomiast w kontekście samego traktatu konstytucyjnego, warto zwrócić tylko uwagę, iż wskazany zapis był w praktyce tylko potwierdzeniem wieloletniego stanowiska instytucji unijnych i samego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie uznania bezwzględnego prymatu prawa wspólnotowego nad konstytucjami państw członkowskich (Trybunał Konstytucyjny, 2005). Oprócz tego PiS podkreślał najbardziej kontrowersyjny problem, czyli zmiana systemu głosowania, a więc tym samym znaczne osłabienie pozycji Polski, określane jako niemożność w praktyce realizacji swoich interesów. Kolejnym obiektem krytyki było wprowadzenie ograniczenia wolności gospodarczej, poprzez ustanowienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich. W kontekście prowadzonej polityki europejskiej, wskazano także na błędne podążanie za wysiłkiem dyplomacji niemieckiej i francuskiej w celu polepszenia relacji z tymi państwami, natomiast jednocześnie wskazywano na brak jakiegokolwiek wizji odnośnie miejsca i roli Polski w Unii Europejskiej (Stenogram, 2005).

Odwołując się, tylko na marginesie, do generalnej wizji PiS w polskiej polityce europejskiej warto przywołać słowa Kazimierza Michała Ujazdowskiego: „my bronimy Europy partnerskiej, zachodniej, chrześcijańskiej i konkurencyjnej i jesteśmy przekonani, że bronimy Europy przyszłości przeciwko Europie defensywnej” (Stenogram, 2005).

PiS należał także do grupy polskich partii wskazujących, iż UE powinna być dla Polski, po sojuszu ze USA, drugim filarem bezpieczeństwa.

Zaostrzenie retoryki antyunijnej i coraz bardziej krytyczny stosunku do polskiej polityki europejskiej od 2007 roku ze strony Prawa i Sprawiedliwości (Staszczuk, 2016, s. 169 i nast.) należy tłumaczyć kilkoma kwestiami. Po pierwsze, pewne zmiany zachodziły już od roku 2006, kiedy premierem został Jarosław Kaczyński, a ministrem spraw zagranicznych Anna Fotyga. Doszło więc do zmiany władzy i koncepcji uprawiania polityki, co skutkowało tym, iż także w ramach PiS bardziej widoczne stały się koncepcje silniejszej krytyki w stosunku do działań Unii Europejskiej, czego naturalną konsekwencją było wezwanie do większej stanowczości w polskiej polityce europejskiej. Po drugie, rok 2007 to przegrana PiS w wyborach, a więc odpowiedzią na porażkę była częściowa radykalizacja spojrzenia na politykę europejską, gdyż umożliwiało to zwiększenie mobilizacji antyeuropejskiego elektoratu. Po trzecie, od 2007 roku nie ma już w parlamencie Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin, których zarówno część polityków, jak i część elektoratu zostały przejęte właśnie przez Prawo i Sprawiedliwość. Jednakże, ponieważ był to elektorat o charakterze nacjonalistycznym i antyeuropejskim, aby ten zabieg był możliwym koniecznym było zaostrzenie czy chociaż uwypuklenie krytycznego stosunku do Unii Europejskiej. Po czwarte, krytyka wzmogła się z „naturalnego” powodu, jakim była zmiana rządu, której konsekwencją była znacznie bardziej proeuropejska polityka, niż prowadzona wcześniej przez rząd zdominowany przez Prawo i Sprawiedliwość.

2.3. Sojusz Lewicy Demokratycznej

SLD od samego początku zwracało uwagę na sposób prowadzenia polityki na forum Unii Europejskiej, mianowicie uznawało, że w sytuacji zapewnienia „dobrego startu”, w momencie akcesji Polski do Unii Europejskiej, koniecznym jest podejmowanie wysiłku w celu wyjaśniania i reagowania na sytuacje czy sposoby zachowań naszych partnerów, które są efektem nierozumienia sytuacji, stanowiska i motywacji Polski na forum UE. Natomiast jako błąd wskazywano dążenie do uznania „kultu siły i głosu”, tupnięcia, które to miałyby mieć zdolność załatwienia czegokolwiek na forum Unii Europejskiej. Jak wskazał jeden z liderów tej partii – Józef Oleksy – nie jest to tryb, w którym działa się na forum UE. Jednocześnie wyraźnie zaznacza, że polskie władze powinny, w ramach prowadzonej polityki, właściwie przeanalizować system funkcjonowania Unii Europejskiej, gdyż SLD ma świadomość, że dobro Polski nie jest automatycznie zrealizowane w momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej. Należy natomiast o nie permanentnie zabiegać, dostrzegając, że w niektórych przypadkach silniejsze państwa, mają tendencję do dominowania nad słabszymi. Stąd chociażby konieczność grupowania się słabszych państw, w celu przeciwdziałania tego typu praktykom. Dlatego istotnym działaniem w polityce europejskiej powinno być do-

strzeżenie gry interesów narodowych, która codziennie odbywa się w Brukseli, a tym samym konieczność utrzymania permanentnego zaangażowania w relacje z partnerami (Stenogram, 2005).

Pierwszym szczególnym punktem swoistego sporu w polityce europejskiej był stosunek partii politycznych do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W przypadku SLD stanowisko było dość proste, a więc wsparcie ratyfikacji tego dokumentu, przy dostrzeganiu jego mankamentów. SLD twierdziło, iż trzeba traktować nasze zaangażowanie w Unii Europejskiej poważnie i nie ma powodu do przedłużania ratyfikacji tego traktatu. Jednocześnie ówczesnie największa partia parlamentarna zarzucała brak bezwarunkowego poparcia dla traktatu ze strony Platformy Obywatelskiej, która mianowała się partią proeuropejską. Był zarzut o kunktatorstwo i chęć rozgrywania, tego jakże trudnego problemu, w ramach polityki wewnętrznej w oczekiwaniu, że inne państwo członkowskie „utopi” ten Traktat. Najbardziej kontrowersyjną kwestią był oczywiście system głosowania w RUE, a więc odejście od systemu nicejskiego opartego na głosach ważonych na rzecz systemu podwójnej większości, w którym to pozycja Polski zostałaby znacznie pomniejszona. Jak wskazywał przedstawiciel partii rządzącej, tak przyjęte rozwiązanie przez niektóre partie opozycyjne (przede wszystkim PiS, ale w części także PO), było traktowane jako wręcz zdrada narodowa. Natomiast jak już wskazano w opinii Józefa Oleksego ratyfikacja tego traktatu przez Polskę miała być swoistym potwierdzeniem naszego zaangażowania jako nowego członka w budowanie Unii Europejskiej i swoistym testem wiarygodności dla Polski. Co ciekawe, konsensus pomiędzy partiami panował zasadniczo, co do sposobu ratyfikacji tego Traktatu, a więc gdyby nie doszło do problemów ratyfikacyjnych we Francji i Holandii, Traktat ten w Polsce byłby ratyfikowany za zgodą obywateli wyrażoną w referendum (Stenogram, 2005).

SLD bardzo wyraźnie, nawet w sposób bardziej zdecydowany niż rząd, który współtworzyli w okresie rozszerzenia, wypowiadało się za ukierunkowaniem polskiej polityki europejskiej na wzmocnienie Unii, rozszerzanie elementów federalistycznych, gdyż tylko w ten sposób możliwym było, w ich ocenie, realizowanie celów Polskiej obecności w UE. SLD popierało także „wzmocnienie europejskiej mentalności, ale przy pilnowaniu tożsamości narodowej wewnątrz wspólnoty” (Stenogram, 2005).

Krytycznie przedstawiciele SLD wypowiadali się w stosunku do zbyt znacznego eksponowania problemów historycznych i zaszłości w stosunkach europejskich, ale przede wszystkim wyrażali swój sprzeciw w stosunku do kompleksów i emocji o podłożu historycznym, które są niezrozumiałe dla naszych partnerów w Unii Europejskiej (Stenogram, 2005). W ich ocenie polityka europejska powinna być ukierunkowana na przyszłość i realizację wspólnych celów modernizacyjnych, natomiast zbyt usilne odwoływanie się do przeszłości, która w sposób naturalny budzi znaczne emocje, wpływa tylko na bezproduktywne budowanie napięcia w relacjach z partnerami w UE.

SLD bardzo silnie wspierało rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Polska jako państwo działające globalnie, ze względu na odpowiedzialność za rozwój integracji europejskiej, także powinna angażować się w rozwój tej polityki unijnej (Stenogram, 2005).

Warto zwrócić uwagę na pewien problem związany ze wsparciem demokratycznym dla Ukrainy w latach 2004–2005. Mianowicie, pomimo silnego zaangażowania Aleksandra Kwaśniewskiego w deeskalację konfliktu, początkowo były pewne opo-

ry, ze strony rządzących partii lewicowych o rodowodzie postkomunistycznym, we wsparciu przemian dokonujących się na Ukrainie. Takie dwuznaczne zachowanie, także w polityce europejskiej, nie uszło uwadze ówczesnej partii opozycyjnych.

Polska polityka europejska miała być oparta na sztuce kompromisu, budowaniu sojuszy, wykorzystywaniu sytuacji nadarzających się w relacjach z partnerami, nie mogła być natomiast, jako miało to robić PiS tupaniem nogą na salonach europejskich (Stenogram, 2006, s. 26). W ocenie SLD w okresie rządów PiS polityka europejska stała się w znacznym stopniu zakładnikiem polityki wewnętrznej, a tym samym nasza aktywność w Unii Europejskiej stała się dla partnerów niezrozumiała.

Dla SLD bardzo ważnym celem polityki europejskiej miało być określenie harmonogramu wejścia Polski do strefy euro. W ocenie tej partii elementem poprzedzającym członkostwo w UE było także obietnica złożona Polakom, iż euro stosunkowo szybko, stanie się ich walutą. W ocenie SLD poważne podejście Polski do tego tematu wymagane było także poprzez szacunek dla naszych partnerów i ich oczekiwaniach, aby Polska zgodnie z traktatem wypełniła także ten obowiązek polegający na przyjęciu wspólnej waluty.

Wydaje się, iż najbardziej stabilną wizję polskiej polityki europejskiej prezentował w trakcie analizowanego okresu Sojusz Lewicy Demokratycznej. Polska polityka europejska miała opierać się na głębokim zaangażowaniu we współpracy w ramach Unii Europejskiej, partnerskim podejściu do podejmowanych inicjatyw, wzmacnianiu elementów federacyjnych Unii Europejskiej jako najlepiej służących polskim interesom narodowym. Partia opowiadała się za silną rolą Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, a więc wzmacnianiem elementów federalistycznych w UE.

2.4. Polskie Stronnictwo Ludowe

W przypadku Polskiego Stronnictwa Ludowego ciekawą konstatacją, ogłoszoną na początku polskiego członkostwa w UE, było uznanie, iż Polska przystąpiła do Unii Europejskiej na znacznie gorszych warunkach, niż to miało miejsce we wcześniejszych rozszerzeniach (Stenogram, 2005). Warto w tym miejscu przypomnieć, że traktat akcesyjny został wynegocjowany przez rząd, w którym PSL odgrywał znaczącą rolę. Być może takie stanowisko należało traktować jako element walki o przywództwo w partii, a konkretniej, chęć upokorzenia byłego wicepremiera Jarosława Kalinowskiego.

W stosunku do traktatu konstytucyjnego pozycja PSL była zachowawcza, to znaczy partia, nie negowała konieczności jego zawarcia, ani dokumentu, jako pewnej całości, natomiast PSL identyfikował dwa zasadnicze problemy odnośnie traktatu. Po pierwsze, obniżenie wpływu Polski na funkcjonowanie Unii Europejskiej, a więc przede wszystkim na proces decyzyjny poprzez zmianę systemu głosowania w RUE. Wprowadzone zapisy miały zmienić rolę Polski z kreatora procesu integracji, w jej hamulcowego. Po drugie, wskazywano na potencjalne ograniczenie suwerenności przez traktat nie identyfikując jednak konkretnych rozwiązań, które suwerenności miałyby osłabiać (Stenogram, 2005).

PSL, w badanym okresie, widział polską politykę europejską przede wszystkim przez pryzmat realizacji celów finansowych i budżetowych Polski, a więc uzyskiwania, jak najwyższej ilości środków finansowych z budżetu UE, co zostało obrazowo

określone, jako „wyciskanie brukselki” (Stenogram, 2005). W okresie rządów koalicyjnych z PO, pozycja PSL w stosunku do polityki europejskiej miała charakter zdystansowany, pomimo faktu, iż przynajmniej formalnie była to partia współodpowiedzialna za kreowanie i prowadzenie polityk rządu (Stenogram, 2008; Stenogram, 2009; Stenogram, 2012). Jednakże dominacja PO w rządzie, także w zakresie spraw europejskich, była znaczna. Kwestią powszechnie wiadomą była marginalizacja pozycji PSL w kolacji, co umożliwiała PSL, przy swoistej milczącej akceptacji ze strony PO, dokonywać niekiedy krytycznej oceny realizowanej polityki europejskiej.

Próbując jednak dokonać rekonstrukcji poglądów PSL, trzeba rozpocząć od odwołania się do poszanowania podstawowych wartości, na których opiera się integracja europejska, będących wynikiem rozwoju historycznego UE. Po drugie, podkreślano znaczenie ochrony i zabezpieczenia interesów narodowych, jednak przy poszanowaniu podstawowych zasad współpracy w UE (Stenogram, 2008; Stenogram, 2009; Stenogram, 2012). Po trzecie, poglądy PSL należy potraktować jako zachowawcze, w tym sensie, iż akceptowano generalny kierunek rozwoju integracji europejskiej, jednakże sprzeciwiano się wzmocnianiu elementów federalnych w UE, jako zagrażających państwom narodowym.

2.5. Samoobrona RP

Przypadku Samoobrony RP, która uznawana była za partię eurosceptyczną, warto zwrócić uwagę na kilka zasadniczych kwestii. Po pierwsze, wezwanie do konieczności prowadzenia takiej polityki europejskiej, aby zbytne zaangażowanie w relacje wewnętrzne nie doprowadziło do zachwiania polskich relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Po drugie, wskazywano, że o ile istnieje wsparcie dla integracji Polski z Unią, to problemem są nierównoprawne warunki, na jakich Polska stała się członkiem UE. Ze względu na pochodzenie i elektorat tej partii, wskazane zastrzeżenie przede wszystkim odnosiło się do problemu rolnictwa, a więc dopłat na niższym poziomie niż w przypadku dotychczasowych państw członkowskich. W ocenie Samoobrony, Polska pozycja w UE pomimo podejmowanej współpracy z Francją i Niemcami, spadła i to sposób znaczący, co było efektem braku twardego stanowiska negocjacyjnego w trakcie rozmów akcesyjnych. Wskazywano jednocześnie na konstruktywne podejście do problemu reform Unii Europejskiej i fakt, że europosłowie tej partii w Parlamencie Europejskim wstrzymali się od głosu przy okazji dyskusji nad traktatem konstytucyjnym, co ma wskazywać na chęć przeprowadzenia potrzebnych reform, ale z koniecznością uwzględnienia najważniejszych interesów państwa polskiego. Oprócz sposobu głosowania w radzie UE zagrożenie miało wynikać także z zapisu artykułu 10 traktatu, czyli usankcjonowania zasady pierwszeństwa prawa UE nad prawem konstytucyjnym (Stenogram, 2005), co zapewne miało oznaczać ograniczenie polskiej suwerenności.

Stanowisko Samoobrony w stosunku do traktatu miało charakter wyważony. Uznawano konieczność wprowadzenia istotnych zmian, ale kwestionowano rozwiązania, które były uznawane za niekorzystne dla Polski. Warto jednocześnie zwrócić uwagę na swoisty podziw dla stanowiska francuskiego skutkującego zgodą tego państwa na odejście od regulacji nicejskich, w ramach których liczba głosów ważonych Francji była równa liczbie głosów RFN.

Samoobrona przez cały okres obecności w Sejmie odżegnywała się od bycia partią eurosceptyczną, czy też przeciwną polskiemu członkostwu w UE. Wskazywano, iż warunki, na jakich Polska stała się członkiem, są nieakceptowalne, co w jakimś sensie miało uzasadniać krytykę UE, gdyż to przedstawiciele UE, przy nieudolności polskich negocjatorów, takie warunki narzucili (Stenogram, 2006).

Podobnie Samoobrona nie odrzucała członkostwa Polski w strefie euro, wskazywano jedynie, iż jest to bardzo odległa perspektywa, „będziemy mogli o tym mówić dopiero wówczas, gdy dojdziemy, przynajmniej po części, do zrównoważenia przeciętnych dochodów gospodarstw domowych w Polsce z dochodami gospodarstw domowych w krajach strefy euro” (Stenogram, 2006).

Elementem uzupełniającym w zakresie spojrzenia Samoobronę na politykę europejską było stwierdzenie, iż polityka ta musi prowadzić do budowy Europy socjalnej (Stenogram, 2007). Był to w ówczesnym czasie powszechnie powtarzany slogan, odnoszący się do reform proponowanych przez traktat z Lizbony. Co jednak istotne, w 2007 roku dochodzi o obniżenia poziomu krytyki polityki europejskiej rządu PiS, gdyż Samoobrona w tamtym okresie stała się partią koalicyjną. Stąd pojawiła się konieczność z jednej strony, poparcia dla prowadzonej polityki europejskiej, z drugiej jednak strony, na użytek sytuacji czysto wewnętrznej istniała konieczność różnicowania się z PiS. W jakimś sensie dochodzi wręcz do tymczasowego przyjęcia oficjalnych poglądów PiS.

2.6. Liga Polski Rodzin

Zasadnicza krytyka polskiej polityki europejskiej pojawiła się ze strony Ligi Polskich Rodzin. Przedstawiciele tej partii wskazywali na błędność założeń leżących u podstaw polskiej polityki zagranicznej, ale także europejskiej, czyli ignorowanie podstawowych interesów narodowych państwa polskiego. Za błędne uznawano przyjęcie zasady, iż nie ma alternatywy dla polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Podkreślano, że oczywiście państwo polskie nie może wchodzić w konflikt z Unią Europejską, a wręcz powinno z nią współpracować, jednak niekoniecznie poprzez członkostwo w tej organizacji. Podkreślano, że w Unii Europejskiej nie ma możliwości prowadzenia samodzielnej i suwerennej polityki zagranicznej, gdyż to najsilniejsze państwa decydują o jej kierunku. Jeszcze bardziej preferowanie takiego rozwiązania wprowadzał traktat konstytucyjny, który ustanawiał stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych. W przypadku jego wejścia w życie, zdolność prowadzenia suwerennej polityki miała być już niemożliwa. Przyrównywano przedmiotową kwestię do doktryny o ograniczonej suwerenności Breżniewa. Uznawano, iż traktat konstytucyjny oznacza śmierć dla niepodległego państwa polskiego, a tym samym wzywano do jego odrzucenia, i uczynienia celem polskiej polityki europejskiej opuszczenie UE (Stenogram, 2005).

Krytyce też zostaje poddana współpraca z Niemcami na forum Unii Europejskiej, gdyż Niemcy nadal postrzegane są jako zagrożenie dla polskiej niepodległości, a w perspektywie historycznej, szczególnie w sytuacji porozumienia z władzami Rosji. Wskazywano, iż wieloletnim błędem było opieranie polskiego członkostwa na współpracy z RFN (Stenogram, 2005).

Jak wskazywał przedstawiciel tej partii: „Uważamy, że Europie potrzebna jest przede wszystkim integracja gospodarcza, zrozumienie i solidaryzm, natomiast kolejne mnożenie urzędów, biurokracji niczemu nie będzie służyło, a tworzenie na siłę jednego narodu i państwa europejskiego jest po prostu kompletnym nonsensem. Były takie próby Związku Radzieckiego, Jugosławii. One przez swoją sztuczność wcześniej czy później rozsadały się od środka”. Oprócz tego uznawano, iż prowadzenie dotychczasowej polityki europejskiej, w kontekście zderzenia cywilizacji, jest zagrożeniem dla polskiej egzystencji w świecie (Stenogram, 2006, s. 29).

Podobnie w zakresie współpracy z Ukrainą i wspierania jej proeuropejskich aspiracji wskazano, iż taka polityka powinna zostać zarzucona ze względu na kontekst historyczny, który w ocenie LPR kreuje obecną politykę zagraniczną Ukrainy o charakterze konfrontacyjnym do polskich interesów narodowych. Dodatkowo obawiano się, czy aby na pewno polskie starania w UE mają sens odnośnie zabiegania o interesy tego państwa, wskazując iż prawdopodobniejsze jest, że władze ukraińskie realizować będą interesy Rosji czy RFN (Stenogram, 2005, 2006).

Co ciekawe, pomimo wejścia w kolację rządową, w przeciwieństwie do Samoobrony, w przypadku LPR nie ustała krytyka UE upowszechniania w poprzednich latach. Jednak ze względu na udział w rządzie doszło do wyciszenia elementów związanych z prowadzoną polityką europejską, choć podkreślano jej zbyt ugodowy charakter (Stenogram, 2007).

2.7. Socjaldemokracja Polska

Kolejną partią prezentowaną wcześniej w parlamencie była Socjaldemokracja Polska. Pomimo tego, że obecnie i to już od kilku lat ta partia nie funkcjonuje na polskiej scenie parlamentarnej, warto skupić się także na zapatrywaniach przedstawicieli tej partii na polską politykę europejską, ponieważ po 2005 roku funkcjonowała ona w koalicji Lewica i Demokraci. Dodatkowo należy przyjąć, że politycy, którzy w ówczesnym czasie funkcjonowali w tej partii, także obecnie w części biorą aktywny udział w życiu politycznym. Ze względu na rodowód tej formacji, należy stwierdzić już na wstępie, że najbliższym poglądom przedstawicieli tej partii będzie do poglądów Sojuszu Lewicy Demokratycznej.

Jako priorytet działalności Polski w Unii Europejskiej wskazywano umocnienie pozycji w tej strukturze integracyjnej, a także udział w aktywnym kreowaniu polityki wschodniej. Partia wskazywała na bardzo ważny element, który generalnie w debacie o polskiej polityce europejskiej bardzo często był pomijany, a wręcz ignorowany. Mianowicie opowiadając się za realizacją polskich interesów narodowych, koniecznym jest uznanie, iż takie interesy narodowe posiadają także inne państwa członkowskie. Skoro więc Polska ma prawo i zabiega o realizację swoich interesów narodowych, identyczne prawo musimy przyznać innym państwom członkowskim, a takie stanowisko uznające podmiotowość partnerów Polski, w żadnym wypadku nie może być uznane za zdradę narodową (Stenogram, 2005).

Prezentowany stosunek do traktatu konstytucyjnego był pozytywny, dlatego też przedstawiciele tej partii wzywali do jego ratyfikacji, wskazując jednocześnie, że oczywiście Polska musi bronić swoich interesów narodowych, jednakże obecne dzia-

łania niektórych partii politycznych, a przede wszystkim kierowane przez nie wezwania przypominają „ośli upór”, a więc mają charakter niekonstruktywnego sprzeciwu. Traktat konstytucyjny widziany jest jako kolejny krok w powojennej historii Europy na drodze jednoczenia i integracji. Natomiast celem traktatu jest uporządkowanie struktury Unii Europejskiej, która została wykreowana dla sześciu państw członkowskich, natomiast obecnie musi funkcjonować w gronie prawie 30 członków. Przedstawiciele partii odrzucają stanowisko prezentowane chociażby przez PO, czyli z jednej strony akceptacji dla samej koncepcji traktatu i konieczności dokonywania zmian systemowych, przy jednoczesnym odrzuceniu, tych zapisów przede wszystkim przez pryzmat nie wzmocnienia, a wręcz osłabienia pozycji Polski. Marek Borowski wskazywał, że ponieważ Polska jest obecnie członkiem UE, musi inaczej podchodzić do pewnych wspólnych projektów. Nie można kształtować stanowiska w poszczególnych sprawach tylko w oparciu o założenie, ile my na tym korzystamy. Wybór członkostwa w Unii Europejskiej miał charakter strategiczny, a tym samym godząc się na członkostwo w tej organizacji trzeba uznać prostą zasadę, która powinna kierować członkostwem Polski, mianowicie co dobre do Europy, jest dobre dla Polski (Stenogram, 2005).

Ważną rolę polskiej polityki europejskiej dostrzegano także w zapewnieniu właściwego poziomu stosunków polsko-rosyjskich. Wskazano, iż to Polska poprzez udział w WPZiB i aktywne kreowanie polityki wschodniej uniemożliwi utrzymywanie stałej tendencji, występującej w rosyjskiej polityce, a polegającej na pomijaniu Polski w sprawach politycznych i gospodarczych. Takich możliwości Polska nie ma działając w pojedynkę. Kolejną pozytywną zmianą wrodzoną przez proponowany traktat jest zmniejszenie deficytu demokratycznego poprzez zaangażowanie parlamentów narodowych w tworzenie prawa europejskiego. Co ważne, wsparcie dla traktatu konstytucyjnego związane było także z założeniem, iż w przypadku nie wejścia jego w życie i tak nie uda się zrealizować polskich koncepcji odnośnie przyszłości Europy. Natomiast w rzeczywistości dojdzie do powrotu Francji i Niemiec do koncepcji Europy wielu prędkości, a Polska jako państwo kunktatorskie zostanie pozostawiona poza głównym kręgiem integracji. Socjaldemokracja Polska uważała, że właśnie dyskusja dotycząca traktatu konstytucyjnego jest okazją do tego, aby poprzez zaangażowanie i wsparcie dla przygotowywanych reform dołączyć do grupy państw dyktujących tempo integracji europejskiej, a tym samym umożliwiłoby to umocnienie polskiej pozycji w Unii Europejskiej.

3. ZAKOŃCZENIE. WNIOSKI

Podsumowując stosunek partii politycznych parlamentarnych do polskiej polityki europejskiej w pierwszym dziesięcioleciu polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, należy wskazać na kilka zasadniczych wniosków.

Po pierwsze, partie wspierające w danym momencie rząd w sposób naturalny popierały prowadzoną przez niego politykę europejską. Jest to konstatacja oczywista, jednakże należy wprowadzić tu pewne zastrzeżenia. Mianowicie często partie polityczne wspierające rząd nawiązywały do znacznie bardziej progresywnego stanowiska w stosunku do polityki rządu, czyli pojawiał się pewien element krytyki, ale o charakterze zachęcającym do bardziej stanowczych działań. Miały one polegać czy to na wsparciu

integracji europejskiej czy niekiedy nawet na prezentowaniu bardziej stanowczego i krytycznego stanowiska w stosunku do problemów integracyjnych. Tym samym w ocenie partii nawet współrządzących, niekiedy polityka rządu miała charakter zbyt zachowawczy. Drugie zasadnicze zastrzeżenie, dotyczy okresu rządów koalicji PO–PSL. Jak już powyżej wskazano, mniejszy koalicjant, czyli Polskie Stronnictwo Ludowe, bardzo często krytykowało prowadzoną przez rząd politykę europejską. Wyjaśnieniem tego fenomenu może być fakt, iż elektorat, do którego odwołuje się PSL, to elektorat przede wszystkim o charakterze wiejskim i małomiasteczkowym. W sposób bezpośredni PSL musiało konkurować o poparcie wśród tych samych grup społecznych z Prawem i Sprawiedliwością, które stosowało znacznie bardziej eurosceptyczną retorykę i negatywną oceną polskich działań w UE. Takie, nie do końca spójne z polityką rządu zachowanie PSL, miało umożliwić tej partii przynajmniej utrzymanie dotychczasowego elektoratu, który często miał sceptyczny stosunek do integracji europejskiej, identyfikując się z tradycyjnymi wartościami, dla których rzekomo UE miała być zagrożeniem.

Drugi zasadniczy wniosek, także w jakimś sensie oczywisty, to występująca krytyka prowadzonej przez rząd polityki europejskiej przez partie opozycyjne. Krytyka najczęściej miała charakter dwojaki, albo odnosiła się do zbyt ugodowego działania rządu na forum Unii Europejskiej albo wręcz przeciwnie krytykowano zbyt konfliktowe prowadzenie polityki europejskiej, a więc napięcia w relacjach z partnerami uniemożliwiające realizację polskich celów polityki europejskiej. W zależności jednak od orientacji politycznej partii opozycyjnych, można było dostrzec pewną prawidłowość. Partie określane jako lewicowe oraz centrowe, były z natury krytyczne w stosunku do prowadzonej polityki, oceniając ją jako arogancką, nieprzyjazną, nacjonalistyczną. Natomiast partie uznawane za prawicowe i populistyczne prowadziły krytykę opartą o niewystarczające zabezpieczenie i eksponowanie polskiego interesu narodowego w UE, wchodzenie w sojusze, w których Polska traktowana jest przedmiotowo, czy wręcz ugodowość i wysługiwanie się innym państwom. W szczególności wskazywano tutaj na RFN, jako to państwo, które stanowi największe zagrożenie dla Polski w UE.

Po trzecie, polityka europejska rządu stała się ważną osią konfliktu po roku 2005, kiedy ze strony partii opozycyjnych najpierw w latach 2005–2007 potem 2007–2014 można było słyszeć bardzo zasadniczą ostrą krytykę działań rządu na forum UE. Dyskusja o polityce europejskiej stała się funkcją sporów na krajowej scenie politycznej. Oczywiście konflikty miały swoje autonomiczne przedmioty, jak Traktat z Lizbony, przyjęcie euro czy kryzys gospodarczo-finansowy. Jednakże pogłębiające się podziały na scenie parlamentarnej, a także zaostrzanie języka politycznego, znalazło swoje odzwierciedlenie także w dyskusjach międzypartyjnych o polityce europejskiej. Z drugiej strony, dynamika stosunków integracyjnych oraz konieczność reagowania na wydarzenia w UE powodowały, iż permanentnie kwestie polityki europejskiej były obecne w przestrzeni publicznej.

Po czwarte, co było też w jakimś sensie zrozumiałe i uzasadnione, partie polityczne podkreślały konieczność większego zaangażowania parlamentów narodowych w proces integracji europejskiej. W jakim sensie więc była to także krytyka rządu i polityki, która być może w niewystarczającym stopniu uwzględniała konstytucyjną rolę Sejmu i Senatu w polskim porządku prawnym. Należy podkreślić, że najczęściej wzmacnianie kompetencyjne Unii Europejskiej prowadziło do ograniczenia kompetencji prawodawczych parlamentów narodowych.

Po piąte, problemem był brak realnej dyskusji o polskiej polityce w momencie rozszerzenia. Partie uznały, iż w jakimś sensie cel został zrealizowany, a więc temat powinien zniknąć z agendy politycznej. Także politycy konkretnie, Józef Oleksy, dostrzegali brak jakiegokolwiek dyskusji dotyczącej polskiej polityki europejskiej tuż po tym, jak Polska stała się członkiem, tak naprawdę dyskusja została wywołana tylko i wyłącznie przez fakt prac nad traktatem konstytucyjnym. Oczywiście można by to interpretować w taki sposób, jak przedstawiciele koalicji rządzącej, a więc jako wyraz wsparcia dla polityki rządu w sprawach europejskich natomiast wydaje się, że o ile wcześniej wskazywano na konieczność członkostwa Polski w Unii Europejskiej, to wraz z tym wydarzeniem przyszło swoiste zmęczenie Unią Europejską i brak koncepcyjnej wizji polskiej polityki europejskiej także w ramach partii politycznych (Stenogram, 2005).

Po szóste, ostateczne zamknięcie okresu swoistego konsensusu, co do polskiej polityki europejskiej nastąpiło w 2005 roku. O ile wcześniej zauważalne już były różnice w zakresie postrzegania polskiej aktywności w Unii Europejskiej, a niekiedy zasadnicze spory o tyle, właśnie dyskusja dotycząca traktatu konstytucyjnego, a następnie traktatu lizbońskiego spolaryzowana z polską sceną parlamentarną. Spór pomiędzy partiami dotyczył zasadniczych kwestii polskiej polityki europejskiej, z czasem łącznie z kwestionowaniem obecności w UE, takiej jaką ona się staje.

Po siódme, kryzys występujący w UE od roku 2005 stanowił nowe płaszczyzny sporu partyjnego. Prawo i Sprawiedliwość szczególnie mocnej krytyce poddawało politykę europejską w latach kryzysu finansowo-gospodarczego. Głównym punktem krytyki wygłaszanej przez PiS w stosunku do rządu, było jego wsparcie dla oszczędnościowej polityki wdrażanej przez RFN. Kolejnym elementem była krytyka związana z brakiem odpowiednich nacisków na działania, aby to Unia Europejska wdrożyła rozwiązania antykryzysowe. Kryzys gospodarczy stał się także przyczynkiem do krytyki odnośnie przedstawionych przez rząd aspiracji do członkostwa Polski w strefie euro (Stenogram, 2009; Stenogram, 2010). Jak podnoszono, był to przykład nierealistycznej i błędnej polityki rządu, który pomimo wyraźnych sygnałów w dalszym ciągu utrzymywał, że przyjęcie przez Polskę wspólnej waluty jest jej celem strategicznym i politycznym.

Podobnie rzecz miała się z kryzysem wokół konfliktu gruzińsko-rosyjskiego, w przypadku którego mieliśmy też do czynienia z silnym zaangażowaniem prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który starał się przy wsparciu innych prezydentów z Europy Środkowej i Wschodniej rozwiązać konflikt, ale przede wszystkim zgodnie z percepcją polityki gruzińskiej, a więc jego działania miały przede wszystkim charakter antyrosyjski. Prawo i Sprawiedliwość przeprowadziło bardzo ostrą krytykę rządu jego polityki na forum Unii Europejskiej, właśnie w tej sprawie zarzucano tej partii zbyt miękkie podejście rządu Donalda Tuska do działań Rosji a ugodowa polityka w relacji do Francji i RFN powodowała zagrożenie dla podstawowych interesów państwa polskiego, gdyż jakoby stanowiło przyzwolenie na agresję Rosji na Kaukazie.

Po ósme, bardzo trudną dyskusją dla wszystkich partii była dyskusja odnosząca się do traktatu lizbońskiego. Mianowicie nowy traktat w znacznym zakresie powielał rozwiązania przygotowane w ramach negocjacji traktatu konstytucyjnego. Tym samym z perspektywy ówczesnego rządu Prawa i Sprawiedliwości zasadniczym zadaniem było niedopuszczenie do skopiowania systemu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE, które powszechnie było kontestowane w roku 2005.

PiS znalazł się w tej bardzo trudnej sytuacji, ponieważ ostatecznie już w czerwcu 2007 roku rząd i prezydent wyrazili zgodę, pomimo podejmowanych prób zablokowania tych rozwiązań, na propozycje forsowaną przez kanclerz Niemiec Angela Merkel, na wprowadzenie zasady podwójnej większości w głosowaniu w Radzie UE. Co prawda udało się przy okazji wynegocjować kilka mechanizmów zabezpieczających między innymi odłożenie w czasie wejścia w życie niniejszego systemu, jednakże zgoda na odejście od korzystnego dla Polski systemu nicejskiego została wyrażona. W ówczesnym okresie stanowisko Prawa i Sprawiedliwości koncentrowało się właśnie wokół wynegocjowania zabezpieczeń odnośnie głosowania oraz tak zwanego protokołu brytyjskiego, który miał dotyczyć Karty Praw Podstawowych, w mniejszym stopniu natomiast skupiono się na istocie zmiany, która była niekorzystna dla Polski. Przedstawiciele PiS w parlamencie mieli bardzo duży problem, z jednej strony konieczność obrony swojego rządu, a z drugiej strony konieczność utrzymywania negatywnego i wcześniej prezentowanym stanowiskiem odnośnie traktatu konstytucyjnego.

Tym samym, bardzo ciekawym w sensie politycznym, jest zachowanie Prawa i Sprawiedliwości w momencie przegranych wyborów 2007 roku i przejęcia władzy przez nowo ukształtowany rząd PO i PSL. Pierwszą kwestią nowej polityki europejskiej była konieczność ostatecznego podpisania traktatu lizbońskiego. Warto zwrócić uwagę, że w momencie kiedy to nowy rząd podejmował się realizacji zobowiązań zaciągniętych przez rząd PiS pojawiła się nagła i bardzo ostra krytyka traktatu lizbońskiego i stanowiska polskiego rządu ze strony właśnie przedstawicieli odpowiedzialnych za jego wynegocjowanie (Stenogram, 2008; Stenogram, 2009). Co ciekawe, PiS udało się przekonać w jakimś sensie społeczeństwo, iż to nowy rząd był odpowiedzialny za negocjowanie traktatu lizbońskiego. Jest to bardzo ciekawy przykład skutecznego zdjęcia odpowiedzialności za swoje działania w polityce europejskiej i obciążenia innej partii taką odpowiedzialnością.

Chociaż przekaz polityczny Platformy Obywatelskiej, iż Donald Tusk jedyne co mógł zrobić w przedmiotowej sprawie, to podpisać wcześniej wynegocjowany traktat nie przebił się do powszechnej opinii, to jednak w sensie politycznym taka sytuacja dla Platformy, która także kwestionowała wcześniej przedmiotowe rozwiązania dotyczące głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie, była korzystna.

Po dziewiąte, w pewnym sensie antyeuropejska postawa części polskich partii politycznych wynikała z pojmowania relacji Polski ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Uznając USA za głównego sojusznika Polski, stosowano swoiste wykluczające podejścia w relacjach Polski z Unią Europejską. Mianowicie przedstawiciele partii eurosceptycznych uznawali, że zbytne zbliżenie Polski i angażowanie się w federalizację Unii Europejskiej jest sprzeczne z interesami Stanów Zjednoczonych, a tym samym skoro prymatem jest zacieśnienie relacji transatlantycznych, należy w jakimś sensie odpuścić sobie czy to członkostwo, czy zbytne zaangażowanie w Unię Europejską.

Streszczenie

Celem analizy jest zaprezentowanie stosunku polskich partii politycznych, obecnych w parlamencie, do polskiej polityki europejskiej prowadzonej w latach 2004–2014.

Ocena polskiej polityki europejskiej była determinowana pozycją danej partii w systemie, to znaczy przynależnością do koalicji rządowej albo do opozycji w badanym okresie.

Można dostrzec prawidłowość, iż partie lewicowe oraz centrowe popierały politykę ukierunkowaną na współpracę w Unii Europejskiej. Starały się podkreślać konieczność pogłębiania integracji europejskiej. Jeśli chodzi o partie prawicowe dostrzegalne było odmienne stanowisko, a więc ukierunkowanie na realizacji wąsko rozumianych interesów narodowych.

O ile w 2004 roku, można jeszcze było mówić o konsensusie w polityce europejskiej, o tyle od 2005 roku, stosunek partii politycznych do polityki europejskiej prowadzonej przez rząd miał coraz bardziej krytyczny wymiar.

Słowa kluczowe: Polska, polityka europejska, partie polityczne w Polsce

Attitudes of political parties to Polish European policy in 2004–2014

Summary

The aim of the analysis is to present the attitude of Polish political parties present in the parliament to the Polish European policy conducted in 2004–2014.

The assessment of Polish European policy was determined by the position of a given party in the system, i.e. belonging to a government coalition or to the opposition during the period considered.

One can see the correctness that the leftist and center parties supported a policy aimed at cooperation in the European Union. They tried to emphasize the need to deepen European integration. As far as right-wing parties are concerned, a different position was perceived, and thus a focus on the implementation of narrowly understood national interests.

While in 2004, one could still speak about a consensus in European politics, since 2005, the attitude of political parties to European policy pursued by the government had an increasingly critical dimension.

Keywords: Poland, European policy, political parties in Poland

Rozdział XI.

GRUPA WYSZEHRADZKA A POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA: PERCEPCJA WSPÓŁPRACY, RYWALIZACJI I PRZYWÓDZTWA REGIONALNEGO NA FORUM UNIJNYM

1. WSTĘP

Polityka europejska Polski w latach 2004–2014 składa się – jak pokazują poszczególne fragmenty niniejszego tomu oraz innych analiz – z szeregu elementów. Należy do nich kontekst historyczny, struktura interesów, założenia strategiczne i ich operacjonalizacja, kompozycja zespołu wdrażającego itd. Prezentowany tekst proponuje inne spojrzenie na przywołaną powyżej kwestię: jej ocenę z perspektywy regionalnej, reprezentowanej przez percepcję państw Grupy Wyszehradzkiej (V4).

Punkt wyjścia przedstawianej analizy stanowi pytanie o odbiór polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 przez Czechy, Słowację i Węgry, w kontekście współpracy regionalnej, która materializowała się w postaci określonej przez format wyszehradzki. Szczególnie interesujące były tu kwestie oceny sprawności i efektywności Polski w Unii Europejskiej, nie tylko w ujęciu statycznym, ale również uwzględniając zmiany zachodzące w odbiorze przez Pragę, Bratysławę i Budapeszt w analizowanym okresie. Dodatkowo percepcja pozycji Polski wobec współpracy regionalnej dla realizacji polityk europejskich państw regionu stanowiła istotny obszar rozważań. To natomiast prowadziło do dalszych pytań o odbiór polskiego przywództwa w regionie w kontekście integracji europejskiej oraz odbiór dynamiki współpracy regionalnej w kontekście wspólnego osiągania celów w Unii Europejskiej.

Metodologicznie analiza oparta została o badania empiryczne, przeprowadzone w postaci wywiadów z urzędnikami i ekspertami z trzech państw wyszehradzkich, którzy w testowanym okresie reprezentowali swoje państwa i/lub współtworzyli polityki europejskie swoich państw, i w tym kontekście współpracowali z aktorami z Polski.

Na strukturę analizy składają się krótka prezentacja Grupy Wyszehradzkiej w kontekście integracji z Unią Europejską, omówienie założeń badawczych oraz szczegółowy opis regionalnych percepcji polityki europejskiej Polski wśród aktorów reprezentujących państwa regionu w zakresie ośmiu zagadnień tematycznych.

2. GRUPA WYSZEHRADZKA W UNII EUROPEJSKIEJ

Powstanie Grupy Wyszehradzkiej związane było bezpośrednio z dekompozycją porządku zimnowojennego w Europie Środkowej oraz prozachodnimi ambicjami demo-

kratyzujących się Polski, Węgier oraz Czechosłowacji, a po jej rozpadzie w 1993 roku Czech i Słowacji. Formalnie powołano ją do życia w 15 lutego 1991 roku jako Trójkąt Wyszehradzki z zadaniem współpracy na euroatlantyckiej ścieżce polityki zagranicznej oraz w kontekście wewnętrznej demokratyzacji i reform gospodarczych (Kubin, 2014, s. 25). Idea współpracy miała przyspieszyć te wysiłki i ograniczyć generowanie dalszych podziałów w regionie (Wach, 2010, s. 218). Już w 1992 roku Unia Europejska zainteresowała się nowopowstałą inicjatywą, widząc w niej obiecującą platformę współpracy. W tym samym czasie powołano do życia Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu, postrzegane jako element procesów integracyjnych w regionalnej wersji. Jednakże „konsekwencją niskiego poziomu instytucjonalizacji była wysoka podatność Trójkąta na koniunkturę polityczną w państwach członkowskich” (Dołęga, Urbański, 2016, s. 75), co spowodowało niewielką aktywność Grupy w kolejnych latach. Po okresie zastoju, Grupa Wyszehradzka dynamicznie wznowiła swoje działania w roku 1999, powołano wtedy Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki oraz ustalono copółroczne spotkania premierów jako jedną z głównych form koordynacji działań.

Jednocześnie jednak okres ten ujawnił sprzeczne interesy państw regionu w kontekście procesów integracji kontynentalnej. Z jednej strony widoczne to stało się w roku 1997, kiedy to Polska, Czechy i Węgry zostały docenione za swoje reformy i zaklasyfikowano je do tzw. grupy luksemburskiej (Willa, 2007, s. 91), mającej w pierwszej kolejności finalizować akcesję do Unii Europejskiej. Słowacja znalazła się natomiast dopiero w roku 1999 w tzw. grupie helsińskiej. Dodatkowo Czechy i Węgry zaczęły postrzegać Polskę jako kraj o znacznie poważniejszych wyzwaniach negocjacyjnych, spowalniający w efekcie przyjęcie w poczet członków lepiej przygotowane państwa regionu. Istotnie, Polska stanowiła największe państwo Europy Środkowej (z ludnością prawie dwukrotnie większą od sumy mieszkańców pozostałej wyszehradzkiej trójki), ale także najbiedniejsze, z najpoważniejszymi problemami strukturalnymi i największą ilością obszarów trudnych w negocjacjach akcesyjnych. Faktyczny poziom współpracy wyszehradzkiej oceniany jest w owym czasie jako niewielki (Dołęga, Urbański, 2016, s. 81).

W opinii wielu badaczy moment akcesji państw Grupy Wyszehradzkiej do Unii Europejskiej w roku 2004 eliminował główne powody ich kooperacji – przyłączenie się do zachodnioeuropejskich struktur integracyjnych (Wach, 2010, s. 223–224). Rozszerzenie strefy Schengen w 2007 roku ostatecznie miało potwierdzić ten stan rzeczy. Państwa regionu rozpoczęły „konsumpcję” członkostwa, starając się wykorzystać akcesję do intensyfikacji rozwoju ekonomicznego (*10 lat członkostwa*, 2014, s. 12). Szczególnie dostęp do Funduszy Strukturalnych (Pawlas, 2016, s. 113; *10 lat Funduszy Europejskich*, 2014) i wspólnego rynku stały się podstawą boomu gospodarczego (Tomaszyk, 2014), co przełożyło się na dynamiczny przyrost PKB (Dmochowska, 2014), i w efekcie znaczący poziom poparcia dla członkostwa w Unii Europejskiej w społeczeństwach państw regionu (Ogonowska, 2015; Pawlas, 2016, s. 111). Jednocześnie uzyskały one, a dotyczyło to przede wszystkim Polski, znaczący wpływ na procesy decyzyjne w instytucjach unijnych, począwszy od Parlamentu Europejskiego (Witkowska, 2014), a na sprawowaniu prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w roku 2011 kończąc (Fischer, 2014, s. 6). W tym samym czasie jednak liczne analizy wskazywały na potencjał Grupy jako całości w instytucjach unijnych, mierząc go skumulowaną siłą głosu (Chojan, 2016, s. 4) i demografią (Kubin, 2014, s. 29).

Warto odnotować rosnący sceptycyzm Czech, Słowacji i Węgier względem pozycji Polski w Unii Europejskiej po roku 2004. Jak zauważa Artur Adamczyk „właśnie ta *wielkość* Polski stopniowo wzbudzała obawy, a nawet niechęć ze strony pozostałej trójki do inicjatyw rządu w Warszawie. Zarówno Węgry, Czechy, jak i Słowacja zaczęły obawiać się, że Polska będzie narzucać im swoją wolę pod *przykrywką* konsultacji koalicyjnych. Stąd też bardzo nieufnie zaczęły podchodzić do współpracy z Polską, podkreślając, że ich interesy narodowe mogą być rozbieżne. Nie zahamowało to jednak współpracy czworokąta w tych dziedzinach, w których dostrzegano wspólny interes” (Adamczyk, 2015, s. 74). Szczególnie w kontekście rządów Prawa i Sprawiedliwości w Polsce w latach 2005–2007, deklarujących traktowanie regionu priorytetowo, co jednak nie zawsze przekładało się na zbieżność zachowań na forum integracyjnym (Chojan, 2016, s. 4–7).

Do wspólnych interesów należały chociażby negocjacje perspektywy budżetowej 2007–2014, w szczególności Funduszy Strukturalnych. Polska zdołała zbudować wówczas koalicję znacznie szerszą niż tylko państwa wyszehradzkie. Innym obszarem było Partnerstwo Wschodnie, wspierane przez pozostałe państwa V4, jednakże o mniej zdecydowanym od Polski nastawieniu, sprzeciw wobec francuskiej koncepcji Europy dwóch prędkości jako sposobu przezwyciężania kryzysu w roku 2009 oraz częściowo podejście do polityki energetycznej (Dołęga, Urbański, 2016, s. 88–89) i klimatycznej (Adamczyk, 2015, s. 74–78). W tym samym roku wprowadzono stały mechanizm koordynowania stanowisk państw Grupy Wyszehradzkiej przed każdym szczytem rady Europejskiej. Efektem był między innymi sukces w kolejnym roku w zakresie trans-europejskiej sieci transportowej (Wlazło, 2012, s. 151) oraz coraz częstsze pozyskiwanie do budowania koalicji Rumunii, Bułgarii oraz krajów bałtyckich, szczególnie w kontekście przygotowań do negocjacji nad budżetem na lata 2014–2020 (Grodzki, 2016, s. 384–385). Te ostatnie jednak przyniosły rozczarowanie partnerów zachowaniem Polski, która zyskała najwięcej (Adamczyk, 2015, s. 79–81). Rok 2014 ujawnił rozdzźwięk w zakresie reakcji państw regionu na wydarzenia na Ukrainie i sankcje wobec Rosji, które nie cieszyły się poparciem Węgier, Słowacji i Czech. Państwa te raczej upatrywały korzyści energetycznych w dalszej współpracy z Moskwą.

Jednocześnie jednak rosło znaczenie współpracy bilateralnej państw regionu (przykładowo: Szczepańska-Dudziak, 2016).

Powyższy przegląd współpracy wyszehradzkiej w kontekście działań w Unii Europejskiej stanowi tło dla dalszych rozważań. Jednakże przed prezentacją badań empirycznych, i dla kontekstualizacji dalszej analizy, konieczne wydają się jeszcze dwie uwagi.

Po pierwsze, dotycząca konstelacji politycznych w państwach Grupy Wyszehradzkiej w okresie 2004–2014. W Polsce w latach 2005–2007 rządili konserwatyści pod wodzą Prawa i Sprawiedliwości, od 2007 roku liberalna Platforma Obywatelska wspierana przez Polskie Stronnictwo Ludowe. W Czechach istniało w tym czasie dziesięć rządów formowanych na przemian przez koalicje socjaldemokratów i konserwatystów z ODS. Na Węgrzech do roku 2010 rządili socjaliści, zastąpieni przez konserwatystów z Węgierskiej Partii Obywatelskiej FIDESZ. Na Słowacji do roku 2004 rządziła koalicja centroprawicowa, do 2010 lewicowo-nacjonalistyczna, do 2012 koalicja prawicowa, a następnie ponownie populistyczny SMER (Czyż, Kubas, 2014, s. 147–164).

Po drugie, dotycząca koncepcji przywództwa regionalnego. Mając świadomość szerokiej literatury opisującej tą kategorię, niniejszy tekst przyjmuje, że może być ona rozumiana w strukturach integracyjnych jako działania „aktorów, którzy są chętni i posiadają zasoby aby skłonić innych aktorów do wygenerowania istotnego wkładu w osiągnięcie wspólnych celów” (Lübke-meier, 2007, s. 7). Zdolność do przywództwa związana jest więc z posiadanymi zasobami, chęć natomiast z aspiracjami. Dodatkowo jednak przywództwo musi zostać zaakceptowane lub przynajmniej uznane przez innych aktorów (Möller, Parkes, 2012, s. ii).

3. PERCEPCJA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014 PRZEZ PAŃSTWA GRUPY WYSZEHRADZKIEJ – ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE

Dla zbadania percepcji polskiej polityki europejskiej wśród państw Grupy Wyszehradzkiej zdecydowano się na badania empiryczne o profilu jakościowym. Przeprowadzone one zostały w oparciu o semiustrukturyzowane wywiady z reprezentantami instytucji publicznych Czech, Węgier i Słowacji, głównie pracownikami ministerstw i instytucji parlamentarnych, które w ostatnich latach 2004–2014 odpowiedzialne były za całościowe lub sektorowe prowadzenie polityk europejskich swoich państw. Osoby te posiadały wiedzę i doświadczenia pozwalającą na formułowanie ocen związanych ze współpracą z polskimi odpowiednikami oraz z całościowym lub sektorowym oglądem polskiej polityki europejskiej. Dwuosobowe zespoły badawcze przeprowadziły razem siedem wywiadów w Pradze, Budapeszcie oraz Bratysławie w okresie od 9.06.2016 do 15.02.2017. Każdy z nich trwał około sześćdziesięciu minut i oparty był o wcześniej udostępniony zestaw pytań. Zgromadzony materiał koncentruje się wokół następujących problemów:

3.1. Percepcja polskiej wizji procesów integracyjnych

Pierwszym z badanych elementów była percepcja polskiej wizji procesów integracyjnych wśród aktorów z państw Grupy Wyszehradzkiej. Byli oni pytani, czy oceniając okres 2004–2014, Polska reprezentowała koherentną wizję zjednoczonej Europy, który z modeli integracyjnych reprezentowała, i dodatkowo czy wizja ta ulegała zmianie w analizowanym okresie.

Większość rozmówców wskazywała – wprost lub poprzez użytą argumentację – na dwa elementy polskiego podejścia do integracji: brak dominującej idei i wizję nakierowaną na pragmatyczne maksymalizowanie interesów narodowych.

W opinii dużej części rozmówców Polska w latach 2004–2014 „miała wizję [...] nie było [jednak] jasnej idei [odnośnie] UE” (*Wywiad 6*) – nie optowała ona za konkretnym modelem integracyjnym, który dałoby się zredukować do jednej z dominujących idei, takiej jak Europy federalnej, Europy ojczyzn itd. Podkreślano, że „traktat lizboński jest dobrym przykładem [pokazującym] silnie polskie przywiązanie do UE, niezależnie czy federalnej czy unitarnej, [...] co znajdowało się w tle to silna i efektywna implementacja interesów narodowych” (*Wywiad 1*). Polskie podejście

odbierano jako „brak emocji, brak wielkich idei, lecz pragmatyzm” (*Wywiad 1*). Dodatkowo, „Polacy unikali debat akademickich w Radzie, preferowali unię narodów, które zbliżały się do siebie coraz bardziej, z pewnymi elementami pozostającymi na wyłączność w rękach narodowych, np. polityką klimatyczną, co stanowiło element *no go* dla Tuska” (*Wywiad 1*). Zauważono także, że „Polska jest bardzo elastyczna w odniesieniu do wielkich idei (model federalny, unia państw itd.). Co dominowało to znaczenie pragmatycznych zysków z członkostwa w Unii Europejskiej, działa się to nawet pomimo [innego] dyskursu politycznego podczas debaty o przyszłości unijnej integracji” (*Wywiad 3*).

Przy braku dominującej idei kluczowa w opinii rozmówców wydaje się być polska wizja integracji, opierająca się na pragmatyzmie, „dzieleniu się wartościami, ale także osiąganiu założonych celów” (*Wywiad 3*). „Wizja zawsze zależy od aktualnej polityki krajowej” (*Wywiad 4*). Pragmatyczna wizja zakładała – w oczach rozmówców – „silne wspieranie integracji europejskiej [co bazowało na założeniu, że] Polska bez Unii Europejskiej nie byłaby Polską, i odwrotnie, [połączonym z] orientacją na kompromis, [która] to była kluczową zasadą” (*Wywiad 1*). Szczególnie owa elastyczność i zdolność do kompromisów była podziwiana wśród państw Grupy Wyszehradzkiej – przykładowo zwracano uwagę, że „Czesi są zorientowani na pryncypia, Polacy są zdolni do zawierania kompromisów” (*Wywiad 1*). Pragmatyzm odnoszony był w wywiadach do polityki liderów, w szczególności Donalda Tuska. Oceniany był on jako „aktywnie proeuropejski, zmierzający do pogłębiania integracji europejskiej, [co także było widoczne w] przemówieniu Sikorskiego. Polska jest lokalną potęgą z czterdziestoma milionami mieszkańców i chce być jeszcze silniejsza wewnątrz Unii Europejskiej. Tusk miał pomysł jak to zrobić – nie naciskając zbyt mocno, ale rozmawiając z Belinem i Paryżem. Tusk był zawsze tam, gdzie coś się działo (podążając za wzorem Niemiec). Jako premier [był] retorycznie prounijny, za czym krył się pragmatyzm” (*Wywiad 4*). „Można było zaobserwować to w Radzie [gdzie] przedstawiciele Polski przykładali więcej uwagi do kwestii narodowych niż przedstawiciele innych państw” (*Wywiad 2*). Niektórzy rozmówcy wywodzili ten fakt z czynników historycznych: „ma to coś wspólnego z polską historią [i] jest nieobecne w pozostałych państwach V4 – są państwa bohaterskie i państwa niebohaterskie. Polska jest państwem bohaterskim” (*Wywiad 2*).

Dodatkowo rozmówcy podkreślali, że polska polityka europejska była istotnie konsekwentna w swym pragmatyzmie, bez znaczących zmian (*Wywiad 1*).

3.2. Polska jako coraz bardziej istotny aktor w procesach integracji europejskiej

Kolejnym obszarem tematycznym testowanym podczas wywiadów była kwestia percepcji Polski jako partnera zyskującego na znaczeniu w latach 2004–2014 w oczach i politykach innych państw członkowskich, dodatkowo zorientowana na konkretne obszary tematyczne.

Dominujący typ opinii potwierdzał przekonanie respondentów o rosnącej na przestrzeni analizowanych lat roli Polski jako partnera w Unii Europejskiej i fakcie, że „po 2004 roku [...] Polska rozwija się i jest państwem decyzyjnym” (*Wywiad 5*), oraz

„zrobiła [ona] wielki krok we wzmacnianiu swojej pozycji w Unii Europejskiej” (*Wywiad 4*). Wskazywano tu na cztery kluczowe elementy: wzrost ekonomiczny, rozmiar (widoczny w sile głosu), możliwość promowania interesów narodowych, i – w końcu – dominacji proeuropejskiego podejścia integracyjnego (*Wywiad 1*). Podkreślano, że „Polski głos był coraz bardziej słyszalny a pozycja rosła” (*Wywiad 1*).

Rozmówcy wskazywali na poszczególne obszary tematyczne, w których Polska stawała się ważnym partnerem dla państw Grupy Wyszehradzkiej. Przykładowo w obszarach „polityki energetycznej, wspólnego rynku itd., [Polska miała] takie same interesy jak Czechy”. Dodatkowo „silna Polska oznacza silną V4” w Unii Europejskiej (*Wywiad 1*).

Jednocześnie jednak, Polska miała reputację państwa nieprzewidywalnego w negocjacjach: „[nikt] nie wie nigdy do ostatniego momentu, czy nie przyjdzie ktoś z lepszą ofertą, na którą zgodzi się Polska” (*Wywiad 2*), co w efekcie oznacza, że postrzegana jest jako niewiążąca się na stałe z konkretnymi partnerami w negocjacjach unijnych, wręcz niedbająca czasami o dobre relacje z niektórymi partnerami (*Wywiad 7*).

Znaczenie Polski jako partnera różniło się w zależności od kraju i obszaru tematycznego. Przykładowo dla Czech były to obszary handlu towarami oraz sektora usług, telekomunikacji, gdzie była ona drugim po Niemczech kluczowym partnerem na forum uzgodnień unijnych (*Wywiad 2*).

Podkreślano, że „Polska jest bardzo ważna dla Czech, szczególnie w Unii Europejskiej, z uwagi na wspólne dziedzictwo (np. komunizm), ale także współpracę regionalną (V4). Polska jest ważna, ale ta ważność nie jest wyłącznie (ani głównie) wynikiem polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, lecz pochodzi z powyżej opisanych czynników. Z drugiej strony Polska jest wyzwaniem dla Czech, nie w znaczeniu grania w tej samej lidze, co jest niemożliwe (inna wielkość, potencjał, ale także inne ambicje elit politycznych), ale także z uwagi na interesy obydwu państw, które w wielu obszarach nie są identyczne” (*Wywiad 3*).

Rozmówcy zwracali dodatkowo uwagę na inny aspekt postrzegania Polski jako istotnego partnera w Unii Europejskiej. Podkreślano, że „Polska jest zawsze *głośna*, co oznacza, że czasami dobrze jest zostawić *brudną robotę* polegającą na krzyczeniu właśnie Polsce, samemu działając z boku w *cichszy* sposób. Więc w ujęciu pragmatycznym dobrze jest współpracować z Polską” (*Wywiad 2*).

Ciekawe wydają się także przemyślenia aktorów z Europy Środkowej odnośnie pozycji Polski w kontekście jej relacji z dużymi państwami członkowskimi: „jeżeli Polska ma potencjał strukturalny, to czy gra ona *powyżej swojej ligi*, czy też zwyyczajnie nie zdołała osiągnąć [wszystkich] swoich celów? Ani jeno, ani drugie – to raczej [kwestia] jak inni duzi gracze nie do końca zaakceptowali Polskę jako równego partnera, potrzeba więcej czasu, ale także Polska musi nauczyć się jak wykorzystywać swój potencjał. Polska jest nadal nowicjuszem w pewnym sensie [...] problemem jest doświadczenie polskich elit” (*Wywiad 3*). Ale także „siła strukturalna to jedna sprawa, ale pytaniem jest zawsze jak przełożyć ją na praktykę. Kwestia dobrych kontaktów osobistych – w przypadku Niemiec, Francji, Włoch jest to dobrze rozwinięte. Polski od razu po roku 2004 nie słuchano, później zyskała ona lepszą pozycję poprzez lokowanie swoich przedstawicieli w odpowiednich miejscach. Nawet urzędnicy Unii Europejskiej są pod wpływem narodowych rozstrzygnięć, rolnictwo i polityka spójności są najlepszymi przykładami” (*Wywiad 4*).

3.3. Zmieniające się nastawienie do Polski

Kolejne pytanie dotyczyło opinii odnośnie zmiany nastawienia do Polski państw członkowskich oraz instytucji unijnych w okresie 2004–2014 oraz powodów takiego stanu rzeczy. Zdecydowana większość rozmówców dostrzegała taką zmianę. Podkreślano, że „nowe państwa członkowskie mają generalnie słabszą pozycję niż stare” (*Wywiad 6*) ale „wszyscy nowi członkowie stali się bardziej wiarygodni wraz z rosnącym stażem członkowskim” (*Wywiad 3*) a szczególnie „wizerunek w obszarze współpracy ekonomicznej został poprawiony” (*Wywiad 2*).

Jednocześnie jednak rozmówcy zwracali uwagę, iż unijne centra decyzyjne oraz państwa Europy Zachodniej nadal słabo rozumieją Europę Środkową. Jest to częścią „bardziej generalnego problemu w Brukseli, jest tam zbyt wiele osób, które są niedoświadczone [w kontaktach] z innymi państwami. Mieszkają tam, mówią głównymi językami unijnymi, ale nie są zainteresowane sprawami poza ich pracą administracyjną i nie rozumieją co dzieje się w regionach innych niż ich własnego pochodzenia. Bazują na raportach lub statystykach, często jednak nie odwiedzili żadnego innego państwa członkowskiego. Są dobrze wykształceni, wierzą, że wiedzą dużo, ale opierają się jedynie na formalnych źródłach bez żadnej realnej refleksji o interesach poszczególnych państw członkowskich. Europa Środkowa jest jedną z najmniej znanych części Unii Europejskiej w Brukseli, to także kwestia czasu” (*Wywiad 3*). Dotyczyło to również kwestii politycznych, gdzie przykładowo „Timmermans nie rozumiał co dzieje się w tym regionie” (*Wywiad 1*). Jednocześnie jednak taka sytuacja wzmacnia współpracę regionalną i pozytywną percepcję Polski w regionie. Jak zauważył jeden z rozmówców z Czech, „zawsze było zrozumienie dla regionu [V4] pośród komisarzy [z Europy Środkowej], niestety oni już nie decydują. Kiedy czeski polityk myśli kto mógłby być partnerem – polski komisarz jest zawsze dobrym kontaktem, on by nas zrozumiał” (*Wywiad 1*). Jednocześnie „Polska nie jest w głównym nurcie i nigdy w nim nie była. [...] Przed 2010 rokiem nie było na Węgrzech chęci do współpracy z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, a dziś jest ona dla Węgier bardzo ważna” (*Wywiad 6*), „a od 2010 roku – po przejęciu władzy przez FIDESZ – zaczęło dominować nastawienie pro-polskie” (*Wywiad 5*).

3.4. Polskie członkostwo jako wyzwanie dla Unii Europejskiej

Następna z badanych kwestii związana była z kluczowymi wyzwaniami dla Unii Europejskiej w związku z polskim członkostwem.

Pytani rozmówcy zwracali uwagę na strategię Polski w latach 2004–2014, która bazowała na udanym prezentowaniu siebie jako podmiotu, który nie sprawia kłopotów (*Wywiad 1*), lub przekonywaniu innych aktorów, że „Polska nie jest mąciwodą, ona [tylko] posiada własne priorytety” (*Wywiad 3*). Realnymi problemami okazały się „sprawy związane z wartościami – socjalnymi, homoseksualistami i innymi” (*Wywiad 1*) oraz polityka klimatyczna (*Wywiad 1*, *Wywiad 7*). Zwracano uwagę, że „istniały kwestie, gdzie Polska krzyczała głośno, przykładowo polityka energetyczna [...], to nadal jednak była ograniczona ilość obszarów o podobnym charakterze” (*Wywiad 2*). Podkreślano, że „nawet w przypadku trudnych kwestii [Polska] była zdolna do komu-

nikowania ich *miętko* i ostatecznie otrzymywała swój udział w podziale *tortu*, będąc dobrym przykładem tego jak używać swojej pozycji. Interesy były komunikowane politycznie poprawnie – nawet gdy negocjacje były trudne, nie przypinano Polsce etykiety sprawcy” (*Wywiad 4*). A nawet, jeżeli „Polska ogólnie [tworzyła] problemy, [działał się tak] ponieważ walczyła o swoje interesy” (*Wywiad 6*).

3.5. Polacy w strukturach Unii Europejskiej

Następną badaną kwestią związaną z polską polityką europejską w okresie 2004–2014 było pytanie jak przedstawiciele Polski internalizowali istniejące formalne i nieformalne struktury i zasady funkcjonowania instytucji unijnych.

Pośród szeregu opinii dominowały dwa argumenty, związane z obecnością Polaków w instytucjach unijnych oraz procesem instytucjonalnego uczenia się.

Po pierwsze, rozmówcy podkreślali polską „*men power* – Polaków, [którzy] w instytucjach europejskich wspierali Polskę” (*Wywiad 1*). Okres poakcesyjny, w ich opinii, „skutkował rosnącą liczbą polskich urzędników na kluczowych stanowiskach w Brukseli” (*Wywiad 4*). Jest to tym ważniejsze, że „ludzie w odpowiednich instytucjach są najważniejsi – nic nie dzieje się przypadkiem”, a „im więcej ludzi masz, tym większą dysponujesz siłą”. Podkreślano, że „istniało potężne polityczne wsparcie państwa polskiego, aby obsadzić odpowiednie stanowiska własnymi ludźmi” (*Wywiad 4*). W efekcie rozmówcy z regionu wierzyli, że „polscy koledzy posiadali wcześniej od innych informacje z uwagi na posiadanie własnych ludzi [na przykład] w Komisji” (*Wywiad 1*). Postrzegano tą politykę jako bardziej efektywną niż w przypadku innych państw Grupy Wyszehradzkiej.

Po drugie, oceniano, że sposób internalizacji zasad i mechanizmów przez Polaków był bardziej udany w obszarach, gdzie „Unia Europejska oferuje przestrzeń do osiągnięcia stabilności, trwania itp., w logice poszukiwania elementów wspólnych, [ale przykładowo] Czesi widzą UE jak nowy Związek Radziecki” (*Wywiad 1*), w efekcie czego słabo identyfikowali się oni z projektem integracyjnym. Dominowały też bardzo pozytywne opinie o Polakach, którzy „od samego początku należeli do najlepiej przygotowanych spośród nowych państw członkowskich, [o] odpowiednich zdolnościach i wiedzy w zakresie procedur i treści” (*Wywiad 3*). Pojawił się także rozdzwiek pomiędzy oceną poziomów urzędniczego i politycznego. Jeden z rozmówców twierdził, że „polityczna reprezentacja nie miała bladego pojęcia czym jest służba cywilna. Na jej poziomie natomiast – Polacy zinternalizowali zasady, na politycznym – czasami trudno powiedzieć. Tak więc proces internalizacji został zakończony, są jednak obszary, szczególnie w sektorze energetyki i rynku wewnętrznego, gdzie można mieć wrażenie, że Polscy przedstawiciele słyszą to co chcą słyszeć” (*Wywiad 2*). Uwagi te dotyczyły w szczególności przedstawicieli wyższej rangi (*Wywiad 7*). Szczególnie, że, jak stwierdził jeden z rozmówców, „80% spraw w Unii Europejskiej załatwia się nieformalnie, to jedna z zasad gry, i każdy o tym wie” (*Wywiad 2*).

Jedyny mocno krytyczny głos pochodził z Węgier, gdzie oceniono, iż i „Polacy i Węgrzy nie pojęli do dziś zasad funkcjonujących w UE. Obie nacje są wciąż w stadium uczenia się. Polska jest w tej sferze nadal słaba (można ją porównać do «krewnych ze wsi») [choć] są oczywiście wyjątki” (*Wywiad 6*). Brakowało też, zdaniem

rozmówców ze Słowacji, wzajemnego wsparcia urzędników w ramach Grupy Wyszehradzkiej (*Wywiad 7*).

3.6. Reaktywna vs. proaktywna polityka europejska

Kolejną kwestią badaną w zakresie percepcji państw Grupy Wyszehradzkiej był reaktywny bądź proaktywny charakter polskiej polityki europejskiej.

Po pierwsze, reaktywność bądź proaktywność polskiej polityki europejskiej zależała w opinii respondentów od konkretnego sektora. Do pierwszych obszarów należały energia lub kwestie klimatyczne (*Wywiad 2*). Do tych gdzie drugie podejście dominowało zaliczyć można „stosunki zewnętrzne, Partnerstwo Wschodnie, kontakty transatlantyckie, liberalizację wspólnego rynku i pewne kwestie związane z wartościami” (*Wywiad 1*).

Po drugie, ogólna ocena polskiej polityki lokuje ją gdzieś pomiędzy podejściem reaktywnym a proaktywnym. Jak zauważa jeden z respondentów „Polska nie jest tak aktywna jak Niemcy czy Francja, ale nie tak pasywna jak Czechy. Jest gdzieś pośrodku. [Nie zgłasza] wielkich idei, ale rozumie od samego początku czego dotyczy dana kwestia, często zanim jest ona proponowana oficjalnie przez Unię Europejską” (*Wywiad 1*). „W szerszym spectrum Polska reprezentowała przeciętny poziom proaktywności/reaktywności” (*Wywiad 2*) i „zwykle [...] płynęła w głównym nurcie” (*Wywiad 6*). Jednakże również bardzo pozytywne opinie pojawiły się podczas badania, podkreślające, że Polska była „bardzo aktywna, z uwagi na dobrą definicję priorytetów i zasobów”, co – w porównaniu do innych państw regionu – wiązało się także z faktem, że jest ona dużym państwem, a „duże państwa mają większe [możliwości] w zakresie edukacji i kształcenia [w temacie integracji]” (*Wywiad 3*).

3.7. Dziedzictwo negocjacji akcesyjnych

Kolejną badaną kwestią było dziedzictwo negocjacji akcesyjnych. Rozmówców zapytano o to, jak silnie dziedzictwo negocjacji akcesyjnych wpływało na stosunki ich państwa i Unii Europejskiej z Polską po rozszerzeniu.

Pierwszy z silnie obecnych w odpowiedziach elementów dotyczył podstaw negocjacji we wcześniejszych kontaktach i jedności wizji integracyjnej polskich elit. Zauważono, że „w latach dziewięćdziesiątych odbywały się posiedzenia delegacji międzyparlamentarnych, w czasie których współpracowali ze sobą Polacy z różnych partii politycznych. Po stronie węgierskiej współpraca taka nie istniała. Polacy zawsze stawiali wiele żądań. W sumie dobra pozycja Polski to zasługa całej polskiej elity” (*Wywiad 5*).

Drugi z argumentów dotyczył zbyt szybkiego godzenia się przez Polskę na rozwiązania proponowane przez Unię Europejską podczas negocjacji akcesyjnych, co rodziło negatywne skutki dla innych państw regionu. Z perspektywy czeskiej „podczas negocjacji akcesyjnych Polska szła na kompromisy dużo chętniej niż Czechy, co prezentowane było przez Unię Europejską jako dodatkowy czynnik presji na Republikę Czeską. Polska psuła nasze negocjacje. Ale nikt nie obwinia Polski teraz w debacie

publicznej” (*Wywiad 2*). Oraz „na końcu negocjacji akcesyjnych, kiedy omawiano kwestie finansowe, Polska zdołała dostać wszystko, czego chciała, nawet kosztem innych przystępujących państw” (*Wywiad 3*). Dla Węgier „w procesie przedakcesyjnym Polska postrzegana była jako *hamulcowy* integracji Węgier z UE (bez Polski Węgry mogłyby zintegrować się szybciej), [a dodatkowo] w latach 90. XX wieku i na początku XXI wieku Węgry prowadziły w kontekście związków z UE politykę reaktywną, co spowodowało, że wynegocjowały gorsze warunki członkostwa niż Polska” (*Wywiad 5*).

Po trzecie, zwracano uwagę na doświadczenie, które Polska nabyła w trakcie negocjacji. Oceniono między innymi, że „na początku negocjacji akcesyjnych Polska była opóźniona, jednak dzięki konsekwencji, silnej presji oraz pracy zdołała nadgonić grupę najlepiej przygotowanych państw – to jest lekcja, instytucje wierzą teraz, że są zdolne [do sprostania wyzwaniom]” (*Wywiad 3*). Dodatkowo „każde państwo po akcesji zyskuje wiarę w siebie, większe [państwa] nawet bardziej. Polska nauczyła się podczas negocjacji akcesyjnych, że należy być stanowczym i podążać za własnymi interesami. Polska odniosła sukces podczas negocjacji wiele razy, to zaowocowało pewnością siebie bardziej, niż w przypadku innych państw” (*Wywiad 3*). Istotnym doświadczeniem było też nabycie umiejętności współpracy w regionie w kontekście negocjacji unijnych, „nowoprzystępujące państwa zbudowały wtedy koalicje po raz pierwszy” (*Wywiad 4*).

Ostatnią kwestią była wymiana zasobów ludzkich po negocjacjach. Polska postrzegana była jako posiadająca dużo większe możliwości w tym zakresie, gdyż „w małych państwach jest to niemożliwe z uwagi na ograniczone zasoby ludzkie, w większych wybór jest większy” (*Wywiad 2*).

3.8. Polska jako lider Europy Środkowej w Unii Europejskiej

Ostatnią z analizowanych kwestii było postrzeganie Polski jako lidera regionalnego w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej przez państwa Grupy Wyszehradzkiej oraz innych aktorów procesów integracyjnych.

Większość rozmówców podkreślała fakt, iż Grupa Wyszehradzka była w analizowanym okresie istotną platformą współpracy w kontekście realizacji polityk unijnych państw regionu, gdzie „uzgadnianych jest wiele [wspólnych] pozycji, które dalej prezentowane są w Radzie” (*Wywiad 2*), co dodatkowo „w kontekście współpracy regionalnej pomaga łączyć różnice” (*Wywiad 3*). Zwracano uwagę na fakt, że „w Europie jest wiele centrów, w tym Grupa Wyszehradzka” (*Wywiad 5*).

Jednakże rozmówcy podkreślali, że wspólne rozwiązania nie zawsze były korzystne dla poszczególnych państw, a Polska postrzegana była jako najbardziej zyskująca: „ilość kompromisów po stronie czeskiej jest większa niż po stronie polskiej – pytanie czy Polska jest tego świadoma. Czesi czasami zbyt łatwo idą na kompromis dla dobra spójności grupy” (*Wywiad 3*).

Rozmówcy zwracali uwagę, iż po 2004 roku „Polska miała ambicje być potęgą średniej rangi” (*Wywiad 5*), i „widoczne są polskie aspiracje bycia liderem” (*Wywiad 2*). Była ona „jedynym aktorem z regionu z globalnymi aspiracjami, lub przynajmniej tak Polska jest postrzegana” (*Wywiad 1*), oraz dodatkowo posiadała zasoby niezbędne

do materializacji takich ambicji (*Wywiad 7*), między innymi „zasoby instytucjonalne – przykładowo jest zdolna do przygotowania danych dla szczegółowej analizy konkretnego przypadku” (*Wywiad 1*). Istotę podejścia wyraża stwierdzenie, iż „jest jeden duży pośród nas (to dobrze) – ale niekoniecznie jest to nasz lider” (*Wywiad 1*). Co więcej „opinia publiczna [w państwach V4] powiedziała by *nie* [polskiemu przywództwu] z uwagi na uprzedzenia, ale *tak* z uwagi na wielkość, [więc] w kontekście gry unijnej, formalnie *nie*, nieformalnie, *tak*” (*Wywiad 3*).

Jednocześnie jednak podkreślano, że ambicje Polski „Węgry traktowały to jako zagrożenie” (*Wywiad 5*), Słowacy obawiali się „polskiego ego” (*Wywiad 7*), a w ujęciu ogólnym „percepcja Polski to [państwo] największe, najsilniejsze i zainteresowane hegemonią – ale bez negatywnych konotacji [...], jednak nie ma polskiego przywództwa w V4” (*Wywiad 1*). Podkreślano zbytnią koncentrację Polski na swoich interesach, co skutkowało sytuacją, gdzie „[nikt nie może] oczekiwać od innych w regionie uznania za lidera, kiedy troszczysz się tylko o swoje interesy” (*Wywiad 2*). „Polska jest dużym państwem i uczestniczy w Trójkącie Weimarskim, a mniejszy brat (Węgry) nie powinien być zapominany” (*Wywiad 5*). Co więcej, państwa regionu „używają Polski jako dużego państwa członkowskiego dla pokazania interesów V4. Ale Polska nie jest *sze-fem*” (*Wywiad 4*). Słowacja traktowała Polskę wręcz – w opinii rozmówców – jedynie instrumentalnie (*Wywiad 7*).

Podkreślano także potencjał Polski do sprawowania przywództwa w kontekście szerszej geograficznie zdefiniowanego regionu. „Polska była zdolna do budowania koalicji wschód plus południe, wykorzystując ją jako środek do zdobywania funduszy. V4 jest dobrym przykładem współpracy. Polska jest bardzo skuteczna w używaniu jej dla realizacji interesów narodowych. Polska oddaje kawałki [*tortu*] innym. Działając razem V4 jest zdolna do przyciągnięcia Rumunii, Bułgarii i państw bałtyckich, jest widoczna i silna w Unii Europejskiej. Razem [państwa te] mają siłę blokującą” (*Wywiad 4*). „Polska może dodatkowo łatwo wpływać na Bułgarię i Rumunię i inne państwa, łatwiej niż Czechy” (*Wywiad 1*).

Zwracano także uwagę na dominującą na zewnętrzną percepcję polskiego przywództwa w regionie: „co słyszy się czasami na zewnątrz, to że Polska reprezentuje Europę Środkową – to niespodzianka dla Czech, i nawet kiedy się to dzieje czasami, Czechy nie mogą tego oficjalnie przyznać” (*Wywiad 1*). A „Bruksela często wierzy, że jeżeli dana kwestia była omówiona z Polską, inni z regionu zgodzą się bez dodatkowych konsultacji z nimi” (*Wywiad 3*). Lub nawet więcej, „Polska jest pewnym zagrożeniem dla Brukseli, ponieważ przewodzi regionowi” (*Wywiad 6*).

Niektórzy rozmówcy zwracali także uwagę na konieczność modyfikacji polskiej strategii lidera Grupy Wyszehradzkiej, twierdząc, iż „Polska potrafi dyskutować własne interesy w V4 zanim są one prezentowane na zewnątrz, w Unii Europejskiej. Teraz czas na kolejny krok – wspólne lobbowanie za określonymi rozwiązaniami. Kolejną fazą w przyszłości będzie *nie naciskaj zbyt mocno* – lecz ucz się jak używać swojej pozycji”. Migracja jest tu dobrym przykładem – „nawet jeżeli mieliśmy rację, źle to rozegraliśmy” (*Wywiad 4*). Co więcej, z uwagi na fakt, iż przywództwo regionalne jest kategorią politycznie wrażliwą, „nikt nie powinien aspirować do tej roli publicznie, powinien rozwijać polityczny network, aby być zdolnym do przekonania innych, że jest w stanie coś dla nich zrobić, nie tylko dla siebie” (*Wywiad 3*). Tak więc „Polska może być wielka w Unii Europejskiej, musi się jednak nauczyć jak to zrobić” (*Wywiad 4*).

4. ZAKOŃCZENIE

Przedstawiona powyżej analiza pozwala na nakreślenie schematów odbioru polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 przez Czechy, Słowację i Węgry, w kontekście współpracy regionalnej.

Rozmówcy będący aktywnymi aktorami reprezentującymi swoje państwa w procesach integracyjnych i/lub kreujący ich polityki oceniają polską politykę europejską w latach 2004–2014 jako relatywnie sprawną i efektywną, o dodatkowo pozytywnym kierunku rozwoju wraz z rosnącym stażem członkowskim. Oznaczało to, iż w opinii państw Grupy Wyszehradzkiej:

- Polska prowadziła politykę europejską bez konkretnego wymiaru ideowego, z wizją dającą zredukować się do pragmatycznego wykorzystywania szans oferowanych przez procesy integracyjne poprzez pozostawanie w głównym, europejskim nurcie. Stosunek do Polski zmieniał się na bardziej pozytywny. Jednocześnie jednak Europa Środkowa postrzega Europę Zachodnią i unijne centra decyzyjne jako słabo zorientowane w realiach regionu;
- rola Polski systematycznie rosła, zarówno w Unii Europejskiej, jak i w regionie, jednakże niekoniecznie tak samo w każdym obszarze tematycznym. Jest to pokłosie między innymi czynników strukturalnych i stanowi atut w budowaniu partnerstwa z państwami regionu;
- Polska z dużym sukcesem zbudowała w analizowanym okresie wizerunek państwa, które nie tworzy problemów w Unii Europejskiej, i – w opinii pozostałych państw V4 – perfekcyjnie opanowała realizację interesów narodowych wspierając się własnymi kadrami ulokowanymi w strukturach unijnych. Elity polityczne – w odróżnieniu od urzędniczych – nie do końca zinternalizowały zasady, normy i procedury wspólnotowe;
- Polska polityka europejska postrzegana jest jako lokująca się pomiędzy proaktywną i reaktywną, co na tle państw regionu jest nadal sukcesem. Dziedzictwo negocjacji akcesyjnych wydaje się odgrywać ograniczoną rolę, i przeszło ewolucję od regionalnego „hamulcowego” w kierunku „lidera”;
- przywództwo regionalne natomiast wydaje się być kwestią realiów, które zostały politycznie stabilizowane. Polska posiadała w opinii rozmówców zasoby i silną wolę do odgrywania takiej roli. Została ona uznana w unijnych centrach decyzyjnych i dużych państwach członkowskich. Natomiast państwa V4 praktykują niezrędko polskie przywództwo przy dominującym jednak silnym dyskursie partnerstwa regionalnego.

Streszczenie

Prezentowany tekst zajmuje się oceną polskiej polityki europejskiej z perspektywy regionalnej, reprezentowanej przez państwa Grupy Wyszehradzkiej. Przedstawione zostały tu kwestie oceny sprawności i efektywności Polski w Unii Europejskiej, nie tylko w ujęciu statycznym, ale również uwzględniając zmiany zachodzące w odbiorze Pragi, Bratysławy i Budapesztu w analizowanym okresie 2004–2014. Dodatkowo, badania przeprowadzone wśród aktorów bezpośrednio zaangażowanych w tworzenie polityk europejskich Czech, Słowacji i Węgier i współpracujących z partnerami z Polski w kontekście unijnym, pozwoliły na szereg wniosków. Dotyczą one oceny współpracy re-

gionalnej oraz odbioru polskiego przywództwa w regionie w kontekście integracji europejskiej. Respondenci w większości postrzegali polską politykę europejską jako relatywnie sprawną i efektywną, o dodatkowo pozytywnym kierunku rozwoju wraz z rosnącym stażem członkowskim.

Słowa kluczowe: polska polityka europejska, Grupa Wyszehradzka, współpraca regionalna, Europa Środkowa

The Visegrad Group and Polish European policy: perceptions of cooperation, competition and regional leadership in EU forums

Summary

The presented text deals with the evaluation of the Polish European policy from the regional perspective, represented by the states of the Visegrad Group. It debates issue of efficiency of Poland in the European Union, but not only in static perspective. It includes additionally changes in Prague's Bratislava's and Budapest's perception in the investigated period of 2004–2014. Moreover, the investigation conducted among actors directly involved in European policies creation in Czechia, Slovakia and Hungary, and cooperating with Polish partners in the European Union's context, allows for several conclusions. They describe both the regional cooperation and perception of the Polish leadership in the region, in the context of the European integration processes. Most of the interviewees perceived the Polish European policy as relatively efficient and additionally developing well together with the growing seniority in the Union.

Keywords: Polish European policy, Visegrad Group, regional cooperation, Central Europe

Rozdział XII.

ANALIZA SWOT EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ I JEJ PRIORYTETÓW – PERSPEKTYWA POLSKA I BRYTYJSKA

1. WSTĘP

Niniejsza analiza jest poświęcona bardzo istotnemu tematowi, mianowicie efektywności polskiej polityki europejskiej w polskiej i brytyjskiej perspektywie. Zestawienie Polski z Wielką Brytanią nie jest w tym kontekście przypadkowe i wynika z faktu, iż oba kraje łączą wspólne interesy w obszarze bezpieczeństwa (nie bez znaczenia jest tu silna orientacja obu krajów na USA w ramach NATO), pomimo członkostwa w Unii Europejskiej żadne z tych państw nie przyjęło waluty euro, hołdując podejściu o konieczności zróżnicowanej integracji, od 2015 r. w obu państwach coraz silniej ujawnia się tendencja do wzmacniania międzyrządowości (w Wielkiej Brytanii zakończona decyzją o Brexicie, w Polsce wciąż wzmacniająca antyeuropejską retorykę rządu i pierwsze w historii UE formalne zastosowanie artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej). Jednocześnie oba państwa łączy w kontekście europejskim fakt, iż do Wielkiej Brytanii przyjechało od akcesji krajów Europy Środkowej i Wschodniej do UE niemal milion imigrantów z Polski (różne statystyki podają liczby od sześciuset tysięcy do miliona), których sytuacja prawna i faktyczna zależy od polityki europejskiej oraz polityki obu państw wobec UE i siebie nawzajem, także po Brexicie. Co ważne, kwestia imigrantów z Polski zaczyna stawać się istotnym zagadnieniem w relacjach Szkocji z Wielką Brytanią w kontekście Brexitu z racji na szkodzącą potrzebę pracowników w sektorze rolniczym. Generalnie jednak, analiza porównawcza spojrzenia na politykę europejską Polski z perspektywy jej władz i społeczeństwa oraz społeczeństwa brytyjskiego jest konceptem jak dotychczas nigdy niepodjętym w badaniach europejskich, a potrzebnym do wykorzystania w formułowaniu paradygmatów, strategii, taktów, wreszcie działań operacyjnych polskiej polityki europejskiej w trudnym czasie po 2014 r. Należy jednak zauważyć, iż badania analizowane w niniejszej publikacji odnoszą się do okresu 2004–2017.

Perspektywa badawcza niniejszego opracowania łączy elementy ujęcia międzyrządowego oraz konstruktywistycznego. To pierwsze dotyczy w szczególności politycznej, ale także związanej z funkcjonowaniem administracji publicznej i służb zaangażowanych w politykę europejską Polski, oceny priorytetów polskiej polityki europejskiej. To drugie ujęcie – konstruktywistyczne – odnosi się do oceny kontekstu realizacji polityki europejskiej przez państwo polskie, w szczególności spuścizny okresu komunizmu, uwarunkowań społecznych, także mentalnościowych, migracji, uwarunkowań ekonomicznych.

Badania zostały oparte na analizie: 1) dokumentów związanych z tym tematem; 2) wypowiedzi oraz tekstów polskich i brytyjskich polityków, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, naukowców i ekspertów; 3) opracowań think tanków i instytucji analitycznych; 4) treści wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami brytyjskiej administracji i środowiska naukowego oraz dziennikarskiego, dobrze znającego Polskę i polską politykę europejską. Jeśli chodzi o wywiady z przedstawicielami brytyjskiej administracji publicznej (government), rozmówcy udzielili wywiadów pod warunkiem anonimowości, stąd decyzja o utajnieniu wszystkich nazwisk osób, z którymi prowadzone były wywiady – zarówno z Polski, jak i z Wielkiej Brytanii. W przypisach rozmówcy są numerowani i opisani funkcją, jaką sprawują z perspektywy znaczenia dla analizowanego w badaniu problemu. Należy zauważyć, iż wyżej wymienione wywiady były prowadzone przez dwoje badaczy w ramach projektu w celu zapewnienia większej rzetelności badań. Co więcej, po przeprowadzeniu wywiadów zostały uzgodnione kwestie, które nie zostały ostatecznie wzięte pod uwagę w analizie wyników badania, pomimo, iż pojawiły się w wypowiedziach badanych, z racji na ich zupełną rozbieżność ze stanem faktycznym i/lub oficjalnymi dokumentami strony brytyjskiej w negocjacjach Brexitowych (tam, gdzie to uzasadnione, przytaczane są wypowiedzi badanych mimo wątpliwości co do ich prawdziwości, w celu pokazania podejścia strony brytyjskiej do badanych kwestii).

Płaszczyzny porównania perspektywy polskiej i brytyjskiej w analizowaniu polskiej polityki europejskiej są następujące:

- 1) aktywność i reaktywność polskiej polityki europejskiej;
- 2) wizja, strategia, priorytety, taktyka, operacjonalizacja, wdrożenie polskiej polityki europejskiej;
- 3) efektywność polityki europejskiej (rozumiana wielorako i w różnych kontekstach, tak też ujmowana w niniejszej analizie);
- 4) znaczenie Polski i jej polityki europejskiej z perspektywy innych państw, w tym integracja regionalna;
- 5) Polacy za granicą w okresie członkostwa jako jeden z istotnych czynników wpływających na polską politykę europejską i jej efektywność.

Pytania badawcze w niniejszej analizie są zbieżne z pytaniami typowymi dla analizy SWOT – o mocne i słabe strony, szanse oraz zagrożenia dla polskiej polityki europejskiej z perspektywy polskiej i brytyjskiej.

Hipotezą niniejszej analizy jest założenie, iż w okresie 2004–2014 zarówno wśród przedstawicieli polskich i brytyjskich władz, jak również w polskim i brytyjskim społeczeństwie, polska polityka europejska uważana była za efektywną, przy czym efektywność ta była nieco inaczej rozumiana, ponadto w Wielkiej Brytanii silny wpływ wywarł na jej postrzeganie fakt dużej imigracji Polaków do tego kraju. Istotnym podobieństwem w ocenie efektywności polskiej polityki europejskiej w perspektywie polskiej i brytyjskiej ma fakt, iż oba kraje uznają, iż wysoka efektywność tej polityki zależy od stopnia realizacji w jej ramach interesu narodowego, w mniejszym zaś stopniu osiągania celów traktatowych Unii Europejskiej. Od 2015 r. postrzeganie polskiej polityki europejskiej w warunkach szefowania Radzie Europejskiej przez Donalda Tuska, rządu w Polsce przez PiS (choć rząd powstał w ramach formuły koalicji zjednoczonej prawicy, w istocie można mówić o pierwszym przypadku samodzielnego tworzenia rządu przez jednolitą opcję polityczną), wreszcie procesu wychodzenia

Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, jest inne niż wcześniej zarówno w Polsce, jak i w Wielkiej Brytanii, obszary porównania oraz kluczowe elementy oceny pozostają w istocie niezmienione.

2. POJĘCIE POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ

Chociaż w wywiadach z przedstawicielami brytyjskiej administracji publicznej taka definicja polityki europejskiej nie pojawia się wprost, widać wyraźnie międzyrządową perspektywę oraz znaczenie interesu narodowego w całokształcie wypowiedzi Brytyjczyków. Co ważne, w przypadku zarówno Polski, jak i wielkiej Brytanii, ocena priorytetów ich polityki europejskiej przez większość badanych zawiera sformułowanie: „pragmatyczna” w kontekście narodowym, co – biorąc pod uwagę fakt, iż „pragmatyczny” oznacza w języku polskim: „oparty na przekonaniu, że podejmowane działania mają przynosić korzyść; też: działający zgodnie z takim przekonaniem” (*Słownik*, 2017) – daje kolejny argument za istotnością badania polskiej polityki europejskiej także z punktu widzenia brytyjskich polityków i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Dla porównania, badani inaczej określają politykę europejską choćby Luksemburga czy Niemiec, której raczej przypisują silny związek z osiąganiem celów Unii Europejskiej i silne utożsamianie się z nią jako organizmem, którego część stanowią niż głównie realizację interesu krajowego (Rozmówca UK I – patrz Załącznik 1; kolejne odnośniki do rozmówców tamże, 2017). Rozmówcy – przedstawiciele środowiska naukowego Wielkiej Brytanii – zwracają uwagę na ciekawą kwestię, a mianowicie na to, iż polityka europejska Polski przez brytyjskich polityków była oceniana jako efektywna z racji na umiejętność utrzymywania dobrych relacji z Niemcami, ale i z Wielką Brytanią w kwestiach z nią zbieżnych. A zatem Polska stanowiła w pierwszych dziesięciu latach członkostwa przykład kraju, który potrafił umiejętnie wykorzystywać dobre relacje z większymi państwami UE w zależności od kwestii, która była w danym momencie istotna, choćby konfliktu Ukraina–Rosja, przy czym brytyjska perspektywa postrzegania tego aspektu polskiej polityki europejskiej wskazuje na przekonanie o dużej mocy sprawczej polskich polityków w obszarze wyboru sojuszników w ramach UE i poza nią (Rozmówcy UK II, III, 2017). Należy jednak zauważyć, że mimo zwracania uwagi dużym krajom na kwestie istotne dla Polski z perspektywy jej polityki europejskiej, Polsce nie udało się wejść do grona krajów stale współdecydujących o kierunkach działania UE, czego przykładem są porozumienia mińskie, w których przygotowaniach Polska bezpośrednio nie uczestniczyła (Wilk, Olszański, Górecki, 2016). Potwierdza to reaktywność polskiej polityki europejskiej z perspektywy jej priorytetów, a nawet pewnych paradygmatów, jednocześnie jednak wskazuje na umiejętność wykorzystywania doraźnie swoich dobrych relacji z dużymi krajami UE, aby móc – choćby pośrednio – wpływać na uznawanie jakiejś kwestii za istotną dla działań UE.

Przedstawiciele brytyjskiej administracji definiują politykę europejską państwa jako kwestie o charakterze politycznym, związane z relacjami z Unią Europejską. To istotne ujęcie z racji na fakt, iż zawiera wyraźne odniesienie do politycznego charakteru relacji z Unią Europejską, mniej zatem w tej definicji aspektów technicznych członkostwa, elementów związanych z administrowaniem (co pojawia się często w wypowiedziach przedstawicieli polskiej administracji), więcej zaś nacisku na aspekty polityczne. Po-

dejscie to wskazuje na aktywny charakter kształtowania polityki europejskiej, nie zaś jedynie reagowanie na już podjęte na poziomie europejskim decyzje i poruszanie się jedynie w obszarze wytyczonym przez instytucje europejskie i najsilniejsze państwa członkowskie. W definiowaniu polityki europejskiej przez przedstawicieli polskiej administracji rządowej znacznie więcej jest odniesień do prac decyzyjnych, udziału w pracach instytucji UE, legislacji, a zatem oznak reaktywnego podchodzenia do działań związanych z członkostwem w Unii, znacznie mniej zaś do aktywnego udziału w określaniu kierunków rozwoju UE (Rozmówcy PL II, IV, VI, 2015).

Wypowiedzi polskich przedstawicieli administracji publicznej wskazywały, owszem, na pewną reaktywność polskiej polityki w okresie pierwszych dziesięciu lat członkostwa, jednak raczej dawano do zrozumienia, że początkowo było to oczywiste z racji na uczenie się przez Polskę tego, co tzw. „stare” państwa członkowskie dobrze umiały, z czasem natomiast udawało się realizować interes krajowy poprzez politykę europejską coraz lepiej, zwłaszcza we wspomnianym już kontekście polityki wschodniej (Rozmówcy PL I, II, IV, V, VI, 2015).

3. OCENA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W WYMIARZE AKTYWNOŚĆ – REAKTYWNOŚĆ

Wszyscy rozmówcy brytyjscy oraz polscy wskazali na fakt, iż wielkim sukcesem polskiej polityki europejskiej było wynegocjowanie bardzo dużej puli środków dla Polski w ramach polityki regionalnej, co nie pozostaje w sprzeczności z ogólną oceną wysokiej reaktywności polskiej polityki europejskiej, jednak pokazuje, iż Polska wykorzystała szansę takiego pokierowania polityką europejską, by taktycznie oraz operacyjnie udało jej się zrealizować żywotny interes narodowy w negocjacjach wieloletnich ram finansowych 2014–2020.

Przedstawiciele brytyjskiej administracji i środowisk naukowych wskazali na kilka obszarów, w których polska polityka europejska odznacza się pewną aktywnością, mianowicie: wymiar wschodni Unii Europejskiej i szeroko pojęte bezpieczeństwo europejskie w tym kontekście, pozycjonowanie się jako lidera w regionie państw Europy Środkowej i Wschodniej (choć nie zawsze z dobrym skutkiem, o czym świadczy duże zróżnicowanie interesów w ramach państw Grupy Wyszehradzkiej widoczne nawet w głosowaniach w Radzie Europejskiej i Radzie (Rozmówcy UK I i II, 2017).

W perspektywie brytyjskich rozmówców, Polska na poziomie strategicznym orientuje się na realizację interesu narodowego, w taktycznym natomiast, ale także częściowo operacyjnym i wdrożeniowym na odpowiednią, efektywną z perspektywy polskiej, realizację zaplanowanych elementów polityki europejskiej. Przykładem tego jest uznawana zarówno przez Brytyjczyków, jak i przez Polaków (bez wyjątków) polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, wspomniane negocjacje budżetowe czy też negocjacje w sprawie objęcia wysokiego stanowiska w jednej z europejskich instytucji przez Donalda Tuska. Trudniej, na co wskazali przedstawiciele brytyjskiej administracji (Rozmówca I, 2017), jak i większość przedstawicieli polskiej administracji (Rozmówcy I, IV, V, VI, 2015), Polsce efektywnie koordynować na bieżąco europejską politykę (poziom operacjonalizacji i wdrożenia), co

wynika z ograniczonych zasobów, upolitycznienia systemu koordynacji, niewystarczającego doświadczenia. Od 2015 r. można mówić o znacznym pogorszeniu koordynacji kwestii europejskich w Polsce, co jest także związane z pogorszeniem się relacji Polska–UE, co w perspektywie brytyjskiej stanowi wyzwanie, ale także szansę wykorzystania tej sytuacji dla intensyfikacji kontaktów bilateralnych, które mogą zaowocować lepszą sytuacją negocyjną Wielkiej Brytanii w określaniu warunków Brexitu. Warto nadmienić, iż przedstawiciele polskiej administracji publicznej wskazywali na Wielką Brytanię jako kraj o wzorowym, ich zdaniem, wykorzystaniu zasobów ludzkich i administracyjnych do realizacji polityki europejskiej (Rozmówca IV, 2015), natomiast przedstawiciel brytyjskiej administracji i rozmówca ze środowiska akademickiego (Rozmówcy I i II, 2017) wskazywali na polskie zdolności administracyjne w polityce europejskiej jako względnie wysokie, kadry zaś wykwalifikowane, o wysokich umiejętnościach komunikacyjnych, dość bezpośrednio i jasno formułujące polski interes i stanowiska.

4. EFEKTYWNOŚĆ POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ Z PERSPEKTYWY JEJ WIZJI STRATEGII, TAKTYKI, OPERACJONALIZACJI, WDROŻENIA

Efektywność polskiej polityki europejskiej stanowi dość trudny, ponieważ niejednoznaczny i subiektywny, obszar badań, stąd także pewne rozbieżności w postrzeganiu tej kwestii przez badanych Brytyjczyków i Polaków. Efektywność to pojęcie pochodzące głównie ze sfery ekonomii, oznaczające racjonalność określonej działalności z punktu widzenia stosunku poniesionych nakładów do osiągniętych rezultatów. Zatem efektywność jest mierzona bilansem kosztów i korzyści i jest tym większa, im mniejsze nakłady zostały poniesione dla osiągnięcia określonych rezultatów (Rutkowska, 2013, s. 439). Często, nawet w literaturze poświęconej efektywności działań politycznych lub społecznych, pojęcie efektywności (*efficiency*) jest zastępowane pojęciem skuteczności (*effectiveness*), chociaż dotyczą one zupełnie różnych kwestii. Skuteczność dotyczy realizacji celu niezależnie od stosunku nakładów do kosztów, a zatem istotniejszy jest tu sposób realizacji celu, a nie koszt. M. Helms, ujmując to w następujący sposób: „Efektywność odnosi się do robienia rzeczy w odpowiedni sposób, natomiast skuteczność odnosi się do robienia właściwych rzeczy” (Helms, 2006, s. 211). Istotnym wydaje się tu także rozróżnienie efektywności strategicznej i operacyjnej (Szymańska, 2010, s. 152), co trochę nawiązuje do już analizowanej w niniejszym tekście kwestii wizji, strategii, taktyki, operacjonalizacji i wdrażania. Chodzi o perspektywę porównawczą w przypadku efektywności operacyjnej, czyli rozpatrywanej w kontekście zewnętrznym, która daje możliwość wyciągnięcia wniosków z zestawienia efektywności działań w ramach polityki europejskiej w Polsce z takimi działaniami w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej przy założeniu podobnych wytycznych strategicznych takiej polityki. W przypadku efektywności strategicznej, odnoszącej się do wymiaru wewnętrznego, istotne jest to, na ile cele polityki i jej priorytety są wyjątkowe, innowacyjne, inaczej niż standardowo określające na przykład działania w warunkach kryzysowych. Brytyjscy respondenci, w tym przedstawiciele środowiska opiniotwórczego mieszkający w Wielkiej Brytanii, wskazują,

iż Polska dość dobrze radzi sobie z efektywnością operacyjną, zakładając podejście pragmatyczne do polityki europejskiej, czyli efektywność w realizacji interesów narodowych (Respondenci UK I, II, III, IV, 2017). Przede wszystkim, podkreślany jest fakt dość udanej polskiej prezydencji w Radzie UE, także na tle innych państw, w tym już doświadczonych w jej sprawowaniu. Za duży sukces i dowód wysokiej efektywności polityki europejskiej Polscy wszyscy brytyjscy badani uznali wybór Donalda Tuska na Przewodniczącego Rady Europejskiej. Jednocześnie o jego reelekcji respondenci reprezentujący brytyjską administrację mówili powściągliwie, zaznaczając jednocześnie, iż trudno ją uznać za polski sukces, świadczy ona natomiast o podziałach choćby w ramach Grupy Wyszehradzkiej, której wszyscy członkowie poza Polską głosowali za reelekcją Donalda Tuska (Respondenci UK I i II, 2017). Przy wielu obwarowaniach dotyczących kandydatur na trzy najwyższe stanowiska w europejskich instytucjach, wybór Polaka, do tego dokonany stosunkowo niedużym kosztem (bez konieczności zasadniczych ustępstw w innych obszarach) należy uznać za rezultat efektywnej polityki europejskiej w tym zakresie. Za sukces brytyjscy respondenci uznali także wynegocjowane przez Polskę warunki w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, chociaż zauważyli, iż z brytyjskiej perspektywy nie było to dla Wielkiej Brytanii korzystne, ponieważ odbyło się, m.in. jej kosztem. Tym bardziej jednak osiągnięcie to wpisuje się w efektywność rozumianą operacyjnie. Brytyjscy przedstawiciele środowiska akademickiego wskazali także na kwestie bezpieczeństwa, w tym silnego powiązania myślenia o bezpieczeństwie w UE z NATO, jako dość efektywnie forsowane przez Polskę na forum europejskim, przy czym raczej na poziomie strategicznym i taktycznym niż na poziomie wizji albo też operacyjnym (tu zabrakło Polakom, zdaniem Brytyjczyków, konsekwencji i siły przebicia) (Rozmówcy UK II i III, 2017). Jeden z respondentów zwrócił także uwagę na bardzo istotną rolę w nakierowaniu uwagi państw UE na Polskę i jej interesy na skutek tzw. mowy berlińskiej ministra Radosława Sikorskiego, czyli przemówienia, w którym zwrócił on uwagę na to, że Niemcy powinny odgrywać aktywną rolę w nadawaniu tonu integracji europejskiej (Respondent UK III, 2017).

W kontekście efektywności rozumianej jako strategiczna, Polska nie została przez przedstawicieli Wielkiej Brytanii uznana za wyjątkowo efektywną, chociaż wyraźnie wskazali oni, iż efektywność ta była znacznie wyższa przed 2015 rokiem. Chodzi tu głównie o problemy z innowacyjnym podejściem do kwestii bezpieczeństwa energetycznego, nieumiejętnością poradzenia sobie z emigracją (co dla Brytyjczyków jest szczególnie istotną kwestią), niepełnym wykorzystaniem potencjału młodego pokolenia i, w szczególności po 2014 r., zbyt intensywnej narracji orientującej się na historię zamiast narracji cywilizacyjnej adekwatnej do nowych (często zupełnie niezakorzenionych w historii) wyzwań stojących przed młodymi Polakami nie tylko w Polsce, ale także w Wielkiej Brytanii (Rozmówcy UK UK III i IV, 2017, Instytut, 2013).

Należy jednak zauważyć, że w wypowiedziach brytyjskich respondentów, w szczególności przedstawicieli administracji publicznej oraz środowiska naukowego, o efektywności polskiej polityki europejskiej mówiono także używając zupełnie innej jej definicji, a raczej wskazując na jej specyficzny kontekst. Podkreślano mianowicie, że na Polskę jako kraj członkowski należy patrzeć przez pryzmat komunistycznej przeszłości, konieczności szybkiej transformacji i dostosowania się do nowych warunków,

co daje jej obraz jako państwa nieźle radzącego sobie z wyzwaniami integracji europejskiej (Respondenci UK I i II, 2017). Za obszary największej efektywności polskiej polityki europejskiej badani uznali kwestię polityki strukturalnej, prezydencję, politykę rolną, dynamiczny rozwój gospodarczy z wykorzystaniem uwarunkowań wynikających z członkostwa, pewne elementy polityki wschodniej. Za najbardziej problematyczne uznano kwestie emigracji młodych ludzi z kraju (co jest zrozumiałe w kontekście napływu imigrantów z Polski do UK w liczbie przekraczającej oczekiwania), trudności w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także uleganie złym tendencjom w Europie – populistycznym, ksenofobicznym, nacjonalistycznym. Problemy te, zdaniem badanych, zaostrzyły się po 2014 r.

Przedstawiciele polskiej administracji publicznej generalnie bardzo wysoko ocenili efektywność polskiej polityki europejskiej, przy czym ocena ta dotyczy lat 2004–2014. Z perspektywy efektywności operacyjnej, zwłaszcza biorąc pod uwagę tło regionu państw Europy Środkowej i Wschodniej, Polska zarówno wizerunkowo, jak i faktycznie realizowała priorytety i cele związane, jak już wspomniano, głównie z interesem narodowym. Bardzo istotnym aspektem oceny efektywności polskiej polityki europejskiej przez przedstawicieli polskiej administracji jest stosunek nakładów do rezultatów, który wszyscy badani określają jako bardzo korzystny, podkreślając, iż w warunkach krótkiego doświadczenia członkostwa i licznych barier wynikających z polityki tzw. „starych” państw członkowskich (np. nieufności wobec pracowników instytucji europejskich z tzw. „nowych” państw członkowskich), a także kryzysów, z jakimi Unia Europejska zderzyła się zaledwie w kilka lat po rozszerzeniu, m.in. o Polskę, nasz kraj naprawdę można uznać za efektywnie realizujący politykę europejską (Rozmówcy PL I, IV, V, VI, 2015). Polscy przedstawiciele administracji publicznej zwracali uwagę na fakt szybkiej i odpowiedniej profesjonalizacji kadr uczestniczących w realizacji polityki europejskiej, mając na myśli jednak głównie kadry w administracji, wskazując jednocześnie na upolitycznienie jako jeden z większych problemów efektywnego działania w ramach priorytetów polskiej polityki europejskiej. Wśród obszarów największej efektywności polskiej polityki europejskiej badani wskazali politykę spójności, politykę rolną (na tę wskazali zresztą także badani brytyjscy). Do najtrudniejszych z perspektywy efektywności polityki europejskiej obszarów polscy badani zaliczyli udział w pracach instytucji europejskich, a także liczbę Polaków w nich pracujących, problematyczność efektywnej polityki wobec Rosji i wpłynięcia na państwa UE, aby stosowały wobec Rosji jednolite podejście – to reprezentowane przez Polskę, wreszcie właściwą diagnozę i udział w modernizowaniu Unii Europejskiej (Rozmówcy PL I i VI, 2015).

5. ZNACZENIE POLSKI I JEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W PERSPEKTYWIE POTENCJAŁU INTEGRACJI REGIONALNEJ

Istotnym z perspektywy efektywności polskiej polityki europejskiej aspektem jest znaczenie Polski w regionie i jej udział w regionalnych sojuszach i koalicjach tworzonych na rzecz realizacji konkretnych interesów w ramach Unii Europejskiej. Wszyscy brytyjscy respondenci zwrócili uwagę na znaczenie Polski w regionie z ra-

cji na jej wielkość i potencjał gospodarczy, jednocześnie podkreślając, iż region Europy Środkowej i Wschodniej nie jest monolitem i nie ma realnej szansy na zbudowanie trwałego z perspektywy polityki europejskiej sojuszu, który połączyłby region. Brytyjska administracja dostrzega pewne podobieństwa interesów państw Grupy Wyszehradzkiej, znacznie więcej jest jednak, zdaniem przedstawicieli brytyjskiego rządu i środowiska akademickiego, różnic między państwami V4. Formaty rozszerzone V4 (np. o państwa bałtyckie czy Chorwację) tym bardziej nie mogą stanowić trwałej strategicznej bazy dla polityki europejskiej Polski, ponieważ Chorwacja strategicznie jest zainteresowana bezpieczeństwem w innej części Europy niż Polska, natomiast kraje bałtyckie są w strefie euro, do tego mają dla nich znaczenie dobre relacje z Niemcami, które do 2015 roku stanowiły także o atrakcyjności Polski w regionie, a od tego czasu nie dają już krajom bałtyckim gwarancji udziału w inicjatywach europejskich o szerokiej bazie geograficznej i strategicznej (Fuksiewicz, Łada, 2015). Wszyscy brytyjscy badani używali wręcz sformułowań, iż widoczne jest bardzo duże zróżnicowanie interesów państw V4, iż nie widać szans na trwały sojusz w najistotniejszych kwestiach związanych z polityką europejską Polski. To, w pewnym sensie, wpłynęło na fakt, iż Wielka Brytania prowadziła w UE raczej politykę indywidualnej współpracy i negocjowania istotnych kwestii w formacie bilateralnym z państwami V4, nie zaś z tymi krajami jako regionem. Polska, z racji na swoją wielkość i pewne podobieństwo strategii bezpieczeństwa w ramach NATO oraz, zwłaszcza w okresie 2005–2007, wyraźnego artykułowania interesów narodowych na forum instytucji UE, co jest typowe także dla UK, stanowiła dla Wielkiej Brytanii naturalnego głównego partnera do rozmów dotyczących całości regionu Europy Środkowej i Wschodniej.

Wszyscy przedstawiciele polskiej administracji publicznej wskazali na doraźność sojuszy i integracji regionalnej w ramach polskiej polityki europejskiej, wynikającą głównie z kalkulacji w ramach interesu narodowego. Jednocześnie większość z nich podkreśliła znaczenie współpracy, w szczególności regionalnej, zwłaszcza z państwami Europy Środkowej i Wschodniej (V4 oraz formaty rozszerzone V4), z krajami Trójkąta Weimarskiego, przy czym z zastrzeżeniem, że trudno tu o współpracę w pełni symetryczną, czasem z Wielką Brytanią również z zastrzeżeniem, iż kraj ten traktuje inne państwa bardzo instrumentalnie, przez co należy szczególnie ostrożnie formułować istotne interesy wobec niego (Rozmówcy PL I, IV, V, 2015). Istotną konstatacją przedstawicieli polskiej administracji uczestniczących w badaniu było podkreślenie nietrwałości sojuszy w regionie Europy Środkowej i Wschodniej z racji na zróżnicowane interesy państw regionu, ale także na ich potrzeby modernizacyjne (taka potrzeba w przypadku Polski została nawet określona mianem polskiej „racji stanu”), które warunkują zróżnicowaną współpracę z tymi krajami i w ramach działania tych instytucji, które w danym momencie najlepiej na tę potrzebę odpowiadają. Refleksja ta jest zatem podobna do tej przedstawicieli brytyjskiej administracji publicznej. Generalnym wnioskiem z wywiadów z przedstawicielami polskiej administracji publicznej (Rozmówcy PL I, V, VI, 2015) jest przekonanie o braku trwałych i opartych na wspólnej, jednolitej wizji sojuszy, w ramach których Polska miałaby szansę lepiej niż samodzielnie realizować swoją politykę europejską. Natomiast pewną zaletą tej sytuacji jest możliwość tworzenia sojuszy *ad hoc*. Należy jednak zauważyć, iż po 2014 r. Polska zmieniła pod tym względem swoje podejście

i coraz częściej partia rządząca wskazuje na zasadność budowania sojuszy trwałych, zwłaszcza w ramach V4. Niestety, kilka dotychczasowych istotnych kwestii europejskich (wybór Donalda Tuska, dyrektywa dotycząca pracowników delegowanych), w których Polska liczyła na pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej pokazało, iż będzie o takie sojusze bardzo trudno.

6. ZNACZENIE KWESTII IMIGRANCKIEJ DLA POSTRZEGANIA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ PRZEZ BRYTYJCZYKÓW

W analizie wypowiedzi przedstawicieli brytyjskiej administracji publicznej istotne jest zwrócenie uwagi na fakt, iż Polska jako kraj członkowski nie jest jednym ze strategicznych partnerów Wielkiej Brytanii, w związku z czym Polska nie stanowi przedmiotu szczególnych rozważań w kontekście brytyjskiego członkostwa w UE. W tym podejściu jest jeden wyjątek – chodzi o kwestię imigrantów ekonomicznych z Polski, których liczbę w Zjednoczonym Królestwie szacuje się nawet na niemal milion (Office, 2017), przy czym stała się ona naprawdę istotna w sensie europejskim, nie zaś bilateralnym dopiero po wygraniu referendum dotyczącego Brexitu przez jego zwolenników.

Brytyjscy rozmówcy – przedstawiciele środowiska administracji rządowej – podkreślili, iż kwestia imigrantów z Polski w tak dużej liczbie wpływa na brytyjską perspektywę postrzegania polskiej polityki europejskiej w brytyjskim społeczeństwie – niestety negatywnie – implikując przekonanie, iż rozszerzenie UE o nowe państwa członkowskie służyło głównie przepływowi siły roboczej do państw bogatszych, dających lepsze możliwości rozwoju (Rozmówcy UK I i II, 2017). Rozmówcy brytyjscy ze środowiska naukowego i opiniotwórczego wskazali jednak na jednostronność i ograniczoność takiego podejścia (częściowo uwarunkowaną politycznie), ponieważ Wielka Brytania zyskała gospodarczo na napływie imigrantów zarobkowych (The Independent, 2016), nawet, jeśli było to okupione pewnymi kosztami społecznymi. Przedstawiciele środowiska naukowego i opiniotwórczego wskazali na istotną kwestię braku efektywnej komunikacji między Polską i Wielką Brytanią w zakresie europejskiego wymiaru problemu imigrantów z Polski w UK, a także braku właściwej narracji związanej z korzyściami z tego aspektu integracji europejskiej (Rozmówcy UK III i IV, 2017). Kwestia, która w istocie w głównej mierze miała charakter bilateralny, została wykorzystana w kampanii Brexitowej, jako przykład złego działania Unii Europejskiej. Brytyjscy obywatele byli przekonani o tym, iż problemy z imigrantami (wyolbrzymione przez probrexitowych polityków) świadczą o słabości Unii, a Polska została utożsamiona z całym regionem Europy Środkowej i Wschodniej, przez co nieco zaciemniony został obraz rzeczywistej polityki Polski wobec swoich obywateli, którzy wyemigrowali do UK (Rozmówcy UK III i IV, 2017).

Kwestia imigrantów z Polski w Wielkiej Brytanii spowodowała zwiększenie zainteresowania polską polityką europejską przez brytyjskich polityków, niestety, nie została na tej podstawie zbudowana trwalsza współpraca w zakresie lepszego zarządzania kwestią imigrantów z Polski w UK w perspektywie europejskiej, co gorsza, zainteresowanie to zostało skanalizowane w kampanii na rzecz Brexitu.

7. ZAKOŃCZENIE.
ANALIZA SWOT POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ
Z PERSPEKTYWY POLSKIEJ I BRYTYJSKIEJ
– NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

Plaszczyzna porównania	Mocne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
1	2	3	4	5
Aktywność i reaktywność	Perspektywa polska			
	Reaktywność polskiej polityki europejskiej na początku członkostwa była dość zrozumiała i pozwoliła zorientować się w rzeczywistości członkostwa oraz nauczyć się realizowania interesu narodowego przy jednoczesnym uczestnictwie w realizacji celów UE. Reaktywność pozwoliła Polsce nadążyć z przygotowaniem stanowisk i wdrażaniem europejskiego prawa (choć Polska i tak jest jednym z państw stosunkowo powoli wdrażających europejskie prawo). W przypadku większej aktywności we wpływaniu na kształt polityk tworzonych przez instytucje UE, Polska mogłaby zbyt dużo czasu i energii poświęcać tej kwestii, zbyt mało zaś bieżącemu zarządzaniu (przy ograniczonych zasobach i doświadczeniu). Pewna reaktywność spowodowała, iż polska prezydencja – choć nie uważana za przełomową czy istotną z perspektywy formowania nowych celów UE – była przeprowadzona sprawnie i uznana przez inne państwa za efektywną.	Reaktywność pozbawiła Polskę możliwości współdecydowania o najistotniejszych kwestiach dotyczących UE, na przykład w obszarze polityki wschodniej, w działaniach antykrzysowych czy w obszarze imigracji do UE. Reaktywność spowodowała, że Polska miała trudności z uczeniem się konstruktywnego udziału w tworzeniu europejskiego prawa, a także z udowodnieniem, że jest istotnym partnerem do rozmów o przezwyciężaniu kryzysów i modernizacji UE.	Aktywność w ramach konkretnego paradygmatu od początku członkostwa mogłaby być odebrana jako forsowanie interesu narodowego. Reaktywność, przynajmniej w kwestiach, w których Polska nie ma istotnego narodowego interesu albo w tych niedotyczących polskiej racji stanu może uchronić przed błędami wynikającymi z braku doświadczenia.	Reaktywność w polskiej polityce w latach 2004–2014 w trudnych kwestiach naraziła Polskę na efekt tzw. wyuczonej bezradności, kiedy zdawała się na inne kraje (np. w obszarze polityki energetycznej i dotyczącej ochrony środowiska). Reaktywność w polskiej polityce europejskiej może zaszkodzić Polsce wizerunkowo umieszczając ją w gronie państw, które nie podejmują inicjatyw w zakresie formowania polityki europejskiej.
	Perspektywa brytyjska			
	Polska nie jest państwem, które musi mieć wyjątkowo aktywną politykę europejską – umiejętne reagowanie na sytuację doraźną daje pewną elastyczność.	Brak aktywności w polityce europejskiej zmniejszył szanse na sojusze Polski i Wielkiej Brytanii w kwestiach, w których	Reaktywność polskiej polityki europejskiej dla Wielkiej Brytanii oznacza możliwość wykorzystywania	Reaktywność w polityce europejskiej może grozić utratą zaufania jako przewidywalny partner w sytuacji

1	2	3	4	5
		ich interesy były zbieżne, choćby związanych z bezpieczeństwem i relacjami z NATO czy też ze zróżnicowaną integracją.	doraźnych kwestii bilateralnych w polsko-brytyjskich relacjach do wpływu na politykę europejską	zmiany rządów w kraju i głębokich zmian w doraźnej polityce krajowej. Reaktywność może skazać Polskę na brak wpływu na reformę Unii Europejskiej, która Polski będzie dotyczyła.
Wizja strategii, priorytety, taktyka, operacjonalizacja, wdrożenie	Perspektywa polska			
	Polska nie miała wizji ani własnej roli w UE, ani też UE jako całości w przyszłości z racji na przekonanie o braku potrzeby takiej wizji oraz na skutek już wspomnianej reaktywności polityki europejskiej. Raczej polskiej polityce europejskiej przyświecała i przyświeca przekonanie o konieczności efektywnego realizowania interesu narodowego i z tym są związane priorytety tejże polityki. Strategia realizacji interesu narodowego w najlepszy możliwy sposób w konkretnych warunkach wydaje się dobrze odzwierciedlać polską politykę europejską. Na poziomie taktycznym podejmowane są w oparciu o tę strategię decyzje polityczne (np. o sojuszach w konkretnych kwestiach, choćby ze Szwecją i Niemcami w kwestii polityki wschodniej), natomiast operacjonalizowane i wdrażane są one poprzez konkretne działania administracji, choćby przygotowywanie stanowisk do instytucji UE, obrona w Trybunale Sprawiedliwości, szybkość wdrażania prawa UE. Polsce nie przyświeca także konkretna racja stanu poza strategicznym oparciem się na interesie narodowym rozumianym jako	Brak wizji skutkuje w polskiej polityce europejskiej brakiem ponadpartyjnego konsensusu i formułowaniem strategii oraz określaniem priorytetów w oparciu o doraźne interesy polityczne, co czyni politykę europejską zakładniczką (w pełni uzależnioną) od polityki krajowej. O ile w pierwszych dziesięciu latach członkostwa takie uzależnienie było mniej widoczne, o tyle od 2015 r. właściwie zlikwidowało ono całkowicie przewidywalność polskiej polityki europejskiej i jasność w kwestii priorytetów polskiej polityki europejskiej. Taktyka w polskiej polityce europejskiej od 2015 r. również nie jest jasna, a operacjonalizacja i wdrażanie tej polityki jest w pełni uzależnione od sytuacji w polityce krajowej. Od 2015 r. nie tylko brak ponadpartyjnej wizji polskiej polityki europejskiej, ale widać duży rozłam w postrzeganiu tej	Brak wizji w polityce europejskiej – paradoksalnie – może dawać państwu większe pole manewru do podejmowania decyzji w dynamicznie zmieniającej się sytuacji europejskiej i w obliczu wyzwania trudnych do przewidzenia. Państwa tzw. „nowej UE” bez dużej siły przebić mogą radzić sobie z efektywną realizacją polityki europejskiej bez konieczności posiadania wizji, natomiast muszą mieć właściwie określone cele strategiczne i operacyjne, a także dysponować odpowiednimi zasobami do bieżącej koordynacji polityki europejskiej. Brak wizji, ale przy obecności strategii i zasobów do bieżącej koordynacji chroni przed nadmiernym upolitycznieniem kwestii europejskich i uzależnieniem	Brak zgodnej z racją stanu wizji może spowodować brak ponadpartyjnego konsensusu w kwestii zasadniczych kierunków polityki europejskiej i ich zależność od wciąż zmieniających się opcji politycznych.

1	2	3	4	5
	taki przez konkretną opcję polityczną.	polityki przez partię rządzącą i partię opozycyjne (poza ugrupowaniem Kukiz'15, którego podejście w przeważającej mierze pokrywa się z tym partii rządzącej).	ich wyłącznie od polityki krajowej.	
Perspektywa brytyjska				
	Polska wydaje się mieć problem z wizją w polityce europejskiej, ma jednak strategię, mianowicie pragmatyzm, w czym wykazuje podobieństwo do Wielkiej Brytanii. Taki pragmatyzm i dążenie do realizacji narodowego interesu powoduje, iż taktycznie Polska reaguje na zmiany na arenie europejskiej, dostosowując swoją politykę europejską i sojusze w ramach międzyrządowych instytucji do sytuacji. Wymaga to większych nakładów w sensie administracyjnym, zasobów ludzkich, ryzyka postawienia na szali relacji strategicznych, jednak daje możliwość lepszego zarządzania ryzykiem (przykładem może być choćby działanie w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego). Brak jednolitej wizji polityki europejskiej, a oparcie jej realizacji na strategiach, doraźnych taktykach i po prostu bieżącym działaniu daje Wielkiej Brytanii możliwość lepszego wykorzystywania relacji bilateralnych z Polską w jej polityce europejskiej (widać to szczególnie w perspektywie Brexitu, ale było to widoczne także w kontekście kryzysu gospodarczego czy wojny rosyjsko-ukraińskiej).	Brak wizji, ale też niedociągnięcia w kwestiach strategii czy nawet operacjonalizacji działań w polityce europejskiej doprowadził do braku zainteresowania tym krajem ze strony Wielkiej Brytanii (w perspektywie polityki europejskiej), a także traktowaniem go jako części regionu, nie zaś jako oddzielnego partnera.	Brak konkretnej wizji w polskiej polityce europejskiej może pozwolić na bardziej otwartą i elastyczną współpracę polsko-brytyjską w kwestiach różnych, zwłaszcza w sytuacjach trudnych do przewidzenia (jak choćby problem imigrantów z Polski w kontekście Brexitu).	Brak wizji w polityce europejskiej kraju tak dużego i istotnego ekonomicznie dla innych państw UE jak Polska może prowadzić do jej instrumentalnego traktowania przez pozostałe państwa i marginalizowania jej jako poważnego partnera politycznego.

1	2	3	4	5
Rozumienie efektywności polityki europejskiej	Perspektywa polska			
	Realizacja interesu krajowego na forum europejskim daje możliwość modernizacji kraju przy wsparciu z UE w obszarach, na których krajowi zależy, nie tylko w tych, które są istotne ogólnoeuropejsko. To dało Polsce przewagę konkurencyjną także w ramach samej UE (choćby poprzez niewprowadzenie waluty euro i zapobieżenie tym samym głębokiemu kryzysowi gospodarczemu w latach 2008–2012, jak w przypadku państw strefy euro).	Efektywność polityki europejskiej rozumiana jako stosunek rezultatów do nakładów spowodowała, iż Polska, mając ograniczone nakłady, mało ambitnie oceniła możliwe rezultaty. Rzeczywista mobilizacja nastąpiła jedynie w najbardziej istotnych kwestiach, czyli prezydencji oraz negocjacjach wieloletnich ram finansowych 2014–2020. Niska efektywność strategiczna, w tym ograniczona innowacyjność w polityce europejskiej, powodowała jej reaktywność.	Porównywanie się z innymi państwami UE, zwłaszcza regionu, w ocenie polityki europejskiej, ale także postrzeganie efektywności przez pryzmat interesu narodowego może pozwolić na rzeczywistą modernizację kraju i maksymalne wykorzystanie szansy, jaką daje członkostwo w Unii Europejskiej.	Efektywność polityki europejskiej postrzegana przez pryzmat interesu narodowego może prowadzić do braku solidarności i partykularyzmu, który z kolei uniemożliwi pełen, aktywny udział w tworzeniu europejskiej wartości dodanej. Zróżnicowana integracja może doprowadzić do stania się państwem drugiej prędkości w UE.
	Perspektywa brytyjska			
	Polska polityka europejska jest z perspektywy brytyjskiej rozumiana jako pragmatyzm, czyli realizację interesów krajowych na forum europejskim, co jest zbieżne z postrzeganiem polityki europejskiej w Wielkiej Brytanii. Oznacza to przewidywalność Polski w sensie jasności jej dążeń w działaniach na forum europejskim w oparciu o konkretne interesy warunkowane bieżącą polityką krajową.	Efektywność rozumiana wyłączenie jako realizacja interesu narodowego może być opłacalna, czego przedstawiciele Wielkiej Brytanii – kraju czerpiącego z tego tytułu korzyści – mają świadomość, jednak może ona także prowadzić do nadmiernej koncentracji na tymże interesie i doprowadzaniu do sytuacji przegranych negocjacji po postawieniu wszystkiego na jedną kartę i zbyt małej elastyczności w osiągnięciu choćby częściowej realizacji interesu.	Postrzeganie efektywności polityki europejskiej w jej wymiarze pragmatycznym może pozycjonować Polskę w gronie państw, które rozumieją potrzebę międzyrządowego podejścia do integracji europejskiej i interes społeczeństw większości państw UE.	Zbyt duża orientacja Polski na realizację interesu narodowego w polityce europejskiej może stawiać pod znakiem zapytania jej potencjał jako partnera do realizacji celów integracji nie w pełni zbieżnych z jej interesem.
Znaczenie z perspektywy innych państw, w tym integracja regionalna	Perspektywa polska			
	Brak trwałych sojuszy opartych na całkowitej zbieżności interesów pozostawia pole dla współpracy doraźnej <i>ad hoc</i> za to w oparciu o dobrze	Fakt, iż Polska nie jest powszechnie postrzegana jako naprawdę istotny strategiczny partner w państwach tzw.	Pomysły integracji regionalnej w różnych konfiguracjach na poziomie europejskim mogą przynieść doraźne	Polska może – z racji na wielkość i położenie – być pożądanym partnerem wielu koalicji regio-

1	2	3	4	5
	zdefiniowane i naprawdę istotne interesy krajowe. Przykładami takiej kooperacji były w okresie 2004–2014: współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego, która pomogła w podjęciu kilku inicjatyw w obszarze bezpieczeństwa (współpraca przemysły obronny Polski, Niemiec i Francji), współpraca z partnerami z V4 w obszarze negocjacji wieloletnich ram finansowych.	„starej” UE, a jest istotna dla państw „nowych” głównie z racji na wielkość i oczekiwane dobre relacje z Niemcami powoduje, iż Polsce trudno jest przewidzieć możliwych sojuszników w istotnych kwestiach strategicznych z perspektywy polityki europejskiej.	rozwiązania istotnych problemów krajowych, należy tylko odpowiednio je przedstawiać partnerom i mieć świadomość tego, na jakie ustępstwa można w tym kontekście pójść.	nalnych na rzecz realizacji konkretnych interesów w ramach Unii Europejskiej, jednak wymaga to bardzo dobrego przygotowania oferty dla potencjalnych partnerów, jasnego zdefiniowania swoich interesów oraz określenia pola dla ewentualnych ustępstw. Samozwańcze obwoływanie się liderem takich koalicji bez dużej siły przetargowej za tym idącej może wzbudzać nieufność. Zbyt duże zróżnicowanie w przynależności do koalicji regionalnych może prowadzić do braku zaufania ze strony innych państw regionu oczekujących większej stabilności w działaniu partnerstw. Z drugiej strony, orientowanie się na stałe sojusze może ograniczać realizację istotnych interesów krajowych w przypadku zróżnicowania priorytetów różnych państw w ramach sojuszu.
Perspektywa brytyjska				
	Polsce udało się niejednokrotnie realizować swój narodowy interes na forum europejskim wchodząc w sojusze z innymi państwami (przykładem są tu wieloletnie ramy finansowe 2014–2020	Sojusze i koalicje regionalne okazywały się nie zawsze oparte na solidnych podstawach i trwały z racji na duże zróżnicowanie interesów państw w regionie.	Polska ma duży potencjał bycia nie tylko partnerem europejskich sojuszy i organizacji regionalnych tworzonych na rzecz współdziała-	Istnieje spore ryzyko braku jedności nawet w kwestiach bardzo istotnych z perspektywy polskiej polityki europejskiej w Grupie

1	2	3	4	5
	i grupę przyjaciół polityki spójności). Położenie i wielkość państwa stanowią o jego potencjale liderowania w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, a zbliżenie strategiczne z Niemcami przy jednoczesnej niezłej współpracy z UK w obszarze bezpieczeństwa w latach 2011–2014 zwiększyło atrakcyjność Polski jako potencjalnego partnera.		nia w ramach UE, ale także mogłaby być ich liderem z racji na znaczenie w regionie, położenie, znajomość zwłaszcza kwestii związanych z bezpieczeństwem po wschodniej stronie UE.	Wyszehradzkiej (V4) czy tym bardziej w konfiguracjach V4+. Ryzyko jest tym większe, że w regionie zróżnicowanie interesów dotyczy choćby aspektów bezpieczeństwa i zbliżenia z Rosją czy członkostwa w strefie euro. Powoduje to, iż liczenie na jedność państw w ramach różnych wariantów integracji regionalnej na forum instytucji europejskich może prowadzić do rozczarowania.
Polacy za granicą w okresie członkostwa	Perspektywa polska			
	Emigracja z Polski nie jest zjawiskiem z zasady pozytywnym dla gospodarki, jednak mocniej związała ona Polskę z innymi państwami UE interesami w obszarze swobodnego przepływu osób, usług, kapitału (w mniejszym stopniu też towarów), przyspieszyła też integrację w wielu obszarach związanych z konsekwencjami migracji (w pewnym sensie w myśl teorii neofunkcjonalistycznej).	Polska nie potrafiła we właściwy sposób spozycjonować kwestii emigracji Polaków do innych państw UE, w szczególności do Wielkiej Brytanii w swojej polityce europejskiej, nie udało jej się także bilateralnie rozwiązać najbardziej istotnych problemów, jakie wynikają z dużej liczby imigrantów z Polski w Wielkiej Brytanii. Kwestia emigrantów zabrała Polsce kilka istotnych argumentów w kwestii przyjęcia uchodźców przybyłych do innych państw UE, wskazując na wybiórcze traktowanie zasady solidarności w tym obszarze.	Kwestia emigracji może wzmocnić polsko-brytyjską współpracę po Brexicie, a także doraźnie dać Polsce argumenty w negocjacjach UE i Zjednoczonego Królestwa w kwestii Brexitu.	Emigracja stanowi istotny czynnik gospodarczy, istotny nie tylko z perspektywy utraty siły roboczej przy jednoczesnym napływie zarabianych za granicą środków finansowych, ale także możliwego powrotu Polaków z emigracji i trudnego do oszacowania wpływania w ten sposób na krajowy rynek pracy. Emigracja jest istotna jako argument polityczny – miała znaczenie w kampanii wyborczej z 2015 r. w Polsce i może mieć znaczenie w kolejnych kampaniach, wprowadzając element niepewności.

1	2	3	4	5
Perspektywa brytyjska				
	Imigranci z UE, oczywiście z największą wśród nich grupą tych przybyłych z Polski, jest elementem solidarnego i otwartego wobec Polski podejścia Wielkiej Brytanii do swobody przepływu osób mimo nieprzynależenia do Schengen. Jest to jednocześnie korzystne z perspektywy rynku pracy oraz wykorzystywania kwestii imigrantów z Polski w brytyjskiej polityce europejskiej (argument ten był wykorzystywany w okresie	Brak jasnej i spójnej polityki europejskiej Polski w obszarze migracji Polaków do innych państw w ramach swobody przepływu osób doprowadził do napięć między Polską i Wielką Brytanią, ale też zaważył na losach UE poprzez wpływ na kampanię w referendum dotyczącym Brexitu.	Imigranci z Polski kontrybuują do brytyjskiej gospodarki, a zatem brak systemu hamowania emigracji z Polski do UK nie blokuje mechanizmu wolnorynkowej absorpcji pracowników z Polski na brytyjskim rynku pracy.	Polscy imigranci mogą stanowić kwestię problematyczną w kontekście Brexitu, ale już wcześniej Brytyjczycy traktowali ją jako element wewnętrznej walki politycznej. Jest to groźne z racji na fakt, iż przeciwstawia polskim imigrantom brytyjskie społeczeństwo, eskaluje konflikty pojawiające się w związku z tak dużą grupą Polaków w UK.

Załącznik nr 1

Respondenci z Wielkiej Brytanii/UK (treść wywiadów u autorki tekstu, wywiady przeprowadzone we wrześniu 2017 r.):

- I wysoki rangą przedstawiciel brytyjskiej administracji (Foreign Office);
- II profesor brytyjskiego uniwersytetu, zajmujący się tematyką Europy Środkowej i Wschodniej, doradca urzędników administracji publicznej;
- III pracownik brytyjskiego uniwersytetu;
- IV dziennikarz, publicysta, badacz kwestii polskich imigrantów w UK (polskiego pochodzenia).

Respondenci PL (treść wywiadów u autorki tekstu, wywiady przeprowadzone w marcu 2015 r.):

- I wysoki rangą urzędnik Ministerstwa Spraw Zagranicznych;
- II wysoki rangą urzędnik Ministerstwa Spraw Zagranicznych;
- III wysoki rangą urzędnik Ministerstwa Spraw Zagranicznych;
- IV wysoki rangą urzędnik Ministerstwa Gospodarki;
- V wysoki rangą urzędnik Ministerstwa Finansów;
- VI wysoki rangą urzędnik Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Streszczenie

Niniejsza analiza ma na celu zbadanie sposobu postrzegania oraz oceny efektywności polskiej polityki europejskiej przez brytyjskich przedstawicieli administracji publicznej, środowiska naukowego oraz opiniotwórczego, a także przedstawicieli polskiej administracji publicznej. Perspektywa badawcza niniejszego opracowania łączy elementy ujęcia międzyrządowego oraz konstruktywi-

stycznego. Badanie ujawnia podobieństwa i różnice w postrzeganiu efektywności polskiej polityki europejskiej przez Polaków i Brytyjczyków, wskazując jednocześnie na mocne, słabe strony, szanse i zagrożenia, jakie są widoczne w polskiej polityce europejskiej z perspektywy brytyjskiej i polskiej. Badanych jest pięć głównych wymiarów polityki: 1) aktywność i reaktywność; 2) wizja strategia, taktyka, operacjonalizacja, wdrożenie; 3) efektywność rozumiana wielorako i w różnych kontekstach; 4) znaczenie Polski i jej polityki europejskiej z perspektywy innych państw, w tym integracja regionalna; 5) Polacy za granicą w okresie członkostwa jako jeden z czynników polityki europejskiej. Analiza prowadzi do wniosku, iż w Polsce i w Wielkiej Brytanii w podobny sposób oceniana jest polska polityka europejska z racji na podobny paradygmat jej realizacji (międzyrządowy, oparty na pragmatycznej realizacji interesu narodowego), przy czym różnice dotyczą głównie kwestii istotnych z perspektywy brytyjskiej, czyli dużej liczby imigrantów z Polski w Zjednoczonym Królestwie.

Słowa kluczowe: efektywność, polityka europejska, analiza SWOT, Polska, Wielka Brytania, Brexit, międzyrządowość

SWOT analysis of the efficiency of Poland's European policy and its priorities – the Polish and British perspectives

Summary

This analysis aims at examining perception and assessment of efficiency of Polish European policy by British representatives of public administration, scientists and opinion-forming publicists, as well as representatives of Polish public administration. The research perspective of this study combines elements of intergovernmental and constructivist approach. The survey reveals similarities and differences in the perception of the efficiency of Polish European policy by Poles and Britons, while pointing at the strengths, weaknesses, opportunities and threats that are visible in Polish European politics from the British and Polish perspectives. Five main policy dimensions are examined: 1) activity and reactivity; 2) vision strategy, tactics, operationalization, implementation; 3) efficiency understood in many ways and in different contexts; 4) significance of Poland and its European policy from the perspective of other countries, including regional integration; 5) Poles abroad during the period of membership as one of the factors of the European policy. The analysis leads to the conclusion that in Poland and the United Kingdom, Polish European policy is similarly evaluated due to a similar paradigm of its implementation (intergovernmental, based on pragmatic implementation of national interest), with differences mainly related to issues important from the British perspective, i.e. the number of immigrants from Poland in the United Kingdom.

Keywords: Efficiency, European policy, SWOT analysis, Poland, Great Britain, Brexit, intergovernmentalism

Rozdział XIII.

WYMIAR WSCHODNI JAKO ELEMENT KASTOMIZACJI UNII EUROPEJSKIEJ W POLSKIEJ POLITYCE EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014

1. WSTĘP

Wraz ze wschodnim rozszerzeniem Unii Europejskiej w roku 2004 w jej środowisku politycznym pojawiały się dwa nowe elementy. Z jednej strony był to szereg nowych państw członkowskich, położonych w zdecydowanej większości w środkowej i wschodniej części kontynentu i silnie zorientowanych na możliwie pełne uczestnictwo w zachodnioeuropejskich strukturach integracyjnych. Oznaczało to, iż przynajmniej część z nich miała stać się nie tylko nowymi członkami, lecz także aktywnymi współkreatorami polityk Unii Europejskiej w szeregu obszarów tematycznych. Z drugiej strony natomiast, rozszerzona Unia zyskała nowych, bezpośrednich sąsiadów na wschodzie. Państwa te reprezentowały w większości niższy poziom stabilności politycznej i ekonomicznej, oraz słabszą dynamikę transformacyjną niż nowoprzyjęci członkowie. Jednocześnie część z nich wykazywała elementy aspiracji integracyjnych. Oznaczało to konieczność stworzenia wizji polityki skierowanej do wschodnich sąsiadów oraz jej systematycznej implementacji.

W oczywisty sposób Polska stała się sworzniem łączącym obydwie przywołane powyżej obszary. Z jednej strony, jako największy z nowych członków, pragnęła odgrywać w Unii rolę ważnego partnera i współtwórcy procesów integracyjnych. Z drugiej posiadała jasną wizję i precyzyjnie zdefiniowany zestaw interesów w określonym sposobie budowania polityki Wspólnoty wobec wschodnich partnerów, dwoje z nich stanowiło bowiem także ważnych sąsiadów Polski. W efekcie obszar, nazwany wkrótce wschodnim wymiarem Unii Europejskiej, który zmaterializował się ostatecznie w Partnerstwie Wschodnim, stał się jednym z kluczowych obszarów polskiej polityki europejskiej w analizowanym okresie 2004–2014.

Celem niniejszej analizy jest prześledzenie polskiej polityki europejskiej w zakresie kreowania polityki wschodniej Unii Europejskiej w latach 2004–2014. Główne pytania badawcze stawiane przez autora dotyczą celów i strategii, które proponowała i implementowała Polska w Unii Europejskiej. Tezą rozważań jest dominacja interesu narodowego, obudowanego retoryką i polityką wspólnotową, co pozwoliło na sprawne uzupełnienie wspólnotowej agendy polityki zagranicznej o polskie pomysły, a z czasem nawet ich dominację. Analiza tego mechanizmu oparta została na poziomie teoretycznym o zjawisko kastomizacji. Metodologicznie badanie opiera się o analizę corocznych wystąpień polskich ministrów spraw zagranicznych w okresie 2004–2014,

referujących aktualne wyzwania polskiej polityki zagranicznej w zakresie polityki europejskiej i wschodniej, dotychczasowe osiągnięcia oraz plany krótko-, średnio- i długofalowe w tym zakresie.

Kontekstualizując dalsze rozważania warto zaznaczyć, iż stworzenie nowej polityki wschodniej oczekiwane było przez dużą część państw rozszerzenia roku 2004 (Piskoraka, 2009, s. 2003). Polska sygnalizowała pomysły stworzenia wymiaru wschodniego już w latach 2001 i 2003 (Browning, Joenniemi, 2003), kiedy to minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz próbował zainteresować pomysłem ówczesne państwa członkowskie. W kolejnych latach Niemcy włączyły się w tworzenie inicjatyw na wschodzie, co zostało dalej rozwinięte przez Polskę i Litwę. Zbiegło się to ze zmianami politycznymi we wschodnim sąsiedztwie, szczególnie pomarańczową rewolucją na Ukrainie na przełomie 2004 i 2005 roku oraz wojną gruzińsko-rosyjską w roku 2008. Także w roku 2008 Polska i Szwecja zaproponowały ideę Partnerstwa Wschodniego jako elementu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, adresowaną do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy (*Propozycja*). Pomysł został zaakceptowany przez Radę Unii Europejskiej na szczycie w dniach 19–20 czerwca 2008 roku. Głównymi celami stało się zacieśnienie współpracy w zakresie polityki i bezpieczeństwa, granic i ruchu osobowego, społeczeństwa obywatelskiego, ekonomii, finansów oraz ochrony środowiska. Rok później partnerstwo zostało zainaugurowane na szczycie w Pradze. Dodatkowo kwestie relacji z sąsiadami stały się jednym z trzech priorytetów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 roku. Kolejne działania prowadziły do przygotowania umów stowarzyszeniowych z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią, kumulacją tego procesu okazał się szczyt w Wilnie w 2013 roku, który stał się przyczyną Euromajdanu w Kijowie, przejęcia władzy przez opcję prozachodnią oraz konfliktu z Rosją.

2. KASTOMIZACJA UNII EUROPEJSKIEJ W WARUNKACH CZŁONKOSTWA – W KIERUNKU KONCEPTUALIZACJI POJĘCIA

Zastanawiając się nad polską polityką europejską w zakresie kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej postanowiono posłużyć się koncepcją kastomizacji. Pochodzi ona z nauk informatycznych i ekonomicznych, gdzie najczęściej rozumiana jest jako adaptację standardowego produktu do potrzeb konkretnego podmiotu (Wieczorkowski, 2015, s. 288), lub personalizacja szablonowej oferty (Ciechomski, 2015, s. 77). Do nauk integracyjnych została ona wprowadzona między innymi przez Hannę Ojanen. Jej przemyślenia oparte były na założeniu, iż wraz z rosnącą liczbą krajów Unii Europejskiej oraz obszarów współpracy, państwa członkowskie próbują dostosować ją do własnych potrzeb (Ojanen, 1999), zmienić na własną modłę, czyli „spersonalizować” projekt integracyjny, „uszyty” wg „standardowego modelu”. Koncept ten zastosowany został początkowo do zrozumienia fińskich, niezwykle efektywnych, wysiłków na rzecz stworzenia wymiaru północnego Unii Europejskiej i przyciągnięcia uwagi Brukseli do północno-wschodnich peryferii Wspólnoty (Forsberg, Ojanen, 2000). Integracja europejska traktowana była w tym podejściu jako wystandaryzowany produkt, który niektórzy członkowie próbują spersonalizować, kierując ją na najbardziej pożądane tory w zakresie kluczowych dla siebie polityk.

Warto odnotować, iż działania kastomizacyjne jednych państw spotykają się z reakcją innych, najczęściej posiadających odmienne interesy i wizje danego obszaru integracji. Zjawisko to określane jest mianem przeciwkastomizacji i zazwyczaj obejmuje próbę przekonania unijnego centrum decyzyjnego do alternatywnych rozwiązań w danym temacie (Hankala, 2001, s. 39–41). Państwo kastomizujące prowadzi swoją politykę nie tylko wobec neutralnie nastawionych aktorów na poziomie instytucji unijnych i innych państw członkowskich, ale także wobec konkurentów potencjalnie lub realnie utrudniających realizację własnego interesu.

Analiza praktyk kastomizacyjnych wskazywała, iż nawet państwa nowe, peryferyjne położone i niedoświadczone w prowadzeniu polityki na forum europejskim mogą efektywnie dostosowywać procesy integracyjne do swoich potrzeb w wybranych obszarach. Wymaga to jednak zarówno sprzyjającego otoczenia międzynarodowego i sytuacji wewnętrznej Unii, ale także określonych umiejętności dyplomatycznych sprzyjających efektywnemu „sprzedaniu” własnego pomysłu i zbudowaniu wokół niego struktury poparcia. Kastomizacja może być uzupełniona przez trzy inne elementy związane z kategorią interesu. Po pierwsze, jest to profesjonalizacja. Państwo członkowskie podkreśla tu nie tylko interes własny, lecz przede wszystkim wspólnotowy, obiecując zwiększenie efektywności Unii w danej dziedzinie dzięki własnemu w niej doświadczeniu, umiejętnościom i wiedzy. Po drugie, jest to europeizacja, rozumiana tak wewnętrznie, jak i zewnętrznie. Państwo przekonuje tu, iż wzmacnia proces integracyjny, tworząc konsensualne mechanizmy wewnątrz oraz rozlewając normy, wartości i rozwiązania na zewnątrz Unii Europejskiej. Po trzecie jest to zyskiwanie na znaczeniu, gdzie sukces w polityce zewnętrznej powinien zapewnić Unii lepszą pozycję w środowisku międzynarodowym (Jańczak, 2003; Jańczak, 2010). Wszystkie trzy elementy bazują na połączeniu interesu narodowego z celami i mechanizmami o wspólnotowym charakterze, podkreślającymi dobro wspólne całej Unii Europejskiej i państw partnerskich.

Dalsza część rozważań polegać będzie na analizie polskiej polityki europejskiej w zakresie kreowania wymiaru wschodniego w latach 2004–2014 przez pryzmat logiki kastomizacji. Jej dynamika, z uwzględnieniem mechanizmów profesjonalizacji, europeizacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz zyskiwania na znaczeniu stanie się osią analizy.

3. ZAŁOŻENIA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE KREOWANIA POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Dla przanalizowania roli Polski w kreowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej zdecydowano się na przegląd założeń polskiej polityki europejskiej w zakresie relacji ze wschodem. Zbadano je na podstawie deklaracji politycznych zawartych w informacjach o polityce zagranicznej przedstawianej corocznie przez ministrów spraw zagranicznych, zazwyczaj na początku roku. W analizowanym okresie 2004–2014 informacje takie przedstawiane były jedenaście razy przez pięciu ministrów: dwóch reprezentujących rząd Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Polskiego Stronnictwa Ludowego, dwóch Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin oraz jednego (acz występującego łącznie siedem razy) Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (tabela 1).

**Ministrowie spraw zagranicznych i ich informacje o polityce zagranicznej
w latach 2004–2014**

Nr	Minister Spraw Zagranicznych	Rząd	Data informacji
1	Włodzimierz Cimoszewicz	SLD–PSL	21 stycznia 2004 r.
2	Adam Daniel Rotfeld	SLD–PSL	21 stycznia 2005 r.
3	Stefan Meller	PiS–S–LPR	15 lutego 2006 r.
4	Anna Fotyga	PiS–S–LPR	11 maja 2007 r.
5	Radosław Sikorski	PO–PSL	7 maja 2008 r.
6	Radosław Sikorski	PO–PSL	13 lutego 2009 r.
7	Radosław Sikorski	PO–PSL	8 kwietnia 2010 r.
8	Radosław Sikorski	PO–PSL	16 marca 2011 r.
9	Radosław Sikorski	PO–PSL	29 marca 2012 r.
10	Radosław Sikorski	PO–PSL	20 marca 2013 r.
11	Radosław Sikorski	PO–PSL	8 maja 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne.

Analizowane wystąpienia prezentowały kluczowe elementy polskiej polityki zagranicznej, zarówno w odniesieniu do założeń, jak i ich operacjonalizacji. Dodatkowo także najczęściej kontekstualizowały ją, osadzając w bieżących wyzwaniach otoczenia międzynarodowego. Jedno z najważniejszych miejsc w analizowanych informacjach, mierzone tak udziałem w całości, jak i hierarchią kolejności we wszystkich wystąpieniach, zajmowała polityka europejska, w szczególności związana z Unią Europejską i integracją europejską. Badając sposoby kształtowania przez Polskę unijnej polityki wschodniej, skoncentrowano się na fragmentach wystąpień dotyczących tego tematu. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wyodrębnienie szeregu aspektów, które prezentowane były przez ministrów, a które omówione zostaną poniżej.

3.1. Cel

Kluczowym elementem założeń polskiej polityki europejskiej w zakresie kształtowania relacji Unii Europejskiej ze wschodnimi sąsiadami były jej cele. Analiza wystąpień ministrów spraw zagranicznych jednoznacznie wskazuje, iż deklarowanym celem strategicznym – niezależnie od dominującej opcji politycznej – było bezpieczeństwo osiągnięte poprzez rozszerzenie Unii na wschód.

W 2005 roku Adam Daniel Rotfeld deklarował, że „dalsze rozszerzanie Unii na wschód jest [...] korzystne zarówno dla Polski, jak i dla Unii w całości” (Informacja 2), rok później Stefan Meller wskazywał, iż „nasza wiedza o regionie podpowiadałaby nam, że granice Unii powinny przesunąć się dalej na wschód i południowy-wschód, obejmując także Ukrainę” (Informacja 3). „Będziemy działali tak, by krystalizujący się wschodni wymiar polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej zbliżał państwa nim objęte do Unii, lecz zarazem nie skazywał ich na rolę wiecznych partnerów, by stwarzał niektórym spośród nich, wykazującym się proeuropejską orientacją i zaawansowaną transformacją wewnętrzną, perspektywę członkostwa, jakby nie było ono odległe” (Informacja 3). W kolejnym roku Anna Fotyga deklarowała polskie poparcie dla „dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej, przede wszystkim o takie kraje, jak Ukraina, Mołdowa, dalszego roz-

szerzania się Unii Europejskiej na Wschód” (Informacja 4). Warto odnotować specyfikę tak sformułowanego celu. Polska proponowała dalsze rozszerzenia, które powinno objąć przede wszystkim Ukrainę. Wizja ta była pochodną interesu narodowego, ale osadzana była w logice dobra wspólnotowego. Inicjatywy unijne adresowane do państw regionu nie powinny zastępować perspektywy członkostwa.

W roku 2009 i kolejnych latach cel pozostawał ten sam, jednak nastąpiło przesunięcie akcentów w kierunku jego urealnienia. Politycznie komplikująca się sytuacja na wschodzie skutkowała deklaracją Radosława Sikorskiego: „Sprzyjamy integracji Ukrainy z instytucjami świata zachodniego. Ale to Ukrainie powinno na tej integracji zależeć najbardziej” (Informacja 6). Dodatkowo w kolejnym roku odnotował on nie tylko niejednoznaczność europejskiej polityki państw wschodu, ale także „*zmęczenie rozszerzaniem*”, pojawiające się w niektórych krajach. Może ono przeobrazić się w czynnik dezorientujący i odpychający od Unii te kraje jej sąsiedztwa, które [...] aspirują do członkostwa. Dlatego nie należy porzucać idei wspierania proeuropejskich wysiłków w tych państwach, a wręcz przeciwnie w sposób pragmatyczny należy je wspierać” (Informacja 7). W kolejnym roku wypowiadał się w podobnym tonie: „Ukraina jest naszym partnerem strategicznym. Jej przystąpienie do Unii leży w naszym długofalowym interesie. Dlatego za każdym razem, gdy Polska będzie mogła Ukrainie pomóc i władze w Kijowie będą sobie tego życzyły, takiego wsparcia udzielimy” (Informacja 8), podobnie jak w roku 2012: „Ukraina pozostaje naszym najważniejszym nieatlantyckim partnerem strategicznym. Niezmiennie gotowi jesteśmy ją wspierać, jeśli definitywnie wybierze europejskie przeznaczenie” (Informacja 9). W roku 2014 nastąpiło dalsze urealnienie celu integracyjnego, co znalazło odzwierciedlenie w stwierdzeniu, iż „[...] zdajemy sobie sprawę z odległości celu, jakim jest europejska integracja Ukrainy” (Informacja 11), co nie zmienia faktu konieczności popierania Partnerstwa Wschodniego. Nawet jeżeli nie prowadzi ono bezpośrednio do członkostwa to „rzeczywistą alternatywą było[by] ugruntowanie europejskiego limes na Bugu” (Informacja 11).

Podsumowując, celem Polski było dalsze rozszerzanie Unii Europejskiej na wschód, z czasem skoncentrowane na Ukranie. Początkowy nacisk na kontekst unijny został zastąpiony dostrzeżeniem wątpliwości odnośnie takiego kierunku polityki zagranicznej państw sąsiedzkich oraz ostatecznie wątpliwościami odnośnie realizmu tak zdefiniowanego celu. W efekcie zacieśnianie relacji w ramach Partnerstwa Wschodniego stało się alternatywnym, bardziej realistycznym dążeniem Polski. Sytuacja ta wynikała z ograniczonych efektów europeizacji na wschodzie oraz zmian w otoczeniu międzynarodowym związanym z coraz aktywniejszą polityką Rosji.

3.2. Adresaci

Kastomizując unijną politykę wschodnią w latach 2004–2014 jedną z podstawowych kwestii była polska percepcja terytorialna wschodu i określenie państw, do których miała być ona adresowana lub adresowana w pierwszej kolejności.

Bezapelacyjnie kluczowym adresatem polskiej wizji europejskiej polityki wschodniej była Ukraina. Do niej odnosili się wszyscy ministrowie spraw zagranicznych. Adam Daniel Rotfeld mówił o perspektywicznej integracji Ukrainy (Informacja 2),

podobnie jak Anna Fotyga, która deklarowała, że „Ukraina jest dla Polski strategicznym partnerem” (Informacja 4), Radosław Sikorski odnosił się do „pobratymczego narodu ukraińskiego” (Informacja 5), a „Polska pozostanie adwokatem spraw ukraińskich” (Informacja 7).

Mołdawia pojawia się również często w wypowiedziach, zazwyczaj ze wskazaniem jej europejskich możliwości, jednakże bez emocjonalnych określeń i przyjacielskich deklaracji. Tak więc Polska nie zapomni „o Mołdowie i potrzebie większego zaangażowania Zachodu w rozwiązanie konfliktu naddniestrzańskiego” (Informacja 2), jest zwolennikiem jej przyjęcia do Unii Europejskiej i będzie „konsekwentnie popierać proeuropejskie aspiracje tego państwa” (Informacja 4) itd.

Białoruś także nierzadko obecna jest w deklaracjach, jednakże w zupełnie innym tonie. Realistycznie nie planowano jej akcesji, a raczej wskazywana była na potrzebę współpracy i demokratyzacji, plany związane były głównie ze społeczeństwem białoruskim, a nie państwem Białoruś. I tak „troskę budzi w Polsce stan spraw na Białorusi” (Informacja 2), Polska zaangażuje Unię Europejską w „relacje ze społeczeństwem Białorusi” (Informacja 4), liczy „że perspektywę europejską wybierze także Białoruś. Otworzy sobie tym samym drogę do ściślejszych relacji z zachodnimi sąsiadami i z całą Unią Europejską” (Informacja 6), „niezmiennie zachęcamy władze białoruskie do zmiany systemowej” (Informacja 7). W końcu wprost przyznano się do ograniczonych sukcesów w polityce względem tego kraju, którą „wyznacza zasada warunkowości” (Informacja 8). Oznaczało to, że „Białoruś niestety upiera się, aby w stosunkach z Europą realizować zasadę *mniej za mniej*” – w ramach „Partnerstwa Wschodniego przygotowaliśmy ofertę współpracy, która czeka na dzień, gdy ustaną represje, a opozycja polityczna będzie mogła odgrywać należną jej rolę” (Informacja 9).

Trzy państwa kaukaskie przywołane zostały w 2007 roku przez Annę Fotygę, deklarującą, iż „liczymy na to, że w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa zaangażowanie i intensywność związków w stosunku do południowego Kaukazu będą stanowiły również znaczący ciężar” (Informacja 4). I bardziej szczegółowo: „Wspieramy proces transformacji ustrojowej Gruzji oraz jej starania o członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim i w Unii Europejskiej. [...] Naszym partnerem w regionie, także ze względu na surowce energetyczne, jest Azerbejdżan. Cieszą nas także proeuropejskie dążenia Armenii” (Informacja 4). Dwa lata później Radosław Sikorski potwierdził „raz jeszcze naszą solidarność z Gruzją, uznanie jej integralności terytorialnej” i zadeklarował, „że pozostaniemy rzecznikiem euroatlantyckich aspiracji tego kraju” (Informacja 6). Dalej państwa te pojawiały się głównie w kontekście Partnerstwa Wschodniego: „w usiłowaniach transformacyjnych wielką szansę dla Gruzji oraz pozostałych państw Kaukazu Południowego – Armenii i Azerbejdżanu – stwarza ich włączenie się do Partnerstwa Wschodniego” (Informacja 7).

3.3. Partnerzy i sojusznicy

Kolejną kwestią obecną w założeniach kształtowania przez Polskę unijnej polityki wschodniej było budowanie koalicji wokół polskich pomysłów oraz szukanie sojuszników dla wschodniego kastomizowania Unii Europejskiej. Wydaje się, iż z niewielkimi wyjątkami kluczowa rola przypisywana była Niemcom jako najważniejszemu

sojusznikowi zainteresowanemu wzmocnieniem unijnych polityk wschodnich. Początkowo jednak ministrowie spraw zagranicznych wskazywali na szersze spektrum dużych państw Europy Zachodniej jako polskich sprzymierzeńców. Włodzimierz Cimoszewicz deklarował w 2004 roku: „Pragniemy podtrzymać wysoką dynamikę kontaktów politycznych z Francją i Niemcami. Widzimy szerokie pole do współdziałania w kwestiach polityki wschodniej [...]” (Informacja 1), a z Wielką Brytanią „łączy nas [...] świadomość roli, jaką rozszerzona Unia powinna odgrywać na wschód od granic Polski”, podobnie jak z Włochami (Informacja 1). W podobnym tonie rok później Adam Daniel Rotfeld deklarował, iż „ściśle współdziałanie Polski i Niemiec jest potrzebne, zwłaszcza dla zdynamizowania polityki instytucji zachodnich i euroatlantyckich wobec naszych sąsiadów na Wschodzie, czyli wobec Europy Wschodniej” (Informacja 2), a „[...] Trójkąt Weimarski nie wyczerpał swojego politycznego potencjału. [...] Będziemy zwłaszcza liczyć na aktywną rolę Francji w rozwoju stosunków Unii z naszymi wschodnimi sąsiadami” (Informacja 2). Stefana Mellerę cieszyła „inicjatywna postawa Niemiec w tej materii” (Informacja 3) oraz potencjał Trójkąta Weimarskiego, gdzie „szerokie możliwości współdziałania trójstronnego stwarza aktywność na forum unijnym, zwłaszcza w odniesieniu do [...] polityki wobec naszych wschodnich sąsiadów” (Informacja 3).

Rok 2007 i informacja Anny Fotygi zmieniła akcent geograficzny budowania sojuszy wokół idei polityki wschodniej, poszukując sojuszników wśród nowych członków Unii. Deklarowała ona, iż „Państwa bałtyckie są dla nas ważnymi partnerami w kształtowaniu wymiaru wschodniego Unii Europejskiej” (Informacja 4), a „przystąpienie Rumunii i Bułgarii do Unii Europejskiej 1 stycznia 2007 r. otwiera nowe możliwości współpracy z tymi państwami, m.in. w wymiarze wschodnim Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” (Informacja 4).

Przejęcie władzy przez liberałów zaowocowało kolejną zmianą. Tym razem jednak połączono wizję budowania poparcia w państwach Europy Środkowej, z dużymi graczami z Europy Zachodniej i innymi, małymi państwami Unii. Radosław Sikorski deklarował w 2008 roku współpracę w tworzeniu unijnej polityki wschodniej z „najbliższymi partnerami, z którymi dzieliliśmy los w przeszłości, z Czechami, Słowacją i Węgrami, z Estonią, Litwą i Łotwą, także z Rumunią i Bułgarią [a dodatkowo] szczególnie partnerstwo w tej mierze tworzy się w stosunkach ze Szwecją” (Informacja 5). Jednocześnie deklarował, że „wschodni wymiar polityki unijnej, który z wielu przyczyn, historycznych i współczesnych, przyciąga tak samo uwagę Polski, jak i Niemiec, stwarza najlepsze pole takiego współdziałania” (Informacja 5) i docenił „większe zaangażowanie Paryża na wschodzie” (Informacja 5). W 2011 roku ocenił, że „Polska i Niemcy – mimo różnicy potencjałów i położenia – podobnie postrzegają sąsiedztwo Unii” (Informacja 8), rok później podkreślał współpracę ze Szwecją „na rzecz wdrożenia Partnerstwa Wschodniego i transformacji w całym sąsiedztwie Unii” (Informacja 9). W 2013 ponownie podkreślał, iż „z Niemcami [...] razem dbamy o sąsiedztwo, w szczególności wschodnie” (Informacja 10), w 2014 razem ze Szwecją i Wielką Brytanią proponował „uruchomienie unijnej misji policyjnej na Ukrainie w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony” (Informacja 11).

Podsumowując, główni partnerzy i sojusznicy Polski w kreowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej dostrzegani byli początkowo na zachodzie Europy, następnie w jej środkowej części, po czym nastąpiła próba budowania szerokiej koalicji państw

wokół polskich pomysłów. Rola Niemiec podkreślana była przez większość analizowanego okresu. Kastomizacja polityki wschodniej Unii wymagała zbudowania szerokiej koalicji i wykorzystania rosnących umiejętności dyplomatycznych.

3.4. Kontekst unijny

Polska kastomizacja unijnej polityki wschodniej w silny sposób bazowała na kreowaniu wizerunku eksperta od spraw wschodnich i profesjonalizacji działań Unii. Dodatkowo także, na budowaniu przekonania o odpowiedzialnym współtworzeniu aktywności korzystnych dla całej Unii, mocno osadzonych w duchu i mechanizmach integracyjnych, odwołujących się do wewnętrznej europeizacji, ale także wzmacniania Unii na scenie międzynarodowej. Już w 2004 roku Włodzimierz Cimoszewicz deklarował, że intencją Polski „jest umacnianie tożsamości Unii jako kluczowego aktora sceny międzynarodowej w wymiarze globalnym”, a w tworzeniu wspólnej polityki Polska chce „przedkładać unijnym partnerom trafne i przekonujące pomysły, zabiegać o tworzenie wokół nich politycznej zgody” (Informacja 1). Rok później Adam Daniel Rotfeld wnioskował o „wspólną linię polityczną wobec [...] partnerów na wschodzie Europy” (Informacja 2). Radosław Sikorski argumentował w kontekście wojny gruzińsko-rosyjskiej, że „Wspólnota Europejska jest mocną siłą jedności jej państw członkowskich” (Informacja 6). Pojawiające się argumenty silnie osadzają proponowane działania na wschodzie w kontekście wspólnego działania i, szerzej, europejskiej wspólnoty interesów.

3.5. Relacje z innymi wymiarami

Polskie zaangażowanie w kreowanie unijnego wymiaru wschodniego okazało się być relatywnie skutecznym sposobem na kastomizację Unii Europejskiej. Jednocześnie jednak podobny wysiłek podejmowały państwa położone na innych unijnych peryferiach. Szczególnie na południu Unii Europejskiej, gdzie presja migracyjna oraz destabilizacja wywołana arabską wiosną potęgowały zainteresowanie regionem w europejskim centrum. Ciekawa wydaje się w tym kontekście reakcja Polski na przeciwkastomizację.

W 2006 roku Stefan Meller jednoznacznie deklarował, że „perspektywicznym kierunkiem rozwoju unijnej polityki zagranicznej jest kierunek wschodnioeuropejski (Informacja 3). Dwa lata później Radosław Sikorski był już mniej jednoznaczny w swoich deklaracjach. Z jednej strony zapowiedział, że „zależy nam na nadaniu odpowiedniej dynamiki Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, zwłaszcza w wymiarze wschodnim. Wynika to nie tylko z usytuowania Polski na wschodnich obrzeżach UE, ale także z uzmysławiania sobie, że na wschód od naszych granic mamy do czynienia z europejskimi sąsiadami, podczas gdy na kierunku południowym, w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie – z sąsiadami Europy. To elementarne rozróżnienie” (Informacja 5). Z drugiej strony jednak podkreślał wagę wysiłków „tych członków Unii Europejskiej, którzy poprzez wymiar południowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa pragną przyczynić się do pokojowego rozwoju, stabilizacji i dobrobytu państw Szerokiego Bliskiego

Wschodu” (Informacja 5). Rok później dostrzegał nawet potencjał synergii obydwu kierunków, gdyż „wiele sprawdzonych mechanizmów współpracy z krajami basenu Morza Śródziemnego możemy wykorzystać w realizacji Partnerstwa Wschodniego i tym samym wzmocnić Europejską Politykę Sąsiedztwa” (Informacja 6).

W bardzo podobnym tonie zostały sformułowane w roku 2010 wstępne priorytety prezydencji, do których należały m.in. „stosunki z państwami Europy Wschodniej”, [jednocześnie] ważne było „rozróżnienie między oboma kierunkami: podczas gdy południowe obrzeże Morza Śródziemnego to sąsiedzi Europy, to na wschodzie stykamy się z europejskimi sąsiadami”. Rozróżnienie to legło u podstaw polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego” (Informacja 7). Rok później Radosław Sikorski przywoływał współpracę Polski i Niemiec, które „współdziałają na rzecz demokracji, zarówno na południu, jak i na wschodzie” (Informacja 8).

Pomimo interesów ulokowanych na wschodzie, Polska potrafiła (na poziomie przynajmniej deklaracyjnym) uwzględnić perspektywę ogólnoeuropejską podczas sprawowania prezydencji w 2012 roku. Jak deklarował Radosław Sikorski, „Polska prezydencja – mimo zaangażowania Unii na Południu – przedstawiła ofertę dla Wschodu” (Informacja 9). Jednocześnie „w czasie prezydencji tradycyjnie działaliśmy na rzecz stabilnego otoczenia Unii Europejskiej. Zarówno południowego, jak i wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa. [A] Polska pomaga krajom arabskim na trudnej ścieżce modernizacji i demokratyzacji” (Informacja 9). W 2014 roku wręcz krytykował zbyt partykularną postawę niektórych członków Unii Europejskiej, argumentując, iż „polityka sąsiedztwa nadal bywa niekonsekwentna, bo brakuje poczucia współodpowiedzialności wszystkich państw członkowskich za oba jej wymiary – wschodni i południowy” (Informacja 11).

Podsumowując, Polska kastomizując unijną politykę wschodnią początkowo podkreślała wyjątkowość i wagę tego kierunku, następnie wykazywała zrozumienie dla innych wymiarów geograficznych, pomimo zagrożenia przeciwkastomizacją. Ostatecznie stała się (przynajmniej dyskursywnie) rzeczniczką zrównoważonego podejścia do różnych części unijnego otoczenia silnie angażującą się na południu. W ten sposób budowała własny wizerunek odpowiedzialnego unijnego gracza, którego interesy, w efekcie, także muszą być uwzględniane przez pozostałych (południowych) członków.

3.6. Operacjonalizacja

Kolejnym elementem analizy jest operacjonalizacja celów i założeń w kreowaniu unijnej polityki wschodniej przez Polskę, wskazująca już nie tylko na cele strategiczne, ale także na ich konkretny wymiar w krótkiej i średniej perspektywie czasowej.

Pierwszym z elementów, na który zwracała uwagę Anna Fotyga w 2007 roku było przyznanie Polsce i Ukrainie prawa do organizacji w 2012 r. mistrzostw Europy w piłce nożnej. Miało ono przyczynić się do „ugruntowania europejskiej orientacji naszego sąsiada” (Informacja 4). Ale zwracała ona uwagę także na konieczność wspólnej oferty pomocowej i złagodzenie przez Unię reżimu wizowego dla obywateli ukraińskich oraz działania wspierające „transformację polityczną i gospodarczą” w regionie (Informacja 4). W podobnym tonie wypowiadał się rok później Radosław Sikorski,

wskazując, iż polskim „priorytetem będzie sprawne stosowanie przez urzędy konsularne procedur Schengen. Wzmoczona ochrona granic unijnych nie może prowadzić do tworzenia nowych barier na kontynencie. Chcemy takiego uregulowania zasad ruchu osobowego ze wschodnimi sąsiadami, aby nie stwarzać niepotrzebnych ograniczeń w przyjazdach” (Informacja 5).

W roku 2009 nacisk położony został na wdrożenie Partnerstwa Wschodniego, dzięki któremu „partnerzy na Wschodzie otrzymają silne wsparcie dla reform modernizacyjnych. [...] Schengen nie powinno limitować przepływu osób z Ukrainą” (Informacja 6). W roku 2010 Radosław Sikorski zwracał uwagę na „proces negocjacji nowego typu umów stowarzyszeniowych z UE. Będą one bodźcem do intensyfikacji wysiłku modernizacyjnego w tych krajach i ich stopniowego doprowadzenia do standardów europejskich. Równie istotna jest liberalizacja ruchu osobowego. Naszym celem jest formułowanie dla krajów Partnerstwa Wschodniego [...] map drogowych dochodzenia do ruchu bezwizowego” (Informacja 7). Kluczowym elementem było więc wsparcie „procesów transformacji zachodzących w państwach partnerskich, tak aby ich standardy zbliżały się do pułapu *acquis communautaire*” (Informacja 7). W roku 2011 zapowiedziano szczyt Partnerstwa Wschodniego oraz Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, oraz dalsze prace nad umową stowarzyszeniową Unii z Ukrainą oraz rozpoczęcie negocjacji umowy o wolnym handlu z Mołdawią. Kluczowe miały być też „projekty wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, efektywności energetycznej czy reformy administracji [oraz] wysiłki na rzecz złagodzenia reżimu wizowego” oraz wdrożenie umowy o małym ruchu granicznym (Informacja 8). W 2013 roku Radosław Sikorski ponownie zwracał uwagę na „podpisanie umów – stowarzyszeniowej i o wolnym handlu z Ukrainą oraz sfinalizowanie negocjacji analogicznych porozumień z Mołdawią, Gruzją i Armenią” oraz deklarował dalsze prace nad ruchem bezwizowym obejmującym obywateli Gruzji, Ukrainy i Mołdawii” (Informacja 10). Wskazywał na uruchomienie unijnego funduszu przeznaczonego na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w państwach Partnerstwa Wschodniego oraz zabiegi w zakresie pełnego otwarcia programu Erasmus na ten region, a także nowy polski program stypendialny dla najlepszych studentów z państw Partnerstwa Wschodniego. Jednocześnie jednak, wskazując na kraje partnerskie, zauważał, „że postępy na drodze ku demokracji, rządowi prawa i modernizacji zależą głównie od nich samych” (Informacja 10). W roku 2014, po podpisaniu części politycznej umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą i parafowaniu umów stowarzyszeniowych i o wolnym handlu z Gruzją oraz Mołdawią, Sikorski podkreślał wagę ich szybkiego wdrażania oraz konieczność zapewnienia większych funduszy na reformy w regionie (Informacja 11).

Przeprowadzony przegląd instrumentów operacjonalizacji kastomizacji unijnej polityki wschodniej przez Polskę wskazuje na określony schemat. Nacisk położony był w całym badanym okresie na transformację ekonomiczną i polityczną, jednakże wraz z rozwojem polityki wschodniej, przechodził od ogólnych deklaracji do bardziej szczegółowych pomysłów, instrumentów i polityk, dotyczących konkretnych rozwiązań. Partnerstwo Wschodnie stało się kluczową platformą realizacji polityki wschodniej. Dodatkowo przez cały analizowany okres przewijała się kwestia liberalizacji przepływu osób i jej podstawowego znaczenia dla intensyfikacji kontaktów między państwami członkowskimi i państwami sąsiedzkimi na wschodzie.

3.7. Polska w procesie kształtowania polityki unijnej wobec wschodu

Istotnym elementem kastomizacji był sposób postrzegania siebie i budowania swojego wizerunku przez Polskę w procesie kształtowania unijnej polityki wschodniej. Pierwszym elementem strategii był wizerunek eksperta od spraw wschodniej części kontynentu, który profesjonalizuje działania Unii na wschodzie. Stefan Meller w 2006 roku argumentował, że ważnym jest „by decyzje i działania Unii [...] były oparte na solidnych fundamentach pogłębionej i zrationalizowanej wiedzy o Rosji, Ukrainie i innych państwach Europy Wschodniej. Jesteśmy gotowi nie tylko dzielić się tą wiedzą, ale i aktywnie uczestniczyć w wypracowywaniu stosownych decyzji” (Informacja 3). Anna Fotyga rok później oceniała, że „Polska aktywnie uczestniczy w kształtowaniu wschodniego wymiaru polityki zewnętrznej Unii Europejskiej i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” (Informacja 4). Radosław Sikorski zwracał uwagę na odgrywaną rolę wzorca, dodatkowo w kontekście historycznym: „Polska, tak jak ponad 600 lat temu, stała się punktem odniesienia i modelem transformacyjnym dla naszych wschodnich sąsiadów, w szczególności zaś dla pobratymczego narodu ukraińskiego” (Informacja 5). Oceniał, że aktywność „w odniesieniu do kierunku wschodniego unijnej polityki zagranicznej powinna pozostać polską specjalnością. Właśnie z uwagi na nasze położenie, historyczne doświadczenia, powiązania kulturowe ze Wschodem, wreszcie ze względu na potencjał i kompetencje, nie tylko czujemy się predestynowani do wschodniej specjalizacji, ale jesteśmy do niej wręcz zachęcani przez głównych partnerów unijnych” (Informacja 5). Będąc ekspertem od spraw wschodnich, Polska powinna być „silna w Europie, [jako] patron i promotor jej polityki wschodniej” (Informacja 5).

W roku 2008 podkreślał, iż Partnerstwo Wschodnie stało się formalnie wspólnym europejskim projektem, który pokazuje „siłę polskiej dyplomacji opartej na wiarygodnych projektach i racjonalnych argumentach. Potwierdza uznanie, jakim w Unii Europejskiej cieszy się polska kompetencja w sprawach wschodnich” (Informacja 6). W kolejnym roku w podobny sposób argumentował, że Polska w Unii Europejskiej to „patron i promotor jej polityki wschodniej” (Informacja 7). Ale jednocześnie to właśnie „dzięki Unii polska siła oddziaływania [na wschodzie] zwielokrotnia się” (Informacja 9). W 2004 roku Radosław Sikorski deklarował, że „większość państw Unii mówi [...] dzięki Partnerstwu w kwestii Wschodu głosem zbliżonym do tego, który od lat wybrzmiewa z Warszawy” (Informacja 11).

Podsumowując, kastomizując Unię Europejską w zakresie polityki wschodniej, Polska wystąpiła w roli eksperta od tego regionu oraz wzorca udanej transformacji. Z czasem zaczęła występować jako specjalista, który zyskał uznanie jako kompetentny aktor, konstruktywnie przyczyniający się do profesjonalizacji działań Unii na wschodzie, którego rola i pomysły zyskały szerokie poparcie.

4. ZAKOŃCZENIE. WYMIAR WSCHODNI I PARTNERSTWO WSCHODNIE JAKO PRZEJAW POLSKIEJ KASTOMIZACJI POLITYKI ZAGRANICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Polska polityka europejska w zakresie kreowania unijnej polityki wschodniej może zostać uznana za relatywnie udaną – pomimo faktu, iż wiele z jej elementów zostało

zrealizowanych jedynie częściowo – przykład kastomizacji Unii Europejskiej w latach 2014–2014.

„Personalizacja” Unii Europejskiej i dostosowanie jej do polskich potrzeb w zakresie polityki wschodniej miało na celu zwiększanie bezpieczeństwa poprzez wsparcie aspiracji europejskich wschodnich sąsiadów oraz aktywne włącznie się przez Polskę w tworzenie polityk unijnego centrum. Polska, będąc ukierunkowana na postulaty bezpieczeństwa, widziała konieczność wciągnięcia wschodnich sąsiadów w strefę oddziaływania Unii Europejskiej i pozyskania ich dla świata zachodniego (Kuźniar, 2008, s. 70). Z jednej strony Polska stała się adwokatem wschodu (Smolar, 2002, s. 13), o uznanej renomie, który potrafił dzielić się swoją wiedzą i doświadczeniem dla dobra wspólnego. Z drugiej, kreowanie polityki wschodniej w duchu europejskim stało się także sposobem na przezwyciężenie problemu peryferyjności (Niedźwiecki, 2016). Widoczne było to w dwóch wymiarach. Po pierwsze, geograficznym, gdzie koncepcje dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód miały spowodować, iż Polska przestanie być państwem granicznym i peryferyjnym. Po drugie, politycznym, gdzie Polska chciała stać się istotnym aktorem aktywnie współkreującym polityki europejskie, dołączając do centrum decyzyjnego dużych państw zachodu kontynentu.

Źródła kastomizacji sięgają jednak okresu przedakcesyjnego. Już wczesne analizy ukazujące się jeszcze przed rozszerzeniem roku 2004, a pokazujące potencjał rozwoju unijnego wymiaru wschodniego, wskazywały na konieczność budowy szerokiej koalicji wokół tej polityki przez jej inicjatorów (Browning, Joenniemi, 2003). Inicjatywa polityki wschodniej inspirowana była także procesem barcelońskim i francuską kastomizacją Unii w kierunku południowym oraz działaniami Finlandii w zakresie północnego wymiaru (Jańczak, Przybylska-Maszner, 2011, s. 143). Pomysły związane z budową wymiaru wschodniego stały się podstawą do wypracowania koncepcji Partnerstwa Wschodniego po wyborach roku 2007 (Maszkiewicz, 2009, s. 131). Jak ocenia Mariusz Maszkiewicz, inicjatywa Partnerstwa Wschodniego potwierdziła otwartość polskich elit (Maszkiewicz, 2009, s. 137). Ale także zdolność uczenia się, budowania koalicji wokół własnych pomysłów oraz efektywnego przekonywania partnerów do zasadności wewnętrznej i zewnętrznej europeizacji, co dodatkowo miało poprawić pozycję całej Unii w relacjach ze wschodem. Szczególnie, że Unia Europejska, jako specyficzny aktor stosunków międzynarodowych, charakteryzowany był jako gigant ekonomiczny, który nie wykorzystywał swojego potencjału politycznego w relacjach zewnętrznych (Milczarek, Zajączkowski, 2014, s. 167). W efekcie jeden z priorytetów polskiej prezydencji, związany z „Europą korzystającą na otwartości”, oparty był na szerokiej akceptacji wewnętrznej, ale także poparciu na poziomie europejskim (Jańczak, Przybylska-Maszner, 2011, s. 157–158). Od początku kwestią istotną dla Polski było niewykluczanie opcji członkostwa dla sąsiadów objętych polityką wschodnią Unii Europejskiej (Kapuśniak, 2010, s. 51). Z czasem natomiast, osadzona we wspólnotowym duchu, reakcja na przeciwkastomizację pochodzącą z południowych państw członkowskich, poprzez konstruktywne odniesienie się do problemów południowego sąsiedztwa.

Wydaje się, że do roku 2007 polską politykę wschodnią determinowały przystąpienie do Unii Europejskiej oraz Pomarańczowa Rewolucja na Ukrainie (Latosińska, 2016, s. 116). Wsparciu dla aspiracji europejskich wschodnich sąsiadów (warunkowanych ich chęcią do współpracy) towarzyszyło budowanie koalicji przede wszyst-

kim z silnymi graczami zachodnioeuropejskimi, głównie Niemcami (Frenkel, 2016, s. 108). Z czasem Polska stała się samodzielnym i wiarygodnym graczem, który efektywnie zerwał w analizowanym obszarze tematycznym ze stygmatem nowego państwa członkowskiego.

Streszczenie

Wraz ze wschodnim rozszerzeniem Unii Europejskiej w roku 2004, zyskała ona nowych sąsiadów na wschodzie. Pomimo problemów politycznych i ekonomicznych, część z nich sygnalizowała chęć integracji ze strukturami euroatlantyckimi w przyszłości. Dla Unii oznaczało to konieczność stworzenia wizji polityki skierowanej do wschodnich partnerów oraz jej systematycznej implementacji. Polska – jako największe z nowych państw członkowskich – pragnęła odgrywać tu rolę istotnego aktora i współtwórcy procesów integracyjnych. Dodatkowo posiadała jasną wizję i precyzyjnie zdefiniowany zestaw interesów w zakresie tworzenia polityki Wspólnoty wobec wschodnich sąsiadów. Efektem było Partnerstwo Wschodnie, jeden z kluczowych obszarów polskiej polityki europejskiej w okresie 2004–2014. Jednocześnie jednak było ono przejawem dominacji interesu narodowego, obudowanego retoryką i polityką wspólnotową, co pozwoliło na sprawne kastomizowanie Unii Europejskiej przez Polskę.

Słowa kluczowe: polska polityka europejska, wymiar wschodni, Partnerstwo Wschodnie, kastomizacja

The eastern dimension as an element of the customization of the European Union in Polish European policy in the years 2004–2014

Summary

Together with the eastern enlargement of the European Union in 2004 it gained a set of new neighbors in the East. Despite political and economic difficulties, some of them signalized willingness to integrate with the Euro-Atlantic structures in the future. It meant for the Union that a vision of a new policy addressed to the eastern partners as well as its systematic implementation was necessary. Poland – as the biggest of the new member states – aspired to play a role an active actor and co-creator of the integration processes. Additionally it had clear vision and precisely defined set of interests with regard to the Community's policy creation that was to aim at the eastern neighbors. This resulted in the Eastern Partnership, one of the key elements of the Polish European policy in the years 2004–2014. At the same time however this initiative was a manifestation of the national interest domination, wrapped with communitarian rhetoric and policies, that allowed Poland successfully customize the European Union.

Keywords: Polish European policy, eastern dimension, Eastern Partnership, customization

Rozdział XIV.

PERCEPCJA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2014 PRZEZ REPUBLIKĘ FEDERALNĄ NIEMIEC, REPUBLIKĘ FRANCUSKĄ, ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO I INSTYTUCJE UE

1. WSTĘP. CEL I PRZEDMIOT ANALIZY

Konieczność analizy percepcji polskiej polityki europejskiej z perspektywy Republiki Federalnej Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii oraz instytucji unijnych wynika z faktu, iż są to najważniejsze państwa oraz aktorzy systemu politycznego Unii Europejskiej, mający w praktyce tym samym największy wpływ na jej działanie. Jednocześnie ze względu na potencjał demograficzny Polski, a więc automatycznie duże znaczenie w systemie (choćby poprzez siłę głosu w ramach Rady UE), możliwym jest przeprowadzenie takiej analizy, ponieważ wskazane trzy państwa oraz instytucje UE, właśnie ze względu na strukturalną pozycję państwa polskiego, w mniejszym lub większym stopniu musiały zwracać uwagę na polską politykę europejską. W sytuacji odmiennej, a więc niskiego potencjału demograficznego Polski, można by przyjąć, iż największe państwa i instytucje UE, niekoniecznie byłyby szczególnie zainteresowane aktywnością Polski w UE, a więc trudno by było mówić o percepcji polityki prowadzonej przez mało znaczące państwo.

Z drugiej strony wiedza, o tym jak polityka europejska Polski była postrzegana, dostarczam w pewnym stopniu informacji, na ile też była skuteczna, gdyż wskazane podmioty, są zdolne określić w pewnym zakresie, sukcesy albo porażki, jakie zostały przez Polskę osiągnięte albo poniesione w analizowanym okresie. Jest to także ciekawa okazja, aby przeanalizować ewentualne sytuacje konfliktowe, które przez pierwszą dekadę łączyły Polskę i wskazanych aktorów politycznych.

Prowadzone badania wskazują na postrzeganie, a tym samym wyróżnianie, dwóch okresów w ramach analizowanych ram czasowych, z perspektywy percepcji polskiej obecności w UE. Pierwszy okres zaczyna się w momencie podpisania traktatu akcesyjnego, czyli jeszcze nie członkostwa, ale dopełnienia podstawowego warunku w postaci zakończenia negocjacji akcesyjnych. Okres ten kończy się w roku 2007, wraz ze zmianą rządu, a więc przejściem władzy w Polsce przez koalicję pod przywództwem Donalda Tuska, które to przejście władzy rozpoczyna drugi okres trwający, aż do końca prowadzonej analizy. Pomimo oczywistych różnic istniejących w pierwszym wyróżnionym okresie członkostwa, zostanie on potraktowany, jako pewna całość. Pewne kwestie mają jednak charakter horyzontalny, a więc zostaną potraktowane oddzielnie w prowadzonej analizie. Jednakże punktem wyjścia do prowadzonej analizy, będzie nakreślenie stosunku analizowanych aktorów politycznych do członkostwa Polski

w UE. Należy jednak zastrzec, iż dostrzegalną była znacząca rola prezydenta Lecha Kaczyńskiego w aktywności Polski na forum UE w latach 2007–2010.

2. STOSUNEK PERSPEKTYWY REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC, FRANCJI, WIELKIEJ BRYTANII ORAZ INSTYTUCJI UNIJNYCH DO CZŁONKOSTWA POLSKI W UE

Na wstępie analizy, należy zaznaczyć, że polskie członkostwo w UE było bardzo mocno wspierane przez rząd RFN. W jakimś sensie uznawano, iż to właśnie Niemcy są rzecznikiem rozszerzenia UE o nowe państwa, w szczególności o Polskę. Motywacje miały charakter historyczny, geopolityczny, ale także gospodarczy.

Motywacja RFN do wsparcia rozszerzenia UE o Polskę miała złożony charakter. W pierwszej kolejności należy odwołać się do uwarunkowań o charakterze historycznym, a więc poczucie odpowiedzialności, za krzywdy wyrządzone Polsce i Polakom w przeszłości, przede wszystkim w trakcie drugiej wojny światowej. Druga motywacja, wiąże się z bliskością geograficzną, a więc sąsiedztwem Polski i Niemiec, co w przypadku tego państwa miało o tyle znaczenie, że przesuwając granice UE na wschód, w sensie geopolitycznym Niemcy wprowadzały swoisty bufor bezpieczeństwa, jakim jest Polska. Dodatkowo samo centrum integracji europejskiej zaczynało ciężać ku wschodowi. Jako trzeci powód wsparcia dla polskiego członkostwa w UE należy wskazać kwestie gospodarcze, a więc szanse rozwojowe dla niemieckiej gospodarki i możliwości ekspansji niemieckich przedsiębiorstw z wykorzystaniem polskiego członkostwa w UE.

Pewne zdystansowanie pojawiające się po stronie Francji, w stosunku do polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, związane było przede wszystkim z obawą o zachwianie pewnej delikatnej równowagi władzy w Unii Europejskiej. Wśród przedstawicieli władz francuskich pojawiła się obawa o przesunięcie punktu ciężkości procesu integracji europejskiej, w wyniku rozszerzenia centrum UE na wschód, a więc w kierunku Niemiec. Tym samym, rozszerzenie UE przede wszystkim będzie prowadziło do wzmocnienia roli Niemiec w UE, kosztem pozycji Francji. Jednocześnie francuscy przywódcy obawiali się, iż Niemcy poprzez ekspansywną politykę w Europie Środkowo-Wschodniej, będą dążyć do zbudowania alternatywy dla sojuszu francusko-niemieckiego. Francję zawsze interesowała bardziej współpraca z państwami basenu Morza Śródziemnego. Natomiast ostatnim elementem, który w jakimś stopniu wpływa na poparcie Francji dla rozszerzenia na wschód były bliskie stosunki z Rosją i świadomość, że z perspektywy rosyjskiej rozszerzenie nie jest procesem pożądanym, a wręcz zagrażającym żywotnym interesom Federacji Rosyjskiej.

Jak więc można zauważyć, pozycja rządu francuskiego, była znacznie bardziej wysublimowana, gdyż formalnie wsparcie dla rozszerzenia było, ale niekiedy pojawiały się poglądy, na przykład o konieczności opóźnienia rozszerzenia.

Rząd brytyjski, podobnie jak niemiecki, opowiadał się za rozszerzeniem Unii Europejskiej, chociaż na podstawie przesłanek o innym charakterze. Niekoniecznie związane było to z chęcią pomocy Polsce w jej modernizacji.

Odwołując się do przykładu brytyjskiego warto wskazać, na motywację, która stała za poparciem przez Wielką Brytanię procesu rozszerzenia, w tym akcesji Polski, a była ona związana z chęcią „rozwodnienia” Unii Europejskiej, jej twardego jądra. Wynikało to z za-

łożenia, że nowe państwa członkowskie o bardzo różnorodnych interesach narodowych, dodatkowo bardzo mocno doświadczone przez przynależność do bloku komunistycznego po drugiej wojnie światowej, i wyczulone na punkcie swoich suwerenności, nie będą skłonne wspierać prointegracyjnych działań ze strony Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i części państw członkowskich. Wielka Brytania uznawała, iż będą one sojusznikami w osłabianiu metody wspólnotowej i wdrażaniu podejścia polegającego na ograniczeniu integracji do sfery gospodarczej i tylko w zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dzięki temu miało dość do swoistego „cofnięcia” procesu integracji europejskiej i zarzucenia wszelkich form współpracy o charakterze politycznym.

Na samym końcu należy odnieść się do stosunku instytucji UE do akcesji Polski. Pod pojęciem „instytucje UE”, należy w tym miejscu rozumieć Komisję Europejską i Parlament Europejski, a więc dwie instytucje o charakterze supranarodowym, a więc z założenia wyrażające oraz propagujące ogólny interes całej Unii Europejskiej. Dodatkowo są to aktorzy zaangażowani w polityczny proces decyzyjny, a więc wchodzący w różne interakcje z rządem polski w badanym okresie.

Obie instytucje odegrały bardzo ważną rolę w trakcie negocjacji. Formalnie to Komisja Europejska, w imieniu państw członkowskich, była odpowiedzialna za prowadzenie rozmów akcesyjnych z Polską i innymi państwami kandydującymi. Natomiast Parlament Europejski posiadał kluczową kompetencję traktorową do dokonywania ratyfikacji traktatu akcesyjnego, a więc jego zgoda była konieczna, aby Polska mogła stać się członkiem UE.

Komisja Europejska mająca działać w ramach negocjacji, jako agent państw członkowskich, miała także swoje interesy do realizacji. W okresie negocjacji Komisja próbowała już na tym etapie, poprzez współpracę i wsparcie dla nowych państw członkowskich, stać się w jakimś sensie ich rzecznikiem w Unii Europejskiej, dzięki takiemu zachowaniu pozyskać ich przyszłą swoistą lojalność w stosunku jej aktywności politycznej.

Jednocześnie rola Komisji była kluczowa także z tego powodu, iż to ona kontrolowała postępy w wypełnianiu zobowiązań przyjętych na siebie, przez państwa kandydujące, już w trakcie negocjacji. Komisja z założenia widziała swój interes w rozszerzeniu, chociażby jako struktura biurokratyczna, która w jego efekcie miała się powiększyć (nowi urzędnicy), a także uzyskać większe środki finansowe, którymi mogłaby zarządzać.

W przypadku Parlamentu Europejskiego mieliśmy do czynienia bardziej z czynnikami ideologicznymi, a więc przedstawiciele tej instytucji uznawali dziejową konieczność zjednoczenia Europy. Dlatego też członkostwo, w jakim sensie, miało być wypełnieniem założeń leżących u podstaw procesu integracji europejskiej, których to Parlament Europejski czuje się rzecznikiem i propagatorem.

3. PERCEPCJA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2004–2007

Warto jeszcze na wstępie wskazać na bilans otwarcia polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Mianowicie to co bardzo mocno zapisało się jeszcze przed formalnym członkostwem, a miało zasadniczy wpływ na postrzeganie Polski to problem związa-

ny z poparciem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie ich interwencji w Iraku. Była to kwestia bardzo wrażliwa, gdyż polskie stanowisko i innych państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej było sprzeczne z polityką prowadzoną przez Francję i RFN, a polegającą na krytyce działania Stanów Zjednoczonych w Iraku i faktu podjęcia samej interwencji. Przedmiotowa konfrontacja wywołała było wiele negatywnych emocji, przede wszystkim po stronie francuskiej, i odbierana była jako swoista niedojrzałość nowych państw członkowskich i brak zrozumienia dla istoty tego czym jest Unia Europejska i członkostwo w tej organizacji. A więc, już w momencie rozszerzania mógł się pojawić pewien sceptycyzm, co do możliwości dobrej i odpowiedzialnej współpracy z Polską po stronie UE (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku).

Pierwszym zasadniczym testem percepcji Polski, jako nowego członka UE, była dyskusja odnosząca się do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Warto przypomnieć, iż założenie jakie legło u podstaw działania najważniejszych państw i instytucji w początkowej fazie negocjacji, stanowiło, iż nowy traktat powinien zostać wynegocjowany jeszcze bez udziału nowych (przed 2004 nadal kandydujących) państw członkowskich (Bachmann, 2004, s. 41 i nast.). Owego działania nie należy traktować jako *stricte* wymierzonego w Polskę, ani także jako braku zaufania na naszego kraju. Należy je tłumaczyć jednakże, jako pewien wyraz pragmatyzmu istniejącego po stronie największych państw członkowskich, których przedstawiciele mieli świadomość, na podstawie wcześniejszych doświadczeń, że uzupełnienie negocjacji o kolejne państwa będzie prowadziło do jeszcze większego ich utrudnienia. Oczywiście z perspektywy Polski takie zachowanie należy uznać za niewłaściwe i niepartnerские, ponieważ w jakimś sensie odbierano Polsce prawo do decydowania o wspólnej przyszłości Unii Europejskiej.

Faktem jest, iż model negocjowania i przygotowania Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy miał charakter niedemokratyczny, pomimo formalnych zabezpieczeń w celu uczynienia całego procesu przejrzystym i dostępnym dla obywateli. Ostatecznie to przede wszystkim Francja i Niemcy przygotowując jego projekt poprzez swoich przedstawicieli w Konwencie Europejskim w taki sposób zrehabilitowały ten dokument (Bachmann, 2004, s. 41 i nast.), aby w jak największym stopniu wypełniał interesy dwóch największych państw UE. Polskie władze bardzo szybko musiały wejść w konflikt polityczny z tymi aktorami, a po części także z instytucjami europejskimi (Komisja i PE), gdyż także z ich perspektywy ten traktat miał charakter korzystny. Polska poprzez bardzo wyraźne stawianie chociażby sprawy głosowania większością kwalifikowaną w RUE, wpisanie wartości chrześcijańskich do traktatu, czy podnoszenie zbyt szerokich kompetencji unijnej reprezentacji w ramach polityki zagranicznej, doprowadziła do zerwania rozmów pod koniec 2003 roku, co oczywiście spotkało się z negatywnymi reakcjami ze strony tych państw, gdyż były to działania przeciw ich interesom.

Bardzo uważnie była obserwowana zmiana polityczna, jaka nastąpiła w Polsce w roku 2005, w związku z dojściem do władzy Prawa i Sprawiedliwości. Mianowicie uznano, że nowy rząd akceptuje członkostwo Polski w Unii Europejskiej jednakże z określonymi ograniczeniami (*Wywiad* z dnia 14 kwietnia 2017 roku). Konkretnym przykładem takiego podejścia były problemy związane z ostateczną ratyfikacją i akceptacją zapisów traktatu z Lizbony. Dostrzegalne było w polityce i podejściu, iż Prawo i Sprawiedliwość popierało wizję akcesji Polski do Unii Europejskiej, a więc było

reprezentantem idei konsensusu w polskiej polityce europejskiej. Jednakże wyrażało zastrzeżenia, które jednak, jak się okazało mają charakter mniej znaczący niż wola dołączenia do Wspólnot Europejskich (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku). Szczególnie z perspektywy sprawującej, w okresie po negatywnym pierwszym referendum w Irlandii, prezydencję w Radzie UE Francji, wstrzymujące działania miały ogromne znaczenie, gdyż w jakimś sensie prezydent Nicolas Sarkozy, postawił sobie za cel doprowadzenie do pełnej ratyfikacji tego dokumentu, a polski prezydent Lech Kaczyński, był jedną z osób, która w sposób symboliczny to blokowała (*Gazetaprawna.pl*, 2008).

Problem z Polską, w początkowym okresie członkostwa, w jakimś sensie polegał na tym, że bardzo często chciała „zjeść ciastko i mieć ciastko”. Dlatego w praktyce, bardzo trudno rozmawiało się z przedstawicielami Polski kwestie drażliwe, co przekładało się na niemożność osiągania postępu w dyskutowanych kwestiach. Nie zawsze polskie władze rozumiały, że członkostwo i działalność w UE zawsze opiera się na kompromisie. Dlatego też każdy z partnerów musi poczynić ustępstwa, aby wszyscy mogli ostatecznie wygrać na podjętej wspólnie decyzji. Polska była widziana jako partner trudny w negocjacjach, nie wykazujący się elastycznością, choć miało to negatywny wpływ na funkcjonowanie UE, to jednakże nie miało charakteru destrukcyjnego, gdyż Polska nie miała zdolności zniszczenia konstrukcji europejskiej. Zbyt mocno w polskiej polityce europejskiej pojawia się wątek misyjny, wyrażający się w „konieczności specjalnego traktowania Polski jako Chrystusa narodów” (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku).

Często podkreślaną, przez polską stronę, kwestią było także odwoływanie się do „solidarności” państw członkowskich Unii Europejskiej (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku). Dotyczyło to zarówno rządu PiS, i w tym przypadku było to szczególnie mocno słyszalne, jak i w mniejszym stopniu kolejnej koalicji rządowej.

Pomimo podejmowanych w początkowym okresie prób współpracy z koalicją rządzącą w Polsce w latach 2005–2007, ostatecznie okazało się, że współpraca ze względu na prowadzoną politykę i problematyczność rządu PiS była niemożliwa (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku).

4. PERCEPCJA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W LATACH 2007–2014

Rok 2007 w polskiej polityce europejskiej miał charakter przejściowy, ze względu na zmianę władzy, która zbiegła się w czasie z dyskusją dotyczącą zakończenia negocjacji traktatu lizbońskiego. Doszło w tamtym okresie do zasadniczej niespójności w działaniach polskich władz. Z jednej strony przedstawiciele Prawa i Sprawiedliwości traktat wynegocjowali, następnie został podpisany przez premiera nowego rządu czyli Donalda Tuska i uzyskał poparcie większości parlamentarnej. Natomiast prezydent Lech Kaczyński, powołując się na niekorzystne rozwiązania z perspektywy polskich interesów narodowych i wykorzystując zamieszanie wokół ratyfikacji tego traktatu w innych państwach członkowskich, wstrzymywał jego ratyfikację w Polsce (*Gazetaprawna.pl*, 2008). Była to sytuacja bardzo niezrozumiała szczególnie, że zasadnicze części były wynegocjowane przez prezydencję RFN, ale także był popierany przez nowe francuskie władze. Swoiste rozdwojenie jaźni polskich władz było oczy-

wiście negatywnie oceniane, gdyż wcześniejsze działania polityczne Lecha Kaczyńskiego stały w sprzeczności z odmową ratyfikacji. Spór o traktat odbierano więc jako efekt polityki wewnętrznej.

Rząd Donalda Tuska rozpoczął prowadzenie innej polityki w stosunku do wcześniej prowadzonej przez rząd Jarosława Kaczyńskiego oraz Prawa i Sprawiedliwości. Mianowicie doszło do nowego otwarcia przede wszystkim w proeuropejskiej postawie i chęci współpracy z partnerami, co spotkało się z pozytywną reakcją, przede wszystkim ze strony RFN (Frasch, 2009). Niemcy w okresie rządów PiS w jakim sensie były na cenzurowanym jeżeli chodzi o współpracę rządu polskiego z tym państwem (Lang, 2004). Dzięki zaistniałej zmianie i wyciszeniu nastrojów na poziomie retorycznym doszło do znacznie lepszego postrzegania Polski przez przedstawicieli największych państw członkowskich i instytucji Unii Europejskiej. Można wręcz niekiedy było uznać, iż doszło do całkowitego podporządkowania polskiej polityki europejskiej budowaniu pozytywnych relacji z RFN, jako instrumentu kształtowania pozycji Polski w UE. Tym same działania władz polskich ukierunkowane na współpracę z RFN były bardzo dobrze odbierane przez władze tego państwa.

Elementem, który odegrał także ogromne znaczenie w postrzeganiu Polski był wzrost produktu krajowego brutto w okresie kryzysu finansowo-gospodarczego (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku; *Wywiad* z dnia 14 kwietnia 2017 roku). Pomimo faktu, że coraz większe znaczenie ma polityka w Unii Europejskiej, to jednak nadal integracja europejska przede wszystkim zależy od sfery gospodarczej. Ogromny kryzys, który wybuch w Europie doprowadził do spadków PKB we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Polski. Było to bez wątpienia znaczące wydarzenie, które w ocenie naszych europejskich partnerów wskazywało na wiarygodność, odpowiedzialność, ale w konsekwencji także na europejskie zaangażowanie rządu polskiego.

Kluczowym momentem dla percepcji polskiej polityki europejskiej, a w szerszym kontekście także obecności Polski, w Unii Europejskiej miało być zrealizowanie przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Był to moment o tyle kluczowy, iż pokazał państwom członkowskim, ale przede wszystkim instytucjom (KE i PE), Polskę jako wiarygodnego i sprawnego partnera potrafiącego działać w ogólnym interesie Unii Europejskiej. Można by rzec przewrotnie, że polska prezydencja miała stosunkowo łatwe zadanie ze względu na wcześniejsze znaczne problemy innych nowych członków UE, tj. Republiki Czeskiej oraz dość specyficzne i trudne relacje z poprzedzającymi Polskę Węgrami, zarówno po stronie państw członkowskich, jak i Komisji Europejskiej (Jaskulski, 2011, s. 85–90; Jaskulski, 2009, s. 85 i nast.). Był to już okres konfliktu pomiędzy premierem Węgier Viktorom Orbanem, a instytucjami unijnymi spowodowanego zmianami politycznymi i prawnymi realizowanymi na Węgrzech, które widziane były jako sprzeczne z zasadami leżącymi u podstaw funkcjonowania UE. Dlatego też, Polska ze swoją na poziomie retorycznym europejską polityką, miała dużo prostsze zadanie do wypełnienia.

Najistotniejszym dla bardzo pozytywnej oceny polskiej prezydencji było wypełnienie w sposób poprawny zadań o charakterze administracyjnym i zarządzającym, a także sprawna współpraca w ramach polityki zewnętrznej ministra Sikorskiego z Wysoką Przedstawiciel. Co ważne, Polska przez ten okres potrafiła grać jako państwo działające w interesie całej UE, a więc niwelując w jakimś sensie swoje interesy narodowe przez pół roku. Takie działanie było związane z pewną koncepcją stojącą za polskim przewodnictwem, wypracowaną przez administrację rządową i przyjętą przez polityków, a zakłada-

jąca, iż prezydencja jest to tylko i wyłącznie projekt administracyjny i takie cele powinny być realizowane. Natomiast prezydencja nie jest projektem politycznym i wszelkie ambicje związane z skutecznym swoich interesów narodowych należy odrzucić.

Potwierdzeniem takiej percepcji były słowa Radosława Sikorskiego „W ubiegłym roku najważniejszym instrumentem przeciwdziałania niesprzyjającym nam trendom i ich odwracania była naturalnie prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej. Mogę z dumą powiedzieć, że mimo niekorzystnych okoliczności polskie przewodnictwo jest uważane za najlepsze od wejścia w życie traktatu z Lizbony”. Odwołując się do przekazu medialnego przywoływał nagłówki głównych gazet europejskich: *Polska w awangardzie Europy* – to „Libération”, *Oscar dla Polski za prezydencję* [„Hospodářské noviny”], *Polska powstrzymuje eurosceptycyzm* [„El País”], *Uczmy się europejskiego ducha od Polaków* – to włoski dziennik. Oto zaledwie kilka tytułów z prasy zagranicznej opisujących polską prezydencję” (Sikorski, 2012).

Z perspektywy francuskiej szczególnie problematyczne było bardzo mocne „wpychanie” przez Polskę i Szwecję Ukrainy w struktury Unii Europejskiej i NATO. Władze francuskie uznawały, że nie jest to właściwa wizja zapewnienia bezpieczeństwa w Europie. Nawet jeśliby ostatecznie zaakceptować pomysły zbliżenia Ukrainy z Unią Europejską, Polska robiła to w zbyt natarczywy sposób, co miało ostatecznie charakter kontrproduktywny (*Wywiad* 27 lutego 2017). Takie stanowisko należy widzieć w kontekście bardzo bliskich relacji francusko-rosyjskich, oraz tym samym dużego zrozumienia ze strony tego państwa dla wątpliwości władz rosyjskich, co do dalszego rozszerzenia NATO i Unii Europejskiej. W jakimś sensie władze francuskie, uznawały istnienie nadal bliskiej zagranicy, gdzie Rosja, miała prawo w jakimś sensie ingerować w suwerenne decyzje państw należących do tej grupy.

Jeśli chodzi o relacje polsko-niemieckie, to powszechnie dostrzegalna była bliskość kontaktów w szczególności w trakcie kierowania polskim rządem przez Donalda Tuska. Jednakże z perspektywy trójkąta weimarskiego, najważniejsze były relacje francusko-niemieckie i w żadnym wypadku, bliska współpraca rządu niemieckiego z rządem polskim, nie zagrażała wyjątkowości i stosunków niemiecko-francuskich (Lang, Schwarzer, 2011).

W początkowym okresie polskiego członkostwa bardzo trudnym było tak naprawdę określić czy zrozumieć, dla polskich partnerów, jaka jest polska wizja obecności w Unii Europejskiej. Jednakże z czasem w związku ze zmianą władzy, Polska stała się konsekwentnym, proaktywnym i zaangażowanym europejsko graczem. Jednakże nadal nie była to spójna i jednolita wizja, raczej dostrzegalne było kształtowanie się pewnej koncepcji politycznej. Dlatego też czasem możliwe było zorientowanie się przez partnerów Polski, jakie są cele polskiej obecności w Unii Europejskiej, nawet jeśli nadal działania rządu nie zawsze były postrzegane jako w pełni przemyślane z uwzględnieniem szerszego kontekstu działalności UE.

5. POLSKA JAKO LIDER EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ?

Interesującym problemem było postrzeganie roli Polski w regionie przez największe państwa członkowskie. Polska była w sposób oczywisty widziana przez rządy tych państw przede wszystkim przez pryzmat swojej wielkości (potencjału demograficzne-

go), a co z tym się wiąże określonego wpływu na proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Z drugiej strony, co jest też oczywiste, Polska była uznawana za największe państwo w regionie, a więc w jakimś sensie jej działania traktowano jako reprezentatywne dla regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Jednakże jednocześnie uznawano pełną podmiotowość i różnice interesów pozostałych państw tej części Europy. A więc pozycja Polski była swoistym papierkiem lakmusowym dla oceny sytuacji/nastrojów/polityki w tej części Unii Europejskiej. Oczywiście państwa członkowskie angażowały się w realną współpracę także z innymi państwami tego regionu. Jednocześnie, wskazane postrzeganie Polski, przez największe państwa członkowskie nie było i nie jest równoznaczne z uznaniem Polski za lidera regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Owo podejście stosowane przez największe państwa UE, należy ocenić jako realistyczne i pragmatyczne, gdyż w jakimś sensie pozwalało na osłabienie pozycji Polski w negocjacjach na forum UE, gdy polskie władze próbowały powoływać się właśnie na kreowane przywództwo w regionie. W takich sytuacjach bardzo mocno uświadamiano polskim władzom, że polskie interesy wcale nie są reprezentatywne dla całego regionu (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku; *Wywiad* 1 z dnia 17 września 2017 roku).

Dlatego też ewentualne próby grania „kartą” lidera regionu, były traktowane mało poważnie. Wręcz niekiedy wykorzystywano sprzeczności występujące między państwami do rozgrywek politycznych z Polską.

Pewne urealnienie takiej taktyki rządu polskiego przyszło w trakcie rządów koalicji PO–PSL. Dostrzeżono wtedy, iż instrument ten nie jest skuteczny, prowadzi w niektórych sytuacjach do konfliktów z sąsiadami. Dodatkowo Polska wypracowując sobie pozytywne i trwałe relacje z największymi państwami, mogła po części uznać, iż nie ma dalszej potrzeby wykorzystywania i tak nieskutecznego instrumentu.

Inną ciekawą kwestią na jaką wskazują badania, to problem postrzegania Polski przez obywateli największych państw członkowskich. W tym przypadku dochodziło do swoistego zlania się interesów Polski z interesami pozostałych państw regionu. A więc przy świadomości, wśród obywateli największych państw członkowskich, istnienia odmiennych państw w Europie Środkowej i Wschodniej, praktycznie wszelkie problemy wypływające z tego regionu, w sposób naturalny były przypisywane Polsce. Szczególnie negatywny efekt proces ten miał w Wielkiej Brytanii (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku; *Wywiad* 2 z dnia 17 września 2017 roku), gdzie przy dużej ilości migrantów w tego regionu Europy, nierzadko dochodziło do różnych sytuacji konfliktowych z tymi przybyszami, często o podłożu przestępczym. Powodowało to, ze względu na dominującą liczbę migrantów z Polski, przypisywanie ewentualnych problemów obywatelom polskim.

W perspektywie powyższych rozważań należy wskazać na dwie kwestie. Po pierwsze, pomimo podejmowanych prób i działań na rzecz budowy pozycji Polski, które oczywiście nie zawsze były przez polski rząd jasno deklarowane, to jednak nie udało się zbudować wizerunku Polski jako przywódcy regionów Europy Środkowo-Wschodniej w ramach Unii Europejskiej. Wynikało to z faktu, iż z zasady tego typu koncepcje, są bardzo trudne w realizacji oraz z podmiotowego podejścia dużych państw członkowskich do różnych interesów regionalnych. Dodatkowo państwa regionu ze względu na swoją podmiotowość, starały się zaznaczać odrębność od Polski, podkreślając swoją niezależność na arenie UE, co jak wskazano było skrzętnie wykorzystywane w rozgrywkach z Polską. Po drugie, patrząc z perspektywy społeczeństw

państw członkowskich, przede wszystkim społeczeństwa francuskiego i brytyjskiego, nie udało się wyodrębnić wizerunku Polski pośród innych państw naszego regionu, a więc przez obywateli największych państw członkowskich UE, region Europy Środkowo-Wschodniej postrzegany był jako pewna całość.

6. ZAKOŃCZENIE. WNIOSKI

Oceniając percepcję polskiej polityki europejskiej z perspektywy trzech największych państw członkowskich należy zwrócić uwagę na kilka zasadniczych kwestii. Po pierwsze, deklarowanie współpracy z Polską jako ważnego elementu kształtującego ich działania w Unii Europejskiej. A więc można było zaobserwować, iż na poziomie retorycznym polityki wszystkich tych państw odzwierciedlały należne Polsce miejsce w układzie sił. A więc Polska była widziana jako bardzo ważny i użyteczny partner w Unii Europejskiej. W konsekwencji tego deklarowano, iż z uwagą przeglądano się polskim deklaracjom i działaniom na forum Unii Europejskiej. Po drugie, prowadzona analiza wskazuje jednak odmienną praktykę od deklaracji politycznych. Mianowicie bardzo często polskie stanowiska traktowane były przedmiotowo, a więc jako wsparcie albo przeszkoda dla realizacji interesów największych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ta sytuacja miała szczególnie silne znaczenie w przypadku Francji i Wielkiej Brytanii, państw które zapewne ze względów historycznych, a więc swojej przeszłej potęgi globalnej, mają inny sposób postrzegania współpracy z państwami członkowskimi, a więc traktowania takiej kooperacji w sposób bardzo instrumentalny.

Po trzecie, największe państwa członkowskie interesowały się sytuacją polityczną w Polsce i analizowały działania władz Polski poprzez swoje ambasady. Jednocześnie zainteresowanie „centrali” polską polityką europejską było stosunkowo niewielkie. Doświadczenie związane z organizacją spotkań potrzebnych do realizacji niniejszych badań wskazywało, iż w państwach członkowskich istnieje spory problem z ciągłością instytucjonalną i personalną w związku z analizą aktywności Polski w Unii Europejskiej. To znaczy, o ile były wyodrębnione komórki, które zajmowały się ową problematyką, to w praktyce obejmowała je bardzo duża rotacja personalna i brak było w rzeczywistości wyspecjalizowanych osób, które w sposób permanentny analizowały, chociaż przynajmniej jako pewien aspekt swojej pracy, działania Polski na forum UE. Dlatego też przeważająca większość relacji z Polską była przeniesiona właśnie na poziom ambasady tych państw w Warszawie, ewentualnie na robocze kontakty na poziomie Komitetu Stałych Przedstawicieli w Brukseli. Owo podejście w jakimś stopniu wskazuje na brak strategicznego podejścia do kontaktów z Polską w aspekcie jej członkostwa w Unii Europejskiej. Właściwie przygotowane procedury, a także odpowiedni obieg dokumentów w jakimś sensie zapewniał podstawową wiedzę o aktywności Polski w Unii Europejskiej. Jednakże bez wątpienia Polska działalność nie była przedmiotem szczegółowej analizy ministerstw spraw zagranicznych największych państw członkowskich.

Po czwarte, jak już wskazano, wielkość Polski ma duże znaczenie polityczne i stanowi ważny element układanki decyzyjnej na poziomie przede wszystkim Rady Europejskiej, ale także Rady UE. Dlatego też Polska, z perspektywy w największych państwach była pożądanym sojusznikiem, i w sytuacjach gdy interes Polski był zbieżny z preferencjami owych państw członkowskich, starano się bardzo szybko podejmować

współpracę z Polską. Jednakże najczęściej polska polityka europejska była postrzegana przez pryzmat ewentualnych problemów czy zagrożeń powodowanych przez działalność władz polskich dla interesów najważniejszych państw członkowskich, w szczególności jednak taka percepcja dotyczyła Francji i Wielkiej Brytanii (*Wywiad* z dnia 14 kwietnia 2017 roku; *Wywiad* 1 z dnia 17 września 2017 roku). Niekiedy przyjmowało to wręcz charakter otwartego konfliktu, jak to miało miejsce chociażby przypadku napięcia na linii Gruzja–Rosja i interwencji francuskiego prezydenta, przy jednoczesnym zaangażowaniu polskiego prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który miał zdecydowanie inną wizję rozwiązania tego konfliktu, niż działający formalnie w interesie całej UE prezydent Francji Nicola Sarkozy.

Po piąte, bardzo dobrze była oceniana prezydencja w Radzie UE, gdyż Polska udowodniła głębokie zaangażowanie w sprawy europejskie. Ważną kwestią w ówczesnym czasie stała się Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Między innymi ministrowie Sikorski i Klich działali na rzecz ustanowienia w Warszawie dowództwa operacyjnego Unii Europejskiej (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku). W obszarze obronności Polska była aktywnym i kluczowym graczem, starając się wykorzystać ten obszar do wzmacniania relacji z największymi graczami i budowy swojej pozycji w UE (*Wywiad* 1 z dnia 17 września 2017 roku). Także ważnym celem dostrzegalnym przez partnerów była podjęta przez Polskę próba aktywizacji trójkąta weimarskiego.

Po szóste, przykładem pewnej niespójności polskiej polityki była kwestia przyjęcia wspólnej waluty. Wskazywano, iż z jednej strony Polska związała się traktatem akcesyjnym, z którego jasno wynikało, i było to także podnoszone w debacie przedreferendalnej, iż obowiązkowo euro będzie musiała wprowadzić. Dojście do władzy PiS, a także później, najpierw rząd a później ta partia podnosiły, że chociaż podpisano traktat akcesyjny to istnieją pewne problemy natury konstytucyjnej oraz prawnej, które uniemożliwiają Polsce przyjęcie wspólnej waluty (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku). Z perspektywy partnerów Polski, takie podejście było negatywnie oceniane ponieważ podważało wiarygodność Polski oraz zobowiązań przyjętych przez poprzednie rządy oraz mogło być traktowane jako element polityki wewnętrznej, który nie powinien mimo wszystko wpływać na zaangażowanie europejskie Polski.

Po siódme, polscy dyplomaci generalnie byli dobrze postrzegani w Brukseli przede wszystkim Janusz Lewandowski, ale także przedstawiciele młodszej generacji o świeżym spojrzeniu, ale jednocześnie znacznym już doświadczeniu, byli pożądanymi współpracownikami z perspektywy innych państw członkowskich (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku).

Po ósme, oczywiście zauważalne zmiany nastąpiły w momencie zmiany rządu w 2007 roku, a także w 2010 roku kiedy prezydentem został Bronisław Komorowski. Wtedy cała współpraca przebiegała płynniej i lepiej. Dodatkowo podkreślono, chociaż trudno stwierdzić, czy miało to znaczenie bardziej wewnętrzne, czy jednak było skierowane do partnerów europejskich, że Polska chciała dołączyć do twardego jądra integracji europejskiej. Manifestowało się to między innymi deklaracjami odnośnie przystąpienia do strefy euro.

Po dziesiąte, największe państwa dostrzegały znaczenie Polski, ale poprzez pryzmat demografii. Jednocześnie widziały słabość w postaci nadal niskiego potencjału gospodarczego, nawet okres kryzysu gospodarczego nie mógł zmienić tego faktu. Polska była widziana jako najlepszy uczeń w klasie w perspektywie innych państw Europy

Środkowej, jako państwo szybko uczące się Unii Europejskiej oraz sprawnie wydające środki europejskie. Europejskość Polski była bardzo ważna, szczególnie w kontekście bardziej euro septycznych państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Dostrzegano znaczenie takich postaci jak Bronisław Geremek czy Jerzy Buzek, którzy swoją działalnością bardzo dobrze zapisali się w pamięci polityków największych państw członkowskich. Z czasem podobną rolę zaczął odgrywać Donald Tusk, co pozwoliło Polsce zostać zaakceptowaną jako faktycznie członek „Wielkiej szóstki”, a tym samym brać udział w wielu nieformalnych spotkaniach, na których podejmowane były najczęściej najważniejsze decyzje (*Wywiad* z dnia 27 lutego 2017 roku).

Streszczenie

Celem prezentowanego badania jest określenie, w jaki sposób polska polityka europejska prowadzona w latach 2004–2014 była widziana i oceniana przez największe państwa członkowskie, tj. Niemcy, Francję, Wielką Brytanię oraz instytucje Unii Europejskiej. Prowadzone badanie wskazuje, iż w początkowym okresie partnerzy widzieli swoiste zagubienie w prowadzonej polityce, gdyż bardzo trudnym dla partnerów było zrozumienie intencji stojących za konkretnymi działaniami władz Polski na arenie UE.

Polska była postrzegana przede wszystkim jako pożądaný koalicjant, ze względu na znaczną siłę głosu w międzyrządowych instytucjach UE. Pozycja Polski miała charakter strukturalny, a więc wynikający z czynnika demograficznego. Natomiast dostrzegano nadal niedorozwój gospodarczy Polski.

Polska była postrzegana jako największe państwo regionu, natomiast nie była uznawana za jego lidera, pomimo prób podejmowanych przez polskie władze.

Polska polityka europejska uległa znacznej poprawie, z perspektywy partnerów, po zmianie rządu w 2007 roku.

Słowa kluczowe: Polska, polityka europejska, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Komisja Europejska, Parlament Europejski

Perception of Polish European policy in 2004–2014 by the Federal Republic of Germany, the French Republic, the United Kingdom and the EU institutions

Summary

The aim of the presented study is to determine how Polish European policy conducted in 2004–2014 was seen and evaluated by the largest member states, ie Germany, France, Great Britain and European Union institutions. Conducted research indicates that in the initial period the partners saw a certain confusion in the policy, because it was very difficult for the partners to understand the intentions behind the specific actions of the Polish authorities in the EU arena.

Poland was seen primarily as a desirable coalition partner, due to its considerable voting power in the EU's intergovernmental institutions. Poland's position was of a structural nature, hence resulting from the demographic factor. However, the economic underdevelopment of Poland was still noticed.

Poland was perceived as the largest country in the region, while it was not considered its leader, despite attempts made by the Polish authorities.

The Polish European policy has improved significantly, from the perspective of the partners, following the change of government in 2007.

Keywords: Poland, European policy, Germany, France, Great Britain, European Commission, European Parliament

Rozdział XV.

ZNACZENIE PREZYDENCJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ DLA POSTRZEGANIA EFEKTYWNOŚCI POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ

1. WSTĘP

Niniejsza analiza dotyczy bardzo istotnej w badaniach europejskich kwestii, jaką jest efektywność realizacji polskiej polityki europejskiej w jej konkretnym wycinku, mianowicie w obszarze sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Celem badań jest zatem przeanalizowanie znaczenia polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej pod kątem kryteriów efektywności polityki europejskiej Polski, a następnie ocena tej efektywności z perspektywy polskiej i europejskiej (ujmowanej jako instytucje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie definiowane poprzez ich wybrane grupy, m.in. Grupa Wszechradzka, grupa Trójkąta Weimarskiego, grupa państw Europy Środkowej i Wschodniej). Co prawda od polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej minęło sporo czasu, jednak rzetelna ocena znaczenia prezydencji dla efektywności polskiej polityki europejskiej, czyli ewaluacja prezydencji w szerszym kontekście – zazwyczaj rzadko uwzględnianym – może nie tylko uwypuklić dobre praktyki i błędy w realizacji polskiej prezydencji, ale także wskazać na istotne kwestie, jakie należałoby zmienić reformując zarówno polską politykę europejską, jak i partycypując w procesie reformowania Unii Europejskiej właśnie w obszarze prezydencji i jej znaczenia.

Wskaźniki efektywności polskiej polityki europejskiej są ujęte w dwie zasadnicze kategorie: wskaźniki obiektywne i wskaźniki subiektywne. Te pierwsze zostaną oparte na już istniejących kryteriach (klasycznych kryteriach ekonomicznych, w tym wykorzystywanych przez instytucje UE w mierzeniu efektywności wykorzystania funduszy europejskich, skali Metcalfe’a, benchmarkach Banku Światowego) oraz autorskim ich połączeniu uzupełnionym o specyficzne dla polityki europejskiej elementy koordynacji polityki europejskiej. Wskaźniki subiektywne będą dotyczyły subiektywnej oceny efektywności polityki europejskiej Polski z perspektywy polskiej prezydencji w opinii mediów, ekspertów, społeczeństwa (jako całości i z perspektywy różnych jego grup i organizacji je reprezentujących). Analiza będzie bazowała na teorii instytucjonalizmu racjonalnego wyboru oraz elementach teorii międzyrządowej – zwłaszcza, że polityka europejska będzie tu definiowana przez pryzmat osiągania celów Unii Europejskiej (poziom wspólnotowy) oraz celów (racji stanu, ale i strategicznych oraz doraźnych celów politycznych) Polski jako państwa członkowskiego (poziom narodowy). W niektórych jedynie aspektach niniejsze badanie będzie czerpało z teorii wielopoziomo-

wego rządzenia w Unii Europejskiej (*Multi-level Governance*). W badaniach zostaną wykorzystane analizy i ekspertyzy think-tanków i indywidualnych naukowców, opracowania na podstawie danych statystycznych, wyniki badań opinii publicznej, wyniki badań treści internetowych. Elementy analizy systemowej oraz decyzyjnej wspomogą realizację celu niniejszego badania.

Polska polityka europejska jest w analizie ujmowana szeroko i kompleksowo zarówno jako ogół polskich interesów w ramach Unii Europejskiej, jak i jako wszystkie elementy mechanizmów działania instytucji polskiego system politycznego, które mają znaczenie dla polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Oznacza to, że przykładowo poparcie społeczne dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej może być tu brane pod uwagę jako kwestia istotna dla polityki europejskiej, podobnie, jak choćby aktywność organizacji pozarządowych czy wydzźwięk komunikatów medialnych na temat Polski w Unii Europejskiej.

Hipotezą badawczą niniejszej analizy jest stwierdzenie, iż prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej, choć nie była momentem przełomowym dla żadnej istotnej inicjatywy w ramach integracji europejskiej, została uznana za duży sukces polskiej polityki europejskiej i istotne potwierdzenie jej dużej efektywności zarówno w Polsce, jak i przez przedstawicieli innych państw Unii Europejskiej, a także europejskich instytucji. Co ważne, mimo generalnie niezbyt wysokiej faktycznej oceny efektywności polskiej polityki europejskiej w świetle różnych kryteriów takiej oceny, ewaluacja prezydencji Polski w Radzie UE daje podstawy do znacznie wyższej jej oceny niż całości systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce.

2. EFEKTYWNOŚĆ POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ – DEFINICJA, WSKAŹNIKI, MODELE

Efektywność to pojęcie pochodzące głównie ze sfery ekonomii, oznaczające racjonalność określonej działalności z punktu widzenia stosunku poniesionych nakładów do osiągniętych rezultatów. Zatem efektywność jest mierzona bilansem kosztów i korzyści i jest tym większa, im mniejsze nakłady zostały poniesione dla osiągnięcia określonych rezultatów (Rutkowska, 2013, s. 439). Często, nawet w literaturze poświęconej efektywności działań politycznych lub społecznych, pojęcie efektywności (*efficiency*) jest zastępowane pojęciem skuteczności (*effectiveness*), chociaż dotyczą one zupełnie różnych kwestii. Skuteczność dotyczy realizacji celu niezależnie od stosunku nakładów do kosztów, a zatem istotniejszy jest tu sposób realizacji celu, a nie koszt. Ciekawie ujmuje to M. Helms, którego zdaniem „efektywność odnosi się do robienia rzeczy w odpowiedni sposób, natomiast skuteczność odnosi się do robienia właściwych rzeczy” (Helms, 2006, s. 211). Pojęcie efektywności jest także w literaturze dotyczącej polityki europejskiej często stosowane zamiennie ze słowem „skuteczność”, słowa te jednak i w tym kontekście nie są tożsame (Adamowicz, 2005, s. 28–30). Skuteczność dotyczy realizacji określonego celu, niezależnie od stosowanych środków, i jest tym większa, im cel jest bliższy pełnego osiągnięcia. W tym kontekście pojawia się jeszcze jedno ważne kryterium – szczególnie istotne z perspektywy efektywności polityki, mianowicie słuszność (*equity*). Teoria słuszności, której autorem jest Stacy Adams, jest stosowana dziś głównie w zarządzaniu zasobami ludzkimi, jednakże warto ją

w kontekście efektywności polityki europejskiej zastosować z racji na jej uniwersalny charakter i wnioski, które mogą mieć znaczenie jako rekomendacje w udoskonalaniu tejże polityki. Teoria słuszności Adamsa, w dużym uproszczeniu, zakłada, iż wszyscy w danej organizacji muszą mieć poczucie, że proporcja ich wyników do ich wkładu jest taka, jak u innych, aby mieli także poczucie sprawiedliwości (Adams, 1963, s. 422–436). Z perspektywy polityki europejskiej istotne jest zatem, by udział w jej tworzeniu w istocie proporcjonalnie obejmował instytucje, których praca ma istotne przełożenie na rezultaty polityki, a także, co wydaje się być ważniejsze, aby różni interesariusze polityki europejskiej mogli w jej ramach otrzymywać profity adekwatne do własnego wkładu albo choćby poczucia wkładu w integrację europejską i realizację polityk. Przykładem tego pierwszego aspektu jest choćby ograniczanie w systemie koordynacji polityki europejskiej roli parlamentu, jeśli przedstawiciele władzy wykonawczej nie widzą istotnego jego udziału w przygotowywaniu dobrej jakości i opartego na szerokim konsensusie stanowiska do instytucji europejskich. Silna rola parlamentu w sytuacji, gdy w istocie całą pracę koordynacyjną realizują ministerstwa albo premier, może doprowadzić do poczucia braku słuszności i, tym samym, braku efektywności systemu albo wręcz do rzeczywistego braku takiej efektywności (nie tylko braku poczucia). W drugim aspekcie, przykładem może być konsultowanie priorytetów polityki europejskiej z przedstawicielami różnych środowisk. Przykładowo brak konsultacji z przedstawicielami instytucji i firm związanych z branżą odnawialnych źródeł energii przy określaniu priorytetów polskiej polityki energetycznej i polskiego stanowiska w kwestii europejskiej polityki energetycznej może doprowadzić do protestów tych środowisk, ich skarg na państwo polskie, np. do Komisji Europejskiej, w rezultacie nawet do sabotowania pewnych decyzji albo współpracy tych firm i instytucji bezpośrednio z poziomem instytucji UE, z pominięciem państwa członkowskiego.

Z perspektywy niniejszej analizy bardzo istotnym wydaje się rozróżnienie efektywności strategicznej i operacyjnej (Szymańska, 2010, s. 152), które można także ująć w kategorii efektywności polityki mierzonej w kontekście zewnętrznym i w kontekście wewnętrznym. Chodzi o perspektywę porównawczą w przypadku efektywności operacyjnej, czyli rozpatrywanej w kontekście zewnętrznym, która daje możliwość wyciągnięcia wniosków z zestawienia efektywności działań w ramach polityki europejskiej w Polsce z takimi działaniami w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej przy założeniu podobnych wytycznych strategicznych takiej polityki. W przypadku efektywności strategicznej, odnoszącej się do wymiaru wewnętrznego, istotne jest to, na ile cele polityki i jej priorytety są wyjątkowe, innowacyjne, inaczej niż standardowo określające na przykład działania w warunkach kryzysowych. W kontekście kryteriów efektywności i jej wskaźników, warto jeszcze wspomnieć o kryterium Pareto, które jest użyteczne do określania zmian w polityce europejskiej, mianowicie kryterium wskazujące, iż polityka jest efektywna, jeśli nie ma możliwości takiej jej zmiany, by żadna z grup z niej korzystających nie straciła, a nowe zyskały. Inne kryteria efektywności można oprzeć na teorii sprawności działania w tzw. Nowym Zarządzaniu Publicznym (New Public Management), a należą do nich: trafność, oszczędność, wydajność, skuteczność, użyteczność, trwałość (Politt, Bouckaert, 2013, s. 16).

Efektywność można badać i określać w różny sposób, przy czym w naukach humanistycznych i społecznych zarówno sam pomiar, jak i analiza jego rezultatów są bardzo złożone. Należy zauważyć, iż efektywność w obszarze badań społecznych

i humanistycznych nie zawsze da się zmierzyć ilościowo, ponieważ wskaźniki niezbędne do takiego pomiaru mogą być trudne do jednoznacznego określenia czy też choćby zbliżonego do precyzyjnego wyrażenia. Przykładem niech będzie efektywność konsultacji społecznych w obszarze przygotowywania stanowiska Polski w Radzie Unii Europejskiej. Jest to kwestia o tyle trudno mierzalna, iż mamy do czynienia w jej przypadku z zestawem wskaźników policzalnych (np. liczba instytucji społeczeństwa obywatelskiego, do których wysłano zapytanie o opinię, liczba odpowiedzi, jakie uzyskano). Stąd niezbędne jest interdyscyplinarne i kompleksowe, to znaczy oparte na wielu różnorodnych kryteriach i wskaźnikach podejście do kwestii efektywności zjawisk politycznych czy społecznych, a z takimi mamy do czynienia w obszarze polityki europejskiej państwa członkowskiego.

Efektywność jest badana w procesie ewaluacji korzyści z danej polityki, przy czym ewaluacja rozumiana jest tu w sposób narzucony przez dokumenty Komisji Europejskiej jako analiza „wartości danego działania publicznego, a więc polityki, programu lub projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i w oparciu o specjalnie zebrane i zanalizowane informacje” (*Evaluating*, 1999, s. 17). Definicja ewaluacji w pewnym sensie narzuca aspekty, na które należy zatem zwrócić uwagę w ocenie efektywności polityki europejskiej i prezydencji jako jej element w państwach członkowskich z perspektywy europejskiej (perspektywa krajowa rządzi się, jak już wspomniano, nieco innymi prawami). Aspekty te to wcześniej zdefiniowane priorytety jako punkt odniesienia, kryteria charakterystyczne dla danego obszaru – choćby kryterium dbania o interes wspólnotowy i konsensus wokół trudnych kwestii, wreszcie odpowiednie zebranie i analiza informacji o wartości publicznego działania, które również nie są bez znaczenia z racji na wielość źródeł informacji, różnorodność takich źródeł, uzasadnienie podawanych w nich danych, wreszcie pewna subiektywność informacji z racji na trudną do jednoznacznego ujęcia w kategorii ilościowe materią.

Efektywność jest kluczowym elementem rozwoju człowieka i organizacji, przejawiającym się w samorealizacji i zdolności nowoczesnego społeczeństwa do przetrwania (Drucker, 1995, s. 25; Rutkowska, 2013, s. 442). Oznacza to, iż każdy dobrze funkcjonujący system musi orientować się na przewagę korzyści nad kosztami niemal każdego działania, które nie ma charakteru wyłącznie indywidualnego.

Analiza oparta na wynikach badań prowadzonych w Polsce oraz kilku innych państwach członkowskich, w szczególności na Litwie, Łotwie, w Estonii, w Belgii i w Hiszpanii, prowadzi do wniosków, iż dobrymi narzędziami do badania efektywności są: tzw. skala Metcalfe’a, benchmarki Banku Światowego, modele procesów biznesowych, a także, w większym stopniu na poziomie operacyjnym, analiza wskaźników zbieżności stanowiska państwa członkowskiego z ostatecznie przyjętym dokumentem europejskim oraz subiektywna ocena pracowników administracji publicznej, zaangażowanych w koordynację. Zestawienie powyższych narzędzi daje najbardziej kompleksowy obraz efektywności koordynacji spraw europejskich na różnych poziomach funkcjonowania wielopoziomowego rządu w UE, czyli także przebiegu procesów integracyjnych w UE, w tym procesu sprawowania prezydencji. Les Metcalfe, jeden z najbardziej znanych ekspertów w obszarze badania efektywności działania administracji publicznej, stworzył specjalne narzędzie badania efektywności koordynacji polityki europejskiej w państwach członkowskich, dzięki któremu możliwe jest określenie stopnia takiej efektywności w skali 1–9, a także wyciągnięcie wniosków,

na jakie elementy procesu koordynacji należałoby położyć większy nacisk albo, które z tych elementów zmienić, by koordynacja została wyżej oceniona w skali. Skala ta dzięki swojemu uniwersalnemu charakterowi może być istotnym narzędziem także do ewaluacji stopnia przygotowania państwa do sprawowania prezydencji w sensie operacyjnym oraz stopnia wdrożenia działań koordynacyjnych.

9. Ogólna strategia
8. Określenie priorytetów
7. Ustawienie parametrów działania
6. Arbitraż w kwestiach różnic politycznych
5. Poszukiwanie porozumienia w sprawie polityk
4. Unikanie znaczących różnic między organizacjami
3. Konsultacje z innymi organizacjami (feedback)
2. Komunikacja z innymi organizacjami
1. Niezależne podejmowanie decyzji w ramach organizacji

Rys. 1: Skala koordynacji polityki autorstwa Lesa Metcalfe’a

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Raport Banku Światowego, *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?* Study, Document of the World Bank, Number: 36930-GLB, September 2006, s. 2.

W przypadku polskiej prezydencji, wzięwszy pod uwagę wysiłek organizacyjny i sposób jej zaplanowania, należy uznać, iż jej efektywność była wyższa niż ogólna efektywność koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Okazuje się, że czynnik czasu miał znaczenie dla mobilizacji zasobów do efektywnego sprawowania prezydencji, co poskutkowało czasowym delegowaniem pewnych zasobów tylko na ten cel, przy założeniu, iż po wysiłku prezydencji część z tych zasobów wróci do źródła. Stąd, choć ogólna efektywność koordynacji polityk unijnych w Polsce nie przekracza poziomu 3 (konsultacje z innymi organizacjami z uzyskaniem od nich odpowiedzi zwrotnej), efektywność prezydencji należałoby ocenić nawet na 8–9, co jest niewątpliwym osiągnięciem, tym większym, iż dotyczy także sprawowania prezydencji w stosunkowo nowych warunkach formalno-prawnych i przy koniecznej współpracy z dwoma pozostałymi państwami w ramach tria prezydencji (art. 9c ust. 9 [nowy art. 16]) TUE, *Regulamin wewnętrzny Rady UE*, 2009). W przypadku polskiej prezydencji kwestia udziału w trio Polska–Dania–Cypr miała istotne znaczenie z racji na fakt, iż Polska nie jest członkiem strefy euro (podobnie jak Dania), co spowodowało, iż nie brała ona udziału w obradach eurogrupy i efektywność w sensie operacyjnym i organizacyjnym należy analizować także przez ten pryzmat (8–9 punktów w skali dotyczy sytuacji, w której spełnienie poszczególnych warunków określonych na skali nie dotyczy sytuacji zastanej, której nie da się zmienić w trakcie analizowanego okresu, czyli – w tym przypadku – brak członkostwa Polski w strefie euro).

Skala Metcalfe’a wyznaczyła wskaźniki efektywności koordynacji, czyli poziomy, do których państwa członkowskie powinny dążyć, ponieważ wiadomo z doświadczenia innych państw, iż są one osiągalne. Podobne zostały także określone na potrzeby tzw. Common Assessment Framework Europejskiego Instytutu Administracji Publicz-

nej. Pokazują one standardy efektywności koordynacji oraz *de facto* także wyznaczają poziom efektywności w państwach członkowskich UE (World Bank, 2006, s. 2).

Do standardów tych należą m.in. sytuacje, w których: oczekiwania poszczególnych instytucji są jasno wyartykułowane i związane z różnymi poziomami koordynacji: rządowym, ministerstw, agencji, departamentów i indywidualnymi, cele poziomu rządowego i ministerialnego są jasne i znajdują odbicie w celach i planach niższych szczebli, istnieje wyraźny podział odpowiedzialności za różne zadania w ramach systemu koordynacji i wszystkie podmioty systemu są świadome tego, kto i za co jest odpowiedzialny, oczekiwane rezultaty określonych działań są zdefiniowane przed wykonaniem tych działań, aby była pełna jasność co do oczekiwań wobec podmiotów realizujących dane działania, muszą także zostać udostępnione odpowiednie zasoby, by możliwe było realizowanie działań w ramach koordynacji, istnieje pewien zasób elastyczności w działaniach podmiotów koordynacji, aby możliwe było szybkie przystosowanie się do nieprzewidzianych sytuacji, istnieje system audytu wewnętrznego, kontroli i doskonalenia funkcjonowania administracji, wreszcie istnieje możliwość zmobilizowania odpowiednich zasobów ludzkich, jeśli będzie taka konieczność.

Według założeń twórców Common Assessment Framework, wobec każdego z kryteriów można zastosować ich stopnie występowania, mianowicie: „jest planowany”, „jest zaplanowany i wykonywany”, „jest zaplanowany, wykonywany i sprawdzany”, „jest zaplanowany, wykonywany, sprawdzany i odpowiednio poprawiany i dostosowywany”. Jest jeszcze piąty, najwyższy stopień efektywności wyżej określonych benchmarków, gdy spełniony jest stopień czwarty, a całość jest tak funkcjonująca, że stanowi integralną całość z ogólną strukturą organizacji albo systemu, w którym występuje, w przypadku realizacji polityki europejskiej będzie to głównie system polityczny państwa członkowskiego, ale także wielopoziomowy system polityczny Unii Europejskiej, dla którego efektywnego funkcjonowania ma to niebagatelne znaczenie.

Jeśli chodzi o wszystkie benchmarki, to Polska w obszarze koordynacji polityki europejskiej spełnia je wciąż w niewystarczającym stopniu, co wynika z rozlicznych problemów, które pojawiają się w systemie, jednak w latach 2007–2015 dokonano w tym zakresie znaczącego progresu. Przede wszystkim problemy są związane z: brakiem przejrzystości w mianowaniu urzędników różnych szczebli, którzy biorą udział w określaniu strategii i w ocenie jej wykonania w systemie koordynacji. W większości przypadków urzędnicy ci są mianowani przez przedstawicieli sfery polityki. Brakuje systemu oceny pracowników różnych szczebli administracji zaangażowanych w koordynację, przez co w wielu przypadkach trudno ocenić realną jakość ich pracy w systemie. Długotrwała i nieprzynosząca zamierzonych rezultatów reforma administracji publicznej, szczególnie w zakresie planowania strategicznego, niska centralizacja systemu koordynacji, początkowe niejasności związane z sytuacją UKIE jako wcześniej centralnej instytucji koordynacji, a obecnie włączonej do MSZ i zastąpionej grupą urzędników zaangażowanych w te elementy koordynacji, za które odpowiada MSZ nie pozwalają na osiągnięcie pożądanego poziomu w kontekście wspomnianych powyżej benchmarków, których realizacja dałaby Polsce pewność, iż administracja „mówi jednym głosem” – jak w literaturze przedmiotu określa się cel koordynacji stanowisk do europejskich instytucji. Efektywność w zakresie podziału odpowiedzialności między departamenty i urzędników również nie jest wystarczająca, by Polska osiągnęła zadowalający poziom efektywności koordynacji. Podobnie ma się kwestia

elastyczności w działaniu całego systemu administracji i koordynacji w jej ramach, ale także poszczególnych urzędników. W tej kwestii, jak się okazuje, wszystkie nowe państwa członkowskie, czyli te, które przystąpiły do Wspólnot w 2004 r., radzą sobie co najwyżej średnio, ponieważ system delegowania odpowiedzialności i – co nawet ważniejsze – egzekwowania wykonania określonych zadań jest zbyt mało efektywny (Mieñkowska-Norkiene, 2013, s. 113–117). Zasadnicze zarzuty wobec całego systemu koordynacji nie dotyczą jednak prezydencji, kiedy udało się zmobilizować zasoby na wyjątkowo efektywny „zryw” koordynacyjny, który doprowadził do tego, iż: instytucje poziomu państwa członkowskiego, zaangażowane w prezydencję, współpracowały w oparciu o wspólny cel, wspólną strategię, jasny podział obowiązków, specjalnie oddelegowane na okres prezydencji zasoby ludzkie i materialne wzmocniły potencjał realizacji zadań, co więcej, pozwoliły na efektywną współpracę z analogicznymi instytucjami pozostałych państw trójkąta oraz z innymi państwami i instytucjami UE. Problematyczne okazały się jedynie obszary silnego upolitycznienia procesów koordynacji działań w ramach prezydencji, przykładowo nie uczestniczyliśmy w obradach eurogrupy z racji na brak politycznej decyzji w tym zakresie, która umożliwiłaby to w oparciu o wolę współpracy innych państw UE w tym zakresie (z racji na niezgodę Francji, minister finansów Polski zrezygnował z udziału w obradach eurogrupy) (Raczyńska, 2012, s. 132–135).

Szczególnie istotnym z perspektywy uniwersalności zastosowania i precyzyjności wskaźników jest w powyższym kontekście model efektywności koordynacji jako efektywności procesu biznesowego, wpisujący się w paradygmat tzw. New Public Governance, oraz częściowo uwzględniający założenia efektywności zarządzania sieciowego. Oznacza to, iż model uwzględnia kontekst decyzji administracyjnych różnych szczebli, a także odnosi się do sieciowego charakteru otoczenia administracji (Unii Europejskiej jako systemu o charakterze sieciowym, globalnych relacji ekonomicznych i społecznych, emergentnych procesów w ekonomii i sferze społecznej itp.). Model ten jest modyfikacją modeli badania efektywności zarządzania procesami biznesowymi BPMN i SOA z uwzględnieniem specyfiki działania administracji publicznej, która dotyczy kwestii dużo bardziej złożonych niż jedynie nastawienie na zysk (inni są, w porównaniu do efektywności zarządzania w biznesie, interesariusze, mniejsza jest także dyscyplina w dążeniu do doraźnych korzyści, same korzyści są także rozumiane mniej jako środki finansowe, a w większym stopniu jako dobro publiczne, stabilność systemu itp.). Z tej perspektywy należy zauważyć, iż polska prezydencja kosztowała ok. 500 milionów złotych, natomiast przyczyniła się do postrzegania Polski jako godnego zaufania partnera w negocjacjach dotyczących wieloletnich ram finansowych (rozpoczętych jeszcze w trakcie polskiej prezydencji), co przyniosło Polsce docelowo korzyści o znacznie większej wartości niż koszt przewodnictwa w Radzie. Jak wskazuje „Niewątpliwym osiągnięciem polskiej prezydencji jest zaakceptowanie przez państwa członkowskie UE przedstawionej przez prezydencję metodologii prac, m.in. wiodącą rolę Rady ds. Ogólnych oraz uznanie propozycji Komisji w sprawie WRF jako podstawy do dalszej dyskusji” (Proczek, 2015, s. 121). Jednocześnie „W nowych WRF zagwarantowano dla Polski prawie 106 mld euro, co daje sumę większą o 4 mld euro oraz pozycję największego beneficjenta funduszy UE w latach 2014–2020. Z kwoty 105,8 mld euro na politykę spójności przeznaczono 72,9 mld euro, a na politykę rolną 28,5 mld euro. W porównaniu z WRF 2007–2013 na politykę spójności Polska otrzy-

ma prawie 4 mld euro więcej, czyli 22,5% wszystkich środków finansowych (w poprzednich WRF 19,5%), a na wspólną politykę rolną około 1,5 mld więcej” (Proczek, 2015, s. 137).

Istotnym elementem opracowanego modelu są wskaźniki dotyczące efektywnego wykorzystania narzędzi informatycznych przez uczestników procesu koordynacji, w szczególności powszechność wykorzystania systemów obiegu dokumentów czy skuteczność i szybkość wyszukiwania informacji. W tym kontekście, a także w ramach wspomnianego modelu, efektywność koordynacji procesów integracji europejskiej w Polsce należy określić jako stosunkowo niską (3 punkty na 9).

Aby móc zbadać efektywność polityki europejskiej państwa, należałoby, przede wszystkim, sprawdzić jej stan wyjściowy, czyli zestaw wizji, strategii, celów, planów i działań operacyjnych, a następnie zbadać, jak rezultaty polityki odnoszą się do tych poszczególnych elementów stanu wyjściowego. Nie można także zapomnieć o roli prezydencji, założonej w Traktacie o Unii Europejskiej oraz innych dokumentach europejskich.

3. PREZYDENCJA PAŃSTWA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ – ZNACZENIE W KONTEKŚCIE ZMIAN WPROWADZONYCH TRAKTATEM LIZBOŃSKIM

O prezydencji w Radzie Unii Europejskiej wielu ekspertów (ale potwierdzają to komentarze pracowników administracji publicznej zaangażowanych w politykę europejską państw członkowskich) mówi, jak o okresie, w którym państwo członkowskie nie może efektywnie realizować swojego interesu narodowego, a zatem w pewnym sensie czasie straconym dla kraju członkowskiego z tej perspektywy (Thomson, 2011, s. 207–209). W istocie, badania prezydencji w różnych krajach pokazują, iż korzyści w obszarze interesów narodowych państwo sprawujące prezydencję może odnieść na etapie opracowywania priorytetów prezydencji (które od wejścia w życie traktatu z Lizbony są zależne nie tylko od ogólnej sytuacji w UE, ale także od dwóch pozostałych państw w ramach tria prezydencji), na etapie wdrażania priorytetów prezydencji na poziomie operacyjnym (w bardzo ograniczonym jednak stopniu i jedynie w warunkach stosunkowo dużej zbieżności priorytetów z interesami pozostałych państw członkowskich i/lbo instytucji europejskich), wreszcie długofalowo, jeśli prezydencja wzmocni zdolności administracyjne oraz poprawi wizerunek państwa członkowskiego (wówczas może ono stanowić potencjalnie atrakcyjnego partnera w różnych inicjatywach europejskich oraz może mieć lepszą pozycję negocjacyjną w przypadku realizacji swoich interesów na forum europejskich instytucji). Należy jednak zwrócić uwagę na pewien paradoks, mianowicie im mniej politycznego wpływu na administrację publiczną w realizacji prezydencji, czyli im mniej forsowany interes narodowy, tym lepiej prezydencja jest postrzegana przez Europejczyków oraz instytucje unijne, natomiast im większy wpływ polityków, tym lepiej jest postrzegana prezydencja w państwie ją sprawującym (w szczególności z racji na większy jej medialny oddźwięk) (*Outcomes*, 2012).

Perspektywa międzyrządowa przedstawia prezydencję jako część polityki państwa ją sprawującego. W jej ujęciu prezydencja jest jednym ze środków przekazu treści związanych z członkostwem w UE własnym obywatelom, ale także jedną z możliwo-

ści efektywnej realizacji pewnych celów polityki wewnętrznej i zagranicznej. W teorii międzyrządowej, w szczególności w tzw. *liberal intergovernmentalism*, którego najważniejszym przedstawicielem jest Andrew Moravcsik, kwestie europejskie są koordynowane w sposób ściśle wynikający z polityki wewnętrznej państw członkowskich, a ich stanowiska w negocjacjach z innymi państwami są zależne od strategicznych celów państwa na dany okres (Moravcsik, 2002, s. 603). Teoria międzyrządowa przyjmuje także założenie mające znaczące implikacje dla postrzegania roli prezydencji, mianowicie zakłada, iż państwo ją sprawujące realizuje w jej ramach przede wszystkim swoje interesy narodowe, natomiast w dalszej kolejności interesy europejskie. Perspektywa ponadnarodowa dotyczy ujęcia prezydencji w kategorii narzędzi realizacji polityki europejskiej, gdzie jedno z państw członkowskich nadzoruje jej właściwy przebieg. W istocie państwo członkowskie nie ma zasadniczego wpływu na proces integracji europejskiej ma jednak większy niż inne kraje wpływ na wybór kwestii, które zostaną jako pierwsze uwzględnione w europejskiej agendzie. Perspektywa ponadnarodowa kładzie nacisk głównie na rolę prezydencji w realizacji interesów europejskich i taką jej rolę określa jako właściwą. Co ważne, zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony zwiększają ponadnarodowy charakter prezydencji. Perspektywa wielopoziomowego rządzenia daje obraz z punktu widzenia zmian, jakie wprowadził traktat lizboński, ponieważ zakłada udział różnych poziomów wielopoziomowego systemu politycznego UE w sprawowaniu prezydencji i czerpaniu z niej profitów w celu bardziej efektywnego członkostwa. Jednakże, z racji na zmniejszenie realnego (nieproceduralnego) wpływu państwa członkowskiego na prezydencję w okresie polizbońskim, zmniejszył się także wpływ regionów na priorytety prezydencji, zarówno poziom krajowy, jak i regionalny straciły w kontekście prezydencji na znaczeniu. Jest to jednak strata pozorna, ponieważ w wielopoziomowym systemie politycznym Unii Europejskiej regiony nie zawsze mają dokładnie takie same cele, jak państwa, w których się znajdują, a wpływ regionów na określanie priorytetów prezydencji i przed wejściem w życie traktatu z Lizbony był ograniczony (Mieñkowska-Norkiene, 2013, s. 15–16; Czachór, Tomaszuk, 2009, s. 43–45).

Prezydencja spełnia cztery zasadnicze funkcje, które mogą stanowić punkt wyjścia dla analizy stopnia realizacji tych funkcji przez prezydencję konkretnego państwa członkowskiego: 1) funkcja zarządzająca (koordynacja, tworzenie podstaw dla prowadzenia negocjacji w zakresie obszarów objętych prezydencją, kierowanie przez ministrów różnych składów RUE – poza Radą ds. Zagranicznych – i innych jej gremiów wewnętrznych; 2) funkcja mediacyjna (występowanie prezydencji jako ustalającej warunki kompromisu w procesach decyzyjnych w Radzie i na innych etapach tworzenia unijnego prawa; poszukiwanie kompromisu); 3) funkcja przywódcza (formułowanie inicjatyw politycznych, nowych impulsów rozwojowych, określanie priorytetów prezydencji, efektywne uzgodnienia w ramach *trio*, z innymi państwami członkowskimi, a także z instytucjami europejskimi, sprawne sterowanie UE, aby mogły być osiągnięte cele integracji przy realizacji interesu narodowego); 4) funkcja reprezentacyjna (realizowana w stosunkach międzyinstytucjonalnych z Przewodniczącym Rady Europejskiej, Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i w relacjach zewnętrznych Unii Europejskiej UE) (Smyk, 2009; Fiszer, 2012, s. 99–100). W kolejnym podrozdziale dokonana zostanie analiza znaczenia prezydencji Polski z perspektywy tych właśnie funkcji.

Les Metcalfe i Eduardo Zapico Goñi zauważyli podczas jednego z seminariów dotyczących koordynacji polityk wspólnotowych na poziomie krajowym, które odbyło się w Polsce, że efektywność koordynacji polityk wspólnotowych może być postrzegana w danym kraju przez różne środowiska w różny sposób, w zależności od kultury organizacji administracji w tych państwach, ale także kultury danego kraju w ogóle. Przykładowo, podczas gdy w Belgii informacja, iż grupie przedstawicieli belgijskiej administracji krajowej w instytucjach europejskich udało się osiągnąć kompromis w jakiejś kwestii odbierana jest jako informacja o sukcesie, to ta sama informacja w Wielkiej Brytanii zostałaby uznana za porażkę i „poddanie się”. Wynika to z różnego podejścia negocjacyjnego administracji tych państw do kwestii, o których decydują instytucje europejskie, ale także podejścia społeczeństwa do integracji europejskiej – podejścia sceptycznego i dość kontrastowo traktującego możliwość realizacji interesów na forum europejskim albo jako zakończoną pełnym powodzeniem, albo niezrealizowaniem stanowiska w dokładnie takim kształcie, jaki nadała mu administracja krajowa i, tym samym, porażkę. Oczywiście różnice te wpływają także na model oraz sposób sprawowania prezydencji w Unii Europejskiej przez różne państwa członkowskie (Mieñkowska-Norkiene, 2013, s. 180).

Sukces prezydencji jest zwykle oceniany na podstawie postępów poczynionych w sprawie propozycji politycznych na poziomie europejskim. W interesie osiągnięcia takich postępów, prezydencja musi odłożyć na bok swoje interesy narodowe i odgrywać rolę „uczciwego pośrednika”. Po przeanalizowaniu ośmiu prezydencji w Radzie UE, Emil Kirchner doszedł do wniosku, że „większość wydawała się przygotowana, w znacznym stopniu, na uwzględnienie interesu Wspólnoty ponad narodowym interesem” (Kirchner, 1992, s. 114). Uznanie, że prezydencja ma kształtować porządek obrad, jest rzeczywiście zbyt daleko idące. Sześciomiesięczna kadencja jest krótka, a program jest pełen propozycji, które zostały w istocie określone przed rozpoczęciem każdej prezydencji. Prezydencja ma za to uprzywilejowany dostęp do informacji dotyczących preferencji politycznych innych podmiotów oraz wyników decyzji, które podmioty te byłyby gotowe zaakceptować. To spory kapitał w kontekście możliwych wspólnot interesów i koalicji także poza ramami prezydencji. Państwo sprawujące prezydencję uzyskuje tę informację na dwustronnych spotkaniach z innymi państwami. Sekretariat Rady, który wspiera prezydencję, jest kolejnym ważnym źródłem informacji dla państw ją sprawujących. Informacje te umożliwiają prezydencji formułowanie propozycji, które są akceptowalne dla innych podmiotów, będąc jednocześnie jak najbliżej ich własnych stanowisk politycznych.

Pomimo, iż rola prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony nieco zmalała z perspektywy możliwości realizacji interesów narodowych (z racji, m.in. na oddanie części kompetencji Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Przewodniczącemu Rady Europejskiej, a także na wprowadzenie tria prezydencji), efektywna realizacja prezydencji może przynieść krajowi przewodzącemu przez 6 miesięcy Radą sporo korzyści. Dla Polski prezydencja miała niemałe znaczenie – przede wszystkim jako katalizator procesów integracyjnych oraz okres, w którym Polska umocniła swoją pozycję ważnego kraju UE i swój wizerunek godnego zaufania partnera w Unii Europejskiej dla wielu ważnych inicjatyw.

4. ZNACZENIE POLSKIEJ PREZYDENCJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

„Istnieją dwa przepisy na udaną prezydencję – państwo musi w efektywny sposób zainicjować jakieś ważne europejskie przedsięwzięcie lub doprowadzić do porozumienia i wdrożyć w życie istotny politycznie projekt” (Jatczak, Słomińska, 2009; Matuszewska, 2010, s. 2). Powyższy cytat, choć wskazuje, jak trudno o udaną prezydencję z racji na trudną dostępność i wysoki koszt składników z przepisu, jest jednocześnie nie w pełni adekwatny do oceny polskiej prezydencji, która bez wymienionych powyżej spektakularnych elementów, okazała się być uznana za duży sukces polskiej polityki europejskiej.

Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej została uznana za sukces zarówno przez przedstawicieli polskiej administracji publicznej, jak i przez niemal wszystkich wysokiej rangi urzędników instytucji europejskich. Michał Potocki w „Dzienniku Gazecie Prawnej” napisał: „Największy komplement [w odniesieniu do polskiego przewodnictwa w Radzie UE – przyp. aut.] Tusk usłyszał od Martina Schulza, lidera socjalistów, który w styczniu 2012 r. objął po Jerzym Buzku przewodnictwo w PE. – To najlepsza z 15 prezydencji, jakie miałem okazję przeżyć w parlamencie – mówił. – Jest pan tak dobry, że mógłby pan zostać socjaldemokratą – dodawał. Zarówno on, jak i szef KE Jose Barroso chwalili Polaków za silną merytorycznie i sprawną technicznie pracę, choć Warszawie przypadł w udziale wyjątkowo trudny czas z pogrążoną w kryzysie zadłużenia Unią. Pochwał nie szczędzili przedstawiciele największych grup politycznych – macierzystych dla Tuska chadeków, socjalistów i liberałów” (Potocki, 2011). Ten sam autor powołuje się na słowa polityka CDU, Elmara Broka, na temat sukcesów polskiej prezydencji, do których należą: „sprawne przyjęcie budżetu na 2012 r., mimo narastających sprzeczności gospodarczych między państwami, podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją w atmosferze dalekiej od entuzjazmu wobec poszerzania Unii i umiejętne przygotowywanie negocjacji dotyczących walki z kryzysem zadłużenia” (Potocki, 2011). Józef Fiszer wspomina z kolei o opinii Catherine Ashton, która mówiła o „bardzo dobrym przewodnictwie” Polski (Fiszer, 2012, s. 106).

Polska miała świadomość znaczenia prezydencji dla jej członkostwa w Unii Europejskiej, dlatego rozpoczęła przygotowania do tego ważnego wyzwania organizacyjnego, logistycznego, administracyjnego, ale i politycznego już w 2008 r. (Nowak, 2012, s. 3–5). Powołany został wówczas specjalny Pełnomocnik ds. Prezydencji (szef UKIE – Mikołaj Dowgielewicz), rozpoczęto także aktywną współpracę z pozostałymi państwami trójki prezydencji oraz krajami, które prezydencję już sprawowały – głównie w celu pozyskania od nich informacji o dobrych praktykach i skorzystania z ich doświadczenia. Warto zauważyć, iż polska prezydencja była sprawowana w warunkach bardzo dużego poparcia Polaków dla integracji europejskiej – ponad 80% polskich obywateli było nastawionych euroentuzjastycznie, oczekiwania instytucji europejskich i innych państw członkowskich wobec Polski były niejednoznaczne (z jednej strony zauważano możliwy brak doświadczenia Polski jako nowego kraju członkowskiego, z drugiej jednak oczekiwano od Polski ambitnego podejścia do kwestii prezydencji z racji na wielkość państwa) (Szczerski, 2011, s. 19–22).

Do sukcesów prezydencji polskiej według większości autorów należały: ukończenie negocjacji o stowarzyszeniu i wolnym handlu z Ukrainą, podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją, przyspieszenie negocjacji o członkostwo z innymi państwami Bałkanów Zachodnich (Macedonia, Bośnia, Serbia, Albania), którym już wcześniej

obiecano członkostwo w UE, przevorsowanie bardziej wspólnotowego wariantu budżetu UE na 2012 r., pomimo dużego oporu Brytyjczyków, żądających zmniejszenia wydatków UE w obliczu kryzysu, przyjęcie sześciopaku, czyli pakietu aktów prawnych, wzmacniających nadzór nad finansami państw członkowskich, postęp w negocjacjach w sprawie jednolitego patentu europejskiego, przyjęcie europejskiego nakazu ochrony ofiar przemocy (domowej, stalkingu, pogróżek, porwania czy próby zabójstwa), który przewiduje, że specjalne środki ochrony takich osób będą obowiązywać w całej Unii, a nie jedynie w państwie ojczystym ofiary, przedłużenie o dwa lata okresu obowiązywania unijnego programu żywnościowego, służącego pomocy dla najuboższych mieszkańców UE. Polsce udało się przekonać do zmiany stanowiska zdecydowane do likwidacji programu Niemcy (Potocki, 2011; Fiszer, 2012, s. 109). Prawie tysiąc różnych wydarzeń, związanych z prezydencją Polski, wymagało dużego wysiłku organizacyjnego, jednak ten okazał się efektywny. Warto pamiętać, iż pod pojęciem wysiłku organizacyjnego kryją się kwestie, które dotyczą także istotnych działań o charakterze administracyjnym czy politycznym, choćby związanych z przygotowaniem uczestników różnych gremiów dyskusyjnych do decydowania w istotnych sprawach, próbując abstrahować wyłącznie od własnych interesów narodowych (przy 27 państwach członkowskich było to trudne, tym bardziej, że polska prezydencja przypadła na okres wzmożenia wielu symptomów europejskich kryzysów).

Do porażek polskiej prezydencji eksperci zaliczają głównie: zbyt mały wysiłek w obszarze debaty o przyszłości gospodarczej UE (Józef Fiszer pisze tu wręcz o skromnym raporcie polskiej prezydencji, który nie odnosi się nawet do najistotniejszych tematów), ponadto autor wskazuje kładące się cieniem na niektórych aspektach sprawowania prezydencji zbliżające się w Polsce wybory, nie umożliwiające Polsce zaprezentowania w pełni wspólnotowej wizji Unii Europejskiej, która stanowiła jednak paradygmat polskiego podejścia do integracji (Fiszer, 2012, s. 111). Inni autorzy wskazują na takie porażki polskiej prezydencji, jak: brak deklaracji końcowej po szczycie Partnerstwa Wschodniego, pat w sprawie przyjęcia Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen (weto zgłosili Holendrzy), pasywna postawa podczas konferencji klimatycznej w Durbanie (ciężar negocjacji wzięła na siebie komisarz ds. Klimatycznych), brak postępu w sprawie podatku od transakcji finansowych, brak inicjatywy w dziedzinie polityki społecznej, brak lobbingu na rzecz przepisów ułatwiających wydobywanie gazu łupkowego, niejasne perspektywy wobec parafowania umowy stowarzyszeniowej i porozumienia o pogłębionej strefie wolnego handlu z Ukrainą (Potocki, 2011), „oddanie Francji i Niemcom niemal całego pola decydowania o przyszłości strefy euro” (Szczerski, 2011).

Duże badania ilościowe i jakościowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych z Burson–Marsteller, przeprowadzone w 2012 r. wśród urzędników europejskich, polskich urzędników zatrudnionych przy polskiej prezydencji oraz dziennikarzy analizujących polską prezydencję pokazało, iż polska prezydencja jest uważana za sukces (75% respondentów tak ją oceniło), szczególnie zwracano przy tym uwagę na korzyści wizualne, przywództwo, komunikację z instytucjami UE, a zatem te aspekty prezydencji, które realizują jej najistotniejsze funkcje (Raport końcowy, 2012).

Istotnym aspektem oceny znaczenia polskiej prezydencji w Radzie jest jej aspekt w obszarze Public Relations oraz wydźwięk medialny. Podsumowując one w pewien sposób wszystkie funkcje prezydencji, horyzontalnie odnoszą się też do kwestii mierzenia efektywności działań w ramach prezydencji. Najciekawsze ujęcie efektywności prezy-

dencji z tej perspektywy przedstawiają Konrad Niklewicz oraz zespół analizujący obraz polskiej prezydencji w mediach zagranicznych w publikacji Adama Kirpszy i Grzegorza Stachowiaka. Niklewicz dokonał analizy skuteczności i efektywności działań informacyjnych wdrażanych w ramach strategii komunikacyjnej polskiej prezydencji w rozumieniu koncepcji K. Wojcik i J. Macnamary, zakładających analizę czytelnictwa i oglądalności oraz analizę treści związanych z prezydencją. Podstawą była krytyczna analiza wielu źródeł, w tym opracowań, zamówionych przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych (Niklewicz, 2014, s. 109–110). Generalny wniosek z badań wskazuje na fakt, iż istniało spore zróżnicowanie w kwestii zainteresowania polską prezydencją w Polsce i w Unii Europejskiej – nie wszystkie kraje poświęciły jej miejsce w debacie medialnej. Należy jednak zauważyć, iż zarówno media polskie, jak i zagraniczne, przedstawiały polską prezydencję głównie w pozytywnym świetle – jedynie w polskich mediach oceny prezydencji były głównie zależne od stopnia upolitycznienia danego medium (Niklewicz, 2014, s. 110–133; Kirpsza, Stachowiak, 2012, s. 183–217). Zespół badaczy z Uniwersytetu Jagiellońskiego wskazał na spore zainteresowanie medialne tematyką polskiej prezydencji w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji, a także w państwach spoza UE, jak choćby w Rosji, przy czym dominująca była w medialnych ocenach – co do zasady pozytywnych – polskiej prezydencji tematyka gospodarcza i wpływ kryzysu na Unię Europejską (Kirpsza, Stachowiak, 2012, s. 183–212). Wydaje się, że z tej perspektywy, Polska mogła lepiej wykorzystać prezydencję, by włożyć większy wkład w debatę na ten właśnie temat.

Na zakończenie niniejszej analizy warto wspomnieć także, iż za niemały sukces polskiej prezydencji uznano także fakt, iż w jej ramach odbyło się wiele wydarzeń kulturalnych, które wpłynęły pozytywnie na atrakcyjność kulturalną i turystyczną Polski. W obszarze funkcji reprezentacyjnej prezydencji, udało się efektywnie wdrożyć „Krajowy Program Kulturalny Polskiej Prezydencji 2011”, na który składało się około 4 tysięcy różnych imprez artystycznych: festiwali, koncertów, przedstawień teatralnych, pokazów filmowych, wystaw itp., promujących polską kulturę i sprzyjających budowaniu pozytywnego wizerunku naszego kraju w Europie i w świecie (Fischer, 2012, s. 109–110; Pawłowski, 2011, s. 13).

5. ZAKOŃCZENIE. EFEKTYWNOŚĆ POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ Z PERSPEKTYWY PREZYDENCJI POLSKI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ – OCENA I WNIOSKI

Tabela 1

Efektywność polskiej prezydencji w kontekście polityki europejskiej Polski według kluczowych kryteriów

Kryterium efektywności	Czy prezydencja Polski była efektywna pod kątem tego kryterium (według spełnia/ nie spełnia lub w postaci stopnia spełnienia)	Wyjaśnienie powodu efektywności lub jej braku	Znaczenie dla polityki europejskiej Polski i dla integracji europejskiej
1	2	3	4
Efektywność w rozumieniu dodatniego	Tak, korzyści w perspektywie kilku lat znacząco przekroczyły koszty	Środki wydane na organizację prezydencji (łącznie nieprzekraczające	Dodatni bilans kosztów i korzyści legitymizował w pol-

1	2	3	4
bilansu kosztów i korzyści		450 milionów PLN) wzmocniły wizerunek Polski jako godnego zaufania i poważnego partnera w negocjacjach budżetowych, które przyniosły kilkudziesięciokrotność kosztu prezydencji	skim społeczeństwie zasadność wysiłków na rzecz prezydencji, podnosił ogólną efektywność koordynacji polityki europejskiej, a w kontekście europejskim wzmocniał obraz Polski jako państwa racjonalnie pożytkującego środki.
Realizacja celów (skuteczność)	Tak, choć nie w pełni z racji na niepełną realizację priorytetów prezydencji (na skutek uwarunkowań zewnętrznych – kryzysowych oraz specyfiki wewnętrznej – pozostawania poza strefą euro)	Kryzysowe warunki działania, pozostawanie Polski poza strefą euro, nieumiejętność efektywnego przekonywania przywódców największych państw europejskich do polskiej strategii, także częściowo dlatego, iż brak było takiej strategii kompleksowej (raczej obecność jej zrębów)	Wzmocnienie wspólnotowego paradygmatu polskiej polityki europejskiej
Słuszność	Istniało duże przekonanie zasadności wysiłków w ramach prezydencji we wszystkich instytucjach	Zasada „wszystkie ręce na pokład” i dobre zarządzanie w mobilizacji, a następnie wykorzystaniu zasobów (duże ambicje organizacyjne i polityczne polskich władz, właściwe rozwiązania systemowe (m.in. instytucja pełnomocnika)	Mobilizacja zasobów, która została wykorzystana dla poprawy działania system koordynacji polityki europejskiej po zakończeniu prezydencji
Efektywność operacyjna (w porównaniu z innymi państwami)	Wysoka efektywność – przy świadomości, iż nie wszystkie cele zostały zrealizowane (z racji na fakt, iż niektóre były ambitne, także w porównaniu z innymi państwami); Polska polityka europejska nosi bardzo silne znamiona reaktywności, co przekłada się często na bezrefleksyjne naśladowanie pewnych rozwiązań koordynacyjnych. Należy jednak zauważyć, iż z tej perspektywy polska prezydencja wydawała się w stosunkowo niewielkim stopniu po prostu naśladowaniem konkretnego wzorca lub wręcz kraju.	Duży nacisk na prezydencję (ponieważ była to pierwsza polska prezydencja, była traktowana jako bardziej istotna niż w przypadku państw, które prezydencję już sprawowały – zwłaszcza tzw. starej UE)	Wzmocnienie wizerunku Polski jako kraju istotnego z perspektywy realizacji celów wspólnotowych i potencjalnego partnera debat o przyszłości UE.
Efektywność strategiczna (w kontekście innowacyjności rozwiązań)	Stosunkowo duża, chociaż brak standardów, które następnie zostałyby zaaplikowane na poziomie europejskim – raczej korzystanie z wzorców sprawdzonych, zwłaszcza węgierskich i niemieckich	Brak doświadczeń w sprawowaniu prezydencji, nowe warunki polizbońskie prezydencji, niska innowacyjność system koordynacji polityki europejskiej	Brak wzmocnienia aktywnego aspektu polskiej polityki europejskiej – wciąż dominująca reaktywność

1	2	3	4
Skala Metcalfe'a	Bardzo wysoka efektywność (8–9)	Niska efektywność koordynacji krajowej polityki europejskiej przy jednoczesnej olbrzymiej umiejętności mobilizacji zasobów dla konkretnego działania w jednym z jej wycinków	Wzmocnienie strategicznego podejścia do międzyinstytucjonalnej współpracy na poziomie krajowym i między poziomem krajowym i europejskim.
Benchmarki Banku Światowego	Spełnione na poziomie ok. 75%	Umiejętność mobilizacji zasobów i konsensusu politycznego wokół kwestii zasadności ponoszenia kosztów prezydencji	Wzmocnienie komunikacji międzyinstytucjonalnej.
Efektywność w ujęciu procesów biznesowych	Dość wysoka efektywność prezydencji, przy czym odpowiednio mniejsza w kontekście całego systemu koordynacji	Brak doświadczenia w zarządzaniu procesami biznesowymi w administracji	Zwiększenie nacisku na techniczne aspekty realizacji polityki europejskiej, przeznaczenie większych zasobów na standaryzację.
Efektywność w rozumieniu spełnienia funkcji prezydencji	Wszystkie funkcje spełnione, przy czym w największym stopniu reprezentacyjna, następnie zarządzająca, w najmniejszym zaś mediacyjna i przywódcza, które są kluczowe z perspektywy wpływu na przyszłość integracji europejskiej	Orientacja na realizację funkcji operacyjnych, wymagających raczej doraźnego reagowania i reaktywności niż aktywności	Wzmocnienie wizerunku Polski jako członka UE, jako kraju sprawnego w organizacji działań związanych z integracją europejską; uwypuklenie braków strategicznych polskiej polityki europejskiej i nieumiejętności budowania kompromisów wokół ważnych kwestii
Efektywność wizerunkowa	Bardzo wysoka	Duży nacisk na kwestię zbudowania wizerunku państwa godnego zaufania i reprezentującego podejście wspólnotowe, zerwanie z wizerunkiem gorszego kraju tzw. „nowej” UE	Duże znaczenie dla dobrej reputacji państwa, wykorzystanie prezydencji dla podniesienia atrakcyjności kulturalnej i turystycznej kraju
Efektywność polityczna	Stosunkowo wysoka, choć cieniem kładła się perspektywa wyborów parlamentarnych w Polsce	Wizerunek Polski jako kraju dobrze zorientowanego w kwestiach wschodnich (a możliwa akcesja Ukrainy była jednym z istotnych tematów); cieniem kładły się zbliżające się po prezydencji wybory	Pokazanie potencjału konsensusu wokół ważnych spraw europejskich najważniejszych sił politycznych w Polsce, jednocześnie uwypuklenie podziałów w wielu kwestiach – trudnych do przezwyciężenia na poziomie krajowym (choćby kwestia potencjalnego członkostwa w strefie euro czy wizji integracji europejskiej)

Źródło: Opracowanie własne.

Streszczenie

Badanie dotyczy bardzo istotnej w badaniach integracji europejskiej kwestii – efektywności realizacji polskiej polityki europejskiej, w szczególności w jej konkretnym aspekcie, mianowicie w obszarze sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Celem badania jest przeanalizowanie znaczenia polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w warunkach polizbońskich i ocena tej efektywności z perspektywy polskiej i europejskiej (ujmowanej jako instytucje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie). Hipoteza badawcza niniejszej analizy jest stwierdzeniem, iż prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej, choć nie była momentem przełomowym dla żadnej istotnej inicjatywy w ramach integracji europejskiej, została uznana za duży sukces polskiej polityki europejskiej i istotne potwierdzenie jej dużej efektywności zarówno w Polsce, jak i przez przedstawicieli innych państw Unii Europejskiej, a także europejskich instytucji. Co ważne, mimo generalnie niezbyt wysokiej faktycznej oceny efektywności polskiej polityki europejskiej w świetle różnych kryteriów takiej oceny, ewaluacja prezydencji Polski w Radzie UE daje podstawy do znacznie wyższej jej oceny niż całości systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce, mimo trudniejszych warunków wpływu na agendę prezydencji i jej przebieg z racji na uwarunkowania Traktatu z Lizbony. Dość wysoka efektywność realizacji polskiej prezydencji (w zakresie wdrażania jej priorytetów, umacniania dobrego wizerunku Polski – w tym jako godnego zaufania partnera, wzmacniania zdolności administracyjnych) dotyczy wszystkich funkcji, jakie prezydencja formalnie spełnia, pomimo kilku istotnych jej porażek, jak choćby brak sukcesu w kwestii przypiecztowania perspektywy wejścia Ukrainy do Unii Europejskiej, brak wpływu na decyzje dotyczące strefy euro, ale mające wpływ na całą UE, brak istotnej siły przebicia w kwestii polityki energetycznej i klimatycznej. W tym kontekście nie należy jednak zapominać, iż polska prezydencja przypadła na okres trwania wielu istotnych kryzysów w UE, co łagodzi nieco gorycz jej porażek i daje większe pole dla docenienia sukcesów.

Słowa kluczowe: prezydencja w Radzie UE, polityka europejska, efektywność, państwa członkowskie UE, Unia Europejska

The importance of the Presidency of the Council of the European Union for perceiving efficiency of Poland's European policy in Poland and in the European Union

Summary

The analysis concerns a very important issue in the study of European integration – the effectiveness of the implementation of Polish European policy, in particular in its specific aspect, namely in the area of presidency in the Council of the European Union. The aim of the research is to analyze the significance of the Polish Presidency of the Council of the European Union in the post-Lisbon conditions and to assess this effectiveness from the Polish and European perspective (recognized as the institutions of the European Union and the Member States). The research hypothesis of this analysis is the statement that the Polish Presidency in the Council of the European Union, although not a breakthrough for any major initiative in the European integration, was recognized as a major success of Polish European policy and a significant confirmation of its high efficiency both in Poland and by representatives of other European Union countries as well as European institutions. What is important, despite the generally not very high factual assessment of the effectiveness of Polish European policy in the light of various criteria of such evaluation, the evaluation of the Polish presidency in the EU Council gives grounds for a much higher assessment of its efficiency than the entire European policy coordination system in Poland – all that despite the more difficult conditions of conducting the Presidency (from the point of view of its agenda and its course) due to the conditions of the Treaty of Lisbon. The fairly high effectiveness of the implementation of the Polish presidency (in terms of implementing its priorities, strengthening the good image of Poland – including as a dignified partner, strengthening administrative capacity) applies to all functions that the Presidency formally should fulfill, despite several significant failures, such as lack of success in the issue sealing

the prospects of Ukraine's entry into the European Union, no influence on decisions regarding the eurozone (but having influence on the entire EU), lack of significant breakthrough in energy and climate policy. In this context, however, it should not be forgotten that the Polish presidency fell on the duration of many important crises in the EU, which mitigates the bitterness of its failures and gives more space for appreciation of its successes.

Keywords: Polish Presidency in the Council, European Policy, efficiency, EU Member States, European Union

Rozdział XVI.

ADMINISTRACYJNY WYMIAR POLITYKI EUROPEJSKIEJ POLSKI W LATACH 2004–2014. PRZYKŁAD RADY UNII EUROPEJSKIEJ

1. WSTĘP

Polityka europejska państwa posiada swój wymiar *stricte* polityczny, który związany jest ze sprawowaniem władzy i relacją między sposobem jej sprawowania a wpływem na decyzje podejmowane w systemie integracyjnym. Posiada ona jednak także wymiar administracyjny, w ramach którego podstawową rolę odgrywa umiejętność sprawnego poruszania się w systemie oraz przygotowanie merytoryczne do uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Ten dualny podział bazuje na specyficznym kryterium proceduralnym wyróżniającym dwa komplementarne sposoby osiągania tego samego celu, czyli właściwej realizacji interesów państwa w środowisku międzynarodowym (por. Kamiński, 2008, s. 53–54).

Celem niniejszego rozdziału jest przeanalizowanie istotnego wycinka administracyjnego wymiaru polityki europejskiej Polski, jakim jest udział apolitycznych urzędników administracji rządowej w podejmowaniu decyzji w Radzie UE. Materiałem empirycznym są wyniki badania jakościowego polegającego na przeprowadzeniu pogłębionych wywiadów z grupą takich urzędników. Choć badanie to pierwotnie ukierunkowano na identyfikację przydatności różnych teorii integracji (Tosiek, 2016, s. 245–249), to zgromadzony materiał posiada wartość autonomiczną w stosunku do wstępnych założeń i może być wykorzystywany w wielu kontekstach analitycznych. Podejście metodologiczne polegające na tworzeniu baz danych znajduje coraz szersze zastosowanie w naukach społecznych, a w szczególności w badaniach empirycznych poświęconych instytucjonalnemu wymiarowi integracji europejskiej (Thomson i in., 2012, s. 604–605; Princen, 2012, s. 623–624).

Poglądem stanowiącym oś niniejszego rozdziału jest stwierdzenie, że administracja rządowa (na poziomie urzędniczym) stanowi efektywny składnik strukturalny polityki europejskiej Polski, który w sprawny sposób funkcjonuje w systemie decyzyjnym UE. Stanowisko takie wynika jednoznacznie z samooceny przedstawicieli polskiej administracji rządowej, która jest generalnie zgodna z ocenami zewnętrznymi (por. Pomorska, Vanhoonacker, 2012). Dla udowodnienia tej tezy rozdział ten podzielono na trzy części merytoryczne. W pierwszej z nich wyróżniono uwarunkowania funkcjonowania administracji publicznej w systemie decyzyjnym UE oraz wskazano na istotną specyfikę administracji rządowej. W części drugiej zaprezentowano wyniki badania empirycznego w jego warstwie czysto poznawczej, co dało asumpt do przeprowadzenia w części trzeciej pogłębionej analizy wykorzystującej hipotezy i pytania

badawcze będące podstawą całej niniejszej monografii. We wnioskach powiązano je z wyróżnionymi wcześniej uwarunkowaniami i zwrócono uwagę na jeden z istotnych kierunków dalszych badań.

2. ADMINISTRACJA PUBLICZNA W SYSTEMIE DECYZYJNYM UNII EUROPEJSKIEJ

Administracja publiczna państwa członkowskiego jest szczególną częścią administracji publicznej Unii Europejskiej. Na powiązanie to zwraca uwagę Gac (2015, s. 98), który – dokonując przeglądu literatury – stwierdza, że w UE zastosowano specyficzne rozwiązanie dwuwymiarowe. W celu zapewnienia jednolitości stosowania prawa europejskiego z jednej strony potwierdzono bowiem, że zasady organizacji administracji wewnątrzpaństwowej oraz procedury stosowania prawa UE są wyłączną kompetencją państw, ale z drugiej – przyjęto istnienie „przestrzeni” będącej obszarem pozwalającym na zbliżanie rozwiązań narodowych i ich konwergencję w kierunku modelu ogólnoeuropejskiego. Rozumienie tego pojęcia jako „swoistej przestrzeni ponadnarodowej” pozwala na objęcie nią dużej liczby podmiotów, procedur oraz systemów i ich wzajemnych powiązań.

Tak postrzegana administracja publiczna funkcjonuje w czterech kontekstach. Pierwszym z nich są uwarunkowania paradygmatyczne związane z oceną etapu rozwojowego, na którym znajduje się dana administracja. Olejniczak (2009, s. 91) wyróżnia – powołując się na poglądy wielu autorów polskich i zagranicznych – trzy podstawowe paradygmaty zarządzania publicznego. Pierwszym z nich jest „administracja klasyczna” działająca według modelu weberowskiego (*public administration*) funkcjonującego od końca XIX wieku do połowy wieku XX. Bazuje ona na klasycznej teorii organizacji oraz tzw. zarządzaniu naukowym oraz administracyjnym. Drugim paradygmatem jest „nowe zarządzanie publiczne” (*NPM – new public management*) bazujące na modelu menedżerskim, którego podstawę teoretyczną stanowią ekonomia neoklasyczna i teorie racjonalnego wyboru. Realizacja tego modelu zapoczątkowana została w latach siedemdziesiątych XX wieku. Trzeci paradygmat opiera się na „nowym rządzeniu publicznym” (*NPG – new public governance*) i polega na zarządzaniu partycypacyjnym. Praktyka ta, bazująca na teoriach sieci społecznych i teoriach systemów, zapoczątkowana została w XXI wieku. Wydaje się, że z uwagi na wyraźne zapóźnienia wynikające zarówno z doświadczeń zaborów, jak i okresu komunistycznego, model polskiej administracji publicznej umieścić można pomiędzy paradygmatem pierwszym a drugim. Może to znajdować swoje odzwierciedlenie w polityce europejskiej, ponieważ jej prowadzenie wymaga stałych interakcji z prezentującymi różne modele administracjami innych państw. Istotne jest tu także powiązanie administracji z decydentami politycznymi oraz jej relacje z ekspertami zewnętrznymi.

Drugim kontekstem są uwarunkowania polityczne. Według Grzeszczaka (2016, s. 281–282) zadania koordynacji polityki europejskiej można podzielić na pion polityczny i pion urzędniczy, przy czym do zadań politycznych należy m.in. wyznaczanie celów politycznych, definiowanie priorytetów, prowadzenie negocjacji na najwyższym szczeblu, prezentowanie stanowiska rządowego w instytucjach UE i organach wewnątrzpaństwowych czy przyjmowanie i realizacja zobowiązań wynikających

z członkostwa. Do najważniejszych zadań urzędniczych należy zaś analiza polityk UE, wypracowanie i uzgadnianie stanowisk wewnątrz administracji, przygotowywanie stanowisk negocjacyjnych do politycznej akceptacji, uczestnictwo w negocjacjach w organach przygotowawczych różnych instytucji, prezentowanie stanowiska państwa w wielu forach roboczych i eksperckich, a także techniczna realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa. Zasadniczym problemem pozostaje tu praktyczne rozgraniczenie zadań między wskazanymi pionami oraz jakość nadzoru politycznego nad działalnością administracji.

Harasimowicz (2003, s. 75–77) uważa, że w procesie integracji europejskiej rola administracji publicznej jest bardzo ważna, a w pierwszym okresie członkostwa wręcz wiodąca. To urzędnicy decydują bowiem o efektywnym włączaniu w „rytm polityczny, gospodarczy i prawny UE”. Administracja nowego państwa członkowskiego musi (w powiązaniu z kierownictwem politycznym rządu) mieć zdolność definiowania interesów narodowych oraz ich prezentacji na poziomie Unii. Właściwe dla UE funkcjonowanie w warunkach ciągłego procesu negocjacyjnego wymaga, aby władze polityczne posiadały strategię i były informowane o długofalowych konsekwencjach posunięć doraźnych. Wymaga to współpracy administracji publicznej i środowisk akademicko-eksperskich. Brak perspektywy strategicznej może uniemożliwiać decentralizację decyzji i delegowanie odpowiedzialności na niższe szczeble administracji.

Ten sam autor (Harasimowicz, 2003, s. 87–89) przedstawia trzy powody, dla których rząd musi mieć dostęp do zewnętrznych zasobów wiedzy eksperckiej. Po pierwsze, istnieje wiele długofalowych problemów społecznych, gospodarczych i związanych z bezpieczeństwem, które wykraczają poza kadencję jednego rządu i wymagają spójnego podejścia politycznego. Po drugie, rządy muszą mieć świadomość długofalowych skutków swej doraźnej polityki i podejmowanych w jej ramach decyzji, które mogą wpływać na cele długoterminowe. Po trzecie, działania UE na arenie międzynarodowej podejmowane są w warunkach współpracy z partnerami zewnętrznymi, a podejmowane decyzje mają często wpływ na długoterminowy rozwój w skali światowej.

Trzecim kontekstem funkcjonowania administracji publicznej są uwarunkowania systemowe wynikające z umieszczenia urzędników narodowych w szeroko rozumianej strukturze podejmowania decyzji w UE i rólą tych aktorów w procesie decyzyjnym polegającym głównie na podejmowaniu decyzji politycznych (por. Nowak-Far, 2008, s. 111–113). Witkowska (2013, s. 22–23) – bazując na koncepcji Nayaka – proponuje wyróżnienie czterech koncentrycznych kręgów sprawowania władzy w UE. Pierwszy z nich składa się z Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady UE i Komisji. Udział poszczególnych instytucji uzależniony jest od konkretnej procedury decyzyjnej. Drugi krąg stanowią decydenci mniej istotni, którzy pełnią jedynie funkcje doradcze. W różnych układach decyzyjnych są nimi m.in.: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Parlament Europejski, agencje i komitety komitologiczne. Trzeci krąg, nazwany „peryferyjnym kręgiem administracji państwowej i wszelkich innych organizacji politycznych”, składa się z przedstawicieli administracji rządowej uczestniczących w pracach organów przygotowawczych Rady, doradców i ekspertów Komisji, podmiotów funkcjonujących w ramach prezydencji Rady oraz wyspecjalizowanych służb Komisji i jej funkcjonariuszy. Do tego szczebla wskazana autorka zalicza także reprezentantów władzy lokalnej i regionalnej działających na poziomie europejskim. Czwarty krąg składa się z liderów i przedstawicieli organizacji społecz-

nych. Skupia on aktywnych członków sieci i transnarodowych związków organizacji pozarządowych, europejskich partii politycznych i grup interesu, a także poszczególnych obywateli. Warto zatem zauważyć, że administracja rządowa umieszczona jest w trzecim kręgu decyzyjnym, a zatem jej potencjalny wpływ na wyniki procesu decyzyjnego nie powinien być duży.

Inne ujęcie proponuje Harasimowicz (2003, s. 84), który w pewnym uproszczeniu uznaje, że proces decyzyjny w UE ma charakter trzyetapowy, a na każdym z etapów wymagana jest koordynacja wewnątrzpaństwowa. Pierwszym jest etap formułowania polityki (działają tu niezależni eksperci powołani zwykle przez Komisję, ale często wywodzący się z administracji rządowej), drugim – etap negocjacyjny, na którym grupy robocze złożone z urzędników narodowych pracują nad propozycjami Komisji, a trzecim – etap decyzyjny, na którym podejmowane są formalnie decyzje na poziomie ministerialnym Rady. Nietrudno zauważyć, że w takim ujęciu administracja wydaje się dominować, ponieważ jest podstawowym elementem ośrodków decyzyjnych na pierwszych dwóch etapach. Nie można także całkowicie abstrahować od jej roli na pominiętym przez wskazanego autora etapie wdrażania decyzji (por. Tosiek, 2007, s. 312–340).

Urzędników narodowych można postrzegać także jako lobbystów działających na rzecz interesów definiowanych przez polityków. Do cech urzędników zbliżających ich do reprezentantów grup nacisku należą (Czub, 2010, s. 146): a) pełnienie funkcji pośrednika; b) wpływ na rozwój państwa; c) stanowienie ogniwa systemu demokratycznego; d) wpływanie na proces decyzyjny; e) inicjowanie i modyfikowanie decyzji politycznych; f) reprezentowanie określonych interesów społeczno-gospodarczych; g) wpływanie na rozwój coraz silniej integrującej się Unii.

Czwartym i być może najistotniejszym kontekstem działania administracji publicznej są uwarunkowania europeizacyjne (por.: Rydlewski, 2008, s. 100–101; Zuba, 2016, s. 65–69). Istotnym zjawiskiem charakterystycznym dla UE jest bowiem konwergencja administracyjna. Według ujęcia Supernata (cyt. za Gac, 2015, s. 100) istnieją dwa sposoby zbliżania systemów administracyjnych państw. Pierwszy z nich polega na narzuceniu rozwiązań przez podmiot zewnętrzny, a drugi – na upodabnianiu odmiennych systemów w sposób dobrowolny. W tym drugim przypadku podstawą harmonizacji jest atrakcyjność danego modelu.

Według Adamczyka, Barburskiej i Milczarka (2011, s. 64) korpus urzędniczy UE nie może być utożsamiany tylko z aparatem urzędniczym na szczeblu instytucji Unii, ponieważ ma on szerszy skład osobowy, który obejmuje także niektórych funkcjonariuszy narodowych, jak i kadry polityczne na poziomie Unii i państw członkowskich. Należących do tej grupy należy zatem w ujęciu wskazanych autorów traktować jako „paneuropejską elitę polityczną”, która cechuje się pewnym poczuciem odrębności i tożsamości, a także specyficznymi metodami i sposobami działania.

Lipowicz (2008, s. 6–8) abstrahuje od głębokich rozważań definicyjnych i stwierdza, że europeizację należy postrzegać po prostu jako „wpływ Unii Europejskiej”, co pozwala w kontekście administracyjnym na wyróżnienie dwóch podejść. Pierwsze z nich znajduje zastosowanie w sytuacji, w której prawo UE bezpośrednio przewiduje utworzenie organów lub instytucji, a drugie – kiedy europeizacja administracji może być rozpatrywana jako część erozji suwerenności państwa, które traci część władztwa nad własną władzą wykonawczą. Innym aspektem europeizacji struktur administracyj-

nych jest wymuszenie – poprzez szczegółowość regulacji – wzmocnienia merytorycznej pozycji resortów wewnątrz państw i dążenia do nadregulacji.

Wspomniani Adamczyk, Barburska i Milczarek (2011, s. 66–67) podkreślają – bazując na poglądach Ginsberga i Puchali – że z punktu widzenia pragmatyki niezbędne jest uwzględnianie istnienia „zeuropeizowanych” norm i praktyk w procesie wzajemnego współoddziaływania aktorów narodowych i aktorów europejskich. Istniejący system posiada wiele cech konsocjonalnych, do których należy przede wszystkim działanie na zasadzie konsensusu i według ściśle określonych zasad reprezentacji. Koncepcja ta sprawdza się w ujęciu wskazanych autorów w badaniach europejskich elit politycznych, które pomimo stosunkowo małej liczebności odgrywają istotną w rozwoju procesów integracyjnych.

Według Kasińskiego (2011, s. 222–223), powołującego się na poglądy wielu autorów, europeizację administracji można uznać za element procesów globalizacyjnych albo za zjawisko odrębne. Pierwsze podejście oznacza akceptację wzorców modernizacji wykształconych także w pozaeuropejskich systemach administracyjnych, a drugie – pogląd, według którego modernizacja administracji powinna być oparta głównie na doświadczeniach europejskich. W tym drugim ujęciu za najważniejszą cechę procesów europeizacyjnych uznaje się stworzenie „europejskiej przestrzeni administracyjnej” definiowanej jako terytorium, szczególny rodzaj porządku prawnego, model administracji publicznej lub kombinacja wszystkich tych czynników. W wersji koniunktywnej podkreśla się istnienie czterech czynników: a) stałe kontakty między urzędnikami reprezentującymi różne państwa członkowskie; b) wymagania wynikające z implementacji prawa UE; c) aktywność europejskiego sądownictwa administracyjnego; d) istnienie wartości i zasad wspólnych dla administracji różnych państw członkowskich.

Na inny aspekt europeizacji zwraca uwagę Cianciara (2013, s. 21). Podkreśla ona, że wbrew podejściu racjonalistycznemu procesy europeizacyjne wyjaśniać można w perspektywie instytucjonalizmu socjologicznego, w którym kładzie się nacisk na mechanizm socjalizacji, uczenia się i perswazji. Zakłada się tu tworzenie sieci aktorów, którzy – poprzez deliberację i dostosowywanie się do oczekiwań społecznych – reinterpreterują swoje preferencje i wartości oraz modyfikują działania. Socjalizacja ma charakter długoterminowy i umożliwia wprowadzanie zmian w strukturach politycznych, administracyjnych i społeczno-gospodarczych poszczególnych państw.

Można zatem wnioskować, że cała administracja publiczna państwa członkowskiego jest istotnym elementem systemu administracyjnego Unii Europejskiej, ale najistotniejszą rolę polityczną na poziomie UE odgrywa administracja rządowa, która jest zobligowana do bezpośredniej współpracy z instytucjami integracyjnymi i kształtowania podejmowanych przez nie decyzji (por. Szczerba-Zawada, 2017, s. 250–253). W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że apolityczni urzędnicy reprezentujący administrację rządową wpływają na przebieg i wynik procesu decyzyjnego poprzez uczestnictwo w pracach trzech typów jednostek organizacyjnych o charakterze komitetowym (zob. szerzej: Tosiek, 2007, s. 87): a) komitetów eksperckich wspomagających Komisję w fazie przygotowywania projektów decyzji; b) tzw. komitetów komitologicznych kontrolujących aktywność wykonawczą Komisji; c) organów wewnętrznych Rady UE (komitetów i grup roboczych) przygotowujących merytorycznie decyzje podejmowane ostatecznie na szczeblu ministerialnym. Dokonanie empirycznej analizy

aktywności tych osób może zatem w istotny sposób przyczynić się do oceny ogólnej polityki europejskiej państwa (por. Itrich-Drabarek, 2012, s. 15–17).

3. POLSKA ADMINISTRACJA RZĄDOWA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ – UJĘCIE POZNAWCZE

Rola urzędników narodowych w procesie podejmowania decyzji w Radzie UE jest przedmiotem szerokich badań teoretycznych i empirycznych (por.: Häge, 2007; Lemmp, Altenschmidt, 2008; Häge, Naurin, 2013). Poniższa analiza bazuje na wynikach bezpośrednich wywiadów przeprowadzonych przez autora niniejszego rozdziału z urzędnikami polskiej administracji rządowej średniego i niższego szczebla pracujących we wskazanych wyżej organach komitetowych. W wywiadach każdej osobie zadano trzynaście pytań, przeprowadzając rozmowy z trzynastoma osobami, w tym ośmioma pracującymi na stałe w Polsce i uczestniczącymi w pracach organów komitetowych UE na zasadzie jedno- lub kilkudniowych delegacji oraz pięcioma osobami zatrudnionymi w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE. Urzędnicy ci reprezentowali następujące sektory: a) polityka regionalna; b) wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne; c) sprawy gospodarcze i walutowe; d) zatrudnienie i sprawy społeczne; e) badania i innowacje; f) rynek wewnętrzny; g) rolnictwo. Wszyscy uczestnicy wywiadów podkreślali posiadanie doświadczenia niemal wyłącznie w organach przygotowawczych Rady. Wymóg przeanalizowania doświadczeń osobistych spowodował konieczność odwołania się do całego okresu członkostwa Polski w UE, w tym okresu przygotowania i sprawowania prezydencji rotacyjnej w Radzie. Wywiady zostały przeprowadzone w pierwszej połowie 2013 roku, stanowiąc fragment szerokiego badania aktywności polskich urzędników w organach UE o charakterze komitetowym pod kątem zasadności analitycznej trzech podejść teoretycznych (Tosiek, 2016, s. 308–333). W niniejszym rozdziale baza wyników tego badania została ponownie użyta w zupełnie innej perspektywie, w której odniesieniem stały się hipotezy i pytania badawcze będące osią całej niniejszej monografii.

Poznawcze wnioski wynikające z wywiadów obejmują dwie grupy zagadnień. Pierwszą z nich są zagadnienia strukturalne związane ze statycznym wymiarem aktywności organów przygotowawczych Rady (konstrukcja ośrodków decyzyjnych i ich miejsce w systemie), a drugą – zagadnienia funkcjonalne odnoszące się do dynamiki ich działania (przebiegu procedur decyzyjnych). Prezentacja tych wyników opiera się na rozróżnieniu dwóch grup respondentów: a) urzędników pracujących na co dzień w Polsce; b) urzędników zatrudnionych w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE. Podział ten wydaje się istotny z punktu widzenia odmiennych środowisk, w jakich pracują urzędnicy (por. Kołodziej, 2012, s. 107–109).

W części dotyczącej zagadnień strukturalnych na podstawie wywiadów z urzędnikami pracującymi w Polsce przedstawić można osiem wniosków. Po pierwsze, osoby reprezentujące polski rząd w organach przygotowawczych Rady UE wywodzą się z różnych wewnętrznych jednostek merytorycznych ministerstw i urzędów centralnych. Specjalne departamenty zajmujące się wyłącznie sprawami związanymi z członkostwem w Unii Europejskiej uległy po 2009 roku likwidacji albo przekształceniom idącym w kierunku pełnienia przez nie jedynie roli koordynacyjnej lub pomocniczej w stosunku

do Komitetu do Spraw Europejskich Rady Ministrów. Zdarza się, że takie departamenty przygotowują posiedzenia gremiów wewnętrznych Rady wysokiego szczebla (Komitetu Stałych Przedstawicieli lub ministrów). W ogólnej ocenie oddzielne departamenty zajmujące się problematyką integracji europejskiej stanowiły bardzo ważny element struktury organizacyjnej w okresie przedakcesyjnym, ale przestały być funkcjonalne w chwili przystąpienia Polski do UE. W dalszym ciągu istnieją zaś w niektórych departamentach oddzielne wydziały zajmujące się wyłącznie problematyką europejską.

Po drugie, między ministerstwami występują różnice w kontekście rotacji urzędników zajmujących się sprawami europejskimi. Istotne są także rozbieżności w zakresie wysokości wynagrodzeń, które wynikają z formalnego i faktycznego włączenia pracowników tylko niektórych urzędów do realizacji programów wynikających z polityki spójności. Osoby dysponujące specjalistyczną wiedzą na temat funkcjonowania instytucji UE nie są traktowane przez swoich zwierzchników w sposób szczególny. Nie istnieje również żaden system zachęcający te osoby do kontynuacji zatrudnienia w administracji rządowej. Ogólnie jednak należy stwierdzić, że poszczególni urzędnicy zajmują się raczej jednolitym obszarem merytorycznym przez co najmniej kilka lat. Zmiany w kompetencjach pozostają zwykle w granicach jednego szerszego rozumianego obszaru. W niektórych ministerstwach problem stanowi wynikające z niedoboru urzędników duże obciążenie pojedynczych osób obowiązkami zawodowymi. Może to skutkować obniżeniem poziomu merytorycznego przygotowania do konkretnych posiedzeń. W skrajnych sytuacjach brakuje także realnego zainteresowania politycznego państwa niektórymi elementami aktywności UE.

Po trzecie, w posiedzeniach organów przygotowawczych Rady UE bardzo rzadko uczestniczą delegacje złożone wyłącznie z urzędników pracujących na co dzień w Polsce. Zwykle w posiedzeniach biorą udział dwuosobowe delegacje złożone z urzędnika Stałego Przedstawicielstwa i urzędnika przysłanego z Warszawy. W niektórych posiedzeniach – w szczególności organów wyższego szczebla – biorą udział dyrektorzy departamentów lub ich zastępcy. Dość częstym zjawiskiem jest także reprezentowanie rządu wyłącznie przez osoby z przedstawicielstwa. Dużą rolę odgrywa tu porządek dzienny konkretnego posiedzenia, a przede wszystkim przygotowanie merytoryczne poszczególnych osób.

Po czwarte, w posiedzeniach organów wewnętrznych Rady UE biorą udział zwykle wyłącznie przedstawiciele państw członkowskich, państw akcesyjnych, Rady i Komisji. Komisję reprezentują z reguły urzędnicy podlegli bezpośrednio dyrektorom generalnym, a bardzo rzadko osoby z gabinetów członków Komisji. W rzadkich przypadkach w obradach uczestniczą także reprezentanci innych instytucji i organów UE (np. Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego), a wyjątkowo – także przedstawiciele państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do UE. W jednostkowych sytuacjach – i raczej w organach wyższego szczebla – możliwość wypowiedzenia się otrzymują zaproszeni przez Komisję eksperci zewnętrzni (niebędący funkcjonariuszami międzynarodowymi lub narodowymi). Muszą oni jednak opuścić salę obrad przed rozpoczęciem wystąpień przedstawicieli państw. W praktyce poglądy świata nauki prezentowane są w formie pisemnej przez reprezentantów Komisji. Istotnymi uczestnikami posiedzeń na każdym szczeblu są również tłumacze, ale konieczność korzystania ze specjalistycznego słownictwa w niektórych sektorach bardzo ogranicza ich rolę.

Po piąte, dużą rolę w argumentacji stosowanej przez członków badanych organów odgrywa poszukiwanie rozwiązania optymalnego z punktu widzenia ogólnego interesu Unii. Głównym podmiotem stosującym tę technikę jest Komisja. Reprezentanci państw niekoniecznie utożsamiają jednak interes Unii z interesem Komisji, która w rzadkich przypadkach wyraźnie wspiera interesy tylko niektórych państw. Pierwszoplanowym i z reguły niepodważanym przez nikogo celem obrad jest jednak osiągnięcie porozumienia. W jednostkowych sytuacjach reprezentanci państw w sposób jawny artykułują swój dystans wobec prezentowanego przez samych siebie stanowiska wynikającego z instrukcji (nigdy nie działają jednak wbrew tej instrukcji). Istotną rolę w kontekście ulegania argumentacji innych uczestników posiedzenia odgrywa także merytoryczne przygotowanie konkretnego urzędnika.

Po szóste, koalicje międzypaństwowe powstające w organach przygotowawczych Rady UE zwykle nie mają charakteru trwałego, choć jest to w dużym stopniu uzależnione od cech konkretnego sektora. Istnieją grupy państw współpracujące ze sobą w ramach danego obszaru (np. państwa Grupy Wyszehradzkiej lub płatnicy netto), ale w przypadku rozbieżności interesów w sprawach szczegółowych grupy te stają się niespójne. Nie powoduje to jednak całkowitego ich rozpadu, ponieważ dominuje świadomość występowania różnych priorytetów związanych z interesami poszczególnych państw. Dużą rolę w procesie budowania koalicji odgrywają także cechy indywidualne urzędników, w tym ich poziom merytoryczny. Koalicje między państwami zainteresowanymi danym problemem postrzegane są jako przeciwwaga dla Komisji popieranej często przez reprezentantów państw nieposiadających ważnych interesów w danym obszarze. Duże znaczenie mają także zmiany stanowisk rządowych wynikające z wyników wyborów parlamentarnych w poszczególnych państwach i powołania nowego gabinetu.

Po siódme, istotną, ale niehegemoniczną rolę odgrywają największe państwa członkowskie. Z uwagi na potencjał formalny i kadrowy ich interesy brane są pod uwagę w sposób szczególny. Państwa te korzystają z nieformalnej pomocy własnych ekspertów narodowych pracujących w Komisji, która to instytucja – obok prezydencji – odgrywa ważną rolę koordynacyjną. W niektórych sektorach rola Niemiec, Francji i Zjednoczonego Królestwa jest zdecydowanie dominująca. Nie oznacza to braku możliwości tworzenia koalicji wygrywających wbrew woli tych państw, szczególnie w sprawach mniej istotnych z punktu widzenia ich interesów. Często silną pozycję negocjacyjną oraz duży autorytet posiadają przedstawiciele państw średnich i małych. Wynika to ze szczególnego doświadczenia tych państw w pewnych obszarach lub indywidualnego doświadczenia urzędników.

Po ósme, w ocenie badanych osób Polska w niewielkim stopniu korzysta z możliwości wysyłania urzędników rządowych w celu czasowego zatrudnienia w instytucjach UE, zwykle w Komisji (tzw. oddelegowanych ekspertów narodowych). Osoby te są delegowane przez rządy państw członkowskich i przez nie w głównej mierze opłacane (instytucje wypłacają im zwykle dodatkowe diety). Jako tymczasowi funkcjonariusze międzynarodowi mogą one w sposób nieformalny przekazywać rządowi delegującemu informacje i służyć pomocą ekspercką. Po powrocie do pracy w danym ministerstwie lub urzędzie centralnym stanowią ważne źródło wiedzy i szczególnych umiejętności. Praktyka polska wskazuje jednak na brak środków finansowych umożliwiających częste korzystanie z tej formy zatrudnienia w instytucjach UE,

a instytucje UE także ograniczają ze względów finansowych możliwości pracy dla takich osób. Ważnym zjawiskiem jest dość częsta rezygnacja przez te osoby z pracy w administracji rządowej i podejmowanie zatrudnienia na ogólnych zasadach w instytucjach UE lub nawet u pracodawców prywatnych. W przypadku Polski nie istnieje żaden system budujący szczególną lojalność tych urzędników w stosunku do państwa. Z drugiej strony, polska administracja rządowa bardzo ściśle współpracuje z urzędnikami instytucji UE pochodzącymi z Polski niezależnie od ich formalnego statusu.

W kontekście funkcjonowania organów przygotowawczych z rozmów z urzędnikami pracującymi na stałe w Polsce wynikają cztery wnioski. Po pierwsze, polscy urzędnicy rządowi zasiadający w organach przygotowawczych Rady mają bardzo duży wpływ na kształt obowiązującej ich instrukcji. Często nawet tworzą ją samodzielnie, a w każdym przypadku są osobami odpowiedzialnymi za konsultacje z innymi jednostkami administracji rządowej. W niektórych sektorach w sposób niewiążący konsultowane są organy jednostek samorządu terytorialnego, a bardzo rzadko także eksperci zewnętrzni (niezatrudnieni w administracji rządowej). Instrukcje podpisywane są przed dyrektorów departamentów lub ich zastępców, a w szczególnych sytuacjach – głównie w przypadku komitetów Rady wysokiego szczebla – przez podsekretarzy lub sekretarzy stanu. Niewielką rolę w procesie powstawania instrukcji odgrywa Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Zwykle włącza się ono wtedy, gdy w ramach negocjacji międzyrządowych konieczne jest uwzględnienie problemów czysto politycznych (por. Kasper, Tomaszuk, 2013, s. 305–308).

Po drugie, zdecydowana większość osób udzielających wywiadów ocenia atmosferę pracy organów przygotowawczych Rady UE jako technokratyczną. Orientacja na osiągnięcie porozumienia o dużej wartości merytorycznej dominuje nad czysto politycznym i konkurencyjnym typem debaty. Nie wpływa to jednak na podważenie międzyrządowego charakteru posiedzeń. Dużą rolę odgrywają nieformalne kontakty między urzędnikami reprezentującymi różne państwa i tworzenie się trwałych więzi międzyludzkich wynikających z długoletniej współpracy. Podstawowe znaczenie ma także tematyka konkretnego posiedzenia i indywidualne cechy osobowościowe urzędników. Zwykle są oni ekspertami i w takim charakterze wpływają zwrotnie na stanowisko swoich zwierzchników wewnątrz państw. Podmiotem, który najczęściej wykazuje tendencję do polityzacji dyskusji, jest Komisja. Dąży ona w wielu sytuacjach do przeniesienia debaty na poziom Komitetu Stałych Przedstawicieli lub nawet ministerialny, choć zdarza się także, że efekt dyskusji organu przygotowawczego Rady UE trafia na posiedzenie ministerialne zajmujące się innym sektorem (jako jeden z punktów, nad którym ministrowie nie prowadzą już dyskusji). Niebagatelną rolę w zakresie sposobu prowadzenia obrad odgrywają także przedstawiciele państwa sprawującego prezydencję rotacyjną.

Po trzecie, przebieg dyskusji podczas obrad organów przygotowawczych Rady dość rzadko wpływa na zmianę stanowiska państw członkowskich. Stanowiska poszczególnych rządów są zazwyczaj znane już przed posiedzeniem, ponieważ przedstawiciele państw kontaktują się wcześniej ze sobą. Instrukcja rządowa w większości przypadków ma charakter elastyczny i pozwala na stosowanie technik negocjacyjnych opartych na rozwiązaniach strategicznych i pakietowych. Często jest wprowadzanie do dyskusji nowych wątków, co wymaga dobrego przygotowania merytorycznego,

a nieraz także konsultacji ze zwierzchnikami. Pewne usztywnienie stanowiska zauważyć można u tych członków badanych organów, którzy pracują w nich relatywnie krótko lub nie dysponują właściwą wiedzą merytoryczną. Państwa członkowskie bardzo rzadko rezygnują także z silnej artykulacji ich najbardziej żywotnych interesów i w tej sferze nie są skłonne do daleko idących kompromisów.

Po czwarte, polscy urzędnicy w sposób ambiwalentny oceniają możliwości forswowania własnych interesów przez państwo sprawujące prezydencję rotacyjną. Niektórzy uznają ten okres za wyjątkowo niekorzystny z punktu widzenia realizacji partykularnych interesów państwa przewodniczącego Radzie UE, ponieważ oczekuje się od niego dążenia do znalezienia kompromisu satysfakcjonującego maksymalną liczbę państw. Druga grupa badanych stwierdza jednak, że państwo sprawujące prezydencję posiada duże możliwości w zakresie kształtowania agendy posiedzeń, prowadzenia obrad i dawania priorytetu pożądanym przez nie rozwiązaniom. Działania te mają zwykle charakter nieformalny i muszą być rozpoczęte często na wiele miesięcy przed przejęciem obowiązków przewodniczącego. Autorytet prezydencji budowany jest jednak przede wszystkim na sprawności jej aparatu administracyjnego i skuteczności znajdowania rozwiązań (por.: Czachór, 2010, s. 222–223; Tosiek, 2012, s. 54–55; Fiszcz, 2012, s. 40–43; Koszel, 2012, s. 122–124).

Z rozmów przeprowadzonych z pracownikami Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE wysnuć można siedem wniosków odnoszących się do struktury organów przygotowawczych Rady. Po pierwsze, pracownicy przedstawicielstwa zajmujący się wskazanymi obszarami nie wywodzą się z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, lecz z innych ministerstw i urzędów centralnych. Są to osoby, które wcześniej na szczeblu narodowym zajmowały się w administracji rządowej sprawami należącymi do obszaru zainteresowania jednostek wewnętrznych przedstawicielstwa, w których aktualnie pracują. System naboru podlega nadzorowi MSZ, który akceptuje konkretne kandydatury, ale zwykle nie sprzeciwia się decyzjom poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych w tym względzie. Należy podkreślić, że brak udziału lub minimalny udział pracowników wywodzących się z MSZ wiąże się we wskazanych przypadkach ze specyfiką reprezentowanych sektorów. W przypadku jednostek przedstawicielstwa odpowiadających np. za politykę zewnętrzną Unii liczba pracowników wywodzących się z MSZ jest zapewne większa.

Po drugie, zatrudnienie w przedstawicielstwie ma charakter umiarkowanie stabilny. Typowa długość kontraktu wynosi cztery lata z możliwością przedłużenia maksymalnie do sześciu lat. W przypadkach wyjątkowych (np. prezydencja w 2011 roku) poszczególne osoby mogą być zatrudnione jeszcze dłużej, a w niektórych obszarach istnieje nawet możliwość wieloletniej pracy w przedstawicielstwie. Uzależnione jest to od decyzji szefów ministerstw lub urzędów centralnych delegujących konkretne osoby. Wynagrodzenia tych osób finansowane są zwykle przez ministerstwa i urzędy sektorowe, a dużo rzadziej przez MSZ. Po zakończeniu pracy w przedstawicielstwie większość osób kontynuuje karierę zawodową w macierzystych jednostkach administracji rządowej w Polsce, choć w rzadkich przypadkach zdarza się, że pracownicy przedstawicielstwa nie mają gwarancji powrotu do pracy. Znaczna część osób (w niektórych sektorach wskaźnik ten przekracza połowę) podejmuje zatrudnienie w instytucjach UE, gdzie obowiązują ich rutynowe zasady rekrutacyjne.

Po trzecie, istnieją trudności z ustaleniem jednolitej praktyki kooperacji pracowników przedstawicielstwa i urzędników pracujących na co dzień w Polsce. W za-

leżności od tematyki konkretnego posiedzenia udział w nim biorą tylko pracownicy przedstawicielstwa, pracownicy przedstawicielstwa wraz z urzędnikami pracującymi w Warszawie (najczęściej) lub tylko urzędnicy pracujący w Warszawie (najrzadziej). Dobór konkretnych osób ma zatem charakter merytoryczny, ale istnieje tendencja do zwiększonego uczestnictwa pracowników przedstawicielstwa. Należy jednak podkreślić występowanie znacznych różnic sektorowych w tym zakresie.

Po czwarte, w posiedzeniach uczestniczą w zasadzie wyłącznie przedstawiciele państw członkowskich oraz urzędnicy Rady UE i Komisji. W bardzo rzadkich przypadkach do udziału dopuszczani są przedstawiciele innych instytucji i organów Unii, a najrzadziej reprezentanci państw EFTA lub państw akcesyjnych. W formalnych posiedzeniach nigdy nie uczestniczą też eksperci zewnętrzni (niebędący urzędnikami), a za merytoryczne uwzględnienie ich stanowiska odpowiadają funkcjonariusze Rady UE lub Komisji koordynujący prace. Obecność ekspertów zewnętrznych zdarza się bardzo rzadko podczas posiedzeń nieformalnych, w szczególności komitetów wysokiego szczebla.

Po piąte, rzadkim zjawiskiem podczas posiedzeń organów przygotowawczych Rady UE jest występowanie trwałych koalicji międzypaństwowych. Najczęściej koalicje mają charakter merytoryczny i są ściśle uzależnione od konkretnego tematu posiedzenia. Koalicje odnoszące się do całego sektora nie są stabilne i różnicują się wewnętrznie wokół problemów jednostkowych. Występują ponadto dość istotne różnice między sektorami. Duże znaczenie w zakresie budowania koalicji odgrywają osobiste umiejętności urzędników.

Po szóste, podczas obrad nie jest odczuwana hegemonia największych państw członkowskich, w tym Niemiec i Francji. W sposób oczywisty brana jest pod uwagę ich pozycja instytucjonalna wynikająca z liczby głosów, choć głosowania formalne w zasadzie nigdy nie są przeprowadzane. W tej sytuacji mniejsze państwa członkowskie często w sposób antycypacyjny starają dostosować się do stanowisk dużych państw. Przedstawiciele największych państw nie wykorzystują jednak w sposób jawny swojej potencjalnie dominującej pozycji. W niektórych sektorach dużą rolę odgrywają państwa średniej wielkości lub małe (np. Austria, Dania, Holandia, Luksemburg), które posiadają ważne interesy lub duże doświadczenie w danym obszarze. Duże znaczenie odgrywa także wysokość wkładu danego państwa do budżetu Unii.

Po siódme, w ocenie urzędników przedstawicielstwa Polska w sposób ograniczony uczestniczy w praktyce wysyłania urzędników rządowych do pracy w instytucjach Unii (tzw. oddelegowanych ekspertów narodowych). Dla Polski dużym problemem jest finansowanie tej praktyki, a instytucje UE także są wobec niej coraz bardziej sceptyczne. Zdecydowana większość tych osób pracuje w Komisji, a w Radzie UE odbywają się zwykle tylko kilkumiesięczne staże. Część ekspertów narodowych rekrutuje się z przedstawicielstwa, a część z ministerstw i urzędów narodowych. Po zakończeniu pracy w instytucjach UE z reguły powracają oni na swoje stanowiska w narodowej administracji rządowej. Pozycja prawna, a przede wszystkim faktyczna, tych osób wykazuje cechy ambiwalentne: są oni urzędnikami ponadnarodowymi, a jednocześnie w sposób jawny, choć nieformalny, współpracują z rządami państw, z których pochodzą. Ułatwia to współpracę instytucji UE i instytucji narodowych, a także ma duże znaczenie dla zdobywania nowej wiedzy i umiejętności wykorzystywanych potem w pracy w administracji rządowej.

W kontekście funkcjonowania organów przygotowawczych Rady w świetle poglądów pracowników Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE przedstawić można pięć wniosków. Po pierwsze, pomimo istnienia relatywnie jednoznacznych instrukcji rządowych (podpisywanych zwykle przez dyrektora departamentu lub podsekretarza stanu) pracownicy przedstawicielstwa dysponują pewną swobodą negocjacyjną. Istotniejszym zjawiskiem jest jednak wpływ pracowników przedstawicielstwa na kształt otrzymywanej instrukcji. Dysponują oni bowiem dużym doświadczeniem w zakresie procesów decyzyjnych w UE i uczestniczą w procesie wypracowania obowiązujących ich wytycznych. Prezentowane stanowisko jest bardzo często wynikiem konsultacji między jednostkami administracyjnymi wchodzącymi w skład kilku ministerstw lub urzędów centralnych. Należy podkreślić, że często stanowisko musi być uzgodnione między właściwymi jednostkami bardzo szybko (np. w ciągu kilkunastu godzin), co wymaga dużej orientacji merytorycznej i dodatkowych nakładów pracy. W przypadku badanych sektorów bardzo niewielki wpływ na treść instrukcji wywiera zaś MSZ. Ministerstwo to włącza się – czasem nawet w sposób wiodący – tylko wtedy, gdy dane zagadnienie ma duże znaczenie dla polityki zagranicznej Polski.

Po drugie, w ocenie pracowników przedstawicielstwa podczas posiedzeń organów przygotowawczych Rady UE dominuje atmosfera technokratyczna. Jedynie w wyjątkowych przypadkach dotyczących zagadnień o dużym znaczeniu dla polityki zagranicznej lub interesów narodowych (w tym ekonomicznych) występują elementy upolitycznienia sporu. Znaczna polityzacja atmosfery pracy występuje także na poziomie komitetów Rady wysokiego szczebla. Na każdym poziomie istnieje natomiast możliwość nieformalnego budowania koalicji merytorycznych i politycznych podczas spotkań kuluarowych.

Po trzecie, dyskusja tocząca się podczas posiedzeń w umiarkowany sposób wpływa na zmianę stanowiska reprezentowanego przez urzędników przedstawicielstwa na podstawie instrukcji. Pewną rolę odgrywa w tym kontekście organizacja spotkań przygotowawczych (na których nie muszą być podejmowane ostateczne decyzje), jak również ogłaszanie przerw w posiedzeniach. Umożliwia to przeprowadzenie konsultacji z osobami odpowiedzialnymi za kształt instrukcji rządowej i jej uelastycznienie poprzez wzięcie pod uwagę wyników dyskusji na posiedzeniu oraz stanowisk innych państw i instytucji UE. Liczba spotkań przygotowawczych nie jest jednak zbyt duża (choć występują tu różnice między sektorami), a podstawowe znaczenie ma cel państwa określony w pierwotnej instrukcji. Jest on w zasadzie niezmienny, a dokonywanie gwałtownych i całkowitych zmian jest w tym zakresie mało wyobrażalne.

Po czwarte, urzędnicy przedstawicielstwa w sposób zdecydowany stawiają na pierwszym miejscu interes własnego państwa. Dążenie do realizacji ogólnego interesu Unii jest tylko kontekstem urzeczywistniania interesu narodowego. Wiedza i doświadczenie zdobywane podczas obrad instytucji UE wpływa jednak na urealistycznienie oceny możliwości osiągnięcia określonych celów narodowych i poprawia umiejętności ich efektywnej artykulacji. Częstym zjawiskiem jest zajmowanie elastycznego stanowiska w sprawach mniej istotnych dla państwa przy jednoczesnym bezkompromisowym stanowisku w sprawach dla państwa najważniejszych. Rutynowy charakter mają także zachowania strategiczne polegające na umiejętnym wykorzystaniu czynnika czasu w artykulacji różnych interesów. Należy także zauważyć, że bardzo często głównym celem negocjacji jest osiągnięcie porozumienia, a nie ścisła realizacja intere-

sów własnych. Odwołanie do ogólnego interesu Unii stosowane jest często w przypadku eskalacji sporów międzypaństwowych. Procesy socjalizacyjne, które mają miejsce podczas obrad organów przygotowawczych Rady, nie wpływają na przeniesienie lojalności na poziom Unii.

Po piąte, z doświadczeń prezydencji Polski, ale i innych państw sprawujących ją po wejściu w życie traktatu z Lizbony, wynika, że funkcja ta nie ma istotnego wpływu na możliwość bardziej aktywnego forsowania własnych interesów państwa. Zadaniem prezydencji jest bowiem dążenie do osiągnięcia kompromisu satysfakcjonującego odpowiednią liczbę państw, a jej wpływ na agendę poruszanych problemów jest ograniczony ogólnym programem prac legislacyjnych Unii. Pojawiają się jednak pewne możliwości sterowania agendą i przebiegiem posiedzeń. Niewykluczone jest także organizowanie spotkań nieformalnych oraz seminariów roboczych. Dużą rolę odgrywa także możliwość budowania koalicji i technika wykorzystywania innych państw do artikulacji interesów państwa sprawującego prezydencję.

Podsumowując należy stwierdzić, że poglądy wyrażane przez urzędników pracujących w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE są tożsame z poglądami wyrażanymi przez urzędników pracujących w Polsce. W wypowiedziach obydwu grup można zauważyć zdecydowaną dominację międzyrządowego podejścia do pracy w organach przygotowawczych Rady UE. Z obserwacji wynika ponadto, że większość urzędników rządowych reprezentujących Polskę w organach przygotowawczych stanowią osoby w relatywnie młodym wieku (30–40 lat). Należy wnioskować, że ukształtował się u nich pewien wspólny i szczególny etos administracyjno-polityczny (por.: Itrich-Drabarek, Nowak-Far, 2008, s. 26–39; Kirpsza, 2016, s. 128–133).

4. POLSKA ADMINISTRACJA RZĄDOWA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ – UJĘCIE ANALITYCZNE

Ogólne hipotezy badawcze przedstawione w niniejszej monografii (Czachór, w niniejszym tomie) można – po niewielkiej rekonstrukcji – dostosować do potrzeb analizy roli polskiej administracji rządowej w procesie podejmowania decyzji na poziomie UE. Hipoteza pierwsza powinna bazować na przesłance wynikającej z poglądu, według którego polityka europejska Polski w latach 2004–2014 miała charakter reaktywny i nie opierała się na wcześniej zaplanowanej strategii obecności w Unii. Zmienną zależną musi być wówczas wstępne stwierdzenie, że przedstawiciele polskiej administracji rządowej (czyli przede wszystkim apolityczni urzędnicy) działali również w sposób reaktywny, wykonując nie do końca skoordynowane polecenia swoich politycznych zwierzchników i nie wpływając aktywnie na prace organów decyzyjnych UE. Hipoteza druga (wynikająca z poglądu o niskiej skuteczności działań podejmowanych przez polskie władze na różnych forach Unii Europejskiej) bazować musi na założeniu niskiej skuteczności także na poziomie urzędniczym, którego specyfika polega na włączeniu elementów merytorycznych i osłabieniu elementów *stricte* politycznych w bieżącej aktywności. Hipoteza trzecia, której przesłanką jest brak konsensusu głównych polskich sił politycznych w zakresie polityki europejskiej, wyraża się we wstępnym stwierdzeniu, że także apolityczni urzędnicy musieli pracować w warunkach permanentnego głębokiego sporu politycznego i brać pod uwagę w swojej ak-

tywności możliwość jego przeniesienia na poziom administracyjny. Hipoteza czwarta wynikać musi zaś z poglądu o przewidywalności polityki europejskiej Polski przez partnerów zagranicznych i polegać na założeniu, według którego aktywność polskich decydentów na poziomie urzędniczym była także przewidywalna i opierała się na relatywnie trwałych zasadach.

Odpowiedniej rekonstrukcji na potrzeby badania wymiaru administracyjnego wymagają także zaprezentowane w niniejszej monografii pytania badawcze (Czachór, w niniejszym tomie). W analizowanym tu kontekście brzmieć one powinny następująco: a) w jakim zakresie na aktywność polskich urzędników wpływało doświadczenie i uwarunkowania okresu przedakcesyjnego, a w jakim ich aktywność wynikała z konkretnych sytuacji decyzyjnych występujących w późniejszym czasie; b) czy przebieg negocjacji akcesyjnych wpływał wyraźnie na formalne i nieformalne sposoby negocjacji prowadzone wewnątrz Polski; c) czy na aktywność na poziomie urzędniczym wpływały zmiany rządów w Polsce i czy były one wyraźnie odczuwane przez partnerów zagranicznych; d) czy polscy urzędnicy rządowi właściwie wdrożyli się w struktury i reguły funkcjonowania organów UE; e) na ile polityka europejska Polski w jej wymiarze administracyjnym miała charakter aktywny i twórczy; f) czy aktywność polskich urzędników wpływała na załamanie wewnątrzpaństwowego konsensusu politycznego w sprawach europejskich; g) jakie zmiany zachodziły w zakresie wewnątrzpaństwowego projektowania i realizacji polityki europejskiej; h) jaki był realny wpływ polskich urzędników na decyzje podejmowane w organach UE i czym był on warunkowany; i) jak można oceniać aktywność polskich urzędników z perspektywy wyzwań politycznych i gospodarczych związanych z polityką europejską Polski; j) w jaki sposób oceniani są polscy urzędnicy przez swoich odpowiedników z innych państw członkowskich i organów UE.

Wyniki omówionego wyżej badania empirycznego pozwalają na przeprowadzenie krytycznej analizy wskazanych hipotez, jak również udzielenie odpowiedzi na przedstawione pytania badawcze. Należy jednak bezwzględnie pamiętać o dwóch ograniczeniach tej czynności. Po pierwsze bowiem, pierwotne badanie przeprowadzone zostało według innych założeń teoretycznych, co może powodować nieprzystawalność tematyki wywiadów do problemów analizowanych w niniejszym rozdziale. Wydaje się jednak, że uzyskano na tyle bogaty materiał empiryczny, że może on sam w sobie stanowić poznawczą bazę źródłową. Po drugie, metodyka badania wskazywała na oparcie uzyskiwanych wyników na samoocenie badanych osób. Przy wnioskowaniu niezbędne jest zatem uwzględnienie subiektywnego podejścia do zagadnień poruszanych podczas wywiadów.

Pierwsza hipoteza niniejszego badania bazowała na podejrzeniu, według którego przedstawiciele polskiej administracji rządowej szczebla urzędniczego działają w sposób reaktywny i wykonują nieskoordynowane polecenia swoich politycznych zwierzchników. Zjawiskami wskazywanymi przez respondentów zgodnymi z takim założeniem są: a) pełnienie przez urzędników narodowych funkcji reprezentacyjnej; b) sam fakt posiadania instrukcji rządowej; c) ograniczona tą instrukcją swoboda wypowiedzi urzędników narodowych; d) podporządkowanie interesom państwa własnych poglądów i doświadczenia zawodowego urzędników; e) prawie całkowite wyłączenie ekspertów zewnętrznych (osób niezatrudnionych w administracji) z konsultacji służących przygotowaniu instrukcji. Do zjawisk negujących to założenie należą zaś: a) ważna wewnątrzpaństwowa rola

koordynacyjna urzędników narodowych i ich uczestnictwo w przygotowaniu instrukcji; b) uzgadnianie stanowiska rządowego z wieloma podmiotami wewnątrzpaństwowymi; c) niewielka rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych w kształtowaniu instrukcji; d) posiadanie przez członków organów przygotowawczych wiedzy eksperckiej; e) długotrwałe reprezentowanie państwa na posiedzeniach danego organu przygotowawczego przez te same osoby, które są doświadczone w pracy w organach przygotowawczych; f) przywiązywanie przez rząd dużej wagi do specjalizacji urzędników w konkretnych zagadnieniach merytorycznych; g) konsultowanie stanowisk przedstawicieli państw z partnerami z innych państw członkowskich. Z pewnymi zastrzeżeniami można zatem stwierdzić, że wyniki badań nie wskazują na trafność hipotezy pierwszej. Można bowiem wnioskować, że urzędnicy reprezentujący Polskę w organach przygotowawczych Rady UE są aktywni zarówno na etapie wypracowywania stanowiska rządowego, jak i podczas prac na etapie podejmowania decyzji. Z poglądów respondentów wyłania się obraz relatywnie dobrze zorganizowanego *quasisystemu* reprezentacji Polski w analizowanym obszarze.

Hipoteza druga opierała się na założeniu o niskiej skuteczności działań podejmowanych przez polskie władze na poziomie UE także na poziomie urzędniczym. Do zjawisk potwierdzających ten pogląd zaliczyć można następujące przekonania respondentów: a) Polska nie odgrywa szczególnej roli w procesie podejmowania decyzji; b) w obradach uczestniczą przedstawiciele wszystkich lub znacznej większości rządów, które chcą wywrzeć wpływ na wspólny pogląd wyrażony przez organ przygotowawczy; c) istotna jest rola ekspercka i koordynacyjna funkcjonariuszy ponadnarodowych, którzy istotnie wpływają na ostateczny kształt decyzji; d) pewną rolę w podejmowaniu decyzji odgrywają techniki negocjacyjne bazujące na argumentach merytorycznych. Do zjawisk negujących takie podejście należą: a) uznanie przez członków organów przygotowawczych, że ich decyzje mają bardzo duży wpływ na ostateczne decyzje podejmowane na wyższych szczeblach; b) konsensualne podejmowanie decyzji i brak wykorzystywania formalnej siły państwa; c) rzadkie wykorzystywanie silnej pozycji formalnej przez największe państwa; d) wchodzenie w koalicje merytoryczne (różne w różnych sektorach, a nawet pojedynczych sprawach); e) tworzenie nietrwałych i skupiających różne państwa koalicji merytorycznych. Hipoteza druga nie może być zatem na podstawie uzyskanych danych jednoznacznie oceniona, ponieważ z wywiadów wynikają istotne sprzeczności. Najważniejszą z nich jest uznanie niewielkiego wkładu Polski do ostatecznych rozwiązań, a zarazem przekonanie o dużym wpływie organów przygotowawczych na decyzje podejmowane na wyższych szczeblach. Można ostrożnie wnioskować, że o ile urzędnicy wysoko oceniają swoją indywidualną rolę, o tyle dość nisko cenią pozycję Polski jako państwa. Z pewną ostrożnością należałoby się zatem przychylić do poglądu o trafności hipotezy drugiej.

Hipoteza trzecia powiązana jest z brakiem konsensusu głównych polskich sił politycznych w zakresie polityki europejskiej, co miałoby pośrednio wpływać na aktywność apolitycznych urzędników w organach przygotowawczych Rady UE. Problem ten nie został bezpośrednio odzwierciedlony w pytaniach stawianych urzędnikom, co jednak nie przeszkadza w częściowym zrekonstruowaniu ich poglądów. Istotne w tym kontekście są następujące cechy pracy w organach przygotowawczych Rady: a) długotrwałe reprezentowanie państwa na posiedzeniach danego organu przez te same osoby i duża stabilność ich zatrudnienia; b) uczestnictwo tych osób w posiedzeniach także innych organów komitetowych w podobnych obszarach merytorycznych; c) tworzenie

niejednoosobowych delegacji na posiedzenia organów przygotowawczych umożliwiające wzajemną kontrolę i samokontrolę urzędników; d) identyfikacja sektorowa (a nie polityczna) urzędników wynikająca z eksperckiego charakteru ich aktywności; e) istniejące u urzędników poczucie przynależności do ekskluzywnej grupy osób posiadających szczególną wiedzę i umiejętności. Wydaje się zatem, że brak zgody politycznej w zakresie polityki europejskiej Polski nie znajduje bezpośredniego przełożenia na pracę urzędników średniego i niższego szczebla reprezentujących Polskę w Radzie UE. Nie można jednak zapominać, że większość osób, z którymi przeprowadzono wywiady, zajmuje się zagadnieniami o relatywnie niskim potencjale politycznym. Z uwagi jednak na to, że częste zmiany rządów (w badanym okresie powołano łącznie pięć rządów i czterech premierów) nie wpłynęły formalnie na sposób reprezentacji Polski na badanym poziomie, należy uznać hipotezę trzecią za nietrafną.

Czwarta hipoteza bazowała na założeniu o przewidywalności polityki europejskiej Polski przez partnerów zagranicznych i oparciu reprezentacji w organach przygotowawczych Rady UE na trwałych zasadach. Do zjawisk związanych z tym założeniem należą następujące wskazania respondentów: a) długotrwałe reprezentowanie państwa na posiedzeniach danego organu przez te same osoby; b) posiadanie przez państwa i instytucje UE wcześniejszej wiedzy na temat stanowisk innych państw, a w szczególności państw największych i/lub posiadających ważne interesy w danym obszarze; c) relatywnie częste organizowanie posiedzeń przygotowawczych poświęconych wyłącznie dyskusji orientacyjnej; d) wielość kontaktów nieformalnych między przedstawicielami różnych państw. Bez wątpienia można zatem stwierdzić, że cechą aktywności organów przygotowawczych Rady UE oraz pracujących w nich urzędników narodowych jest duża przewidywalność działań zarówno w kontekście merytorycznym, jak i proceduralnym. Istotne jest jednak także stwierdzenie, że nie dotyczy to tylko Polski, lecz w zasadzie wszystkich państw członkowskich. Hipotezę czwartą należy uznać za potwierdzoną.

Analiza wyników wywiadów pozwala na udzielenie odpowiedzi na większość pytań badawczych postawionych w niniejszej pracy, które dostosowano do specyfiki przedmiotowej niniejszego rozdziału. Po pierwsze, należy zatem stwierdzić, że na podstawie dostępnych danych trudno jednoznacznie zweryfikować, w jakim zakresie na aktywność polskich urzędników wpływało doświadczenie z okresu przedakcesyjnego, ale z uwagi na młody wiek większości respondentów można ostrożnie wnioskować, że ich aktywność bazowała na konieczności dostosowania się do konkretnych sytuacji decyzyjnych związanych z okresem ich pracy w organach przygotowawczych Rady. Po drugie, dostępne dane nie pozwalają na udzielenie odpowiedzi na pytanie o wpływ przebiegu negocjacji akcesyjnych na sposoby negocjacji zagadnień związanych z polityką europejską wewnątrz Polski. Można jednak domniemywać, że utrzymano relatywnie zamknięty mechanizm przygotowywania stanowisk państwa, który w zasadzie wyklucza ekspertów spoza administracji rządowej. Po trzecie, należy wskazać, że zmiany rządów w Polsce nie wpływały zasadniczo na aktywność administracji rządowej na poziomie urzędniczym. W ograniczonym zakresie (wynikającym ze zmian w treści instrukcji) na pewno były one jednak odczuwane przez partnerów zagranicznych. Po czwarte, w ich własnej ocenie polscy urzędnicy rządowi właściwie wdrożyli się w struktury i reguły funkcjonowania organów UE. Przeprowadzone badanie nie pozwala jednak na przeprowadzenie wnioskowania obiektywnego. Po piąte, polityka

europejska Polski w jej wymiarze administracyjnym miała tylko częściowo charakter aktywny. Wydaje się, że potencjał merytoryczny urzędników nie został w pełni wykorzystany przez decydentów politycznych. Po szóste, aktywność polskich urzędników w żaden sposób nie wpływała na załamanie wewnątrzpaństwowego konsensusu politycznego w sprawach europejskich, ponieważ w badaniu nie odnotowano polityzacji ich działań. Po siódme, najbardziej istotną zmianą w zakresie wewnątrzpaństwowego projektowania i realizacji polityki europejskiej była na poziomie urzędniczym jej decentralizacja merytoryczna, osłabienie czynników *stricte* politycznych, a także wprowadzanie horyzontalnego podejścia do spraw europejskich. Po ósme, realny wpływ polskich urzędników na decyzje podejmowane w Radzie UE był w ich własnym mniemaniu dość wysoki, co wynikało z ich przygotowania profesjonalnego i nabycia długoletniego doświadczenia w pracy w organach przygotowawczych. Jednocześnie rola Polski jako państwa została uznana za zbyt niską i nieodpowiadającą jej formalnemu potencjałowi decyzyjnemu. Po dziewiąte, aktywność polskich urzędników w perspektywie wyzwań związanych z polityką europejską Polski należy ocenić dość wysoko, ponieważ stali się oni równoprawnymi partnerami merytorycznymi swoich odpowiedników z innych państw członkowskich. Nie znalazło to jednak bezpośredniego przełożenia na wzmocnienie roli politycznej odgrywanej przez Polskę. Po dziesiąte, we własnej ocenie polskich urzędników byli oni postrzegani przez urzędników z innych państw i funkcjonariuszy UE jako partnerzy wiarygodni i przewidywalni. W dużej mierze jest to efektem socjalizacji wynikającej z nabywania doświadczenia we współpracy z instytucjami UE.

5. ZAKOŃCZENIE. WNIOSKI

W kontekście podejmowania decyzji na poziomie Unii Europejskiej najważniejszą częścią polskiej administracji publicznej jest administracja rządowa. Jej aktywność podlega czterem zasadniczym uwarunkowaniom. W sferze uwarunkowań paradygmatycznych polska administracja posiada pewne cechy hybrydowe wywodzące się z modelu tradycyjnego i modelu menedżerskiego. Ten swoisty brak nowoczesności nie stanowi jednak istotnej przeszkody w podejmowaniu przez nią działań na poziomie Unii Europejskiej. Założenie czysto reaktywnego sposobu funkcjonowania urzędników rządowych w organach przygotowawczych Rady UE i braku systemowej koordynacji ich aktywności nie znalazło potwierdzenia w niniejszym badaniu.

W zakresie uwarunkowań politycznych przedstawiciele administracji muszą działać w powiązaniu z decydentami politycznymi, pozostając z nimi w sprzężeniu zwrotnym polegającym na włączeniu urzędników do merytorycznej i apolitycznej części procesu decyzyjnego. Przeprowadzone badanie pozwala wysnuć ostrożny wniosek o odizolowaniu administracji rządowej szczebla urzędniczego od wewnątrzpaństwowego sporu politycznego. Reprezentanci Polski w organach przygotowawczych Rady UE w zasadzie nigdy nie byli włączeni do bieżącej walki partyjnej.

W sferze uwarunkowań systemowych rola administracji rządowej w podejmowaniu decyzji na poziomie UE jest ograniczona do funkcji polegającej na uczestnictwie w dwóch pierwszych fazach decydowania politycznego, czyli opracowaniu koncepcji decyzji oraz przygotowaniu projektu rozwiązania przyjmowanego ostatecznie przez

Radę na poziomie ministerialnym. W niniejszym badaniu abstrahowano od roli administracji na etapie wykonawczym, ale także i tu wpływ urzędników rządowych na działalność Komisji jest zauważalny. Z przeprowadzonego badania wynika, że polska administracja rządowa w Radzie jest relatywnie skuteczna na poziomie merytorycznym, a rezultaty jej aktywności są osłabiane wciąż słabą pozycją polityczną Polski w systemie integracyjnym.

Najistotniejsza sfera uwarunkowań funkcjonowania administracji rządowej powiązana jest z procesami europeizacji. Konwergencja systemów administracyjnych państw członkowskich, a przede wszystkim bezpośrednie interakcje ich przedstawicieli w instytucjach UE przyczyniają się do powstania „europejskiej przestrzeni administracyjnej” będącej amalgamatem zróżnicowanych tradycji i sposobów działania. Przeprowadzone badanie wskazuje, że europeizacja decyduje o dużej przewidywalności behawioralnej polskich urzędników w organach przygotowawczych Rady. Zasady proceduralne i „europejski” etos urzędniczy zostały przez nich w dużej mierze zinternalizowane, co powinno przyczynić do wzmocnienia ich pozycji w systemie bazującym na decydowaniu konsensualnym.

Administracja rządowa na poziomie urzędniczym jest zatem skutecznym elementem strukturalno-funkcjonalnym polityki europejskiej Polski. Z przeprowadzonej analizy wynika, że urzędnicy poruszają się w systemie integracyjnym dużo sprawniej niż ich polityczni mocodawcy. Wydaje się zatem, że najistotniejszym przedmiotem dalszych pogłębionych badań powinny stać się polityczne uwarunkowania aktywności administracji, a przede wszystkim polityczno-administracyjna koordynacja polityki europejskiej. Należy znaleźć odpowiedź na pytanie, jaki model koordynacji jest najbardziej pożądanym. Przegląd literatury i poglądy własne jednego z polskich badaczy (Grzeszczak, 2016, s. 281–287) wskazują na dwa podstawowe modele abstrakcyjne. Pierwszym z nich jest model scentralizowany, który oznacza, że w państwie istnieje jeden wiodący organ rządowy odpowiedzialny za politykę europejską. Celem jest wtedy zapewnienie jednolitego stanowiska rządu w instytucjach UE, a podstawowym zadaniem organu koordynującego pozostaje rozstrzyganie sporów między resortami. Drugim jest model zdecentralizowany bazujący na relatywnie dużych kompetencjach poszczególnych resortów, gdzie istniejący ewentualnie organ centralny nie posiada ostatecznych uprawnień władczych. Według wskazanego autora polski hybrydowy model koordynacji nie odbiega znacząco od rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich, choć początkowo był on nieefektywny, ponieważ w zbyt dużym stopniu opierał się na strukturach i mechanizmach wypracowanych w okresie przedakcesyjnym. Przeprowadzenie badań w tym zakresie może mieć zatem duże znaczenie dla poprawy jakości funkcjonowania administracji rządowej, a tym samym wzrostu efektywności polityki europejskiej Polski.

Streszczenie

Celem niniejszego rozdziału jest przeanalizowanie istotnego wycinka administracyjnego wymiaru polityki europejskiej Polski, jakim jest udział apolitycznych urzędników administracji rządowej w podejmowaniu decyzji w Radzie UE. Materiałem empirycznym są wyniki badania jakościowego polegającego na przeprowadzeniu pogłębionych wywiadów z grupą takich urzędników. Poglądem stanowiącym tezę jest stwierdzenie, że administracja rządowa (na poziomie urzędniczym) stanowi

efektywny składnik strukturalny polityki europejskiej Polski, który w sprawny sposób funkcjonuje w systemie decyzyjnym UE. W zakresie uwarunkowań politycznych przeprowadzone badanie pozwala wysnuć wniosek o odizolowaniu administracji rządowej szczebla urzędniczego od wewnątrzpaństwowego sporu politycznego. W sferze uwarunkowań systemowych z przeprowadzonego badania wynika, że polska administracja rządowa w Radzie UE jest relatywnie skuteczna na poziomie merytorycznym, a rezultaty jej aktywności są osłabiane wciąż słabą pozycją polityczną Polski w systemie integracyjnym.

Słowa kluczowe: administracja rządowa, służba cywilna, system decyzyjny UE, Rada UE

The Administrative Dimension of Poland's European Policy (2004–2014). An Example of the Council of the European Union

Summary

The purpose of this chapter is to examine a significant fragment of the administrative dimension of Poland's European policy, which is the involvement of apolitical government officials in decision-making in the Council of the EU. The empirical material results from the qualitative research based on in-depth interviews with a group of such officials. The thesis is based on the view that the governmental administration (at the civil service level) is an efficient structural component of Poland's European policy, that functions in an efficient way in the EU decision-making system. In political terms, the study allows to conclude that the governmental administration at the civil service level is isolated from domestic political disputes. In systemic terms the study shows that Polish governmental administration in the Council of the EU is substantially effective, while the results of its activity are being undermined by the weak political position of Poland in an integration system.

Keywords: governmental administration, civil service, EU decision making system, Council of the EU

Rozdział XVII.

PARLAMENTARNY WYMIAR POLITYKI EUROPEJSKIEJ POLSKI W LATACH 2004–2014. PRÓBA ABSTRAKCYJNEJ ANALIZY KRYTYCZNEJ

1. WSTĘP

Polityka europejska państwa stanowi swoiste połączenie polityki zagranicznej i polityki wewnętrznej. O ile w warstwie substancjalnej wydają się w niej dominować zagadnienia związane z funkcjonowaniem wnętrza państwa, o tyle w warstwie proceduralnej na czoło wysuwa się instrumentarium właściwe polityce zewnętrznej, która prowadzona jest przede wszystkim przez organy wykonawcze państwa. Ta ogólna cecha funkcjonowania Unii Europejskiej odzwierciedlona jest w jej prawie pierwotnym, w którego przepisach nie przewiduje się istotnej roli decyzyjnej dla państwowych organów władzy ustawodawczej. Pogłębianie procesów integracyjnych powoduje jednak dążenie do wzmacniania roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, czego wyrazem jest postępujące wzmacnianie ich uprawnień decyzyjnych. Jakościową reformę w tym zakresie przeprowadzono w traktacie z Lizbony, przez co parlamenty narodowe stały się specyficznym składnikiem systemu decyzyjnego UE, który może potencjalnie odgrywać znaczącą rolę w polityce europejskiej państw.

Celem niniejszego rozdziału jest dokonanie zasadniczo abstrakcyjnej (a tylko częściowo konkretnej: odnoszącej się do przykładu Polski) analizy zasadności wzmacniania organów parlamentarnych w polityce europejskiej państwa poprzez ich udział w decydowaniu na poziomie UE. Zasadniczą myślą pozostaje stwierdzenie, według którego państwowe organy ustawodawcze nie są odpowiednio przygotowane do aktywnego uczestnictwa w tworzeniu prawa UE, a dążenie do ich wzmocnienia może wywrzeć negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu decyzyjnego Unii. W pierwszej części rozdziału omówiona zostanie pozycja parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji w UE, która wynika z polizbońskich przepisów traktatowych. W drugiej części przedstawiona zostanie ogólna analiza działań Sejmu RP w zakresie spraw związanych z członkostwem Polski w UE, przy czym w sposób wyraźny wyróżnione zostaną dwa okresy wyznaczone wejściem w życie traktatu z Lizbony. W części trzeciej analizie poddane zostaną najczęściej pojawiające się propozycje reorganizacji systemu decyzyjnego UE w kierunku wzmocnienia roli parlamentów narodowych. Zaprezentowana tu argumentacja idzie w kierunku przeciwnym do dominujących w polskiej literaturze poglądów o pozytywach wynikających z takiego wzmocnienia (por.: Szczerski, 2017, s. 230–231; Jaskulski, 2017, s. 62–63; Czachór, w niniejszym tomie).

2. PARLAMENTY NARODOWE W SYSTEMIE DECYZYJNYM UE *DE LEGE LATA*

W stanie prawnym wyznaczonym przez traktat z Lizbony (obowiązujący od 1 grudnia 2009 roku) pozycja parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji na poziomie Unii Europejskiej posiada pięć uwarunkowań (Tosiek, 2016). Pierwszym z nich jest istnienie w prawie pierwotnym UE zasady pomocniczości (art. 5 TUE), według której „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”. Według tego samego przepisu nad przestrzeganiem zasady pomocniczości czuwają parlamenty narodowe.

Drugim uwarunkowaniem jest przepis art. 10 TUE, według którego „podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska”, przy czym obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim, państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej i Radzie UE, a szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami.

Trzecie uwarunkowanie stanowią rozbudowane przepisy art. 12 TUE, w którym stwierdza się, że parlamenty narodowe przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii na sześć sposobów: a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów ustawodawczych UE; b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości; c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie; d) uczestnicząc w procedurach zmiany traktatów; e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii; f) uczestnicząc we współpracy między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim.

Czwartym uwarunkowaniem jest obowiązywanie wiążącego prawnie *Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*. Zawiera on przepisy na temat wymiany informacji między instytucjami UE a parlamentami narodowymi oraz współpracy międzyparlamentarnej (*Protokół*, 2016a). Dotyczą one: a) przekazywania parlamentom dokumentów konsultacyjnych Komisji, rocznego programu prac legislacyjnych oraz wszelkich innych dokumentów dotyczących planowania legislacyjnego lub strategii politycznej; b) przekazywania parlamentom projektów aktów ustawodawczych kierowanych do Parlamentu Europejskiego i Rady UE; c) możliwości przesyłania przez parlamenty narodowe przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji uzasadnionych opinii na temat zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości; d) terminów określonych dla wyżej wskazanych czynności; e) obowiązku przekazywania parlamentom narodowym przez Trybunał Obrachunkowy sprawozdania rocznego; f) zadań konferencji organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach Unii (może ona przedkładać wszelkie uwagi pod rozprawę Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji, wspiera wymianę informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, a także może organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy).

Piątym i najważniejszym uwarunkowaniem jest istnienie *Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*. Główną rolę odgrywają w nim dwa mechanizmy wpływu parlamentów narodowych na procesy legislacyjne w Unii Europejskiej (*Protokół*, 2016b). W obydwu przypadkach każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami rozdzielonymi w zależności od systemu parlamentarnego (w dwuizbowym systemie parlamentarnym każda z izb dysponuje jednym głosem). Pierwszym z nich jest tzw. mechanizm „żółtej kartki”, według którego w przypadku, gdy uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym, projekt zostaje poddany ponownej analizie (próg ten wynosi jedną czwartą w przypadku projektu aktu ustawodawczego dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przedłożonego na podstawie art. 76 TUE). Po ponownej analizie podmiot inicjujący proces legislacyjny może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, a decyzja ta musi być uzasadniona. Drugim jest tzw. mechanizm „pomarańczowej kartki” polegający na tym, że jeżeli w ramach zwykłej procedury ustawodawczej uzasadnione opinie o niezgodności wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym, wniosek zostaje poddany ponownej analizie. Po ponownej analizie Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. Jeżeli jednak Komisja postanowi podtrzymać wniosek, powinna przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości. Wspomniana uzasadniona opinia, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych, powinny zostać przekazane prawodawcy Unii w celu ich wzięcia pod uwagę w ramach procedury ustawodawczej. Przed zakończeniem pierwszego czytania prawodawca (Parlament Europejski i Rada UE) rozważa zgodność wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości, biorąc w szczególności pod uwagę powody podane i podzielane przez większość parlamentów narodowych, jak również uzasadnioną opinię Komisji. Jeżeli większością głosów wynoszącą 55% członków Rady UE lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim prawodawca stwierdzi, że jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, wniosek ustawodawczy nie będzie dalej analizowany. Kolejne uprawnienie parlamentów narodowych wynika z zawartego w omawianym protokole przepisu, według którego Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w zakresie skarg w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy zasady pomocniczości, przekazanych przez państwo członkowskie zgodnie z jego porządkiem prawnym w imieniu parlamentu narodowego lub jego izby.

Obowiązujące od 1 grudnia 2009 roku przepisy są wyrazem uwzględnienia przez ustrojodawcę europejskiego pewnej roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji przez instytucje Unii Europejskiej. Jednocześnie trudno znaleźć w tych przepisach jakąkolwiek tendencję do traktowania parlamentów narodowych jako składników systemu instytucjonalnego UE. Pozostają one bowiem legislatywami narodowymi, które należą do innego (państwowego) systemu prawnego i politycznego, a zatem nie mogą odgrywać istotnej bezpośredniej roli w decydowaniu politycznym w zautonomizowanym systemie integracyjnym. W tej sytuacji należy założyć, że także praktyka polityczna nie powinna polegać na wzmożonej aktywności parlamentów w polityce europejskiej państw.

3. SEJM RP W SYSTEMIE DECYZYJNYM UE – OGÓLNA ANALIZA AKTYWNOŚCI

Przykład aktywności Sejmu RP w latach 2004–2014 wydaje się potwierdzać hipotezę o ograniczonym włączeniu legislatyw narodowych do procesów podejmowania decyzji na poziomie Unii Europejskiej. Słaba pozycja Sejmu w kształtowaniu polityki europejskiej Polski nie musi być jednak wyrazem braku zainteresowania posłów tą problematyką. Może ona bowiem także wynikać z przyjętych w Polsce rozwiązań instytucjonalnych, czyli tzw. ustaw kooperacyjnych (Ustawa, 2004; Ustawa, 2010) omówionych w innych fragmentach niniejszej książki.

Wybrane dane Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Sejmu RP wskazują na pewne zainteresowanie Sejmu RP sprawami europejskimi, ale ich przegląd nie pozwala na uznanie niższej izby polskiego parlamentu za organ silnie włączony w prawodawstwo europejskie i politykę europejską. Należy podkreślić, że poniższa analiza nie odnosi się do aktywności Sejmu w sferze kontaktów międzyparlamentarnych i aktywności ustawodawczej w zakresie wykonywania prawa UE, ponieważ działania te nie mają bezpośredniego przełożenia na proces legislacyjny na poziomie Unii. Wybrano zaś cztery podstawowe wskaźniki w postaci: a) liczby debat plenarnych na tematy europejskie; b) liczby uchwał przyjętych przez Sejm w sprawach europejskich; c) liczby uzasadnionych opinii w sprawie naruszenia zasady pomocniczości; d) liczby opinii przesłanych w ramach tzw. dialogu politycznego.

Według danych sejmowych (*Debaty*) w okresie po wejściu w życie traktatu z Lizbony do końca 2014 roku łączna liczba debat plenarnych na tematy związane z polityką europejską (pierwszy wskaźnik) wyniosła 51, co dawało wskaźnik 10,03 debaty na rok (zob. tabela 1). W ostatnim miesiącu 2009 roku nie odbyła się żadna debata, a w 2010 roku odbyło się ich 12. Dotyczyły one: a) wstępnych priorytetów i programu prezydencji Polski; b) przygotowań Polski do przejęcia prezydencji; c) tzw. ustawy kooperacyjnej (sześciokrotnie); d) projektu ustawy o zasadach postępowania organów i przedstawicieli Polski w niektórych sprawach związanych z członkostwem w UE; e) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Szwecji; f) założeń polskiej polityki zagranicznej; g) rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udziale Polski w Systemie Informacyjnym Schengen.

W 2011 roku – pomimo, a być może z uwagi na sprawowanie przez Polskę prezydencji w Radzie UE – debat było tylko 5. Odnosiły się one do: a) przyszłości Unii Europejskiej; b) priorytetów prezydencji Polski; c) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Belgii; d) założeń polskiej polityki zagranicznej; e) rządowego projektu ustawy o ratyfikacji tzw. protokołu hiszpańskiego. W 2012 roku odbyło się 15 debat. Ich tematyka dotyczyła: a) stanu negocjacji pakietu legislacyjnego dotyczącego wspólnej polityki rolnej; b) realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich; c) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Danii; d) informacji Prezesa Rady Ministrów na temat polityki europejskiej; e) pakietu klimatyczno-energetycznego; f) Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego; g) rządowego projektu ustawy o ratyfikacji traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE; h) poselskiego projektu uchwały w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE; i) dopłat bezpośrednich w ramach wspólnej polityki rolnej; j) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Polski; k) rządowego projektu ustawy o ratyfikacji decyzji Rady Europej-

skiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE; l) poselskiego projektu uchwały w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE; m) założeń polskiej polityki zagranicznej; n) polskiego weta dotyczącego planów redukcji emisji dwutlenku węgla; o) podsumowania prezydencji Polski.

W 2013 roku debat plenarnych na tematy europejskie było 12. Odnosiły się one do: a) przebiegu i rezultatów szczytu Partnerstwa Wschodniego; b) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Irlandii (dwukrotnie); c) podziału środków na politykę spójności; d) propozycji podziału funduszy europejskich na programy operacyjne; e) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Cypru (dwukrotnie); f) rządowego projektu ustawy o ratyfikacji tzw. protokołu irlandzkiego; g) założeń polskiej polityki zagranicznej; h) wyników negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych; i) rządowego projektu ustawy o ratyfikacji tzw. paktu fiskalnego; j) wstrzymania przez Komisję Europejską wypłaty funduszy na niektóre projekty drogowe. W 2014 roku przeprowadzono zaś 7 debat plenarnych związanych z polityką europejską. Dotyczyły one następujących zagadnień: a) nowych ram polityki klimatyczno-energetycznej UE; b) zadań polskiej polityki zagranicznej; c) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Grecji; d) założeń polskiej polityki zagranicznej; e) projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich; f) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Litwy (dwukrotnie).

Tabela 1

Liczba debat plenarnych na tematy związane z polityką europejską po wejściu w życie traktatu z Lizbony (do końca 2014 roku)

Rok	Liczba debat
2010	12
2011	5
2012	15
2013	12
2014	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Debaty Sejmu w sprawach UE, VII kadencja, VI kadencja, V kadencja, IV kadencja*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Sejm RP, <http://oide.sejm.gov.pl/oide/>, 11.11.2017.

Ogólna analiza powyższych danych pozwala stwierdzić, że wejście w życie traktatu z Lizbony (które oznaczało wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych) nie przyczyniło się do istotnego wzrostu liczby debat na tematy europejskie. Należy bowiem zauważyć, że wcześniej debaty na tematy europejskie odbywały się niemalże równie często (zob. tabela 2). W okresie od wejścia Polski do UE do wejścia w życie traktatu z Lizbony przeprowadzono łącznie również 51 debat, co daje średnią wynoszącą 9,13 debaty na rok (*Debaty*).

Tabela 2

Liczba debat plenarnych na tematy związane z polityką europejską przed wejściem w życie traktatu z Lizbony (od 1 maja 2004 roku)

Rok	Liczba debat
1	2
2004	14
2005	6

1	2
2006	7
2007	5
2008	11
2009	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Debaty Sejmu w sprawach UE, VII kadencja, VI kadencja, V kadencja, IV kadencja*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Sejm RP, <http://oide.sejm.gov.pl/oide/>, 11.11.2017.

Drugim wskaźnikiem aktywności Sejmu jest liczba jego uchwał w sprawach europejskich. Po wejściu w życie traktatu z Lizbony do końca 2014 roku Sejm podjął ich łącznie 25 uchwał (*Uchwały*), co dawało średnią na poziomie 4,92 na rok (zob. tabela 3). Jednocześnie uchwały w sprawach polityki europejskiej stanowiły jedynie 6,7% wszystkich 375 uchwał przyjętych we wskazanym okresie przez Sejm (*Prace*). Uchwały dotyczące spraw UE dotyczyły: a) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Grecji; b) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Litwy; c) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Irlandii; d) uznania projektu rozporządzenia ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów za niezgodny z zasadą pomocniczości; e) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Cypru; f) uznania projektu dyrektywy w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek za niezgodny z zasadą pomocniczości; g) negocjacji wieloletnich ram finansowych UE; h) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Danii; i) racjonalnego wdrażania polityki klimatycznej; j) uznania projektu dyrektywy w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi za niezgodny z zasadą pomocniczości; k) uznania projektu rozporządzenia w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych za niezgodny z zasadą pomocniczości; l) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Polski; m) uznania projektu rozporządzenia w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług za niezgodny z zasadą pomocniczości; n) wsparcia Rządu RP i wezwania Parlamentu Europejskiego do aktywnego działania na rzecz uproszczenia wspólnej polityki rolnej; o) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Węgier; p) uznania projektu rozporządzenia w sprawie jurysdykcji w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich za niezgodny z zasadą pomocniczości; r) uznania projektu dyrektywy w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych za niezgodny z zasadą pomocniczości; s) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Belgii; t) uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku; u) uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia w odniesieniu do norm handlowych; v) uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka; w) uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych zasad dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników; x) uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich; y) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Hiszpanii; z) udziału Polski w pracach UE podczas prezydencji Szwecji.

Tabela 3

Liczba uchwał Sejmu RP w sprawach związanych z polityką europejską po wejściu w życie traktatu z Lizbony (do końca 2014 roku)

Rok	Liczba uchwał
2009	0
2010	4
2011	7
2012	8
2013	4
2014	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Uchwały Sejmu w sprawach UE, VII kadencja, VI kadencja, V kadencja, IV kadencja*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Sejm RP, <http://oide.sejm.gov.pl/oide/>, 11.11.2017.

Dla porównania należy dodać, że łączna liczba uchwał w sprawach europejskich w okresie od wejścia Polski do UE do wejścia w życie traktatu z Lizbony wyniosła 17 (*Uchwały*), co daje średnią w wysokości 3,04 uchwały na rok (zob. tabela 4) i wynik 3,8% wszystkich 451 uchwał przyjętych przez Sejm w tym okresie (*Prace*). W zakresie uchwał zauważalna jest zatem większa niż w przypadku debat tendencja wzrostowa, ale nie jest ona raczej istotna jakościowo. Liczba debat i uchwał wiązała się bowiem głównie z bieżącą sytuacją polityczną, a w znacznie mniejszym stopniu z kalendarzem prac legislacyjnych Unii. Zmiany traktatowe wzmocniające potencjalnie pozycję Sejmu pozostały zatem bez bardzo istotnego wpływu na jego aktywność w sprawach europejskich, a znaczna część debat i uchwał wynikała z obowiązków informacyjnych nałożonych na rząd na mocy tzw. ustawy kooperacyjnej (Ustawa, 2010; Ustawa, 2004).

Tabela 4

Liczba uchwał Sejmu RP w sprawach związanych z polityką europejską przed wejściem w życie traktatu z Lizbony (od 1 maja 2004 roku)

Rok	Liczba uchwał
2004	0
2005	0
2006	5
2007	5
2008	3
2009	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Uchwały Sejmu w sprawach UE, VII kadencja, VI kadencja, V kadencja, IV kadencja*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Sejm RP, <http://oide.sejm.gov.pl/oide/>, 11.11.2017.

Trzecim wskaźnikiem aktywności Sejmu jest korzystanie przez niższą izbę polskiego parlamentu z możliwości przyjmowania uzasadnionych opinii w sprawie naruszenia zasady pomocniczości (*Statystyka*). Ich łączna liczba wyniosła 12 (w okresie od wejścia w życie nowego traktatu do końca 2014 roku), co dało średnią na poziomie 2,36 na rok. Należy podkreślić, że tylko w jednym przypadku głos Polski przyczynił się do umożliwienia skorzystania przez grupę parlamentów narodowych z mechanizmu „żółtej kartki” (*Procedura*).

Czwartym wskaźnikiem są opinie w ramach dialogu politycznego: w tym samym okresie sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej przesłała Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie 11 takich opinii (*Statystyka*), co dało średnią 2,16 na rok. Dotyczyły one: a) dyrektywy w zakresie integracji rejestrów centralnych, rejestrów handlowych i rejestrów spółek; b) dyrektywy w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej; c) rozporządzenia w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowych transportu pasażerskiego; d) dyrektywy w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego; e) dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei; f) komunikatu Komisji zatytułowanego „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Koordynacja *ex-ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej”; g) dyrektywy w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń oraz dyrektywy w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczenia atmosferycznego; h) rozporządzenia ustanawiającego zakaz połowów z użyciem pławnic; i) wspólnego komunikatu zatytułowanego „Polityka sąsiedztwa na rozdrożu. Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2013 roku”; j) komunikatu Komisji pt. „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”; k) komunikatu Komisji pt. „Europejska strategia bezpieczeństwa energetycznego”.

Przegląd aktywności Sejmu RP w sprawach europejskich (ograniczony do omówionych wyżej czterech wskaźników) każe stwierdzić, że polityka europejska odgrywa w tej izbie niewielką rolę. Pogłębiona analiza przyczyn takiego stanu (Dudzić, 2017, s. 50–51; Skrzyńska, 2017, s. 130–134) pozwala wnioskować, że główną rolę odgrywają tu następujące czynniki: a) duża liczba informacji przekazywanych Sejmowi przez instytucje UE; b) brak zasobów administracyjnych umożliwiających analizę tej dokumentacji; c) obciążenie sprawami europejskimi w zasadzie tylko jednej komisji merytorycznej; d) brak zainteresowania posłów sprawami europejskimi; e) brak przeświadczenia o realnym wpływie Sejmu na legislację europejską.

Warto podkreślić, że podobne doświadczenia dotyczą większości parlamentów narodowych (por.: Auel, Christiansen, 2015, s. 273–275; Christiansen, Högenauer, Neuhold, 2012, s. 16–17), choć jednocześnie występują między nimi istotne różnice w zakresie zaangażowania w sprawy europejskie w konkretnych przypadkach. W opracowaniu przeglądowym przygotowanym przez ekspertów z Uniwersytetu w Kolonii (Hoppe, Wessels, 2016), bazującym na badaniach empirycznych, zaprezentowano typologię parlamentów na podstawie roli, jaką odgrywają w sprawowaniu kontroli nad aktywnością rządów przed posiedzeniami Rady Europejskiej. Wyróżniono siedem następujących typów legislatyw (typologia obejmuje większość państw członkowskich UE): a) parlamenty nieaktywne, sprawujące ograniczoną kontrolę nad rządami (*limited control*) – Luksemburg, Rumunia, Węgry; b) parlamenty, w których kontrola *ex ante* jest elementem rutynowej działalności komisji zajmujących się sprawami europejskimi („*Europe as usual*”) – Czechy, Estonia, Łotwa, Polska, Słowacja, Włochy; c) parlamenty, w których komisje zajmujące się sprawami europejskimi dokonują zarówno kontroli *ex ante*, jak i *ex post* („*expert approach*”) – Belgia, Finlandia, Litwa, Słowenia; d) parlamenty, w których kontrola *ex ante* i *ex post* dokonuje się podczas publicznych otwartych debat (*public forum*) – Irlandia; e) parlamenty, które dokonują przede wszystkim kontroli *ex post* podczas debat plenarnych („*government accountability approach*”) – Bułgaria, Hiszpania, Malta, Zjednoczone Królestwo; f) parlamenty, któ-

re dokonują przede wszystkim kontroli *ex ante* na forum plenarnym („*policy maker approach*”) – Niemcy; g) parlamenty aktywne, w których stosuje się *ex ante* i *ex post* wszystkie wyżej wymienione aktywne metody („*full Europeanization*”) – Dania.

Z przywołanej typologii wynika, że praktyka Sejmu w zakresie kontroli nad rządem nie odbiega jakościowo od praktyki zdecydowanej większości parlamentów innych państw członkowskich. W zakresie nadzoru parlamenty narodowe są zazwyczaj biernymi podmiotami polityki europejskiej lub nawet w ogóle nie włączają się w tę aktywność. Można zatem domniemywać, że wymagające jeszcze większych nakładów pracy bezpośrednie włączenie parlamentów do procesu legislacyjnego na poziomie UE nie spotka się z ich szczególnym zainteresowaniem. W tej sytuacji propozycje dalszego wzmocnienia pozycji legislatyw narodowych w systemie decyzyjnym Unii wydają się nie mieć podstaw faktycznych, a ich ewentualna realizacja może negatywnie wpłynąć na równowagę instytucjonalną w ramach całego systemu integracyjnego.

4. PARLAMENTY NARODOWE W SYSTEMIE DECYZYJNYM UE – POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Wyrażną tendencją polityczną reform traktowych po wejściu w życie Traktatu o Unii Europejskiej jest dążenie do wzmocnienia roli parlamentów narodowych w systemie decyzyjnym UE. Trend ten znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w konkretnych propozycjach legislacyjnych, jak i na poziomie dyskusji ekspercko-akademickiej. Paradoksalnie postulat ten jest specyficznym łącznikiem między propagatorami idei federalistycznej i idei suwerennościowej. W pierwszym przypadku wzmocnienie legislatyw wyraża chęć stworzenia systemu *protofederalnego* (Jančić, 2012, s. 232–233), a w drugim – chęć powrotu części uprawnień decyzyjnych do państw (Szczerski, 2017, s. 235).

Najbardziej rozwiniętą propozycję legislacyjną przedstawioną po 2009 roku zawierały wprowadzone do *Nowego porozumienia dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej* przepisy przewidujące wprowadzenie tzw. mechanizmu „czerwonej kartki” (*Decyzja*). Wyniki referendum brytyjskiego z 23 czerwca 2016 roku powodują, że mechanizm ten nie wszedł w życie, ale zapewne będzie on nadal poważnie rozważany podczas negocjacji dotyczących reformy Unii. Polegać on miałby na tym, że w przypadku, gdy uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu ustawodawczego Unii z zasadą pomocniczości, przesłane przez parlamenty narodowe w ciągu dwunastu tygodni od przekazania im takiego projektu, stanowią ponad 55% głosów przyznanych parlamentom narodowym, prezydencja Rady UE włączy taki punkt do porządku obrad w celu przeprowadzenia kompleksowej dyskusji nad tymi opiniami oraz konsekwencjami, jakie z nich wynikają. W wyniku takich dyskusji i przy poszanowaniu wymogów proceduralnych wynikających z traktatów przedstawiciele państw członkowskich działający w charakterze członków Rady UE nie będą dalej rozpatrywać danego projektu aktu ustawodawczego, chyba że projekt zostanie zmieniony w sposób, który uwzględni obawy wyrażone w uzasadnionych opiniach.

W obszarze dyskusji ekspercko-akademickiej wachlarz proponowanych rozwiązań instytucjonalnych jest jednak znacznie szerszy (Tosiek, 2016). Punktem wyjścia jest tu prezentacja argumentów uzasadniających konieczność wzmocnienia roli legislatyw.

Siedem takich argumentów przedstawia Barrett (2013, s. 243–245). Można je ująć następująco: a) funkcją parlamentu narodowego jest sprawowanie w imieniu elektoratu kontroli nad rządem, przy czym dotyczy to także polityki europejskiej; b) wzmocnienie uprawnień kontrolnych ma rekompensować przesunięcie realnej władzy z legislatyw do egzekutyw narodowych; c) silniejsza rola parlamentów narodowych może paradoksalnie wzmocnić pozycję rządów na arenie europejskiej, ponieważ prezentowane tam argumenty są wynikiem szerokiej debaty na temat potrzeb elektoratu; d) parlamenty narodowe posiadają większą od Parlamentu Europejskiego legitymację demokratyczną, co wynika z niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego i ograniczonego zainteresowania wyborców jego działalnością; e) traktatowe oparcie działalności Unii na zasadzie demokracji przedstawicielskiej wymaga wzmocnienia roli parlamentów; f) wzmocnienie roli parlamentów narodowych stanowi wartość dodaną w obszarze prawa obywateli do uczestnictwa w życiu demokratycznym poprzez przybliżanie zagadnień europejskich obywatelom, a przez to poprawę w zakresie transparencji i akceptacji decyzji podejmowanych na poziomie UE; g) wzmocnienie roli parlamentów narodowych ma także uzasadnienie pragmatyczne, ponieważ kontrola *ex ante* sprawowana przez parlamenty ułatwia późniejszą implementację prawa UE w państwach członkowskich.

Konkretne instytucjonalne sposoby wzmocnienia roli parlamentów narodowych w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej obejmują co najmniej kilkanaście rozwiązań. W jednym ze sprawozdań Komisji ds. Unii Europejskiej brytyjskiej Izby Lordów (*The Role*, s. 16) przewidziano cztery takie sposoby, przy czym żaden z nich nie wymaga wprowadzania głębokich reform traktatowych. Pierwszym sposobem jest doprowadzenie do silniejszego udziału parlamentów narodowych we wczesnym etapie procedury legislacyjnej poprzez włączenie ich do opracowywania projektów aktów prawnych i instrumentów politycznych. Ma to miejsce jeszcze przed przedstawieniem przez Komisję Europejską formalnych komunikatów lub wniosków legislacyjnych. Drugi sposób polegać ma na zobowiązaniu Komisji do ujawniania wpływu parlamentów narodowych na kreowanie ostatecznie przyjmowanych rozwiązań prawnych i politycznych. Środkami miałyby tu być: a) identyfikacja wkładu legislatyw w sprawozdaniach na temat obowiązków konsultacyjnych Komisji i komunikatach w sprawie konkretnych polityk; b) udzielanie szybkich odpowiedzi na opinie parlamentów w ramach ogólnego dialogu politycznego; c) włączenie do rocznych sprawozdań z funkcjonowania Unii informacji o wkładzie parlamentów w legislację UE. Trzeci sposób polegałby na wprowadzeniu zasady obowiązkowych konsultacji członków Komisji oraz jej wyższych urzędników z komisjami merytorycznymi parlamentów narodowych. Wymagałoby to przeprowadzania częstych wizyt urzędników europejskich w państwach członkowskich i wyższych nakładów finansowych związanych z procedurami decyzyjnymi. Czwarty sposób opierać miałby się na wprowadzeniu procedury pozwalającej grupie parlamentów narodowych na składanie wniosków w sprawie poszczególnych polityk oraz wniosków legislacyjnych (tzw. „zielona kartka”). Mechanizm ten jest już pilotażowo stosowany, choć nie posiada jednoznacznej podstawy prawnej (*Zielona*).

W dalszej części sprawozdania komisji (*The Role*, s. 33) wskazano na konkretne sposoby pogłębienia współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Oparte są one na wymianie informacji i wspólnej dyskusji o kluczowych

problemach politycznych i prawnych. Do sposobów tych należą: a) wprowadzenie bardziej bezpośredniego kontaktu między komisjami merytorycznymi parlamentów narodowych a ich odpowiednikami w Parlamencie Europejskim; b) umożliwienie parlamentom narodowym lub ich komisjom bezpośredniego kontaktu z właściwym sprawozdawcą komisji Parlamentu Europejskiego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla parlamentów narodowych; c) wprowadzenie zasady, według której sprawozdawcy komisji Parlamentu Europejskiego odbywają regularne spotkania z członkami parlamentów narodowych; d) ułatwienie kontaktu między komisjami parlamentów narodowych a ich odpowiednikami w Parlamencie Europejskim poprzez wideokonferencje; e) włączenie do sprawozdań przygotowywanych przez komisje Parlamentu Europejskiego przeglądu komentarzy zgłaszanych przez parlamenty narodowe.

Podobne propozycje sposobów wzmocnienia roli parlamentów narodowych zaprezentowała autorka raportu organizacji *Centre for European Reform* (Gostyńska-Jakubowska, 2016, s. 1). Wśród jej propozycji znaleźć można: a) natężenie rutynowej współpracy między posłami do parlamentów narodowych a posłami do Parlamentu Europejskiego; b) umożliwienie powstawania wspólnych inicjatyw posłów do parlamentów narodowych i posłów do Parlamentu Europejskiego mających na celu składanie wniosków formalnych do Komisji Europejskiej; c) wprowadzenie zmiany traktatowej w postaci uprawnienia grupy parlamentów narodowych do składania formalnych inicjatyw zobowiązujących Komisję Europejską do rozważenia skorzystania z inicjatywy prawodawczej (wspomniana już „zielona kartka”); d) poprawę jakości pracy Konferencji Komisji do Spraw Unii Europejskiej (COSAC) mającą na celu regularną dyskusję nad programem Komisji Europejskiej i ciągłą aktualizację wiedzy członków parlamentów narodowych; e) ułatwienie interakcji między posłami do parlamentów narodowych a posłami do Parlamentu Europejskiego poprzez skłanianie ich do aktywności merytorycznej, a nie ideologicznej; f) przeprowadzanie wideokonferencji umożliwiających kontakt między posłami do parlamentów narodowych a posłami do Parlamentu Europejskiego bez konieczności przemieszczania się na duże odległości; g) poprawę w zakresie przejrzystości współpracy międzyparlamentarnej poprzez rozpowszechnianie informacji o zasadach i celach tej współpracy; h) wzmocnienie pozycji sekretariatu Konferencji Komisji do Spraw Unii Europejskiej (COSAC) poprzez zatrudnienie większej liczby osób do obsługi współpracy międzyparlamentarnej.

Dalsze uzupełnienie tej listy zasugerowano w jednym z dokumentów przygotowanych przez instytut *Chatham House* (Hardy i in., 2014, s. 7). Stwierdzono w nim, że posłowie do Parlamentu Europejskiego powinni nie tylko uczestniczyć w posiedzeniach, ale być może także być członkami komisji merytorycznych parlamentów narodowych odpowiadających ich specjalizacji. Powinno to przyczyniać się do pogłębiania wymiany informacji i zasobów między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi.

Obok wskazanych wyżej sugestii niewymagających istotnych (lub nawet żadnych) zmian traktatowych, pojawiają się także propozycje dotyczące powołania do życia nowych instytucji wchodzących w skład systemu instytucjonalnego UE. W swojej istocie propozycje te mogą być postrzegane jako wyraz tendencji federalistycznych, co nie jest możliwe bez wprowadzenia poważnych zmian w prawie pierwotnym. Zalewska i Gstrein (2013, s. 21–24) prezentują trzy alternatywne formy wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych.

Pierwszą z nich byłoby powołanie do życia nowego organu ponadnarodowego korzystającego z już istniejących wzorców aktywności. Mógłby on nosić nazwę „komitetu legislatorów narodowych” lub Rady Stanu (*Conseil d'État*) i składałby się z parlamentarzystów reprezentujących legislatury państw członkowskich. Otrzymałby on uprawnienie do wydawania oświadczeń *ex ante* w nowej procedurze konsultacji w sprawie konkretnego aktu prawnego. W swojej istocie nowy organ miałby pozycję podobną lub nieco silniejszą niż obecnie funkcjonujące organy doradcze Unii (Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów).

Drugą formą byłoby wprowadzenie całkowicie nowego typu gremium o charakterze *quasi*-sądowym. Parlamente narodowe mogłyby stworzyć wspólny „trybunał pomocniczości” (*subsidiarity tribunal*) uprawniony do kontroli legislacji europejskiej *ex post*. Posiadałby on kompetencje do decydowania o zgodności aktów prawnych UE z zasadą pomocniczości. Członkowie nowego organu sądowego nie wywodziliby się bezpośrednio z parlamentów narodowych, ale byłiby przez nie mianowani. Kandydaci musieliby przy tym spełniać istotne wymogi obiektywne (np. niezależności).

Trzecią formą wskazaną przez przywołanych autorów byłoby bezpośrednie włączenie parlamentów narodowych do istniejącego aktualnie „trójkąta decyzyjnego” (Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji). Jedną z możliwości byłoby stworzenie drugiej federalnej izby Parlamentu Europejskiego składającej się z przedstawicieli parlamentów narodowych. Izba ta stanowiłaby równowagę dla Parlamentu Europejskiego, którego posłowie obecnie reprezentują „wszystkich Europejczyków”, a nie „Europę różnych narodów”. Kompetencje nowej izby byłyby podobne do izb reprezentujących regiony w państwach federalnych. W celu uniknięcia przekształcenia systemu politycznego UE w „superpaństwo” nowa izba musiałby jednak opierać swoje decyzje na zasadach międzyrządowych (np. „jedno państwo – jeden głos”). Innym wariantem byłoby całkowicie bezpośrednie włączenie parlamentów narodowych do procesu tworzenia prawa UE. W niektórych obszarach decyzyjnych legislatury narodowe uzyskałyby prawo do wyłączenia się (*opting out*) z implementacji decyzji podjętych na poziomie Unii.

Uzupełniając wskazane trzy propozycje warto zauważyć, że potencjalnie istnieje także czwarta opcja zmiany formy instytucjonalnej, która mogłaby polegać na powrocie do rozwiązań obowiązujących przed 1979 rokiem, czyli na przekształceniu Parlamentu Europejskiego ponownie w klasyczny organ międzyparlamentarny. Składałby się on wówczas z przedstawicieli parlamentów narodowych delegowanych na konkretne posiedzenia przez odpowiednie izby, a tym samym stałby się forum podobnym do zgromadzeń międzyparlamentarnych funkcjonujących w wielu organizacjach międzynarodowych. Rozwiązanie takie posiadałoby jednak szereg wad. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: a) częściowo pozorny charakter zmiany – miejsca byłyby bowiem nadal rozdzielone między państwa członkowskie, a funkcję posła sprawowałby członkowie parlamentów narodowych reprezentujący różne opcje polityczne (jedyną różnicą w stosunku do stanu obecnego byłby czas ich wyboru przez obywateli); b) obniżenie poziomu merytorycznego członków Parlamentu Europejskiego – jego członkowie sprawowałby bowiem mandat podwójny i musieliby dzielić swoją aktywność między Parlament Europejski a parlamenty narodowe; c) zjawisko polegające na dublowaniu funkcji Rady UE – delegacje narodowe w Parlamencie Europejskim głosowałyby podobnie do swoich rządów, ponieważ dominowałby w nich przedstawiciele

le ugrupowań rządowych; d) możliwość pojawienia się w dłuższym okresie transferu lojalności członków parlamentów narodowych delegowanych do Parlamentu Europejskiego – rozwiązaniem byłaby tu częsta rotacja tych osób, która jednak przyczyniłaby się do obniżenia poziomu merytorycznego Parlamentu Europejskiego.

Należy zatem podkreślić, że w debacie na temat wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych istotną rolę odgrywa argumentacja przeciwników tej tendencji. Barrett (2013, s. 246–261) prezentuje siedem przeciwwskazań w tym zakresie. Bazując one na następujących stwierdzeniach: a) wzrost roli parlamentów narodowych może prowadzić do zwiększenia polaryzacji politycznej i wzmocnienia międzyrządowego charakteru interakcji wewnątrz Unii, a także zmniejszenia wydajności systemu decyzyjnego; b) wzmocnienie parlamentów może *de facto* doprowadzić do wzmocnienia egzekutyw narodowych; c) parlament narodowy – z uwagi na tworzenie zaplecza dla rządu – jest zwykle postrzegany jako „forum”, a nie jako „aktor” (zwykle popiera on stanowisko rządowe), a zatem nie posiada umiejętności odgrywania ról autonomicznych; d) parlamenty narodowe poszczególnych państw członkowskich różnią się między sobą w istotnych sprawach, w tym w zakresie kompetencji; e) prowadzenie działań politycznych w UE ogranicza pole aktywności parlamentów narodowych poprzez oddalenie geograficzne i instytucjonalne od głównych ośrodków decyzyjnych oraz asymetrię informacyjną działającą na korzyść egzekutyw; f) efektywne korzystanie z uprawnień parlamentów narodowych na arenie europejskiej wymaga istnienia odpowiedniej równowagi między centralizacją (przekazaniem uprawnień wyłącznie członkom komisji do spraw UE) a otwartością procesów decyzyjnych (włączeniem do prac członków innych komisji parlamentarnych); g) efektywne korzystanie z uprawnień parlamentów narodowych na arenie europejskiej wymaga nieistniejącej dziś odpowiedniej (infra)struktury komunikacyjnej, administracyjnej i eksperckiej.

Dalszych pięć (choć częściowo zbieżnych w poprzednimi) argumentów prezentują Schout, Hoevenaars i Wiersma (2014, s. 4–6). Opierają się one na następujących cechach legislatyw narodowych: a) skoncentrowaniu aktywności na sprawach wewnątrzpaństwowych i braku bezpośredniego zainteresowania parlamentarzystów narodowych sprawami europejskimi; b) braku odpowiednich bodźców wzmacniających zainteresowanie parlamentarzystów narodowych zagadnieniami przekraczającymi granice ich państwa; c) występującym u parlamentarzystów narodowych braku możliwości poświęcenia odpowiedniej ilości czasu na sprawy europejskie; d) nieprzystosowaniu wewnętrznej struktury organizacyjnej parlamentów narodowych do aktywnego zaangażowania w sprawy europejskie, na co wskazuje nieefektywność dotychczasowych systemów włączania parlamentów narodowych do procesu decyzyjnego; e) niechęci przedstawicieli instytucji UE do pogłębionej współpracy z parlamentami narodowymi, ponieważ współpraca ta oznacza ograniczenie kompetencji tych instytucji.

Podobny sposób myślenia prezentują autorzy dokumentu przygotowanego przez grupę wpływowych organizacji pozarządowych (Stratulat i in., 2014, s. 7). Twierdzą oni, że parlamenty narodowe skupiają swoją energię na wewnątrzpaństwowej arenie politycznej, przyczyniając się do wzrostu wartości dodanej w obszarze demokracji. Ich podstawową rolę jest zatem sprawowanie kontroli nad rządami powiązane z komunikacją z elektoratem. Uzyskanie przez parlamenty narodowe dostępu do informacji, partycypacja w regulacji spraw europejskich czy sprzeciw wobec niektórych regulacji unijnych włącza problemy UE do debaty narodowej, ale odciąga parlamenty od ich

„naturalnych” obowiązków wewnątrzpaństwowych. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się zatem sprawowanie nadzoru na aktywnością narodowej władzy wykonawczej i wpływanie na kształt (lub nawet bezpośrednie kształtowanie) stanowisk rządowych przed ich prezentacją na poziomie Unii. Takie podejście wzmacnia legitymację demokratyczną zarówno na poziomie narodowym, jak i na poziomie UE, a jednocześnie wywiera pozytywny wpływ na wewnątrzpaństwową implementację aktów prawnych Unii. W ocenie autorów omawianego dokumentu mechanizmy kontrolne i mechanizmy wpływu są najbardziej rozbudowane w Danii, Finlandii i Niemczech. Ich wprowadzenie i rozbudowa wymagała jednak w tych państwach stworzenia efektywnego systemu administracyjnego, który wspomaga parlamentarzystów narodowych w zakresie dużej liczby dodatkowych obowiązków.

Warto podkreślić, że debata na temat wzmocnienia parlamentów narodowych jest *de facto* elementem dyskusji o roli państwa w systemie integracyjnym. Przykładem wpływu tej debaty na postrzeganie całego systemu jest analiza Jančiča (2012, s. 239–241), który – opierając się na poglądach wielu autorów – wyróżnia cztery postmodernistyczne podejścia w tym zakresie. Pierwszym z nich jest „pluralizm postnarodowy” będący alternatywą dla tradycyjnego konstytucjonalizmu opartego na układach hierarchicznych. Przewiduje się tu istnienie struktury heterarchicznej, w której interakcja różnych „warstw prawa” nie jest zdeterminowana jedną zasadą, ponieważ nie istnieje żaden wspólny prawny punkt odniesienia, a relacje są otwarte i zależą przede wszystkim od czynników politycznych. Drugim podejściem jest „konstytucjonalizm wielopoziomowy”, według którego „konstytucja europejska” składa się zarówno z konstytucji państw członkowskich, jak i prawa pierwotnego UE. W tym ujęciu parlamenty narodowe stają się „agencjami europejskimi”, ponieważ są jednocześnie niezbędnymi dla Unii „parlamentami europejskimi” odgrywającymi rolę komplementarną w stosunku do Parlamentu Europejskiego. Trzecim podejściem jest „konstytucjonalizm policentryczny” bazujący na wzajemnej niezależności instytucji UE i instytucji państw członkowskich z jednoczesnym tworzeniem przez te dwie grupy układu „kompozytowego”. Zakłada się tu likwidację granic między instytucjami UE a instytucjami państw członkowskich. Parlamenty narodowe swobodnie współpracowałyby z Parlamentem Europejskim jako jego bezpośrednie odpowiedniki. Czwartym podejściem jest „wielopoziomowe pole parlamentarne”, na którym Parlament Europejski i parlamenty narodowe dzielą ze sobą zadania związane z pełnieniem funkcji reprezentacji politycznej. Istotna jest tu percepcja ról, która uzależniona jest od zdolności mentalnych i nastawień aktorów uczestniczących w relacjach.

Nie sposób zatem oprzeć się wrażeniu, że ewentualne wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji na poziomie UE w sposób bezpośredni wpłynie na dwie konstytutywne cechy systemu integracyjnego i jego (pod) systemu decyzyjnego: równowagę instytucjonalną oraz deficyt demokratyczny (por.: Czachór, 2017, s. 31–33; Neyer, 2014, s. 130–135). Z punktu widzenia państw, które sprzeciwiają się wizji federalistycznej (por. Czaputowicz, 2017, s. 202–206), wpływ ten może być raczej negatywny. Legislatywy będą bowiem ograniczać swobodę prowadzenia polityki europejskiej przez egzekutywy, na czym ucierpi efektywność i wydajność systemu decyzyjnego UE. Poprawa „jakości demokratycznej” tego systemu będzie zaś mieć charakter fasadowy, ponieważ parlamenty narodowe nie dysponują odpowiednimi zasobami. Ostateczny bilans będzie zatem negatywny zarówno dla systemu UE (osła-

bień jego spójności instytucjonalnej), jak i systemów państwowych (osłabienie władzy ustawodawczej poprzez nałożenie na nią dodatkowych obowiązków).

5. ZAKOŃCZENIE. WNIOSKI

Poprzez udział w procesie podejmowania decyzji na poziomie UE parlamenty narodowe odgrywają bardzo ograniczoną (i niebezpośrednią) rolę w polityce europejskiej państw. Nawet po wejściu w życie traktatu z Lizbony rola ta ogranicza się do konieczności udzielania swoistej odpowiedzi na obowiązki informacyjne nałożone na instytucje UE oraz mechanizmów bazujących na procedurach określonych w dwóch protokołach załączonych do traktatów. Przykładem możliwości korzystania z tych uprawnień jest aktywność Sejmu RP, który nie wykazuje tendencji do bezpośredniego włączania się w prowadzenie polityki europejskiej. Liczba debat plenarnych, przyjętych uchwał oraz wykorzystanie instrumentów wynikających z przepisów traktatowych nie wskazują na duże zainteresowanie posłów sprawami europejskimi. Należy zatem stwierdzić, że niższa izba polskiego parlamentu nie odgrywa istotnej roli w polityce europejskiej państwa.

Większość propozycji dotyczących wzmocnienia roli parlamentów narodowych ogranicza się do doprecyzowania lub rozwinięcia obecnie obowiązujących sposobów ich współpracy z instytucjami UE, a propozycje idące dalej (polegające na powołaniu nowych form instytucjonalnych) mają nikłe szanse na realizację, ponieważ wymagałyby zmian traktatowych idących w kierunku federalistycznym. Problem roli parlamentów narodowych dotyczy zatem równowagi instytucjonalnej systemu integracyjnego, która nie polega na równouprawnieniu instytucji międzyrządowych i ponadnarodowych, lecz na uprzywilejowaniu (rządów) państw członkowskich. To właśnie one w wyniku istnienia pośrednich łańcuchów legitymizacyjnych są gwarantem demokratycznego charakteru Unii.

Rolą parlamentów narodowych nie jest bezpośrednio prowadzenie polityki europejskiej, która w wymiarze proceduralnym posiada więcej cech polityki zagranicznej niż wewnątrzpaństwowej. Praktyka wskazuje, że parlamenty nie są organizacyjnie przygotowane do zajmowania się szczegółowymi zagadnieniami związanymi z tworzeniem prawa UE, a tym bardziej do prowadzenia negocjacji międzynarodowych. Powinny się one zatem skupić na efektywnym sprawowaniu funkcji kontrolnej nad rządami jako podmiotami odpowiedzialnymi za politykę europejską.

Streszczenie

Celem niniejszego rozdziału jest dokonanie abstrakcyjnej analizy zasadności wzmocnienia organów parlamentarnych w polityce europejskiej państwa poprzez ich udział w decydowaniu na poziomie UE. Zasadniczą myślą jest stwierdzenie, że państwowe organy ustawodawcze nie są odpowiednio przygotowane do aktywnego uczestnictwa w tworzeniu prawa UE, a dążenie do wzmocnienia ich roli może wywrzeć negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu decyzyjnego Unii. Powinny się one zatem skupić na efektywnym sprawowaniu funkcji kontrolnej nad rządami jako podmiotami odpowiedzialnymi za politykę europejską. Przykładem praktycznym jest aktywność Sejmu RP, który nie wykazuje tendencji do bezpośredniego włączania się w prowadzenie polityki europejskiej Polski. Liczba debat plenarnych, przyjętych uchwał oraz wykorzystanie instrumentów wynikających z prze-

pisów traktatowych nie wskazują na duże zainteresowanie posłów sprawami europejskimi. Niższa izba polskiego parlamentu nie odgrywa zatem istotnej roli w polityce europejskiej państwa.

Słowa kluczowe: parlamenty narodowe, system decyzyjny UE, Sejm, władza wykonawcza

The Parliamentary Dimension of Poland's European Policy (2004–2014). An Attempt at an Abstract Critical Analysis

Summary

The purpose of this chapter is an abstract analysis of the merits of strengthening parliamentary bodies in state's European policy through their participation in decision making at the EU level. The essential thesis is the view that national legislative bodies are not properly prepared to actively participate in EU law-making, and striving to strengthen their role may have negative effects on the functioning of the decision-making system of the Union. They should therefore focus on the effective exercise of controlling the governments as entities responsible for European policy. An practical example is the activity of Polish Sejm that does not tend to have a direct involvement in Poland's European policy. The number of plenary debates, adopted resolutions and the use of instruments under the provisions of the treaties do not indicate a strong interest of parliamentarians in European matters. The lower chamber of Polish Parliament does not, therefore, plays a significant role in European policy.

Keywords: national parliaments, EU decision making system, Sejm, executive power

Rozdział XVIII.

SUKCESY I PORAŹKI POLITYKI EUROPEJSKIEJ POLSKI Z PERSPEKTYWY DZIAŁAŃ POLSKIEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. WSTĘP

Realizacja polityki europejskiej przez państwo członkowskie to temat obszerny, bo obejmujący kwestie dotyczące specyfiki działania systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, relacji państw członkowskich i Unii Europejskiej, funkcjonowania administracji publicznej w państwach UE, wreszcie wpływu polityki krajowej na realizację celów traktatowych przez państwa członkowskie.

Hipotezą niniejszej pracy jest założenie, iż w zastanych po okresie przedczłonkowskim warunkach administracyjnych realizacji polityki europejskiej, Polsce udało się pozytywnie zbilansować sukcesy i porażki w polityce europejskiej przez pierwsze 10 lat członkostwa, a reaktywność tej polityki wynikała z faktu, iż koncentrowano się w niej raczej na sprawność administracyjną niż na forsowanie priorytetów politycznych, co z kolei było związane ze wspólnotową wizją integracji, jaką Polska obrała w tym okresie (poza rządami PiS, LPR i Samoobrony w okresie 2005–2007). Zasadniczym celem badań jest analiza sukcesów i porażek polskiej polityki europejskiej z perspektywy polskich urzędników zaangażowanych w proces koordynacji polityki europejskiej w Polsce.

Zakres czasowy badania to lata 2004–2014. Wybór okresu, którego badanie dotyczy, jest uwarunkowany nie tylko założeniami projektu badawczego, w ramach którego zostało realizowane, ale także przekonaniem, iż dziesięcioletnie członkostwo Polski w UE pozwala na analizę polityki europejskiej w kontekście jej sukcesów i porażek w stopniu dającym wiarygodne rezultaty, a także umożliwiającym sformułowanie rekomendacji na ich podstawie. Okres przedczłonkowski, czyli przed 2004 r., również zostanie wzięty pod uwagę, jednakże wyłącznie jako kontekst dla analizy polskiej polityki europejskiej już po wstąpieniu naszego kraju do UE, w szczególności kontekst obejmujący uwarunkowanie zależności priorytetów członkostwa od wyników negocjacji akcesyjnych.

Metodologia niniejszego badania obejmuje podejście instytucjonalne jako dominujące w określaniu sukcesów i porażek polskiej polityki europejskiej, w szczególności chodzi o instytucjonalizm racjonalnego wyboru, historyczny i socjologiczny. Pozwalają one w największym stopniu przeanalizować zależność oraz wzajemne relacje instytucji zaangażowanych w politykę europejską Polski oraz uwarunkowań jej re-

alizacji w perspektywie zmian, jakim podlegała struktura instytucjonalna systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Ponadto umożliwią one analizę czynników wpływających na efektywne i nieefektywne działania w obszarze polityki europejskiej Polski. Elementy analizy SWOT pozwolą na jasne przedstawienie poszczególnych elementów rezultatów badań, natomiast w oparciu o wyniki wywiadów jakościowych z przedstawicielami polskich instytucji zaangażowanych w koordynację polityki europejskiej (na poziomie dyrektorów departamentów ds. europejskich czterech polskich ministerstw) pojawią się także w badaniu elementy metody śledzenia procesu (ang. *proces tracing*), dzięki której będzie możliwe prześledzenie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy różnymi elementami procesu realizacji polityki europejskiej w Polsce (Tansey, 2007, s. 766).

2. POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA – POJĘCIE, PRIORYTETY

2.1. Różnorodność definicyjna

Większość autorów raczej ostrożnie podchodzi do definiowania pojęcia polityki europejskiej, a nawet do samego używania tego terminu (Risse-Kappen, 1996, s. 56). Pojęcie to jest szerokie zakresowo i pojemne, a jego interpretacja zależy od podejścia do tego, czym jest Unia Europejska, a także do miejsca państwa narodowego w Unii (Maniokas, 2005, s. 441). Chodzi tu głównie o kwestię różnicy w podejściu do traktowania racji stanu i realizacji interesu narodowego, tego, czy polityka europejska powinna dotyczyć raczej współpracy i aktywnego udziału w działaniach europejskich instytucji, czy też relacji z innymi państwami członkowskimi i orientacji na współpracę bilateralną, regionalną, grupową. Co za tym idzie, to też kwestia wyboru paradygmatu członkostwa – wspólnotowego, międzyrządowego, ich hybrydy z udziałem neofunkcjonalistycznego podejścia czy wręcz uznanie UE za Europę *à la carte* (Rosamond, 2002, s. 42). W samym definiowaniu polityki europejskiej państwa członkowskiego nie ma zasadniczych rozbieżności w literaturze przedmiotu, choć pewne różnice dotyczą jej zakresu pojęciowego, który zależy od rodzaju przyjętej perspektywy teoretycznej wobec UE. O ile zatem dla zwolenników teorii wspólnotowej czy europejskich federalistów (pozostających obecnie w mniejszości) polityka europejska państwa członkowskiego jest tą częścią działalności państwa, która dotyczy kwestii europejskich z punktu widzenia realizacji celów Unii Europejskiej (Ward, Ward, 2009, s. 353), o tyle dla zwolenników teorii międzyrządowej polityka europejska państwa to realizacja wyłącznie celów partykularnych państwa z wykorzystaniem instrumentów, jakie daje członkostwo w Unii Europejskiej (Moravcsik, 1993, s. 473–524). W teorii tzw. wielopoziomowego rządzenia w Unii Europejskiej, polityka europejska jest całokształtem działań podmiotów różnych poziomów systemu (od lokalnego do europejskiego), dotyczących kwestii objętych prawem europejskim lub prawem krajowym odnoszącym się do działań UE, przy czym wiele takich działań podejmowanych jest poza państwem członkowskim, to znaczy z pominięciem tego poziomu (Schmitter, 2002, s. 6–7; J. Ruskowski, 2013, s. 22).

Niniejsza analiza dotyczy jednak w szczególności instytucjonalnego ujęcia pojęcia polityki europejskiej (głównie z perspektywy instytucjonalizmu racjonalnego wyboru)

i opiera się na tej jego definicji, która odnosi się do kwestii efektywnej realizacji interesów krajowych przy założeniu, że racjonalni uczestnicy europejskiej gry interesów postępują podobnie, dbając jednakże o zapewnienie trwałości systemu instytucjonalnego UE i realizacji celów traktatowych. Oznacza to również pewne przewidywanie różnorodności interesów w ramach UE, a zatem i konieczności brania ich pod uwagę w negocjacjach w ramach europejskich instytucji. Świadoma rezygnacja z realizacji pewnych interesów doraźnych wynika z kalkulacji instytucjonalnej, która ma w założeniu długofalowo pomóc w realizacji racji stanu, wzmocnieniu systemu instytucjonalnego w kształcie korzystnym dla państwa i katalizacji pewnych procesów, które z większym trudem i przy większej mobilizacji zasobów mogłyby być realizowane na poziomie krajowym.

Mogą występować pewne różnice w podejściu do polityki europejskiej jako pewnej całości spraw europejskich na poziomie krajowym czy też polityki europejskiej jako pewnego zbioru strategii zarówno członkostwa państwa w Unii, jak i dotyczących przyszłości samej UE, a do poszczególnych polityk unijnych jako polityk wymagających włączenia ich do krajowych polityk resortowych. W realizacji tych drugich występuje znacznie więcej sytuacji, w których to na administracji państwa członkowskiego spoczywa odpowiedzialność za właściwą implementację i realizację polityk UE, a także których współpraca, kompromis i, przede wszystkim, koordynacja wewnętrzna (na poziomie krajowym) wymagają dużego zaangażowania polityków i urzędników krajów członkowskich. Nie oznacza to jednak, że w kwestii wizji prowadzenia polityki europejskiej w pierwszym z wyżej wymienionych znaczeń nie ma rozbieżności między państwami – takie różnice występują, jednak większe zaangażowanie w tym przypadku dotyczy sfery polityki (w jej rozumieniu jako policy-making) niż sfery administracji jako obszaru działania urzędników (z ang.: *administration*). Ponadto wdrażanie polityk unijnych jest wciąż kwestią, którą w dużej mierze regulują same państwa członkowskie, a Unia Europejska nie ma w tej kwestii prawa bezpośredniego przymusu (McCormick, 2001, s. 8).

2.2. Definicja polityki europejskiej w ujęciu pracowników polskiej administracji publicznej w nią zaangażowanych

Najczęściej badani przedstawiciele polskich ministerstw definiowali politykę europejską w kontekście realizacji polskich interesów w UE. Przedstawiciel MSZ ujął ją jako „realizację polskich interesów na forum Unii Europejskiej [...] realizowaną w różnych formatach – nie tylko na poziomie europejskich instytucji – także w formacie bilateralnym, multilateralnym” (Resp. 1), w podobny sposób definiował ją przedstawiciel MF, jako „realizację polskich interesów na forum europejskim i walkę o sprawy, które chcemy w UE załatwić” (Resp. 5). Do kontekstu krajowego polityki europejskiej Polski odwołał się również przedstawiciel MliR, wskazując swoje rozumienie polityki europejskiej jako „aktywnego udziału w pracach decyzyjnych UE, wykorzystywanie możliwie efektywnie udziału w tych procesach do celów krajowych, eliminowanie ryzyka i zagrożeń” (Resp. 6). Bardziej metodologicznie polską politykę europejską opisuje reprezentant MG jako „identyfikację celów Polski, dobór narzędzi i budowanie koalicji w celu realizacji celów”. Jednocześnie respon-

dent wskazał tu na istotną kwestię w realizacji tej polityki, mianowicie poradzenie sobie z sytuacją, w której państwo polskie musiało wpisać się w już istniejące standardy realizacji polityki realizowanej przez inne państwa UE oraz unijne instytucje (Resp. 4). Natomiast jedna z odpowiedzi na pytanie o to, czym jest polska polityka europejska zawierała wyraźne odniesienie do realizacji celów UE, nie tylko krajowych, mianowicie przedstawiciel MSZ wskazał, iż „obejmuje ona szerokie spektrum spraw, przy czym spinającym je priorytetem zasadniczym jest modernizacja kraju z jednej strony, z drugiej strony zaś bezpośrednie uczestniczenie w polityce europejskiej jako takiej” (Resp. 2).

Wart podkreślenia jest fakt, iż badani w bardzo niewielkim stopniu w definiowaniu polskiej polityki europejskiej nawiązywali do kwestii jej oryginalności, aktywności w jej formowaniu, nadawaniu tonu integracji. We wszystkich wypowiedziach dominoowało przekonanie, iż zasadna była reaktywność tej polityki, jej odwrotność, uczenie się w oparciu o wzorce już stworzone przez inne kraje.

3. POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA – PRIORYTETY W OKRESIE PRZEDCZŁONKOWSKIM I PO AKCESJI DO UE

Polska polityka europejska po akcesji do UE była w pierwszych kilku latach warunkowana wynikiem negocjacji członkowskich. Chodzi tu głównie o takie obszary, jak: wykorzystanie środków strukturalnych w latach 2004–2006 oraz w perspektywie finansowej na lata 2007–2013, ale także o kwestie dopłat bezpośrednich dla rolnictwa i pełni uczestnictwa w swobodach jednolitego rynku (Zuba, 2015, s. 5). Istotniejszy wydaje się jednak sam charakter negocjacji i ich przebieg, określany w literaturze przedmiotu często jako oparty na tzw. zależności od ścieżki (ang. *path dependence*) czyli – ujmując tę kwestię w sposób uproszczony z racji na jej jedynie poboczny charakter w niniejszej analizie – silnie warunkowany zasadami i oczekiwaniami jednej ze stron z racji na jej negocjacyjną przewagę, ze stosunkowo ograniczonym zakresem możliwych wyników negocjacji (Pierson, 2000, s. 251–267). Warto także podkreślić, iż Polska jako kraj stosunkowo biedny i zaliczany do grupy państw o długoletniej niedemokratycznej przeszłości, nie była pozbawiona kompleksów – także w obszarze działania urzędników administracji publicznej – oraz strachu przed możliwym marginalizowaniem Polski w sytuacji nadmiernego dążenia do realizacji narodowych interesów. Zdaje się także, że samo pojęcie narodowego interesu było w kontekście wyników negocjacji akcesyjnych trudne do określenia w sytuacji, w której interes strategiczny – członkostwo – został osiągnięty, a pozostałych Polska nie umiała jeszcze formułować w sposób bazujący także na doświadczeniu członkostwa (*Raport RM*, 2000, s. 5–6). Niewątpliwie kluczową kwestią, wynikającą z doświadczeń negocjacji akcesyjnych i ich rezultatów było maksymalnie efektywne wykorzystanie okresów przejściowych, adaptacja do funkcjonowania instytucjonalnego w Unii Europejskiej, pełnoprawne członkostwo, nie zaś marginalizacja wynikająca z braku doświadczenia i obaw państw tzw. „starej” Unii, co wiązało się także ze sprawnością w koordynacji polityki europejskiej, maksymalizacja korzyści ekonomicznych, społecznych, politycznych z członkostwa (*Polskie 10 lat*, 2004, s. 23).

Przedstawiciele badanych ministerstw zazwyczaj nie widzieli w wyniku negocjacji akcesyjnych brzemienia ciężącego na polskiej polityce europejskiej w okresie członkowskim. Przedstawiciel MSZ (Resp. 1) stwierdził, iż „warunki wejścia były wystarczające dla sukcesu później”, jednak zaznaczył, że pewne „wątki z debaty w Polsce o UE (np. kwestia ziemi rolnej) odbijały się na percepcji UE w Polsce”. Jego zdaniem wyniki negocjacji akcesyjnych „nie wpłynęły zasadniczo na priorytety pracy w UE”, co więcej, kulisy najważniejszych decyzji politycznych np. dotyczących górnictwa w okresie przedczłonkowskim respondent uznał za powszechnie znane, jednak niewpływające na priorytety polskiej polityki europejskiej w późniejszym okresie. Rozmówca z Ministerstwa Gospodarki (Resp. 4) wskazał, iż wyniki negocjacji przedakcesyjnych nie były brzemieniem, a raczej dzięki nim Komisja Europejska nauczyła się wiele o Polsce i jej interesach. Jednocześnie Respondent wskazał, iż w pierwszym etapie członkostwa jedynie „garstka” kwestii w istocie związanych z obszarami negocjacyjnymi była istotna, jednak szybko polityka europejska zaczęła się „rozlewać” na inne obszary. Respondent z Ministerstwa Finansów (Resp. 5) stwierdził brak negatywnych konsekwencji negocjacji akcesyjnych dla kwestii finansów, natomiast przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju (Resp. 6) określił jedne obszary jako bardziej problematyczne, inne mniej, wskazując jednak na słabość administracyjną Polski w czasie negocjacji, która mogła mieć znaczenie w tym kontekście. Najtrudniejsze wydawało się efektywne wdrażanie prawa, implementacja programu PHARE.

Podsumowując, zarówno z analizy opracowań na temat negocjacji członkowskich Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich wyników, jak i z analizy wywiadów z przedstawicielami polskiej administracji wynika, iż, pomimo braku zasadniczych obciążeń dla polityki europejskiej Polski w okresie członkostwa, nie wydaje się, by strategia negocjacyjna Polski miała dla niej znaczenie albo była strategicznie istotna.

Wśród priorytetów polskiej polityki europejskiej, zarówno w dokumentach strategicznych, analizach i opracowaniach eksperckich, jak i w odpowiedziach badanych, na pierwszym miejscu wymieniany jest budżet (zazwyczaj w rozumieniu Wieloletnich Ram Finansowych UE). Raport MSZ podsumowujący pierwsze 10 lat członkostwa Polski w UE wskazuje bardzo wyraźnie na to, iż najważniejszym priorytetem polskiej polityki europejskiej było otrzymanie jak największych środków z budżetu Unii Europejskiej na modernizację kraju, w szczególności podniesienie jakości infrastruktury, zasobów ludzkich, wsparcie grup najmniej zasobnych, a istotnych gospodarczo (m.in. rolników), wreszcie pomoc przedsiębiorcom. Najpierw priorytet ten miał być (i został z sukcesem) zrealizowany z wykorzystaniem środków zaplanowanych w ramach finansowych UE na lata 2007–2013, a następnie na lata 2014–2020 (*Polskie 10 lat*, 2014, s. 41). Kolejnym bardzo istotnym priorytetem polskiej polityki europejskiej była sprawna prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej. W świetle wyników wielu badań, polska prezydencja była bardzo udanym elementem polskiej polityki europejskiej, który umocnił Polskę wizerunkowo w Unii Europejskiej, dowiódł jej przygotowania do efektywnej współpracy z innymi państwami w celu realizacji celów Unii, zmobilizował zasoby, które przyczyniły się do usprawnienia systemu koordynacji polityki europejskiej po prezydencji (Niklewicz, 2014, s. 229–237; Mieñkowska-Norkiene, 2012, s. 54). Wszystko to było możliwe, ponieważ prezydencja została postawiona wysoko na liście polskich priorytetów europejskich (Czachór, 2011, s. 56–57). Do kolejnych priorytetów w polskiej polityce europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

zaliczyło także: kwestię udziału Polski w rynku wewnętrznym i jego przyszły kształt, polską politykę wschodnią, politykę energetyczną, politykę klimatyczną, walkę z kryzysem, debatę o przyszłości Unii Europejskiej (*Polskie 10 lat*, 2014, s. 41–55).

Wśród priorytetów polskiej polityki europejskiej wskazanych przez przedstawiciela MSZ kluczowe miejsce zajęły następujące kwestie: a) wykorzystanie szans Polski na modernizację; b) solidarność, w tym realizacja interesów polskich przy zrozumieniu dla agendy konwergencji; c) dalsza integracja europejska i rozszerzenie UE na wschód; d) konkurencyjność (Resp. 1). Przedstawiciel Ministerstwa Gospodarki wskazał na dynamikę priorytetów, zależną od doraźnej sytuacji w Unii Europejskiej. Wśród najważniejszych wskazane zostały: a) zdobycie uprawy w koordynacji polityki europejskiej; b) budżety; c) polityka wschodnia; d) odpowiednie reagowanie na kryzys finansowy i gospodarczy; e) prezydencja; f) pakiet klimatyczny (Resp. 4). Z perspektywy działania Ministerstwa Finansów, kluczowymi priorytetami polskiej polityki europejskiej w dziesięciu pierwszych latach członkostwa były: a) przeciwdziałanie rozpadowi UE lub choćby jej podziałowi (w kontekście strefy euro); b) ochrona metody wspólnotowej integracji; c) finansowanie celów UE (wysoki budżet, koordynacja w MSZ); d) polityka zagraniczna, w szczególności polityka wschodnia UE (Resp. 5). Przedstawiciel Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wskazał na priorytety polskiej polityki europejskiej, stosując w dużej mierze perspektywę sojuszy w ramach tej polityki. Do najważniejszych należą: a) współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej (czasem w wariantie rozszerzonym, kiedy dołączają państwa bałtyckie, Chorwacja, Rumunia); b) *ad hoc* współpraca z różnymi krajami, często sprzymierzeńcem bywa w tym kontekście Wielka Brytania, natomiast współpraca z Francją jest zazwyczaj trudna, mimo prób (w kilku sytuacjach udanych) współpracy z Francją i Niemcami w ramach Trójkąta Weimarskiego; c) swobody Schengen; d) rolnictwo; e) polityka spójności (Resp. 6).

Należy zwrócić uwagę, iż priorytety polskiej polityki europejskiej ulegały w pewnej części zmianom na skutek zmian politycznych w kraju, zmian personalnych w instytucjach realizujących tę politykę, nowych wyzwań sytuacji w Unii Europejskiej w danym obszarze. Przykładami mogą tu być priorytety związane z kryzysem finansowym i gospodarczym, które pojawiły się dopiero po wybuchu kryzysu czy też priorytety w obszarze polityki wschodniej, które stały się istotne w związku z konfliktem rosyjsko-ukraińskim, a także z racji zainteresowania rządu PO–PSL tą kwestią. Innym aspektem wartym podkreślenia jest niemal zupełny brak nawiązania w definiowaniu polityki europejskiej przez przedstawicieli administracji do europejskich wartości, do zasad, na jakich jest zbudowana Unia Europejska (choćby solidarności czy lojalnej współpracy), a silna orientacja na pragmatyczne aspekty realizacji tej polityki. Może to, oczywiście, wynikać z charakteru pracy urzędników (raczej politycy orientują się na kwestie wartości w strategiach członkostwa), ale może też być związane z brakiem tego rodzaju aspektów w ogólnej wizji członkostwa Polski w UE zarówno na poziomie politycznym, jak i urzędniczym. Okolicznością uzasadniającą brak orientacji na wartości europejskie jest fakt, iż Polska w momencie badania była członkiem UE od nieznacznie ponad dziesięciu lat, a zatem stosunkowo krótko w porównaniu z państwami tzw. „starej UE”, nie brała także udziału w najważniejszych debatach dotyczących zmiany traktatów (np. w dyskusjach o Konstytucji dla Europy).

4. SYSTEM KOORDYNACJI POLITYKI EUROPEJSKIEJ W POLSCE

W zakresie przygotowań przedakcesyjnych, Unia Europejska nie wymagała od nowo wstępujących do niej państw konkretnego modelu koordynacji polityki europejskiej nie tylko z racji na duże zróżnicowanie mechanizmów działania administracji publicznych państw dokonujących akcesji, ale także z racji na brak takiego modelu w państwach tzw. „starej” UE. Okres przedakcesyjny z tej perspektywy miał znaczenie dla wytworzenia się pewnych mechanizmów koordynacji (choćby na poziomie Stałego Przedstawicielstwa) już po akcesji.

Najistotniejsze funkcje koordynacji polityki europejskiej w Polsce to: legitymizująca, racjonalizująca, katalizująca. Funkcja legitymizująca jest istotna z perspektywy zarówno efektywności działania system koordynacji jako gwaranta realizacji interesów Polski w instytucjach UE (co jest istotne dla Polski, ponieważ polskie interesy, mimo wysokiego poziomu poparcia dla integracji europejskiej, są artykułowane od stosunkowo niedawna), a także jako warunku uniknięcia zarzutów o deficyt demokracji w Unii Europejskiej. Funkcja racjonalizująca koordynacji dotyczy uzasadnienia polskim obywatelom procesów integracyjnych. Funkcja katalizująca, rzadko istotna w państwach tzw. „starej” Unii Europejskiej, ma znaczenie dla Polski z racji na to, iż uzasadnia szybkość i specyfikę przebiegu procesów integracyjnych, w innych warunkach niemożliwych do przeprowadzenia, na przykład restrukturyzacji państwowych przedsiębiorstw, wprowadzania surowych norm ochrony środowiska czy reform gospodarczych. Niejednokrotnie jest to wręcz realizowane jako uzasadnienie dla niewygodnych politycznie decyzji władz (jako swego rodzaju obarczanie UE odpowiedzialnością za trudne reformy). Polska prezydencja jako jeden z istotnych mechanizmów koordynacji również spełniła wyżej wskazane funkcje, w szczególności funkcję legitymizacyjną.

W analizie systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce należy dokonać rozróżnienia koordynacji jako procesu uzgadniania stanowisk w podejmowaniu decyzji, czyli tzw. *decision making* oraz koordynacji jako procesu uzgadniania sposobu realizacji polityk unijnych, czyli *policy-making*, co służy podkreśleniu zasadności pojawiającego się czasami w literaturze przedmiotu rozróżnienia dywersyfikującego podmioty i przedmiot koordynacji w zależności od tego, w jakim celu i w którym kierunku odbywa się koordynacja w systemie politycznym Unii Europejskiej. *Decision-making* reprezentuje proces w kierunku wertykalnym od poziomu państwa członkowskiego do poziomu europejskiego, a w szczególności to, co dzieje się na poziomie europejskim ze stanowiskami państwa członkowskiego w danych kwestiach. Proces *policy-making* z kolei reprezentuje płaszczyznę horyzontalną, na której między różnymi podmiotami na poziomie państwa narodowego następują ustalenia dotyczące sposobów realizacji polityk unijnych. Ponieważ właściwe wdrażanie polityk wspólnotowych w państwie członkowskim jest nadzorowane przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, państwa członkowskie powinny dołożyć starań, by wdrażanie to było prowadzone zgodnie z europejskim prawem, to znaczy w odpowiednim czasie i przy użyciu odpowiednich instrumentów, tak aby obywatele, których polityki te dotyczą bezpośrednio, mogli z nich korzystać. Koordynacja ma doprowadzić do sytuacji, w której polityki te będą wdrażane w pełnej zgodności z europejskim prawem przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki realizacji polityk wewnętrznych w państwach członkowskich.

W ocenie pracowników polskiej administracji publicznej, system koordynacji funkcjonuje stosunkowo dobrze. Przedstawiciel MSZ wskazał, iż polskiej administracji udało się nauczyć pewnych rozwiązań. Zdaniem respondenta, koordynacja współpracy z różnymi instytucjami funkcjonuje stosunkowo dobrze, system koordynacji jest przejrzysty, system przygotowania do Rady Europejskiej jest efektywny i oparty na bardzo szybkim obiegu informacji, udało się także na poziomie zasobów ludzkich zinternalizować kwestie europejskie w funkcjonowaniu MSZ (Resp. 1). Przedstawiciel Ministerstwa Gospodarki zwrócił szczególną uwagę na właściwy dobór zasobów ludzkich do koordynacji, zwłaszcza w Brukseli, na poziomie europejskim. Osoby te, zdaniem respondenta, były z dużym dorobkiem zawodowym, językowo przygotowane do zadań, miały zazwyczaj stopień dyplomatyczny, współpraca z tymi osobami była efektywna, a do ich cech osobowych należał dystans, otwartość, nieklasyczne elementy stylu ich dyplomacji, mniej formy a więcej treści. Bruksela, zdaniem respondenta, uczy dyplomatycznej pokory (Resp. 4). Przedstawiciel MF określił jakość administracji polskiej w obszarze europejskim jako wysoką. Jego zdaniem brakowało natomiast koordynacji w KPRM. Zdaniem przedstawiciela MF poprawić należałoby system oceny skutków regulacji (często zapomina się tu o kosztach). Wielka Brytania w tym obszarze jest najlepszym wzorcem (Resp. 5). Przedstawiciel MliR stwierdził, iż w ciągu dziesięciu lat członkostwa więcej osób na stałe powinno zajmować się sprawami europejskimi, powinno być także więcej stabilności. Jego zdaniem to problem polityczny i wynikający z braku wyobraźni polityków (Resp. 6).

Istotnym elementem mechanizmów koordynacji polityki europejskiej w państwach członkowskich są konsultacje społeczne. Najistotniejszy w systemie koordynacji jest udział partnerów społecznych w przygotowywaniu stanowisk państwa do Rady Unii Europejskiej. Konsultacje społeczne jako element koordynacji są wykorzystywane w różnym stopniu przez różne ministerstwa, przy czym rozwijaniu mechanizmów konsultacji społecznych w procesie koordynacji towarzyszy obawa o to, iż mogą one negatywnie wpłynąć na efektywność koordynacji, rozumianą wąsko jako sprawne uzgodnienie stanowiska do Rady, co ogranicza dążenia instytucji koordynacji do rozwijania narzędzi włączania partnerów społecznych w proces uzgadniania stanowisk państw członkowskich do Rady. Niestety, przez dziesięć pierwszych lat członkostwa nie udało się stworzyć jednolitego dla całej administracji publicznej systemu i efektywnych narzędzi do konsultacji społecznych, dotyczących stanowisk Polski do Rady, natomiast różne ministerstwa w różnym zakresie (niektóre jedynie na podstawie ograniczonej listy organizacji, głównie związanych z komisją trójstronną, inne z rozbudowaną bazą danych i skutecznym mechanizmem konsultacji) próbują jak najszerzej zbadać planowane prawo pod kątem jego kosztów i korzyści dla społeczeństwa obywatelskiego. Brak solidnych ram dla konsultacji społecznych należałoby uznać za spore niedociągnięcie w polityce europejskiej Polski. Niestety, podobnie przedstawia się kwestia oceny skutków regulacji w obszarze koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Dotyczy to, w szczególności, mechanizmów oceny skutków tzw. „miękkich”, czyli bazujących na trudniejszych do identyfikacji wskaźnikach. Nie zostało stworzone kompleksowe narzędzie oceny skutków regulacji, adekwatne także do mierzenia skutków społecznych, a nawet politycznych. Jest to o tyle problematyczne, iż istnieją już sprawdzone technologie (choćby w oparciu o analizę Big Data), które pozwalają na stworzenie bardzo dobrych narzędzi do symulacji skutków regulacji prawnych.

5. ROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W REALIZACJI POLITYKI EUROPEJSKIEJ W POLSCE

Badani przedstawiciele polskich ministerstw zwrócili uwagę, iż zarówno polscy politycy, jak i przedstawiciele administracji publicznej byli tymi, na których barkach spoczywało właściwe zorganizowanie i funkcjonowanie systemu koordynacji polityki europejskiej, dlatego od samego początku członkostwa (ale także w okresie przedczłonkowskim, na ile było to możliwe) starali się budować ten system w oparciu o najlepsze praktyki i wnioski z błędów innych państw, a także poprzez duże zaangażowanie (i wzmacnianie zasobów) w prace tych instytucji krajowych, które miały znaczenie z perspektywy polityki europejskiej. Przedstawiciel MG wyraźnie podkreślił istotność politycznego zaangażowania ministrów w kwestie europejskie, wskazując, iż tacy ministrowie, jak Jerzy Hausner, Piotr Woźniak, Waldemar Pawlak, Janusz Piechociński mieli świadomość istotności dobrego przygotowania instytucjonalnego dla jakości członkostwa Polski w UE. Jerzy Hausner uwzględniał w krajowych sprawozdaniach więcej spraw europejskich niż inni ministrowie, Piotr Woźniak był istotnie zaangażowany w obronę polskich interesów, włącznie z mobilizacją administracyjną i odpowiednimi zasobami ludzkimi, Waldemar Pawlak natomiast nie tylko miał świadomość, ale także mówił publicznie, iż bycie premierem jest w 3/4 realizowaniem polityki europejskiej, a praktyczny wyraz dał temu swoją aktywnością w okresie prezydencji (Resp. 4). Przedstawiciel Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju stwierdził, iż politycy i urzędnicy – jedni bardziej inni mniej – nie rozumieją istoty reprezentowania polskich interesów, co powoduje, iż często dają się przekonać przedstawicielom innych państw, np. w Radzie. Urzędnicy co do zasady jednak po prostu wykonują swoje działania operacyjne na poziomie krajowym i europejskim. Na początku członkostwa było większe zainteresowanie kwestiami istoty koordynacji polityki europejskiej, jednak z czasem malało (Resp. 6). Przedstawiciel Ministerstwa Finansów ze sporym przekonaniem stwierdził, iż zarówno polscy politycy, jak i urzędnicy, rozumieją konieczność sprawności w koordynowaniu polityki europejskiej i starają się ją realizować jak najbardziej efektywnie, wpisując się w system podejmowania decyzji w UE. Zdarzają się jednak błędy w ich działaniach – głównie wynikające z dużego udziału czynnika politycznego w pracy administracji publicznej. Przykładem może być nieuczestniczenie Polski w obradach eurogrupy mimo takich oczekiwań i możliwości, a na skutek zbyt dużego nacisku politycznego (Resp. 5). Przedstawiciel Ministerstwa Spraw Zagranicznych wskazał na jasność strategicznego celu, jakim było członkostwo w UE, dla polityków i przedstawicieli administracji, stąd na początku główną rolą i jednych i drugich zdawało się być sprawne realizowanie zadań z członkostwa wynikających nawet, jeśli były one rozumiane jako pewne automatyczne wpisywanie się w już zastęłe mechanizmy. Dominowała raczej reaktywność i doraźność, orientacja na rozwiązania instytucjonalne, które mogłyby zapewnić efektywne korzystanie z mechanizmów udziału w decyzjach instytucji UE. Podkreślona została także silna orientacja na konkrety (np. kwoty mleczne, sprawy pielęgniarek) niż na elementy strategiczne członkostwa (wizja UE) (Resp. 1).

Formalnie, rola polskiej administracji publicznej w procesie realizacji polityki europejskiej wynika z różnych dokumentów, z których najbardziej wyraźnie określają ją przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Ustawa, 1997). Według niej, minister właściwy do spraw europejskich jest zobowiązany do przy-

gotowania strategii polskiej polityki europejskiej w danym okresie, co z kolei stanowi podstawę polskich priorytetów polityki europejskiej i działań operacyjnych. Art. 13. 1. teŹże ustawy (Dział członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej) obejmuje sprawy: 1) udziału organów administracji rządowej w pracach organów Unii Europejskiej; 2) działalności informacyjnej i edukacyjnej słuŹącej rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej oraz polityce Rady Ministrów w tej dziedzinie; 3) zgodności polskiego systemu prawa z prawem Unii Europejskiej oraz ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA); 4) przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; 5) zatrudnienia obywateli polskich w instytucjach i agendach Unii Europejskiej. Minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w zakresie spraw, o których mowa w ust. 1 pkt 3, w szczególności: 1) koordynuje proces wdraŹania prawa Unii Europejskiej do polskiego systemu prawa; 2) przedstawia Radzie Ministrów opinie o zgodności z prawem Unii Europejskiej rządowych projektów aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz projektów umów międzynarodowych; 3) opiniuje, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, projekty ustaw co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej; 4) zapewnia, z zastrzeŹeniem przepisów odrębnych, reprezentację Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Na podstawie wyników badania jakościowego, stanowiącego podstawę niniejszej publikacji, naleŹy wyciągnąć wniosek, iŹ zarówno struktura, jak i funkcjonalny wymiar działania systemu realizacji polskiej polityki europejskiej stanowią wyraz efektywnej realizacji ról przewidzianych poszczególnym elementem tego systemu. Wydaje się on takŹe być właściwie zaprojektowany (Resp. 1, 4, 5, 6).

W kontekście wyzwań, przed jakimi stoi Unia Europejska, wymagających istotnych decyzji, w dokumencie strategicznym, pt.: „Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016” (z marca 2012 r.) wskazane zostały w nich jako priorytetowe dla realizacji przez polską administrację następujące kwestie: przyszłość rynku wewnętrznego, bezpieczeŹstwo energetyczne, tempo rozszerzenia UE, znalezienie rozwiązania dla problemów demograficznych czy presji migracyjnych, bezpieczeŹstwa obywateli oraz zagwarantowania korzystania z przyznanych swobód. Ponadto w dokumencie zwracana jest uwaga na “konieczność ścisłej współpracy wewnątrz UE w celu umocnienia wspólnej waluty – euro, przezwycięŹenia skutków kryzysu gospodarczego i finansowego oraz stworzenia skutecznych mechanizmów, chroniących UE przed podobnymi wydarzeniami w przyszłości” (*Priorytety polskiej polityki zagranicznej*, 2012, s. 3). Są to wytyczne na temat zadań, jakie polska administracja publiczna powinna zrealizować w ramach politycznych priorytetów.

6. SUKCESY I PORAŹKI EFEKTYWNEJ REALIZACJI POLITYKI EUROPEJSKIEJ W POLSCE

Sukcesy i porażki polskiej polityki europejskiej naleŹałoby umiejscowić w kontekście efektywności tej polityki. Efektywność to pojęcie pochodzące głównie ze sfery

ekonomii, oznaczające racjonalność określonej działalności z punktu widzenia stosunku poniesionych nakładów do osiągniętych rezultatów (Rutkowska, 2013, s. 439). W obszarze polityki w ogóle, dość trudno o dokładny bilans kosztów i korzyści, ponieważ jest bardzo zróżnicowana perspektywa czasowa niektórych nakładów i zysków. Przykładowo, nakłady ponoszone na usprawnienie jakiegoś obszaru działania administracji publicznej mogą przynieść rezultaty w postaci efektywnego zrealizowania konkretnego interesu kraju w europejskich instytucjach. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż ekonomicznie rozumiany bilans kosztów i korzyści ma sens w warunkach, w których polityczne paradygmaty są zbieżne z ekonomicznymi, tymczasem polityka europejska musi się orientować na tak wiele czynników na co najmniej dwóch poziomach – polskim i europejskim, że bardziej adekwatna byłaby w jej przypadku teoria gier niż strategia oparta na maksymalizacji zysku i minimalizacji strat. Takie ujęcie opiera się na założeniu, że podmioty polityczne zaangażowane w realizację polityki europejskiej są racjonalne (Dunleavy, 1990, s. 23), co oznacza, iż dokonują określonych wyborów ze świadomością, że przyniosą im one konkretne korzyści polityczne, czyli zrealizują ich polityczne interesy. W tym kontekście to racjonalne postępowanie dotyczy realizacji interesów jednostkowych danego podmiotu (podmioty mogą być złożone – chodzi o to, aby miały wyraźnie określone interesy). Najbardziej radykalne teorie racjonalnego wyboru zakładają, że podmioty mają pełną wiedzę o sytuacji i zdają sobie dobrze sprawę z tego, jakie konsekwencje może mieć każda z rozważanych przez nich strategii działania. Tymczasem jednak podmioty nie działają w zupełnym oderwaniu od innych podmiotów, czyli innych graczy, ponadto nie zawsze mają pełną wiedzę o sytuacji. Na przykład różne ministerstwa zaangażowane w przygotowywanie stanowiska krajowego w sprawie dotyczącej kilku resortów zakładają, że pozostałe ministerstwa będą działały w celu realizacji własnego interesu, nie wiedząc dokładnie, jakimi narzędziami będą dysponowały czy ile zasobów na to gotowe są przeznaczyć. Słynny już w teorii gier dylemat więźnia pokazuje jednak, że w wielu sytuacjach podmioty są zmuszone do wyboru opcji najbardziej dla nich korzystnych, ale w warunkach, w których nie mają pełnej wiedzy o innych podmiotach (Balicki, 1999). Właśnie ta wzajemna zależność podmiotów (z ang. *interdependence*) stanowi podstawę wykorzystania teorii gier w naukach politycznych i tworzy kontekst dla ujęcia realizacji polityki europejskiej jako racjonalnych działań podmiotów politycznych dla osiągnięcia ich jednostkowych celów, prowadzących jednak w efekcie do osiągnięcia celu wspólnego. Skuteczność jako kategoria badania możliwych korzyści z realizacji polityki europejskiej – ujmowana jako stan wdrożenia jakichś założeń czy celów, w pewnym oderwaniu od kosztów – wydaje się być właściwa do badania sfery polityki europejskiej Polski.

W powyższej perspektywie – w świetle celu niniejszej analizy, kluczowe wydaje się zatem porównanie priorytetów polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 z wynikami badania postrzegania sukcesów i porażek tej polityki i sprawdzenie istotności kontekstu, który mógł mieć znaczenie dla znacznego utrudnienia realizacji priorytetów oraz stopnia, w jakim wpłynął on na niemożność efektywnej realizacji priorytetów polskiej polityki europejskiej (np. wybuch kryzysu finansowego i gospodarczego). Rządowe dokumenty oraz wyniki wywiadów jakościowych z przedstawicielami polskiej administracji publicznej stanowią źródło informacji na temat sukcesów i porażek polskiej polityki europejskiej, które można następnie porównać z analizowanymi już w niniejszym badaniu priorytetami.

Zarówno część raportu MSZ na temat pierwszych 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, jak i odpowiedzi badanych przedstawicieli administracji na pytanie o to, jak w skali od 1 do 10 oceniliby polską politykę europejską i swój wybór uzasadnili, wyraźnie wskazują na to, iż najważniejsze priorytety polskiej polityki europejskiej zostały zrealizowane – jeśli nie wszystkie w pełni, to w większym stopniu na skutek nieprzewidzianych czynników zewnętrznych niż niewłaściwego działania administracji.

Po pierwsze, nastąpiła modernizacja kraju, która pociągnęła za sobą także rozwój gospodarczy i wzrost dobrej reputacji Polski jako kraju stabilnego i przewidywalnego gospodarczo (*Polskie 10 lat*, 2014, s. 21–22). Przedstawiciel MSZ ocenił polską politykę europejską na tle regionu na 10. Wizerunkowo, jego zdaniem, Polska wygląda jako państwo członkowskie dobrze, co więcej pozycję taką udało się uzyskać pomimo, iż Polska obiektywnie nie dysponuje dużymi zasobami. Jedyna słabość, na jaką należałoby wskazać, jego zdaniem, to zbyt niska obecność Polaków w instytucjach UW, nad którą jednak krajowe służby pracują. Polityka zagraniczna Polski, ale z dużym udziałem europejskiej, powinna być oceniana przez pryzmat trudnych wydarzeń na Ukrainie i działań Rosji, stąd jej ocena, choć umiarkowana, wskazuje, iż jest ona sukcesem (Resp. 1). Przedstawiciel MG podkreślił znaczenie polskiej polityki europejskiej i jej niewątpliwe osiągnięcia, określając ocenę Polski na 8–9 na 10 punktów. Wśród najistotniejszych powodów takiej oceny wymienione zostały polskie zaangażowanie, dostosowanie do warunków instytucjonalnych członkostwa, kadra, polityczne przygotowanie (Resp. 4). Przedstawiciel MF nieco bardziej powściągliwie umieścił efektywność/skuteczność polskiej polityki europejskiej na poziomie 6–7 na 10, wskazując, iż są obszary, w których jest ona lepiej i takie, gdzie jest gorzej realizowana. Za aspekt w największym stopniu wpływający na obniżenie tej oceny należy uznać brak jasnej wizji polskiej polityki europejskiej, która byłaby analogiczna do wizji Polski w UE w okresie przedczłonkowskim (Resp. 5). Podobnie na wskazanej skali umieścił Polskę przedstawiciel MiiR, wskazując na różnice sektorowe oraz obawy przedstawicieli administracji o efektywność polityki europejskiej z racji braku jasnego jej celu. Także sytuacja w samej UE sprawia, iż nie ma jednej wizji w sferach politycznych, dotyczącej europejskiej integracji. Młode pokolenie w różnych krajach UE wskazuje na coraz więcej wątpliwości dotyczących członkostwa w UE, następuje wzrost roli grup eurosceptycznych (Resp. 6).

Wszyscy badani, odpowiadając na pytania o obszary polityki europejskiej, w których Polska najlepiej realizowała swoje interesy, wskazywali obszary będące jednocześnie priorytetowymi. Chodzi mianowicie o politykę regionalną i spójności, politykę rolną, politykę makroekonomiczną w odniesieniu do jednolitego rynku.

Jednocześnie wszyscy badani wskazali na pewne upolitycznienie priorytetów polskiej polityki europejskiej i procesów ich realizacji, przy czym podkreślano, iż wpływ polityków był najbardziej widoczny w określaniu priorytetów, mało zaś widoczny w codziennych działaniach koordynacyjnych. Spośród obszarów upolitycznienia, badani najczęściej wskazywali kwestię związaną ze zmianą sposobu głosowania w Radzie, pakiet klimatyczno-energetyczny, określenie priorytetów prezydencji czy politykę wschodnią. W tym kontekście istotne było tworzenie pewnych koalicji regionalnych i wybór paradygmatu współpracy w ramach grupy państw. Należy jednak podkreślić, iż nie było tu raczej sytuacji, gdy polityka była nadrzędna nad – w oczywisty sposób niekorzystnym – bilansem kosztów i korzyści.

Dla rzetelności metodologicznej niniejszej analizy należy na zakończenie zauważyć, iż ocena sukcesów polskiej polityki europejskiej przez osoby bezpośrednio w nią zaangażowane może wydawać się subiektywna w stopniu, który zagraża wiarygodności wyników, jednak badacze dołożyli wszelkich starań, by zarówno treścią pytań, jak i dodatkową weryfikacją kwestii trudniejszych lub wymagających doprecyzowania, sprawdzić rzetelność odpowiedzi. Istotna była obecność dwóch badaczy podczas wywiadów, a także pytania o szczegółowe aspekty kwestii związanych z najbardziej subiektywnymi ocenami.

7. ZAKOŃCZENIE

Do niewątpliwych sukcesów polskiej polityki europejskiej, mierzonych stosunkiem realizacji tej polityki wobec jej założonych priorytetów należą niewątpliwie bardzo efektywnie przeprowadzone negocjacje dotyczące wieloletnich ram finansowych UE na lata 2007–2013, a następnie 2014–2020, skuteczna i sprawna polska prezydencja w Radzie UE, wiele elementów polskiej polityki wschodniej, przezwyciężenie kryzysu finansowego i gospodarczego z udziałem w działaniach antykryzysowych UE, a także zbudowanie koalicji wokół kilku istotnych dla Polski kwestii, które zostały ostatecznie zrealizowane zgodnie z polskim interesem. Do porażek należały pewne kwestie energetyczne i związane z ochroną środowiska, których nie udało się Polsce zrealizować zgodnie z prezentowanym w europejskich instytucjach stanowiskiem, brak trwałej bazy instytucjonalnej i technicznej dla systemu koordynacji polityki europejskiej, a także brak efektywnych systemów konsultacji społecznych i oceny skutków regulacji w tym obszarze, wreszcie doraźne niepowodzenia dotyczące konkretnych projektów europejskich aktów prawnych czy też choćby reformy sposobu liczenia głosów w Radzie.

Analiza sukcesów i porażek polskiej polityki europejskiej prowadzi do wniosku, iż Polska administracja publiczna ma potencjał efektywnej realizacji doraźnych interesów formowanych na podstawie priorytetów tej polityki, co pokazały pierwsze lata polskiego członkostwa, jednakże w obliczu wielu wyzwań, jakie stoją przed Unią Europejską, może być Polsce coraz trudniej o efektywną realizację tej polityki bez jasnej wizji polskiej roli w UE, a – co za tym idzie – pewnej aktywności, nie zaś tylko reaktywności w określaniu najważniejszych kierunków działania UE ogólnie, a także Polski jako istotnego państwa w jej ramach.

Streszczenie

Niniejszy rozdział analizuje wyniki badań, dotyczące sukcesów i porażek polskiej polityki europejskiej w obszarze działania polskiej administracji publicznej, rozumianej jako instytucje i zasoby ludzkie powołane do realizacji zadań państwa. Polityka europejska jest tu badana jako ogół obszarów, w których decyzje mają znaczenie dla polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, a najistotniejszym aspektem jej realizacji jest jej koordynacja w ramach systemu instytucjonalnego UE. Głównymi podejściami do integracji w niniejszej analizie są podejście wspólnotowe i międzyrządowość, a metodą integracji stanowiącą bazę dla badań jest instytucjonalizm racjonalnego wyboru.

Podstawą niniejszych badań jest analiza jakościowa wyników wywiadów (ze standaryzowaną listą zagadnień) dla waloru komparatystycznego oraz uwzględnienia kwestii praktyki działania pol-

skiej administracji publicznej w obszarze prowadzenia polityki europejskiej. Wyniki badań wskazują na przewagę sukcesów polskiej polityki europejskiej w stosunku do jej porażek, w kontekście działania administracji publicznej. Do sukcesów tych należą niewątpliwie bardzo efektywnie przeprowadzone negocjacje dotyczące wieloletnich ram finansowych UE na lata 2007–2013, a następnie 2014–2020, skuteczna i sprawna polska prezydencja w Radzie UE, wiele elementów polskiej polityki wschodniej, przezwyciężenie kryzysu finansowego i gospodarczego z udziałem w działaniach antykryzysowych UE, a także zbudowanie koalicji wokół kilku istotnych dla Polski kwestii, które zostały ostatecznie zrealizowane zgodnie z polskim interesem. Do porażek należały pewne kwestie energetyczne i związane z ochroną środowiska, których nie udało się Polsce zrealizować zgodnie z prezentowanym w europejskich instytucjach stanowiskiem, brak trwałej bazy instytucjonalnej i technicznej dla systemu koordynacji polityki europejskiej, a także brak efektywnych systemów konsultacji społecznych i oceny skutków regulacji w tym obszarze.

Słowa kluczowe: polska polityka europejska, koordynacja, integracja europejska, administracja publiczna, instytucjonalizm

Successes and failures of Poland's European policy from the perspective of Polish public administration

Summary

This chapter analyzes the results of research on the successes and failures of Polish European policy in the area of Polish public administration, understood as institutions and human resources set up to implement the tasks of the state. European policy is examined here as the majority of areas in which decisions are important for Polish membership in the European Union, and the most important aspect of its implementation is its coordination within the EU institutional system. The main approaches to integration in this analysis are the community approach and intergovernmentalism, and the integration method forming the basis for research is the institutionalism of rational choice.

The basis of this research is a qualitative analysis of interview results (with a standardized list of issues for comparative value and taking into account the practice of Polish public administration in the area of conducting European policy). Research results indicate the advantage of Polish policy successes in relation to its failures in the context of activities of the public administration. These successes are undoubtedly: very effective negotiations on the EU's multiannual financial framework first for 2007–2013 and then by 2014–2020, effective Polish presidency in the EU Council, many elements of Polish Eastern policy, overcoming the financial and economic crisis with participation in EU anti-crisis activities, as well as building coalitions around several issues important for Poland, which were ultimately implemented in line with the Polish interest. Among the failures, there are: decisions taken by the EU institutions in the field of environmental protection that Poland has not managed to proceed in accordance with the position presented in the European institutions, the lack of a permanent institutional and technical base for the European policy coordination system, as well as the lack of effective social consultation systems and regulatory impact assessments in this area.

Keywords: Polish European policy, coordination, European integration, public administration, institutionalism

Rozdział XIX.

POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA 2004–2014. PERSPEKTYWA PARLAMENTARNA PRZYGOTOWANA W OPARCIU O OBSERWACJĘ UCZESTNICZĄCĄ I ANALIZĘ KONWERSACYJNĄ

1. WSTĘP.

SEJM RP W ZMIENIAJĄCYM SIĘ SYSTEMIE UNII EUROPEJSKIEJ

Unormowania dotyczące pozycjonowania Sejmu RP w zakresie polskiej polityki europejskiej zawarte zostały w ustawie z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zwanej dalej ustawą kooperacyjną (Dziennik Ustaw 2010, Nr 213, poz. 1395), która weszła w życie 13 lutego 2011 roku. Uwzględnia ona zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony i zastępuje ustawę z 11 marca 2004 roku. Ustawa określa obowiązki Prezydenta RP, Rady Ministrów lub jej Prezesa, a także obowiązki i uprawnienia Sejmu oraz Senatu lub organów każdej z izb, właściwych na podstawie ich regulaminów. W Sejmie tym organem jest Komisja do Spraw Unii Europejskiej (SUE), której skład reprezentuje (na zasadzie proporcjonalności) kluby i porozumienia sejmowe liczące co najmniej 15 członków (Regulamin Sejmu). Ustawa reguluje współpracę Rady Ministrów z Sejmem w zakresie¹:

- informowania o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach UE, w tym w zakresie sprawowania prezydencji;
- współpracy w obszarze stanowienia prawa unijnego;
- współpracy w zakresie zmiany traktatów: zwykłej – zasięgnięcie opinii w sprawie niezwoływania konwentu, uproszczonej – na podstawie art. 48 ust. 7 TUE (tzw. generalna klauzula pomostowa) i w przypadkach zrównanych, w skutkach dla Sejmu, z tą klauzulą na mocy art. 14 i 15 ustawy;
- współpracy w zakresie wykonywania prawa unijnego;
- współpracy w zakresie wnoszenia przez Sejm skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE;
- współpracy w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w UE (Krawczyk, Skrzyńska, Woźnicki, 2015, s. 1–3).

Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu (SUE) rozpatruje wszystkie projekty aktów prawnych UE (dyrektyw, rozporządzeń i decyzji) oraz dokumentów nielegislacyjnych (komunikatów, sprawozdań, białych i zielonych ksiąg) przesyłanych na mocy

¹ Więcej na ten temat w rozdziale ostatnim książki pt. *APPENDIX: Struktura kształtowania i koordynacji polskiej polityki europejskiej 2004–2014. Analiza instytucjonalno-prawna.*

traktatów parlamentom narodowym przez Komisję Europejską i inne instytucje UE. SUE może wyrazić swoją opinię wobec:

- projektu aktu ustawodawczego UE lub projektu aktu na podstawie art. 352 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE;
- projektu innego aktu prawnego (a niewyrażenie opinii do projektu w ustawowym terminie uważa się za równoznaczne z niewniesieniem do niego uwag);
- stanowisk zajętych w trakcie procedur stanowienia prawa UE;
- stanowiska RP, które ma być zajęte lub przedstawione w Radzie UE.

Ponadto Komisja rozpatruje informacje rządu m.in. nt. posiedzeń i wyników szczytów (posiedzeń) Rady Europejskiej, stanowisk rządu do dokumentów nielegislacyjnych UE oraz najważniejszych spraw będących w unijnej agendzie. Opinia wydana przez SUE, w terminach określonych przez ustawę, do projektów i stanowisk wymienionych powyżej powinna stanowić podstawę stanowiska RP. Jeżeli stanowisko zajęte lub przedstawione przez Radę Ministrów w Radzie UE lub Radzie Europejskiej nie uwzględniło opinii SUE, członek Rady Ministrów lub jej przedstawiciel mają obowiązek wyjaśnić SUE przyczyny rozbieżności (Krawczyk, Skrzyńska, Woźnicki, 2015, s. 3–4).

2. POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA 2004–2014. PERSPEKTYWA PARLAMENTARNA

Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 podejmowana w perspektywie parlamentarnej wiąże się z realizacją zadań badawczych w projekcie, a dotyczących:

- maksymalizacji efektywności Sejmu oraz jego atutów wpływających na wewnętrzne funkcjonowanie UE – w obecnym stanie instytucjonalno-prawnym;
- stworzenia funkcjonalnie powiązanej i przez to sprawnej struktury wypracowywania, nadzoru i koordynacji polityki europejskiej w Polsce, szczególnie w relacji egzekutywa–legislatura, nie zapominając o koniecznych zmianach wewnętrznych. Jest to istotne, gdyż Sejm w sprawach dotyczących integracji europejskiej funkcjonuje w dwóch sferach: zewnętrznej oraz wewnętrznej. Sferę zewnętrzną kształtuje unijny system polityczny i prawno-instytucjonalny oraz interakcje polskiego parlamentu z instytucjami UE. Na sferę wewnętrzną składają się czynniki i warunki prowadzenia polskiej polityki europejskiej głównie w relacji: a) parlament–rząd kraju członkowskiego; b) w systemie dwuizbowym: pierwsza izba parlamentu z drugą izbą parlamentu (w Polsce Sejm–Senat); c) organy parlamentów między sobą (w Polsce szczególnie Marszałek Sejmu, Prezydium i komisje sejmowe – głównie Komisja do Spraw Unii Europejskiej – SUE); d) organy parlamentów z ich jednostkami wewnętrznymi (organizacyjno-technicznymi i doradczymi – w Polsce Kancelaria Sejmu i jej organy oraz osoby odpowiedzialne za sprawy UE) (Czachór, 2017, s. 1).

W tym miejscu jako założenie badawcze należy przyjąć, iż system koordynacji polskiej polityki europejskiej wypracowany w polskim systemie politycznym i prawnym od początku preferował egzekutywę kosztem legislatury. Parlament w okresie 2004–2014 odgrywał jedynie fasadową rolę w zakresie realnego oddziaływania na

kształt tejsze polityki. Tym samym wpisywał się w liberalną i międzyrządową percepcję integracji Polski z UE.

3. PROPOZYCJE ZMIAN W REGULACJACH KRAJOWYCH WYNIKAJĄCE Z KRYTYCZNYCH DOŚWIADCZEŃ POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ W WYMIARZE PARLAMENTARNYM

3.1. Konstytucja RP, Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (zwana ustawą kooperacyjną) oraz Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu

Próby wprowadzania zmian w ustawie zasadniczej w zakresie spraw dotyczących członkostwa Polski w UE były już inicjowane, ale bezskutecznie. Jedyną wyjątkową zmianą Konstytucji RP w sprawach dotyczących UE była nowelizacja z 2006 r. wynikająca z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2005 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania.

Ustawa kooperacyjna była już nowelizowana (o czym powyżej). Nie zdecydowano się jednak w niej na wzmocnienie pozycji Sejmu w procesie koordynowania polskiej polityki europejskiej. Modyfikacja tych przepisów wynikała raczej z dostosowania się Polski do wymogów traktatu lizbońskiego.

Nie ulega jednak wątpliwości fakt, że zmiany w zakresie parlamentarnego pierwiastka koordynowania polskiej polityki europejskiej były i nadal są konieczne.

3.2. Jak historia wpływa na terażniejszość? Uzasadnienie dla konieczności zmian

Zmiany w systemie zarządzania i koordynowania polskiej polityki europejskiej powinny prowadzić do wyeliminowania wielu problemów dotyczących parlamenty narodowe i ich wewnętrznego zaplecza w całej UE. Wśród najważniejszych przyczyn tych zmian wyróżnić należy:

- akty prawne krajowe oraz regulaminy parlamentarne w większości państw członkowskich UE nie są dostosowane dziś do skali zaangażowania parlamentów narodowych w UE;
- w wielu parlamentach narodowych (także w Polsce) opiniowanie projektów stanowisk rządowych dotyczących projektów aktów prawnych UE odbywa się głównie przez komisje do spraw UE z minimalnym zaangażowaniem komisji branżowych (tematycznych). A przecież implementacją w ten sposób zaopiniowanych, a następnie przyjętych aktów prawnych UE zajmują się właśnie komisje branżowe (tematyczne);
- w wielu parlamentach narodowych dochodzi do instrumentalizacji legislatywy przez egzekutywę. Opiniowanie stanowisk rządowych ma jedynie charakter fasadowy, wręcz rytualny. Zdarza się też często, że rządy wychodzą daleko poza

- (wcześniej zaprezentowany w swych parlamentach) mandat/stanowisko negocjacyjne – adresowane głównie do Komisji Europejskiej i Rady UE (często w trakcie posiedzeń grup roboczych, komitetów etc.);
- odczuwalny jest deficyt jednego ośrodka koordynacyjnego w parlamentach narodowych w sprawach dotyczących UE, nie wspominając o problemie koordynacji stanowisk między izbami parlamentarnymi (w przypadku parlamentów dwuizbowych);
 - nie zawsze jest możliwe pełne uczestnictwo komisji parlamentarnych do spraw UE we współpracy międzyparlamentarnej oraz w ramach dialogu politycznego z instytucjami UE.

4. KONSEKWENCJE UDZIAŁU SEJMU I SENATU W SYSTEMIE KOORDYNACJI POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ 2004–2014. OBECNE I PRZYSZŁE FUNKCJE PARLAMENTU NARODOWEGO W KREOWANIU POLITYKI EUROPEJSKIEJ

W katalogu obecnych i nowych funkcji służących współuczestnictwu parlamentów narodowych (w tym Sejmowi i Senatowi RP) w systemie decyzyjnym państw członkowskich i Unii Europejskiej wyróżnić należy (Czachór, 2017, s. 3–7):

4.1. Funkcję stabilizowania, programowania oraz operacjonalizacji

Bez wątpienia parlamenty narodowe poprzez ich nowe partycypacyjne usytuowanie w systemie decyzyjnym (politycznym, prawnym) UE uzyskały moc stabilizacyjną i antykryzysową – szczególnie w zakresie przełamywania narastającego oddalania się UE od obywateli/społeczeństw/narodów. Stabilizują unijną demokrację i gwarantują sprawniejsze stosowanie zasady (mechanizmu/reguły) *checks and balances*.

Funkcję stabilizacyjną uzupełniają funkcje negocjacyjne i mediacyjne, co dla redukcji zaburzeń i anomalii integracyjnych ma istotne znaczenie. W ramach tych funkcji parlamenty narodowe uczestniczą w rozwiązywaniu konfliktów, poprzez neutralne pośrednictwo (*brokering between different interests*) i próby mediacji pomiędzy sprzecznymi interesami krajów, instytucji oraz innych uczestników integracji europejskiej.

Funkcja programowania prowadzi natomiast do wypracowania priorytetów horyzontalnych i sektorowych (szczegółowych) w aktywności parlamentów narodowych. Aktywność ta polega głównie na:

- kreowaniu (inicjowaniu) i wprowadzaniu do agendy aktywności parlamentów narodowych w UE nowych kwestii i spraw niepodnoszonych wcześniej;
- przypominaniu o problemach i sprawach, które mimo prób nadal nie zostały rozwiązane/rozstrzygnięte.

W kontekście funkcji operacjonalizacji istotnym celem może być wypracowanie Strategii, a następnie Planu Działania w zakresie Aktywności Parlamentów Narodowych w UE: *in spe* (spodziewanego lub oczekiwanego), *ex ante* (zaprogramowanego, ale jeszcze niezrealizowanego) oraz *ex post* (podsumowanego, poddanego ewaluacji – ocenianego z punktu widzenia przydatności i skuteczności podejmowanych działań).

Bez wątpienia monitoring, a następnie ewaluacja takiej Strategii i Planu prowadzić musi do wskazania i uzmysłowienia decydom konsekwencji, wniosków i doświadczeń na przyszłość wynikających z dotychczasowych działań parlamentów narodowych w UE.

Dzięki tym funkcjom jest szansa na zwiększenie przejrzystości działań Unii Europejskiej i promowanie wielostronnego dialogu. Parlamente państw członkowskich Unii Europejskiej mogłyby tu połączyć w jedno dwa integracyjne światy: międzypaństwowy (międzyrządowy) i ponadpaństwowy. W trakcie współpracy międzyparlamentarnej już dziś wspierają się nawzajem, biorą pod uwagę wzajemne opinie, stanowiska i poglądy, wymieniają między sobą informacje, wiedzę i doświadczenie, a tym samym osiągają porozumienie w wielu ważnych kwestiach. Współdziałanie to przenoszą na relacje z własnymi wyborcami (obywatelami) i chcą przenosić na dialog polityczny z instytucjami UE. To niezwykle ważne w sytuacji deficytu debaty i komunikacji społecznej, do której doszło w ostatnich latach w UE. Ta zdolność parlamentów narodowych (w tym Sejmu RP) wydaje się być nie do przecenienia w warunkach kryzysów i zagrożeń dla integracji europejskiej.

4.2. Funkcję regulacyjną, zarządzającą i adaptacyjną

Funkcja regulacyjna opiera się na stworzeniu parlamentom narodowym możliwości sterowania procesami zmiany i rozwoju w UE. Wymaga to całkowitej zmiany w ich usytuowaniu w systemie politycznym i prawnym (decyzyjnym) UE poprzez pełną partycypację w zarządzaniu integracją europejską. Z tego względu funkcja zarządzająca sprowadza się do konieczności wypracowania nowego *modus operandi* aktywności unijnej parlamentów narodowych, na który poza regułami i procedurami składa się jej zaplecze instytucjonalno-administracyjne oraz zaplecze logistyczno-techniczne (o czym poniżej oraz w oddzielnej Opinii). Natomiast funkcja adaptacyjna przejawia się między innymi w usprawnianiu działań parlamentów narodowych oraz poszerzaniu bazy ich wewnątrzunijnego i wewnątrzpaństwowego funkcjonowania. Funkcja adaptacyjna wiąże się też bezpośrednio z przygotowaniem (antycypacyjnym przewidzeniem konsekwencji) i dostosowywaniem parlamentów do permanentnej zmiany zachodzącej w kryzysowej Unii Europejskiej i w państwach członkowskich – także w Polsce. Funkcja ta zmusza również do zmiany myślenia o wewnętrznym funkcjonowaniu UE już nie tylko z perspektywy unijnych instytucji czy rządów państw członkowskich.

4.3. Funkcję komunikacyjną i informacyjną

Dla realizacji tych funkcji parlamente narodowe, a w ich ramach prezydium parlamentów, stosowne komisje (w Polsce głównie SUE), deputowani/posłowie oraz zaplecze administracyjno-organizacyjno-ekspertskie uczestniczą w istotny sposób w uskutecznianiu wszelkich sposobów komunikowania się oraz zdobywania informacji i wiedzy na każdy temat, który może być przydatny w aktywności i wzmocnieniu pozycji państw członkowskich w UE. Dochodzi tu do swoistego transferu informacji i wiedzy (*know-how*) oraz idących za tym najlepszych praktyk i doświadczeń, które

wykorzystywane są przez wszystkie strony zaangażowania parlamentów narodowych w UE. Póki co dotychczas wypracowane narzędzia komunikacji i informacji nie są najwyższej jakości i nie gwarantują pełnego i szybkiego dostępu. Bazy danych są niedopracowane z trudnościami w ich przeszukiwaniu. Nie wspominając o koniecznej tu standaryzacji w ich opracowywaniu i przetwarzaniu.

Umiejętność profesjonalnej komunikacji i wymiany informacji polega często na konieczności przetwarzania zdobytych doświadczeń, wiedzy i informacji na rozwiązania praktyczne. W ramach tej funkcji aktywność parlamentów narodowych musi polegać również na współpracy z placówkami eksperckimi i instytucjami naukowymi, think-tankami oraz organizacjami pozarządowymi. Nie wspominając już o rozbudowie własnego zaplecza administracyjnego, analitycznego i informacyjnego parlamentów narodowych.

W ramach tych funkcji zmienić (urealnić) należałoby formułę dialogu politycznego parlamentów narodowych, głównie z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską. Wszelkie ogólne dwustronne i wielostronne kontakty, debaty i dyskusje, posiedzenia, spotkania i wizyty oraz wymiana korespondencji oficjalnej i nieoficjalnej ma tak jak dotychczas sens, ale nie może być „zasłoną dymną” (proszę wybaczyć kolokwializm) dla systemu pozorowanego udziału parlamentów narodowych w życiu Unii Europejskiej – w sytuacji, gdy prawdziwa władza w UE jest usytuowana gdzie indziej.

4.4. Funkcję identyfikującą, analityczno-kontrolną i rekomendującą

Skomplikowana problemowo i instytucjonalnie rzeczywistość obecności parlamentów narodowych i ich relacji z instytucjami UE sprawia, że efektywne i odpowiedzialne prowadzenie tej aktywności wymaga zarówno umiejętności jak i dotarcia do wiedzy i doświadczeń z bardzo różnych źródeł, ale też zdolności wykorzystania ich, a tak naprawdę komparatystycznego przetworzenia skutkującego właściwą identyfikacją problemów, które pomogą w podjęciu stosownych decyzji. W oparciu o funkcję analityczną parlamenty narodowe (razem i osobno) muszą na nowo zdefiniować podstawowe problemy, rekomendować określone rozwiązania oraz na podstawie sporządzanych przez siebie diagnoz, analiz i opracowań wytyczać optymalne plany taktyczne (w tym działania doraźne) i długofalowe strategie dotyczące ich pozycji w UE. Zadanie to musi zostać rozłożone na dotychczasowe i nowe (o czym poniżej) formy zinstytucjonalizowania aktywności parlamentów narodowych w UE i przekładać się na struktury wewnętrzne parlamentów narodowych (wzmocnienie jednostek/organów wewnętrznych odpowiedzialnych za koordynację problematyki unijnej).

Niezwykle ważne jest też, aby parlamenty narodowe w zakresie funkcji kontrolnych przestały być sprowadzane li tylko do uczestnika systemu wczesnego ostrzegania, który na dodatek w praktyce się nie sprawdził. Przyczyny tego tkwią nie tylko w przepisach traktatowych czy w zachowaniu unijnych instytucji (PE, KE, a nawet RUE i Rady Europejskiej), ale także mają swe uzasadnienie w wielu deficytach po stronie parlamentów. Z tego powodu parlamenty narodowe same muszą zechcieć dokonać istotnych zmian, bo z pewnością nie zrobią tego za nie instytucje UE, a nawet ich własne rządy (przynajmniej nie wszystkie).

4.5. Funkcję harmonizacji

Harmonizacja to proces niwelowania/usuwania różnic (nierówności) pomiędzy krajami członkowskimi. Harmonizacja to również proces polegający na nowym pozycjonowaniu parlamentów narodowych w procesie dostosowywania się Unii Europejskiej do oczekiwań/potrzeb ze strony państw członkowskich i ich społeczeństw. Strategia *bottom-up* jest tu wręcz konieczna. To Unia Europejska (jej instytucje i ludzie tam zasiadający) musi zrozumieć, że proces dostosowawczy (implementacyjny) o charakterze unifikacyjno-harmonizacyjnym musi dotyczyć także jej samej. W związku z tym powinien być także moderowany oddolnie przez państwa członkowskie i jego organy wewnętrzne – głównie parlamenty narodowe. Z tego względu konieczna jest antykrzysowa równowaga między odgórnym/scentralizowanym (poprzez instytucje ponadnarodowe: Komisja Europejska, Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości) a oddolnym zarządzaniem UE przy podmiotowym i partycypacyjnym udziale parlamentów narodowych.

4.6. Funkcję innowacyjną i misyjną (aksjologiczną)

Innowacyjność wiąże się też z wprowadzeniem „nowego stylu/sposobu myślenia”, a tym samym nowatorstwem i zasadniczą zmianą w zakresie pozycjonowania parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Innowacyjność to także dostarczanie inspiracji, które mogą pozwolić na podjęcie niestandardowych działań w UE. Nie można tu też zapomnieć o inicjowaniu i zmianie kontaktów oraz form współpracy i uczestnictwa parlamentów narodowych, tak ważnych dla podtrzymania dalszego funkcjonowania UE (wyciągania UE z kryzysu). Misyjność natomiast sprowadza się do promowania i propagowania wartości wynikających z parlamentaryzmu i roli państwa narodowego w UE, w sytuacji kryzysu wartości projektu integracyjnego. Misja ta wiąże się też z kreowaniem nowej i odważnej wizji roli/pozycjonowania parlamentów narodowych w UE, opartej na ambitnych zamierzeniach i aspiracjach adekwatnych do miejsca i roli państw członkowskich w UE, w tak dysfunkcjonalnych uwarunkowaniach. W ten sposób zdefiniowana misja ukierunkowuje, uwiarygodnia i inspiruje każdą aktywność parlamentów narodowych w UE.

Dla realizacji tej misji konieczne jest znalezienie i wykorzystanie nowych „kół napędowych” aktywności parlamentów narodowych w UE.

4.7. Funkcję pobudzającą i mobilizującą

Kolejna nowa funkcja dla parlamentów narodowych w UE to funkcja pobudzania i mobilizacji podmiotów krajowych i unijnych: publicznych i prywatnych, gospodarczych i środowiskowych – do włączania się w proces uspołecznienia Unii Europejskiej. Łącznie z procesem minimalizowania jej technokratycznego i elitarnego charakteru. Chodzi tu też o pobudzanie do modernizacji, kreacji i działania w sytuacji, gdy państwa narodowe w UE nie mają innego wyjścia – muszą sprostać procesowi odgórnego europeizacji ze strony unijnych instytucji i innych aktorów ponad- i transnarodowych.

Pobudzanie i mobilizacja polega też na wprowadzaniu do aktywności unijnej parlamentów narodowych nowych reguł i mechanizmów działania. Mobilizacja sprowadza się też do ekspozycji czynników motywujących do podejmowania oczekiwanych działań/decyzji, z korzyścią dla wspólnoty państw członkowskich, a nie tylko jednego kraju. Tu musi dochodzić do przetworzenia interesu jednego państwa (jednego parlamentu) w interes zbiorowości państw (parlamentów) bo tylko w tej zbiorowości i poprzez tę zbiorowość może zostać zaspokojony. Stąd tak istotne jest poszukiwanie i budowanie sojuszy (stałych lub *ad hoc*) między parlamentami narodowymi państw członkowskich.

4.8. Funkcję inicjatywną i reprezentacyjną

Funkcja inicjatywna i reprezentacyjna dotychczas polegała na tym, że parlamenty narodowe i ich przedstawiciele w trakcie swej aktywności w UE prezentowali (przedstawiali) swe samodzielne stanowisko, uczestnicząc w debatach i forach unijnych, a nierzadko sami je inicjują. Do tego dochodziła organizacja i uczestnictwo w specjalnie ustanowionych (art. 10 Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej) konferencjach międzyparlamentarnych (KPPUE, COSAC etc.), forach i naradach, które prowadziły do aktywnego włączenia się ich w kształtowanie polityki europejskiej – szczególnie w relacji do Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Dziś ten zakres jest już niewystarczający, tym bardziej, że nie przynosił większych realnych efektów.

Funkcje te mogą być niezwykle istotne dla przyszłej partycypacji parlamentów narodowych w systemie UE – dla pełnego ich uczestnictwa (współuczestnictwa) w procesie decyzyjnym w UE i w państwach członkowskich w sprawach UE. Tak zaproponowana partycypacja sprawia, że w obszarze polityki wobec UE legislatywa musiałaby uzyskać tę samą pozycję polityczną/sprawczą co egzekutywa. Zarówno w UE jak i w państwach członkowskich.

4.9. Funkcję promocyjną

W ramach tej funkcji nie możemy też zapomnieć o budowaniu pozycji/wizerunku państwa poprzez aktywność europejską/unijną parlamentów narodowych. Nie powinno się też pominąć faktu, że zaangażowanie parlamentów narodowych w UE wypełniane jest też przez popularyzację i upowszechnianie standardów i wartości wśród społeczeństw i narodów. Oznacza to z jednej strony, przybliżanie ich ludziom, dokonywania ich interpretacji i znaczenia, z drugiej natomiast, jest to utrwalanie przekonania o istotności konkretnych standardów i wartości oraz inicjowanie zainteresowania i działań na rzecz ich utrzymania. Bez wątpienia jedną z tych wartości jest demokracja partycypacyjna i uspołecznienie polityki europejskiej.

4.10. Funkcję prognostyczną

W przypadku funkcji prognostycznej szczególnie ważne jest to, aby parlamenty narodowe i ich wewnętrzne organy/jednostki organizacyjne oraz jednostki nadrzęd-

ne (m.in. KPPUE, COSAC czy też zupełnie nowe instytucje zaproponowane poniżej), w tym osoby odpowiedzialne za zaangażowanie parlamentów narodowych w UE opracowali scenariusze na przyszłość – na podstawie zaczerpniętej wiedzy, informacji oraz prognoz lub aktywności w Unii. I na ich podstawie stworzyli rekomendacje do dalszego działania. Sprowadza się to do przygotowywania strategii i planów dalszego postępowania, symulacji przyszłych sytuacji i procesów zmian w Unii Europejskiej oraz w państwach członkowskich (w tym w parlamentach narodowych).

5. ZAKOŃCZENIE – WNIOSKI KOŃCOWE

1. To Polska, a w tym przypadku Sejm RP jako jeden z pierwszych w UE włączył się intensywnie w wykorzystywanie szans wynikających z akcesji do Unii Europejskiej, a następnie przyjęcia traktatu lizbońskiego (bez względu na jego obecne słabości). Świadczy o tym ilość i jakość wielostronnej aktywności Sejmu RP oraz jego władz i komisji parlamentarnych. To polski Sejm powinien zostać promotorem i propagatorem zasadniczych zmian w systemie Unii Europejskiej, skutkujących upodmiotowieniem, partycypacją i wzmocnieniem parlamentów narodowych, także w krajowym systemie zarządzania integracją europejską (Czachór, 2017, s. 3–7).

2. Dotychczasowa aktywność Sejmu RP w analizowanym zakresie jest dowodem na wyciąganie wniosków ze zmian w otaczającym nas świecie, które wiążą się nie tylko z integracją europejską, ale także z procesem globalizacji i zagrożeniami dla porządku międzynarodowego.

3. Z doświadczeń okresu 2004–2014 wyraźnie wynika, że konieczne jest dokończenie procesu pełnego włączania Sejmu RP do systemu integracyjnego na poziomie kraju i UE. Z tego względu jego partycypacja i wzmocnienie musi prowadzić do wyeliminowania:

- niedostosowania ram prawnych UE do stopnia obecnej intensywności aktywności parlamentów narodowych;
- asymetrii w statusie prawnym parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego;
- niskiego poziomu uczestnictwa parlamentarzystów narodowych w procesie integracji europejskiej – także w relacjach wewnątrz krajowych;
- deficytu perspektywicznego planowania i myśli strategicznej w prowadzeniu aktywności parlamentów narodowych w UE;
- nieumiejętności wykazywania się asertywnością w zgadzaniu się na działania instytucji UE, które nie zawsze mają uzasadnienie (nie tylko w rozumieniu subsydiarnym i proporcjonalnym) i są ze sobą spójne;
- problemów ze zrozumieniem, że z wielu powodów w relacjach z UE warto pozostać jedynie na poziomie pojedynczych działań czy projektów bez potrzeby angażowania się w długofalowe porozumienia;
- „wskakiwania od razu na głęboką wodę” bez sprawdzenia intencji czy też bez wprowadzenia okresu próbnego dla podejmowanych form aktywności;
- rywalizacji parlamentów między sobą;
- obawy w eksponowaniu interesu narodowego w relacjach z UE;

- różnic w podejściu do uczestnictwa parlamentów narodowych w sprawowaniu władzy w UE oraz współpracy międzyparlamentarnej między legislatywą i egzekutywą tj. między administracją rządową (centralną) i parlamentem – dotyczących zakresu współpracy, ale też pewnych kwestii merytorycznych i formalnych;
- deficytów koordynacyjnych i komunikacyjnych, także wewnątrz parlamentów.

4. Aktywność reformatorska państw członkowskich, a szczególnie samych parlamentów narodowych powinna skupić się na przekonaniu się nawzajem do tego, że celem działalności parlamentów narodowych w UE powinno być też zwielokrotnienie ich potencjału rozwojowego i politycznego w UE poprzez:

- założenie, że upodmiotowienie, partycypacja i współpraca parlamentów w UE powinny mieć charakter funkcjonalny, ale też elastyczny w zakresie dostosowywania się do zmiennego środowiska i otoczenia szczególnie w zakresie umiejętności wykorzystywania nadarzających się okazji;
- koncentrację nie tylko na priorytetach, a na ich hierarchii i konkretnych zadaniach wynikających z tych priorytetów;
- silniejszą ekspozycję zbiorowego interesu państw członkowskich wyrażanego przez parlamenty narodowe – wpisanego w relacje z UE;
- sformułowanie katalogu dobrych i złych rozwiązań/praktyk w dotychczasowej działalności parlamentów narodowych;
- większą profesjonalizację ich aktywności poprzez wzmocnienie zaplecza administracyjnego, organizacyjnego i eksperckiego.

5. Wybór wariantu optymalnego dla Polski w zakresie nowego systemowego pozycjonowania parlamentów narodowych w UE poprzez uczestnictwo i współpracę nie jest zadaniem łatwym. Jest decyzją polityczną, która powinna być oparta na następujących przesłankach:

- zmiany w Unii Europejskiej, także co do pozycji i roli parlamentów narodowych muszą dalece wyjść poza zmianę agendy politycznej UE;
- zaproponowane zmiany (głównie traktatowe) dotyczące nowej obecności parlamentów narodowych w UE muszą być przynajmniej częściowo spójne z całością zmian zaproponowanych przez państwa członkowskie i unijne instytucje;
- decydenci w swych propozycjach wezmą pod uwagę wszystkie uwarunkowania polityczne obecnej sytuacji w UE – zarówno w unijnych instytucjach, jak i w państwach członkowskich;
- przedstawiciele polskiego parlamentu (głównie Sejmu) powinni uczestniczyć w przygotowywaniu polskiego pakietu zmian traktatowych.

6. Sejm RP z pewnością ma szansę stać się przekonującym promotorem reformy UE jeżeli także sam podejmie się:

- debaty wewnątrzparlamentarnej i dialogu politycznego na temat proponowanych rozwiązań;
- stosownych zmian w swym własnym funkcjonowaniu w odniesieniu do koordynacji spraw dotyczących integracji europejskiej;
- zbudowania silnego zaplecza eksperckiego służącego perfekcyjnemu przygotowaniu konkretnych propozycji.

7. W przygotowywaniu polskich propozycji zmian traktatowych (czy też pozatraktatowych) dotyczących nowego pozycjonowania parlamentów narodowych w systemie decyzyjnym UE zdawać sobie trzeba sprawę, że system 28 parlamentów narodowych

(41 izb parlamentarnych²) nie jest jednorodny, szczególnie jeżeli chodzi o krajowe relacje między legislatywą a egzekutywą, a tym samym odmienne regulacje konstytucyjne i ustawowe, różne poziomy zaangażowania deputowanych/posłów w sprawy UE, różne sposoby koordynacji wewnątrzparlamentarnej czy też zróżnicowaną kulturę polityczną i prawną. Pokonanie tych barier i ograniczeń nie będzie należało do łatwych zadań. Jednak zinstytucjonalizowanie i sformalizowanie udziału parlamentów w systemie UE poprzez ich pełną emancypację – z pewnością wymusi wzmocnienie organizacji i koordynacji spraw unijnych w parlamentach. Gdyby parlamentom narodowym i ich unijnym reprezentacjom zapewniono wsparcie instytucjonalne oraz takie warunki i obsługę jak Parlamentowi Europejskiemu czy Komisji Europejskiej to możemy spodziewać się nadzwyczajnych rezultatów z korzyścią dla całej Unii Europejskiej.

8. Dotychczas mamy do czynienia z wyraźnym uprzywilejowaniem rządów państw członkowskich wobec parlamentów narodowych w ich relacjach z Unią Europejską. W przypadku Polski potwierdza to treść ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (zwana ustawą kooperacyjną). Pojawia się więc naturalny wniosek, który prowadzi do logicznego przekonania, że postulat partycypacji i wzmocnienia parlamentów narodowych w UE musi zostać powiązany z nową ich pozycją w procesie koordynacji polityki europejskiej również wewnątrz państw członkowskich.

9. Finalna wersja wszelkich propozycji, która miałaby trafić do pakietu polskich propozycji zmian traktatowych (czy pozatraktatowych) powinna być bardzo mocno przemyślana pod kątem tego, jak zadziałają one w całej mechanice podejmowania decyzji, a zatem w całym funkcjonowaniu UE. Tu należy zachować szczególną ostrożność i uwagę, aby nie narażać się na zarzuty niekonsekwencji i braku profesjonalizmu w ocenie politycznych i prawnych skutków proponowanych zmian. Wszelkie projekty reform, szczególnie tych traktatowych muszą być całościowo spójne i klarowne dla tych, którzy teraz i w przyszłości mają je poprzeć. Zbudowanie dla nich poparcia pozostałych parlamentów narodowych i rządów państw członkowskich, nie wspominając o unijnych instytucjach to jedno z najważniejszych wyzwań dla polskiej polityki europejskiej (polityki zagranicznej). Nie można przecież zakładać, że propozycje te składane będą łącznie tylko na użytek polityki wewnętrznej.

Załącznik 1

UCHWAŁY SEJMU RP DOTYCZĄCE PROBLEMATYKI INTEGRACJI I UNII EUROPEJSKIEJ W BADANYM OKRESIE 2004–2014

V kadencja

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie negocjacji nowego Traktatu Unii Europejskiej, Monitor Polski 2007, poz. 431.

² Dane na podstawie: *Raport COSAC z października 2016 r.*, info z: Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej Sejmu RP.

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2006 r. (podczas Prezydencji fińskiej), Monitor Polski 2007, poz. 339.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 marca 2007 r. w 50. rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich, Monitor Polski 2007, poz. 179.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2006 r. (podczas Prezydencji austriackiej), Monitor Polski 2006, poz. 932.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 czerwca 2006 r. w sprawie rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie „nasilenia przemocy powodowanej rasizmem i homofobią w Europie”, Monitor Polski 2006, poz. 474.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2005 r. (podczas Prezydencji brytyjskiej), Monitor Polski 2006, poz. 347.
- Apel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 2006 r. w sprawie otwarcia rynków pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Monitor Polski 2006, poz. 283.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 stycznia 2006 r. wzywająca Radę Ministrów do przystąpienia w trybie pilnym do negocjacji z Komisją Europejską w sprawie zwiększenia kwoty mlecznej dla Polski, Monitor Polski 2006, poz. 116.

VI kadencja

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich (KOM(2011) 127 wersja ostateczna) za niezgodny z zasadą pomocniczości, Monitor Polski 2011, poz. 522.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie uznania projektu dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (KOM(2011) 121 wersja ostateczna) za niezgodny z zasadą pomocniczości, Monitor Polski 2011, poz. 491.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2010 r. (podczas Prezydencji belgijskiej), Monitor Polski 2011, poz. 398.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 marca 2011 r. zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (KOM(2010) 799 wersja ostateczna), Monitor Polski 2011, poz. 219.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lutego 2011 r. zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady

(WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do norm handlowych (KOM(2010) 738 wersja ostateczna), Monitor Polski 2011, poz. 146.

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 lutego 2011 r. zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych) (KOM (2010) 728 wersja ostateczna), Monitor Polski 2011, poz. 145.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2010 r. zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (KOM(2010) 539 wersja ostateczna), Monitor Polski 2010, poz. 1077.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2010 r. zawierająca uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (KOM (2010) 537 wersja ostateczna), Monitor Polski 2010, poz. 1076.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 października 2010 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2010 r. (podczas Prezydencji hiszpańskiej), Monitor Polski 2010, poz. 981.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2009 r. (podczas Prezydencji szwedzkiej), Monitor Polski 2010, poz. 524.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 października 2009 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2009 r. (podczas Prezydencji czeskiej), Monitor Polski 2009, poz. 890.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2008 r. (podczas Prezydencji francuskiej), Monitor Polski 2009, poz. 380.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2008 r. (podczas Prezydencji słoweńskiej), Monitor Polski 2009, poz. 379.
- Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 stycznia 2009 r. w sprawie jak najszybszego ratyfikowania Traktatu z Lizbony, Monitor Polski 2009, poz. 64.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2007 r. (podczas Prezydencji portugalskiej), Monitor Polski 2008, poz. 311.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, Monitor Polski 2008, poz. 270.

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Monitor Polski 2008, poz. 197.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie traktatu reformującego UE podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Monitor Polski 2007, poz. 1083.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie wejścia Polski do strefy Schengen, Monitor Polski 2007, poz. 1085.

VII kadencja

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 września 2014 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2014 r. (przewodnictwo Grecji w Radzie Unii Europejskiej), Monitor Polski 2014, poz. 842.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2013 r. (przewodnictwo Litwy w Radzie Unii Europejskiej), Monitor Polski 2014, poz. 173.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 września 2013 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2013 r. (przewodnictwo Irlandii w Radzie Unii Europejskiej), Monitor Polski 2013, poz. 816.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2013 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów za niezgodny z zasadą pomocniczości, (KOM(2013) 296 wersja ostateczna), Monitor Polski 2013, poz. 686.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 maja 2013 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2012 r. (w okresie prezydencji cypryjskiej), Monitor Polski 2013, poz. 444.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 stycznia 2013 r. w sprawie uznania projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków za niezgodny z zasadą pomocniczości, (KOM(2012) 614 wersja ostateczna), Monitor Polski 2013, poz. 24.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie negocjacji wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2014–2020, Monitor Polski 2012, poz. 921.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2012 r. (w okresie prezydencji duńskiej), Monitor Polski 2012, poz. 920.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2012 r. w sprawie racjonalnego wdrażania polityki klimatycznej, Monitor Polski 2012, poz. 807.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2012 r. w sprawie uznania projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbior-

rowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych na potrzeby ich wykorzystania na internetowym polu eksploatacji na rynku wewnętrznym za niezgodny z zasadą pomocniczości, (KOM(2012) 372 wersja ostateczna), Monitor Polski 2012, poz. 794.

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 października 2012 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE za niezgodny z zasadą pomocniczości, (KOM(2012) 369 wersja ostateczna), Monitor Polski 2012, poz. 785.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2011 r. (w okresie polskiej prezydencji), Monitor Polski 2012, poz. 453.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie uznania projektu rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług za niezgodny z zasadą pomocniczości, (KOM(2012) 130 wersja ostateczna), Monitor Polski 2012, poz. 349.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie wsparcia Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i wezwania Parlamentu Europejskiego do aktywnego działania na rzecz uproszczenia wspólnej polityki rolnej, konkurencyjności i postępu oraz wprowadzenia równych i niedyskryminujących zasad podziału między państwa członkowskie Unii Europejskiej środków na dopłaty bezpośrednie dla rolników, Monitor Polski 2012, poz. 295.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie udziału Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2011 r. (podczas Prezydencji węgierskiej), Monitor Polski 2012, poz. 7.

Streszczenie

Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014 podejmowana w perspektywie parlamentarnej wiąże się z rozważeniem badawczym dotyczącym: – maksymalizacji efektywności Sejmu oraz jego atutów wpływających na wewnętrzne funkcjonowanie UE – w obecnym stanie instytucjonalno-prawnym; stworzenia funkcjonalnie powiązanej i przez to sprawnej struktury wypracowywania, nadzoru i koordynacji polityki europejskiej w Polsce w relacji egzekutywa–legislatywa, nie zapominając o koniecznych zmianach wewnętrznych. Jest to szczególnie istotne, gdyż Sejm w sprawach dotyczących integracji europejskiej funkcjonuje w dwóch sferach: zewnętrznej oraz wewnętrznej. Sferę zewnętrzną kształtuje unijny system polityczny i prawno-instytucjonalny oraz interakcje polskiego parlamentu z instytucjami UE. Na sferę wewnętrzną składają się czynniki i warunki prowadzenia polskiej polityki europejskiej głównie w relacji: a) parlament–rząd kraju członkowskiego; b) w systemie dwuizbowym: pierwsza izba parlamentu z drugą izbą parlamentu (w Polsce Sejm–Senat); c) organy parlamentów między sobą (w Polsce szczególnie Marszałek Sejmu, Prezydium i komisje sejmowe – głównie Komisja do Spraw Unii Europejskiej – SUE); d) organy parlamentów z ich jednostkami wewnętrznymi (organizacyjno-technicznymi i doradczymi – w Polsce Kancelaria Sejmu i jej organy i osoby odpowiedzialne za sprawy UE).

Słowa kluczowe: polska polityka europejska w latach 2004–2014, perspektywa parlamentarna, maksymalizacja efektywności Sejmu w UE, wypracowywanie, nadzór i koordynacja polityki europejskiej, egzekutywa–legislatywa, współpraca parlamentów narodowych z instytucjami UE

The Polish European policy 2004–2014. A parliamentary perspective prepared on the basis of participant observation and conversational analysis

Summary

The analysis of Polish European policy in 2004–2014 undertaken in the parliamentary perspective is associated with a research consideration regarding: – maximizing the effectiveness of the Sejm and its strengths affecting the internal functioning of the EU; – in the current institutional and legal status; creating a functionally connected and thus efficient structure for the elaboration, supervision and coordination of European policy in Poland in the executive relationship – the legislature, not forgetting about the necessary internal changes. This is particularly important because the Sejm in matters concerning European integration functions in two spheres: external and internal. The external sphere is shaped by the EU political and legal-institutional system and interactions of the Polish parliament with the EU institutions. The internal sphere is composed of factors and conditions for conducting Polish European policy mainly in the following relationship: a) parliament – the government of a member state; b) in a bicameral system: the first chamber of the parliament with a second chamber of parliament (in Poland, the Sejm – the Senate); c) parliamentary bodies among themselves (in Poland, especially the Speaker of the Sejm, the Presidium and the Sejm committees – mainly the European Union Affairs Committee – SUE); d) bodies of parliaments with their internal units (organizational-technical and advisory bodies – in Poland, the Chancellery of the Sejm and its bodies and persons responsible for EU affairs).

Keywords: Polish European policy in 2004–2014, parliamentary perspective, maximizing the effectiveness of the Sejm in the EU, developing, supervising and coordinating of the European policy, executive – legislation relations, cooperation of national parliaments with EU institutions

Rozdział XX.

POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA. NARRACJE, KRYTYCZNE INSPIRACJE, WNIOSKI BADAWCZE ORAZ SCENARIUSZE NA PRZYSZŁOŚĆ

1. WSTĘP. UJĘCIE NARRACYJNE

W podejściu analitycznym do krajowej polityki europejskiej bardzo istotne okazało się odwołanie do problematyki nakładających się na siebie narracji, które to powiązane zostały z metodami eksplanacji zachowania państw i ich reprezentantów we wnętrzu systemu Unii Europejskiej. Tym bardziej, że sposób i treść wypowiedzi odnotowanych w prezentowanym w tej publikacji projekcie świadczą o konieczności uwzględnienia narracji polifonicznej, ukazującej różne punkty widzenia, odnoszące się do polskiej polityki europejskiej i traktowane jako równoprawne w odbiorze naukowym.

Narracje pozwalają zrozumieć procesy polityczne i zachowania aktorów integracji europejskiej. Mówią nam dużo o niepewności i dokonywanych wyborach lub ich braku. Przybliżają nam mocne strony, ale też dysfunkcjonalności w systemie polskiej polityki europejskiej. Udowadniają nam poprzez tzw. „przesunięcia narracyjne”, że istnieje różnica pomiędzy wydarzeniami faktograficznymi, a ich interpretacją odnotowaną w przeprowadzonych rozmowach.

Analizując okres 2004–2014 r. można dojść do wniosku, że w Polsce, także w zakresie polityki zagranicznej (europejskiej) mieliśmy do czynienia z mixem narracji idealistycznej (z odwołaniem do wartości oraz norm ponadnarodowych i transnarodowych) i realistycznej (z odwołaniem do interesu, siły, wpływu, asertywności i sprzeciwu). Ta narracyjna hybryda, mimo zmieniających się rządów bazowała wciąż na relatywistycznym postmodernizmie, w którym królują głównie¹: wirtualność, wizerunek, medium, opinia, utopia *versus* antyutopia, stereotyp, postprawda, antagonizacja, dyskontynuacja, imposybilizm, retoryka, powierzchowność, personifikacja i psychologizacja polityki.

2. NARRACJA JAKO PODSTAWA STRUKTURY ROZUMIENIA POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ. NOWE KATEGORIE I POJĘCIA

Przeprowadzone w ramach prezentowanego tu projektu badawczego NCN zadania analityczne pozwoliły na wyeksponowanie wielu nowych kategorii, pojęć i haseł oraz

¹ Celowo znalazły się tu także określenia używane w języku potocznym i w mediach.

opinii dotyczących polskiej polityki europejskiej w okresie 2004–2014². Duża część z nich odwołuje się do pozytywnego lub neutralnego odbioru tejsze polityki wśród osób poddanych badaniu, zarówno w trakcie wywiadów, jak i obserwacji uczestniczącej oraz analizie konwersacyjnej. Do najważniejszych w tej grupie należą:

- 1) „Kataliza” – okres po akcesji Polski do UE stał się potężnym katalizatorem procesu implementacji i harmonizacji, ale też zderzenia się dwóch odmiennych systemów prawa, polityki, gospodarki oraz relacji społecznych. Proces ten był wytworem racjonalnego wyboru polskich elit, które uzyskały poparcie społeczeństwa w referendum akcesyjnym. Wsparcie to nie miało jednak spektakularnego charakteru, o czym świadczą wyniki 2-dniowego głosowania (7–8 czerwca 2003 r.). Uprawnionych do udziału w referendum było wtedy 29 868 474 obywateli. Frekwencja wyniosła 58,85%. „Tak” dla integracji Polski z UE wyraziło 13 516 612 Polek i Polaków. Przeciwnych było 3 936 012³;
- 2) „Otwartość” – wytworzyła ona optymalną okazję do rozwijania między UE a Polską pragmatycznej współpracy, bez jej ideologizacji w szerokim spektrum spraw dwustronnych i międzynarodowych. W praktyce jednak otwartość ta napotkała na wiele ograniczeń;
- 3) „Zryw i koniunktura na Polskę” – punkt rozwinięcia w relacjach UE–Polska powstał z energii, która miała podstawy budowane dzięki wzajemnym wysiłkom władz Polski oraz zwykłych ludzi. „Zryw” ten nie został jednak w pełni wykorzystany w zakorzenieniu integracji europejskiej w Polsce;
- 4) „Skok modernizacyjny i kompleksowe przemiany prawne i ekonomiczne” – „skok” to jednak nie wszystko – problemem pozostaje kontynuacja zmian modernizacyjnych, w sytuacji gdy Unia Europejska w wyniku egzystencjalnego kryzysu utraciła autorytet w kreowaniu rozwiązań standaryzacyjnych w wydaniu neoliberalnym;
- 5) „Nierozzerwalne nici i historyczne przyciąganie” – zważywszy na położenie geopolityczne naszego kraju, jego historię i kulturę, Polska i Europa (UE) powiązane są tysiącem nierozzerwalnych nici, które nie zawsze zostały właściwie wyeksponowane i wykorzystane w okresie 2004–2014. Z „nierozzerwalnymi nićmi i historycznym przyciąganiem” związany był też proces niwelowania „szarej strefy” niepewności oraz trwałe zakotwiczenie się w zachodnim systemie bezpieczeństwa oraz w europejskich strukturach politycznych, prawnych i gospodarczych (Balcer, Buras, Gromadzki, Smolar, 2016, s. 1);
- 6) „Możliwość współegzystencji dwóch pojęć: „suwerenność Polski w UE” i „suwerenność Unii Europejskiej wobec Polski” – nie tylko w języku nauki, ale także w języku polityki i mediów;
- 7) „Zdolność do kompromisu i osiągnięcia porozumienia” – w wyniku kryzysów unijne instytucje (głównie Komisja Europejska) osłabły, a zyskały duże państwa członkowskie, co utrudniło Polsce prowadzenie polityki europejskiej. Polska jednak w procesie prowadzenia swej polityki europejskiej uczyła się skutecznie „balansować” między pierwiastkiem ponadnarodowym a międzyrządowym;

² Przytoczone tu pojęcia, hasła i opinie (poglądy) pochodzą z osobistych notatek autora, prowadzonych w trakcie wielu konferencji, seminariów, konsultacji, spotkań, obserwacji, konwersacji i wywiadów (szczególnie w ich kuluarowej części) dotyczących integracji Polski z UE w okresie 2004–2014. Ustalenie autorstwa tych wypowiedzi nie zawsze jest możliwe lub autorzy zastrzegli sobie anonimowość.

³ Dane PKW.

8. „Przewidywalność i wiarygodność (zachowań, reakcji, postaw)” – zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej aktywności Polski w i wobec UE.
9. „Myślenie w kategoriach strategicznych *soft power*”. W tym przypadku chodzi o umiejętność odróżnienia, ale też pogodzenia europejskiego dobra wspólnego z dobrem narodowym Polski.
10. „Stała dbałość Polski o sprawność i efektywność UE”. Polska w badanym okresie podejmowała inicjatywy reformujące (zmieniające) UE. Innym pytaniem pozostaje ich przekładalność na rozwiązania praktyczne.
11. „Koszty integracji Polski z UE są znacznie niższe niż korzyści wynikające z naszej akcesji”. W tej sytuacji pojawia się pytanie: „ile kosztowałyby nie-akcesja do UE”?
12. „W okresie 2004–2014 doszło do procesu „strukturalnego wchłonięcia” polskiej polityki europejskiej przez polską politykę zagraniczną” (likwidacja KIE i UKIE i wzmocnienie MSZ). Argumentowano wtedy, że wzmacnia to spójność polskiej polityki zewnętrznej.
13. „Polska po 2004 r. grała w UE w wyższej lidze, niż wskazywał na to jej potencjał i możliwości”. Polska jest szóstym krajem UE pod względem powierzchni i liczby ludności. Natomiast co do PKB (w SSN) na 1 mieszkańca zajmuje szóste miejsce od końca⁴.
14. „Unia Europejska to my, a nie oni”. To przekonanie, że jesteśmy częścią wspólnoty integracyjnej nie było podzielane jednak przez wszystkich obywateli. Duża część Polaków (co wynikało z sondaży) jeżeli nawet uważała, że Polska to UE twierdziła, że jest to „ta gorsza część Europy”.
15. „Lojalność wobec swego państwa i Unii Europejskiej jest do pogodzenia w procesie kreowania i koordynowania polityki europejskiej”.

Oprócz pozytywnych w zbiorze odniesień narracyjnych znalazły się te o negatywnym charakterze. Wśród nich zespół projektowy wyróżnił następujące kategorie, pojęcia i hasła (opinie) dotyczące polskiej polityki europejskiej w okresie 2004–2014:

- 1) „Uznanie członkostwa Polski w UE za normę/normalność oraz stan dokonany, uśpiło czujność elit i rządzących” – dotyczyło to realizacji interesów UE i postaw wybranych państw członkowskich, nie zawsze zgodnych z interesami Polski;
- 2) „Niedookreśloność i nie do końca pełne zrozumienie (a nawet poczucie niezrozumienia)”, – występowały one w sferze różnic kulturowych, mentalnych i społecznych pomiędzy Polską, a pozostałymi krajami „starej” UE i centrum władzy UE w Brukseli;
- 3) „Brzegowe położenie Polski w Unii Europejskiej” – nie może być jednak utożsamiane z „peryferyjnością”. Nie brakuje jednak krytycznych poglądów, że polska polityka europejska okresu 2004–2014 przyczyniała się do reprodukcji peryferyjności (półperyferyjności) Polski;
- 4) „Brak pogłębionej debaty” – to stan zdecydowanego deficytu deliberacyjnego na temat polskiej polityki europejskiej. To także stan zaprzestania edukacji europejskiej w szkolnictwie, w uczelniach wyższych i w kształceniu dorosłych. Kolokwialne „odpuszczenie sobie” edukacji europejskiej oraz aktywności medialnych i informacyjnych o UE musiało doprowadzić do uznania Unii Europejskiej (przez społeczeństwo polskie) jako stereotypowej „skarbonki” i/lub „kasy zapomogowo-pożyczkowej”;

⁴ Dane Eurostat.

- 5) „Prowadzenie polityki wizerunkowej (wirtualnej) zamiast polityki realnej” – w relacjach do UE nie wzmocniało polskiej polityki europejskiej;
- 6) „Samozadowolenie” – uznanie, że polska polityka europejska nie wymaga korekt i jest prowadzona optymalnie;
- 7) „Rozproszona odpowiedzialność” – także w proeuropejskiej Polsce przyjęto propagandowo-medialne założenie, że jeżeli dochodzi do problemów w relacjach z UE, to zazwyczaj winę za to ponosi Unia;
- 8) „Przekroczyć nowoczesność” i „pułapka średniego rozwoju”. To jeden z najistotniejszych problemów, będących efektem 10 lat członkostwa w UE;
- 9) „Polska jako «koń trojański» USA w UE” czy też „Polska cudownym dzieckiem konsensusu waszyngtońskiego zaimportowanego do UE” – nie ulega wątpliwości, że ten „strategiczny rozkrok” polskiej polityki zagranicznej (pomiędzy USA a UE) wywoływał wiele nieprzewidzianych konsekwencji, szczególnie w trakcie permanentnej sytuacji kryzysowej w Europie i na świecie;
- 10) „Przewagi konkurencyjne” – jak się okazuje mogą one występować tylko po stronie „starych” krajów UE. Gdy występują po stronie Polski stają się zagrożeniem dla całej UE (przykładem niech tu będzie transport, spedycja czy też usługi remontowe i budowlane, szczególnie w kontekście regulacji dotyczących pracowników delegowanych);
- 11) „W słabym państwie, przy nieefektywnych instytucjach nie mogła być prowadzona silna i asertywna polityka europejska” – to główny zarzut opozycji w stosunku do rządzących w badanym okresie 2004–2014;
- 12) „Ile Europy w Polsce? Byle nie za dużo” – to nawiązanie do narastającego tzw. „eurorealizmu” („ani to euroentuzjazm, ani eurosceptycyzm”);
- 13) „Uniezależnienie się od Wschodu, nie oznaczało automatycznego znalezienia się w centrum Zachodu, mimo prowadzenia polityki „mainstreamowej” – nazywanej polityką „głównego nurtu”.
14. „Partnerstwo Wschodnie i prezydencja” – to za mało, aby mówić o skutecznej polskiej polityce europejskiej i zabezpieczaniu polskich interesów strategicznych.
15. „W Polsce wciąż nie do końca rozróżnia się prawa Polski w UE od obowiązków Polski wobec UE”.
16. „Polityka europejska Polski zawsze była funkcją polityki wewnętrznej. W okresie 2005–2010 było to szczególnie widoczne” – w tym kontekście mieliśmy do czynienia z problemem zasadniczej nierównowagi między światem polityki krajowej a rzeczywistością polskiej polityki europejskiej.

3. NARRACJE NAUKOWE ORAZ INSPIRACJE ANALITYCZNE WYNIKAJĄCE Z PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

3.1. Marka Cichockiego cztery strategie funkcjonowania Polski w Europie (Unii Europejskiej). Wciąż aktualne?

Wyeksponowanie w tytule tego punktu nazwiska M. Cichockiego nie jest przypadkowe. Badacz ten i ekspert, również doradca społeczny prezydenta L. Kaczyńskiego

oraz jeden z polskich negocjatorów traktatu lizbońskiego (zwany polskim „szerpem”) w 2007 r. należy do autorów wielu pogłębionych i inspirujących analiz z zakresu polskiej polityki europejskiej. Jego tekst z „Teologii Politycznej” poniżej cytowany zasługuje dziś na przypomnienie, ze względu na swą spójność, jak i syntetyczność.

Tak to prawda, Polska w okresie poakcesyjnym nie miała jednej „wielkiej” strategii czy też doktryny integracyjnej determinującej i warunkującej jej zachowania wobec i we wnętrzu systemu Unii Europejskiej. I z pewnością nie chodziło tu wcale o jakąś dalekosiężną wizję, a raczej spójny zespół założeń i poglądów realizowanych w praktyce. Z tego względu zaczęły żyć własnym życiem aż cztery podejścia (strategie) postępowania Polski w Europie (Unii Europejskiej). Strategie te były raczej wynikiem reagowania *ad hoc* na zaistniałe sytuacje niż dziełem głębokich założeń politycznych. Pierwszą z nich nazwać można adaptacyjną. Drugą integracjonistyczną. Trzecia odwołuje się do suwerenizmu, a czwarta do realizmu minimalistycznego (Cichocki, 2009, s. 1 i nast.).

Strategia adaptacyjna realizowana także w okresie 2004–2014 to proces przystosowania się do nowych warunków, sytuacji, wymagań i oczekiwań. Modyfikacja tak rozumiana odbywała się i nadal odbywa poprzez różne sposoby postępowania łączące z funkcjonalną harmonizacją i unifikacją prawa (standardów/norm europejskich). W tej sytuacji logiczną konsekwencją członkostwa w UE musiało być przyjęcie za swój zbiór zastanych wzorów i reguł. Stało się ono udziałem głównie „ekspertów” i „fachowców”, którym politycy bezkrytycznie powierzyli to zadanie (Cichocki, 2009, s. 1).

Polityka adaptacyjna była i jest w znacznym stopniu pochodną charakteru postkomunistycznej transformacji. Wejście do Unii w tym kontekście było po prostu rozszerzeniem skali dotychczasowych zmian wolnorynkowych oraz liberalizacji gospodarki. Zgodzić się tu należy z twierdzeniem M. Cichockiego, że rządząca Polską elita nie była w stanie oddzielić liberalno-idealistycznej perspektywy rozszerzania pola integracji Polski w Europie od negatywnych konsekwencji procesów globalizacji. Integracja i globalizacja znalazły się w jednym wyidealizowanym zbiorze takich celów jak modernizacja, emancypacja, stabilizacja, bezpieczeństwo, demokratyzacja, demonopolizacja i denacjonalizacja. Druga strategia, zwana integracjonistyczną nakierowana na głębokie wejście w struktury Unii i maksymalizację korzyści płynących z członkostwa stała się logiczną konsekwencją dokonania się procesu adaptacji. Jednak zdaniem M. Cichockiego, dla integracjonistów cała Unia lub Unia jako całość – była zbiorem alternatywnych możliwości i konkurujących ze sobą scenariuszy. A istotą członkostwa było i jest dokonywanie między nimi wyborów, przez co polityka europejska Polski zyskiwać musi polityczną autonomiczność, jak i zdolność wpływania na całość. W konsekwencji integracjonizm postulował silną obecność Polski w całej Unii w oparciu o taktykę zmiennych sojuszy (Cichocki, 2009, s. 2).

Strategia suwerenistyczna (suwerenizm) jest sposobem myślenia o polityce, który w myśl rozważań M. Cichockiego podmiotowość własnego państwa i jego interesy umieszcza na pierwszym miejscu listy priorytetów państwa. W warunkach polskich suwerenizm wyrażał się przede wszystkim przez postulat odnowy i wzmocnienia instytucji państwa – także w kontekście członkostwa w UE i integracji europejskiej. Jedną z jego odmian jest dziś koncepcja niewchodzenia w logikę zaawansowanego rozwoju UE i opuszczenia „głównego nurtu” integracji europejskiej. Tak skutecznego,

że aż w praktyce prowadzącego do zasady nieinterwencji UE w politykę wewnętrzną między suwerennymi państwami. Tu obowiązywać musi zasada: „poza Unią istnieje życie i polityka”. W tym kontekście suwerenizm prowadzić może do: – nierealistycznych oczekiwań wobec UE, którym organizacja ta nie jest i nie będzie w stanie podołać (np. jeszcze większe transfery finansowe) – szczególnie przy podejściu do UE w myśl doktryny *a la carte*; – udawania, pozorowania kontynuowania integracji przy stopniowym ograniczaniu zaangażowania się w życie wewnętrzne UE (Cichocki, 2009, s. 2–3).

Ostatnia czwarta strategia oparta jest w analizie M. Cichockiego na realizmie minimalistycznym. Jest ona rezultatem krytycznej oceny osiągnięć integracjonistów i suwerenistów w polskiej polityce europejskiej. Krytyka ta odnosi się przede wszystkim do nieefektywnych polskich starań o zbudowanie strategicznych relacji ze swymi wschodnimi sąsiadami oraz nieudanych prób korzystnego dla Polski zreformowania podstaw traktatowych Unii (w okresie 2005–2010). Z tego względu podejście to niejako sugeruje nam, że należy raczej poszukiwać sposobów dopasowania się do głównych trendów w Unii (komplementarność), niż je próbować przełamywać (Cichocki, 2009, s. 3).

3.2. Barbary Szelewy przekonanie o tym, że „zgoda rujnuje, a niezgoda buduje”. Rzecz o konieczności przywrócenia wymiaru antagonistycznego w polityce polskiej wobec Unii Europejskiej

W tym miejscu nawiążemy do jednego z tekstów B. Szelewy. Bez wątpienia nie stracił nic na swej wartości, a wręcz odwrotnie w aktualnych uwarunkowaniach integracyjnych zyskał na znaczeniu.

Zgodzić się należy z twierdzeniem, że perspektywy szybkiego wyjścia UE z kryzysów są coraz mniej realne. Tym bardziej, że coraz trudniej jest zidentyfikować (zdefiniować) realne alternatywy wyjścia z impasu. Społeczeństwa państw członkowskich nadal popierają integrację europejską, ale ich wsparcie dla tego co dzieje się dziś w systemie UE jest coraz mniejsze. Co ciekawe sprzeciw ten pozostaje w pewnej mierze niezrozumiały w unijnych instytucjach, które coraz częściej odpowiedzialnością obciążają państwa członkowskie, nieotwarcie przypisując im przesunięcie ciężaru z tendencji integracyjnych na rzecz atomizacji (Szelewa, 2007, s. 67–68).

Prawdą jest też założenie badawcze, że w wyniku kolejnych kryzysów złamany został permissywny konsensus polegający na milczącym akceptowaniu przez opinię publiczną decyzji podejmowanych przez Unię Europejską. Przestała obowiązywać zasada, że Komisja Europejska jako instytucja ponadnarodowa i ponadpaństwowa działa zawsze dla wspólnego interesu krajów członkowskich. W tym kontekście tak w Polsce jak w innych krajach członkowskich zaprojektowana przez elity Unia Europejska tak długo spotykała się z milczącym przyzwoleniem społecznym jak długo ludzie odnosili wrażenie, iż decyzje podejmowane na szczeblu europejskim dotyczą spraw technicznych, odnoszących się przede wszystkim do biznesu; takich, o które nie powinno się toczyć politycznych sporów. Okazało się jednak, że sprawy gospodarcze, finansowe i bytowe w wyniku kryzysu w strefie euro i całej UE przeniosły się na spory polityczne oraz ideologiczne co do miejsca i roli państw w UE i przyszłości integracji euro-

pejskiej już po Brexicie. Czynniki niematerialne takie jak wspólnota, tożsamość oraz wspólne wartości, zasady i symbole integracji europejskiej przegrały z zagrożeniem dla dobrobytu i stabilizacji obywateli UE (Szelewa, 2007, s. 68–69).

Z uwagi na powyższe w oparciu o rozważania B. Szelewy wziąć trzeba pod uwagę nową perspektywę w myśleniu o kształtowaniu polityki europejskiej. Chodzi bowiem o umożliwienie zaistnienia konfliktu politycznego w tradycyjnym znaczeniu tego pojęcia – jako czynnika stymulującego debatę nad alternatywami rozwiązywania problemów gospodarczych i politycznych oraz przyczyniającego się do tworzenia politycznych tożsamości i lojalności. Takie podejście pozwala zatem na przeniesienie pewnych pól konfliktów między państwami i/lub między państwami a instytucjami UE z poziomu narodowego na poziom unijny. W celu realizacji tego postulatu proponuje się np. zasadnicze wzmocnienie parlamentów narodowych i samego Parlamentu Europejskiego (wzmocnienie pierwiastka parlamentarnego w UE). W tym kontekście nie można pozwolić na dalszą technokratyzację integracji europejskiej oraz umacnianie mechanizmów wykluczenia debaty, a co za tym idzie, wykluczenia alternatywnych projektów politycznych i gospodarczych. Bez takiej debaty trudno będzie wzniecić nowy entuzjazm obywateli dla projektu europejskiego (Szelewa, 2007, s. 68–70).

Proces odzyskiwania demokratycznej różnorodności równoprawnych poglądów w stosunku do podstawowych zasad integracji europejskiej staje się wyzwaniem chwili. Szansa na sukces w tym zakresie nie dotyczy li tylko odnowy wymiaru parlamentarnego UE, ale także inkluzji do systemu UE nowych ruchów społecznych odbieranych jako laboratorium budzącej się transnarodowej demokracji oddolnej. Nie będzie to jednak oznaczało znacznego osłabienia partii politycznych w UE, ale stworzenia dla nich sensownego uzupełnienia. Tym bardziej, że nadal brakuje (nowych) ruchów społecznych o transeuropejskim (paneuropejskim) znaczeniu, które potrafiłyby mobilizować społeczeństwa ponad granicami państw. A przecież nadal „nie oddały broni” te podmioty, które chciałyby wyeliminować z wpływu na UE zarówno państwa jak i partie polityczne oraz ruchy społeczne. Są wśród nich grupy interesów, grupy naciśku, korporacje, a nawet związki zawodowe (Szelewa, 2007, s. 67–84).

3.3. Integracja Polski z UE a dysonanse relacyjne w koncepcji Joanny Wiażewicz

Dysonans to inaczej niezgodność, zakłócenie, antagonizm, sprzeczność interesów, niekompatybilność, rozbieżność i przeciwstawność.

W nawiązaniu do koncepcji dysonansów relacyjnych zaproponowanych przez J. Wiażewicz (Wiażewicz, 2002, s. 291–292) w relacjach Polski z Unią Europejską w perspektywie okresu 2004–2014 wyróżnić można dysonanse, wyrażane przez następujące różnice w zakresie:

- percepcji rzeczywistości i sposobów komunikowania się z otoczeniem zewnętrznym. Tu istnieje problem zaufania i otwartości (dysonans kulturowy) między Polską a UE i jej aktorami państwowymi i instytucjonalnymi;
- mentalności i sposobów myślenia. Chodzi tu o dysonans kulturowy pomiędzy myśleniem twardym (racjonalnym) i miękkim (emocjonalnym);

- historii/przeszłości (dysonans historyczny i historiozoficzny – np. zabory, zdrada 1939 r. i pozostawienie nas „na pastwę Moskwy za żelazną kurtyną” w 1945 r.) oraz tendencji do „spiskowego” oglądu świata w perspektywie historycznej);
- sposobów rozwiązywania sporów i konfliktów (problem z konsensusem i rozumieniem kompromisu) – dysonans społeczno-kulturowy;
- sposobów podejmowania decyzji (jednoosobowo *versus* kolegialnie) – dysonans decyzyjny;
- rozumienia takich kategorii jak: dobrobyt, postęp, modernizacja, liberalizm, wspólnota, sąsiedztwo, społeczna gospodarka rynkowa, a nawet demokracja i konstytucja (dysonans poznawczy i pojęciowy);
- podejścia do przestrzegania prawa (dysonans prawny) – szczególnie tego pochodzącego z zewnątrz;
- ekologii i stosunku do natury (dysonans ekologiczny);
- standaryzacji, harmonizacji i innowacji (dysonans jakościowy);
- organizacji porządku publicznego i rozdzielenia sfery publicznej od prywatnej (dysonans organizacyjny), szczególnie w zakresie funkcjonowania oraz roli samorządu i organizacji pozarządowych;
- stosunku do religii i sekularyzacji (dysonans religijny i dysonans wartości płynących z religii);
- stosunku do odmienności/inności i stosunku do obcych (dysonans obyczajowo-kulturowy);
- „definiowania” Unii Europejskiej jako „worka z kasą”, a nie jako wspólnoty integracyjnej państw oraz narodów o wspólnych wartościach i celach (dysonans edukacyjny i medialny).

3.4. Jak skutecznie wpływać na Unię Europejską? Koncepcja autorstwa Nathaniela Copseya i Karoliny Pomorskiej (Copsey, Pomorska, 2010, s. 304–326)

Ocena wagi i mocy wpływu Polski na Unię Europejską – jej instytucje i polityki – dotyczy oczywiście władztwa, zdolności, kompetencji i zasobów w zakresie kształtowania polityki europejskiej. Wziąć należy tu także pod uwagę wewnętrzne i zewnętrzne preferencje polityczne, gospodarcze i geopolityczne państwa.

Wskazane powyżej czynniki wpływu zdaniem N. Copseya i K. Pomorskiej powiązane muszą zostać z problemem doświadczeń i umiejętności Polski w procesie tworzenia polityki UE i zawierania sojuszy z innymi państwami członkowskimi po to, aby uzyskać konkretny i korzystny rezultat. Na dodatek zdolności te mają tylko wtedy sens, gdy występują wspólnie z przekonującymi ideami i pomysłami (projektami) oraz wiarygodnością i konsekwencją w ich realizacji. Do tego dochodzi potencjał administracyjny, instytucjonalny, a w końcu personalny – bo to kto i z jakimi kompetencjami realizuje politykę europejską jest nadal niezwykle ważne.

Wywieranie wpływu na UE to „gra na wielu fortepianach” z różną intensywnością i harmonią (dysharmonią) dźwięków. To gra przy użyciu afirmacji, empatii, ale także asertywności i negacji. Nikogo nie trzeba przekonywać, że oddziaływanie na Unię Europejską na pierwszym miejscu dokonuje się poprzez możliwości ekonomiczne – zarówno dotyczące aktywności gospodarczej państwa na zewnątrz, jak i otwartość

i stopień zachęty do prowadzenia interesów w Polsce. Na drugim miejscu znajduje się stabilność polityczna i społeczna. Na trzecim potencjał administracyjny i instytucjonalny w zakresie sprostania zadaniu uzyskiwania realnego wpływu na stan spraw w UE. To przecież politycy, dyplomaci i urzędnicy muszą uzyskać zdolność przekonania, a UE skłonność do słuchania naszych argumentów. Z tego względu w opinii N. Copseya i K. Pomorskiej Polska musi nauczyć się cenić konstruktywną dwuznaczność. Ważna jest zatem biurokratyzacja polityki – unikanie wchodzenia w politykę, gdzie tylko to możliwe. Do tego dodać należy:

- wyznaczanie sobie małych i konkretnych celów, które jest się w stanie osiągnąć w krótkim czasie. Logika małych kroków pomoże Polsce wywierać namacalny wpływ na europejską politykę;
- integrowanie przez Polskę swoich wartości z politykami europejskich w taki sposób, aby nikt sobie z tego nie zdawał sprawy;
- intensywne skupienie się na swych narodowych preferencjach;
- odnalezienie się w roli rzecznika interesów innych państw członkowskich;
- umiejętność rozróżnienia tego co wirtualne i tego co realne w polityce europejskiej;
- skuteczna strategia komunikacyjna i medialno-wizerunkowa;
- konieczny konsensus polityczny wewnątrz państwa co do zasadniczych celów strategicznych Polski w UE (Copsey, Pomorska, 2010, s. 304–326).

3.5. Polska polityka europejska w poszukiwaniu nowej roli. Zapamiętanie badawcze Przemysław Grudzińskiego

Zdaniem P. Grudzińskiego w rozważaniach na temat polskiej polityki europejskiej należy:

- wyzbyć się skłonności do instynktownego odwoływania się do geopolityki, która zazwyczaj wyznacza niezmiennie parametry doktryny polityki zagranicznej/europejskiej;
- sformułować cele, które będą korespondować z duchem czasu i charakterem współczesnych stosunków międzynarodowych;
- podjąć prace nad określeniem polskich funkcji w systemie UE;
- odrzucić redukcję polityki europejskiej państwa do polityki bezpieczeństwa państwa;
- skoncentrować się na odgrywaniu rzeczywistej, a nie deklaratywnej roli w systemie UE;
- wyciszyć emocje i ideologiczne rozedrganie oraz zaprzestać rozgrywania historii dla bieżących celów politycznych;
- wypracować strategiczną koncepcję polityki europejskiej opartej na odrzuceniu ambicji ponad nasze siły (*punching above weight*);
- zręcznie powiązać własne cele z działaniami innych państw członkowskich i instytucji UE (Grudziński, 2008, s. 65–84).

Z uwagi na powyższe Polska powinna:

- budować swą europejską przyszłość opierając się na systemie realnych powiązań, a nie skupiając się na swym statusie i aspekcie formalnym;

- pomóc UE w wychodzeniu jej z kryzysu bo tylko to gwarantuje nam konsolidację i spójność z Europą;
- uczynić wszystko, aby nie dać się sprowadzić do roli bufora w relacji do wschodnich sąsiadów;
- nie dać się wciągnąć w stan strategicznej izolacji;
- budować system/sieć kotwic i tarcz, które umożliwiają utrzymanie wpływu na stan swych spraw;
- utrzymywać spójność w zakresie celów polityki wewnętrznej i polityki zewnętrznej (europejskiej);
- zabiegać o dobre stosunki w subregionie (Grudziński, 2008, s. 85–87).

3.6. Ograniczenie podmiotowości Polski w systemie i procesie integracji europejskiej. Koncepcja Artura Niedźwieckiego

W analizie problemu badawczego pt. „usytuowanie Polski wobec integracji europejskiej” należy zwrócić uwagę na analizę podmiotowości politycznej państwa i systemu integracji europejskiej. Analiza ta pozwala dokonać podziału skali i stopniowości podmiotowości, a także relacji między centrum a peryferiami systemu, łącznie z podziałem na władzę strukturalną oraz władzę relacyjną. Podmiotowość polityczna utrzymuje rządność oraz sterowność w procesie integracji europejskiej, a także odpowiada za podtrzymanie mocy sprawczej i sterowność kraju w toku unijnego procesu politycznego (Niedźwiecki, 2011, s. 4 i nast.).

Za oczywiste, zdaniem A. Niedźwieckiego, przyjąć trzeba, że państwa członkowskie UE – w tym Polska – dążyły i dążą do maksymalizacji swej podmiotowości rozumianej jako wzrost pozycji systemowej oraz wzrost niezależności. Z drugiej jednak strony muszą się liczyć z różnorodnymi uwarunkowaniami tejże polityki, także tymi, które ograniczają ich wpływ na to co dzieje się w Unii Europejskiej. Tym samym ich subiektywna i obiektywna podmiotowość w dziedzinie współkształtowania aktywności systemu UE może wzrastać lub maleć (Niedźwiecki, 2011, s. 15 i nast.).

Niesatysfakcjonujące w kilku obszarach tematycznych warunki członkostwa Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej stanowiły jeden z czynników powodujących obniżenie pozycji politycznej kraju w zjednoczonej Europie po 2004 r. Dlatego też w okresie po akcesji Polski do Unii Europejskiej, odwołując się do rozważań A. Niedźwieckiego, przyjąć można, że państwa należące do centrum systemu integracji europejskiej odmówiły uznania prawa Polski do odgrywania autonomicznej roli w polityce unijnej. Polska w tej sytuacji pozostawała w zasadzie nieobecna w procesie kształtowania inicjatyw dotyczących teraźniejszości i przyszłości UE. Przykładem niech tu będzie szeroko pojęta polityka gospodarcza UE. Na tej płaszczyźnie doszło do swego rodzaju dysfunkcyjności oraz nieprzystawalności do procesu integracji europejskiej. Ten problem stał się elementem obniżającym pozycję polityczną Rzeczypospolitej w systemie integracyjnym. Poza tym brak tzw. konwergencji realnej państwa powodował oddalenie w czasie perspektywy przystąpienia Polski do strefy euro. Funkcjonowanie poza Eurogrupą czyniło z naszego kraju państwo peryferyjne we wspólnocie zmierzającej w stronę faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Paradoksalnie tylko dzięki egzystencjalnemu kryzysowi w strefie euro nie doszło do pogłębienia tego zjawiska.

Z pewnością pojawi się znowu w trakcie przygotowań do możliwego procesu instytucjonalizacji (reformy) Eurogrupy, nie wyłączając debat na temat *multi-speed Europe* (Niedźwiecki, 2011, od s. 4 i nast.).

Podążając dalej tym tokiem myślenia polityka unijna Polski polegała także na pasywnym przyjmowaniu wielu regulacji prawnych wypracowanych przez państwa Europy Zachodniej, w okresie kilkudziesięciu lat poprzedzających naszą akcesję do UE. Nie uczestniczyliśmy w wypracowaniu wielu standardów, które teraz przyszło nam zaabsorbować.

Tak silna ekspozycja asymetryczności pozycji Polski w stosunku do państw założycielskich/państw „centrum UE” sprowadzona została do kategorii „półperyferyjności”, a wręcz dysfunkcjonalności miejsca Polski w systemie integracji europejskiej⁵. Niezadowolające w wielu obszarach warunki członkostwa w Unii Europejskiej stanowiły jeden z czynników powodujących obniżenie pozycji politycznej kraju w zjednoczonej Europie po 2004 r. Polska dysponowała niewielkim wpływem na proces reformy traktatowej UE. Jej wyniki w pierwszej kolejności były efektem uzgodnień prowadzonych między największymi państwami członkowskimi UE. W konsekwencji ze względu na zmiany w traktatowej architekturze instytucjonalnej UE, nawet prezydencja w Radzie UE w 2011 r. miała ograniczone znaczenie dla pozycji politycznej państwa polskiego w UE (Niedźwiecki, 2011, s. 4 i nast.).

3.7. Krzysztofa Szczerskiego wyznaczniki globalnej i europejskiej podmiotowości Polski w XXI wieku

Zdaniem K. Szczerskiego, gdy opisujemy wyznaczniki podmiotowości Polski w XXI wieku, musimy zdać sobie sprawę, iż decydowała się ona w okresie 2004–2014 równolegle na kilku, wzajemnie warunkujących się polach – globalnej sieciowości, bezpieczeństwa i geopolityki. W jego przekonaniu można mówić o kilku takich wyznacznikach: niepodległości i sprawności państwa (które składają się na zdolność państwa do osiągania samodzielnych celów politycznych) oraz bezpieczeństwie, obecności, statusie, potencjale dyskursywnym oraz modelu procesu integracyjnego (Szczerski, 2010, s. 19).

Najważniejszym z punktu widzenia prowadzonej tu analizy jest wyznacznik ostatni, który modelowo opierać się musi na zasadzie równości i solidarności, a nie hierarchizującej konkurencyjności. W kryzysie zrodził się system konkurencyjno-dominacyjny, w ramach którego niektóre państwa – o mniejszej sile politycznej i gospodarczej (w tym Polska) podlegają ryzyku wykluczenia z centrum decyzyjnego. W praktyce zdaniem K. Szczerskiego oznaczało to spartykularyzowanie polityk unijnych przy zachowaniu wspólnotowych ram proceduralnych i wymogów formalnych, co prowadziło i prowadzi do radykalnego wzmożenia się wewnętrznej presji konkurencyjnej, a w jej efekcie trwałego, strukturalnego rozwarstwienia rozwoju na obszarze całej Unii zmierzającego do powstania dysfunkcjonalnego podziału geograficznego. Towarzyszące temu zjawisku zintegrowanie polityk suwerennościowych (w tym szczegól-

⁵ Ze względu na niedostateczny poziom podmiotowości politycznej, Polska stanowi państwo półperyferyjne w systemie integracji europejskiej po 2004 r.

nie polityki zewnętrznej) dało dodatkowy efekt przesunięcia centrów decyzyjnych do stolic dominujących w wewnętrznym układzie sił w ramach systemu. Inaczej mówiąc – takie rozumienie systemu europejskiego podwójnie sprzyja państwom silnym gospodarczo i politycznie. Dzieje się tak, gdyż hierarchizacja zmienia regułę działania areny międzyrządowej. Hierarchizacja jest też po części związana z drugą ważną dynamiką areny międzyrządowej, jaką jest jej nacjonalizacja, czyli preferencja do działania w ramach posiadanych zasobów własnych państw członkowskich przed oddawaniem ich do wspólnego zarządu w ramach procedur suwerenności dzielonej. Natomiast nacjonalizacja jest efektem ubocznym kryzysu globalnego, który uwidocznił przywódcom państw członkowskich, że parasol ochronny Unii nie jest wystarczający do uniknięcia poważnych zawirowań gospodarczych i uruchomił logikę „ucieczki na swoje pole” i próby znalezienia partykularnych rozwiązań dla każdego z krajów odrębnie (Szczerski, 2010, s. 22–24).

Na koniec warto podkreślić, że podmiotowość Polski – jak każdy owoc strategicznego działania – będzie możliwa do osiągnięcia tylko w przypadku posiadania przez polskie przywództwo polityczne trzech cnót kardynalnych: woli, wizji i wiedzy. Bez tego „www” Polska nie włączy się jako gracz do globalnej sieci, tak jak nie zawsze się jej to udawało w okresie 2004–2014 (Szczerski, 2010, s. 22–24).

3.8. Problemy legitymizacji polskiej polityki europejskiej w rozważaniach Michała Dulaka

W oparciu o rozważania badawcze M. Dulaka, cele krajowej polityki europejskiej ulegały zmianie wraz z kolejnymi etapami procesu integracji Polski z UE. W okresie przedakcesyjnym celem strategicznym tej polityki było jak najszybsze uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej. Wiązało się to także ze sprawną realizacją procesów konwergencji prawnej oraz gospodarczej Polski z systemem unijnym. Po akcesji, szczególnie w okresie 2004–2014 celem strategicznym krajowej polityki europejskiej było umacnianie pozycji Polski wśród państw członkowskich, a także efektywna współpraca z tymi państwami w celu wywiązywania się z obowiązków wobec UE. W sferze koordynacyjno-negocjacyjnej, system krajowej polityki europejskiej dążył do prawidłowego formułowania interesów krajowych oraz skutecznej obrony stanowiska rządu na forum instytucji UE. Natomiast celem sfery implementacyjnej było zapewnienie prawu unijnemu skuteczności i jednolitości funkcjonowania na terytorium państwa członkowskiego. Wszystko to odbywało się w ramach procesu rosnącego „uwspólnotowienia” polityki wewnętrznej państwa. Procedury w sferze legitymizacji krajowej polityki europejskiej miały zapewnić skuteczną i demokratyczną kontrolę decyzji podejmowanych przez władzę wykonawczą. Z kolei celem sfery litygacyjnej było zagwarantowanie właściwej koordynacji obrony państwa członkowskiego w procesach przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (Dulak, 2017, s. 405 i nast.).

M. Dulak wyróżnił dwa istotne rodzaje narzędzi stosowanych dla legitymizacji systemu polskiej polityki europejskiej. Opierają się one na uznaniu przez społeczeństwo wartości, cech, osób lub działań danego systemu. Legitymizacja może opierać się także na narzędziach reprezentacji, czyli różnego rodzaju przejawach partycypacji

politycznej. Na tej podstawie zaproponował trzy źródła legitymizacji systemu polskiej polityki europejskiej:

- poparcie wyrażane przez społeczeństwo, ale także przez takie podmioty jak partie polityczne, dla katalogu wartości i norm, który leży u podstaw krajowej polityki europejskiej;
- stopień, w jakim społeczeństwo identyfikuje się z decyzjami władzy w danej kwestii związanej z UE;
- ramy tak zwanej konwersji wewnątrzsystemowej. Legitymizacja na tym etapie pracy systemu odbywa się poprzez możliwość artykulacji i agregacji interesów, za którą odpowiadają polityczne instytucje przedstawicielskie (głównie parlament narodowy), samorząd terytorialny, stowarzyszenia i związki zawodowe (Dulak, 2017, s. 405 i nast.). Tym bardziej jest to ważne, gdyż władza wykonawcza (rząd, premier, prezydent i całe ich zaplecze administracyjne oraz przywództwo partyjne) nie legitymizuje li tylko polskiej polityki europejskiej, mimo, że w praktyce polska egzekutywa rządowa i partyjna tę funkcję próbuje od dawna w całości kontrolować i nadzorować („zawłaszczyc”).

3.9. Joanna Dyduch i jej koncepcja europeizacji polskiej polityki zagranicznej ujmowana w perspektywie realizmu strukturalnego

J. Dyduch w swej rozprawie habilitacyjnej uznała, że w badanym okresie po 2004 r. członkostwo w Unii Europejskiej istotnie wpłynęło na polską politykę zagraniczną, zarówno w wymiarze strategicznym, jak i taktycznym. Zmiany nastąpiły zarówno w sposobie określania jej priorytetów, jak i w sposobie osiągania zamierzonych celów. Z tych względów Polska będąc członkiem UE zmieniła swoją pozycję w systemie międzynarodowym, co rzutowało na sposób jej pozycjonowania się wobec innych uczestników systemu międzynarodowego, jak i jego unijnego subsystemu (Dyduch, 2016, s. 13–28).

Uzyskanie członkostwa w UE i dalszy udział w procesach integracyjnych już w charakterze członka tej organizacji niosło ze sobą nowe wyzwania, a jednocześnie jak się okazuje zagrożenia dla efektywności polskiej polityki zagranicznej. Problemem stała się niewykonalna potrzeba całościowego zdefiniowania polskiej wizji rozwoju samej UE, określenie jakiej Unii Polska oczekuje oraz w jakim kierunku powinien kształtować się charakter polskiego członkostwa w tej strukturze (Dyduch, 2016, s. 13–28).

Polska objęta procesami wpływu i oddziaływania (dokonującymi się intensywnie w ramach coraz bardziej dysfunkcjonalnego systemu europejskiego), znacznie częściej była przedmiotem europeizacji, aniżeli jej podmiotem. Sytuacja ta zdaniem J. Dyduch powodowała, że członkostwo w UE, choć generalnie można ocenić jako pozytywne osiągnięcie polskiej dyplomacji, nie zawsze sprzyjało, a czasami wręcz utrudniało, realizację żywotnych interesów Polski w relacjach bilateralnych z innymi państwami oraz relacjach wielostronnych w ramach ugrupowań integracyjnych i pomiędzy ugrupowaniami integracyjnymi (najważniejszymi punktami referencyjnymi tutaj była UE i NATO) (Dyduch, 2016, s. 30–45).

Z uwagi na powyższe, J. Dyduch doszła do jakże interesujących wniosków istotnych dla prezentowanych w niniejszej publikacji wyników badań projektowych (Dyduch, 2016, s. 162–165):

- od przystąpienia do UE, Polska formułując oraz realizując swoją politykę zagraniczną faktycznie, zarówno w ujęciu strategicznym, jak i operacyjnym, bierze pod uwagę tak zwany unijny kontekst;
- w konsekwencji udziału Polski w pracach UE następował proces zacierania się granic między tym co krajowe a tym co unijne – ponadnarodowe. Katalizatorem tego procesu było: rozszerzenie UE, reformy unijnego prawa pierwotnego oraz postępujące procesy europeizacyjne, także te związane z mechanizmami socjalizacji;
- skuteczność w oddziaływaniu na unijną politykę zależy od wewnętrznej siły samego państwa, poziomu szczegółowości wypracowywanych instrukcji i decyzji oraz znajomości unijnych realiów przez narodowych urzędników oraz dyplomatów;
- unijne stanowisko przeważnie odzwierciedla interesy państw najbogatszych, najsprawniejszych, a przez to najsilniejszych. Trzeba tutaj zauważyć, że pomimo podejmowanych przez Polskę prób zajęcia miejsca przy „decyzyjnym stole” w UE, wciąż poziom reprezentatywności Polaków w instytucjach UE (szczególnie na stanowiskach decydencko-kierowniczych) nie odpowiada poziomowi osiąganemu przez kraje o porównywalnym do Polski potencjale demograficznym;
- ewolucyjne zmiany reorganizujące strukturę systemu europejskiego wzmacniały raczej pozycję i rolę państw dużych i silnych, a nie Polski. To one właśnie w toku ewolucyjnego rozwoju Unii, poprzez swoją aktywną politykę, zapewniły sobie proporcjonalnie do swojej siły instytucjonalny i polityczny wpływ na funkcjonowanie Unii. Przykładem tego zjawiska mogą być przede wszystkim Niemcy i Francja;
- Polska została zakwalifikowana do grupy krajów, których aktywność i skuteczność lobbująca (siła wpływu) jest najsłabsza.

3.10. Raporty analityczne

Adama Balcera, Piotra Burasa, Grzegorza Gromadzkiego i Eugeniusza Smolara

Polską politykę europejską należy koniecznie analizować w obszarach odwołujących się do klasycznego w naukach politycznych podziału na trzy wymiary polityki: *politics*, *polity* i *policy*. Pierwsza sfera to *politics*, czyli przestrzeń, w której definiowana jest strategia polskiej polityki europejskiej. Z tego względu konieczność negocjowania interesów w konkretnym otoczeniu politycznym i instytucjonalnym (w okresie 2004–2014) wymagała od rządu odpowiedniego doboru hierarchii celów, sojuszników i partnerów oraz ułożenia z nimi relacji tak, by najlepiej służyło to polskim interesom. Drugi obszar to *polity*, czyli kwestie związane z kształtem ram instytucjonalnych i prawnych, w jakich polityka europejska jest realizowana. W tym wypadku dotyczy to dyskusji nad przyszłością konstrukcji Unii Europejskiej, która w omawianym okresie była jednym z pierwszoplanowych tematów, zarówno dla Polski, jak i dla instytucji europejskich oraz pozostałych państw członkowskich. Po trzecie, sfera *policy*, czyli cele Polski w konkretnych dziedzinach polityki europejskiej oraz bilans ich realizacji. Tym bardziej, że szczegółowe „polityki” i polski do nich stosunek to w istocie esencja integracji europejskiej (Balcer, Buras, Gromadzki, Smolar, 2017, s. 2).

Kluczowe znaczenie dla rozumienia polskiej polityki europejskiej 2004–2014 zdaniem A. Balcera, P. Burasa, G. Gromadzkiego i E. Smolara uzyskała także kwestia tożsamości wspólnoty definiowanej w odniesieniu do świata zewnętrznego. To, czy

wspólnota, czy też społeczeństwo polskie uważa globalizację, integrację regionalną, imigrację oraz pluralizm kulturowy i religijny za coś neutralnego lub pozytywnego (ale wymagającego np. korekty), czy też odrzuca te zjawiska jako sprzeczne z interesem narodowym albo zagrażające tożsamości, jest jednym z najważniejszych wyznaczników miejsca na osi, którą można najlepiej opisać jako opozycję między „otwartością” a „zamkniętością”. „Otwartość” obejmuje w tym ujęciu postawy akcentujące poparcie dla wartości post-materialistycznych, takich jak uniwersalizm praw człowieka, świeckość (prywatny charakter sfery religijnej), indywidualizm, zdolność do samokrytycyzmu w stosunku do własnego narodu, definiowanie tożsamości narodowej w sposób inkluzywny wobec imigrantów (nacisk na integrację, nie zaś na asymilację) i poparcie dla zaangażowania państwa w rozwiązywanie problemów międzynarodowych. „Zamkniętość” definiowana jest natomiast poprzez:

- idealizację własnego narodu i postrzeganie jego jednorodności jako stanu idealnego;
- poparcie dla wartości materialistycznych (bezpieczeństwo socjalne, zorientowanie na przetrwanie);
- tradycjonalizm (znaczenie religii w życiu publicznym);
- skłonność do postaw autorytarnych i wspólnotowych (kolektywizm);
- nieufność wobec instytucji między- i ponadnarodowych;
- strach przed obcymi;
- prymat dążenia do ochrony kraju przed wpływami i ryzykami płynącymi ze świata zewnętrznego nad szukaniem korzyści wynikających z zaangażowania na szczeblu międzynarodowym (Balcer, Buras, Gromadzki, Smolar, 2016a, s. 3).

3.11. Polska polityka europejska 2004–2014, europeizacja dysfunkcjonalna i „uśpione” elity w rozważaniach naukowych Tomasa Grzegorza Grosse

W okresie 10 lat członkostwa Polski w UE zaobserwować można tendencję do słabnącego zainteresowania krajowych elit politycznych strukturalnymi i metapolitycznymi problemami gospodarczymi i społecznymi. W tym kontekście również europeizacja rozumiana w formule *top-down* prowadziła do „uśpienia” i redukcji ich poczucia odpowiedzialności za rozstrzygnięcia o charakterze strategicznym dla przyszłości Polski i UE. W tym kontekście zdaniem T. G. Grosse trudno było się spodziewać, że nasz kraj uzyska w tym czasie zasadniczy wpływ na kluczowe decyzje podejmowane w ramach europejskiego systemu władzy. Mielśmy tu raczej do czynienia, z metaforycznym dysfunkcyjnym „złotym kaftanem europeizacji”, który sprawiał wrażenie komfortowego, ale wiązał się z narzuceniem nam określonych długofalowych rozwiązań w polityce krajowej i zagranicznej. Zaistniało więc ryzyko, że europeizacja w polskim wydaniu utrwala, a nie redukuje zależność i peryferyjność na mapie geopolitycznej Europy i świata (Grosse, 2015, s. 27).

Z uwagi na powyższe można uznać, że integracja europejska powieliła w dużym stopniu dotychczasowe trendy rozwoju zależnego w Polsce, a więc w niewielkim stopniu staje się okazją do przyspieszenia modernizacji opierającej się na endogenicznych (wewnętrznych) czynnikach wzrostu. Podstawową przyczyną takiego rozwoju wydarzeń były nie tylko dążenia zachodnioeuropejskich inwestorów i elit politycznych, którzy aktywnie wpływali na ukształtowanie się egzogenicznego modelu rozwoju w Eu-

ropie Środkowej. Odpowiedzialne są za to również elity krajów naszej części Europy, które aby uzyskać geopolityczne cele integracji z Zachodem poświęciły własną autonomię w polityce gospodarczej. Podobnie rzecz się miała z polskim pozycjonowaniem w UE (lub też jego brakiem), któremu towarzyszyło coraz dalej posunięte przesuwanie odpowiedzialności za rozwój kraju na poziom unijny (Grosse, 2015, s. 37).

T. G. Grosse uważa, że polskie elity „oddaly” w dużym stopniu rządy do wnętrza systemu UE i ograniczyły się jedynie do implementacji wytycznych europejskich. Była to postawa bardziej adaptacyjna do warunków członkostwa w Unii, aniżeli kreatywna, która aktywnie wpływałaby na procesy europeizacji zgodnie z polskimi interesami. Opisujące zjawisko ma jego zdaniem swoje źródło w specyficznych uwarunkowaniach historycznych i geopolitycznych. Po pierwsze wynika z kultury politycznej, która przez całe dziesięciolecia, a nawet wieki adaptowała się do warunków sterowania przez zagraniczne ośrodki polityczne, i którą cechował deficyt umiejętności samorządzenia. Po drugie, jest to związane z deficytem państwa rozumianego jako emanacja wspólnoty politycznej, które powinno dbać o interesy tej wspólnoty, a nie o realizację partykularnych korzyści (lub racjonalności biurokratycznej). Po trzecie, wynika ze słabości wspólnoty narodowej, czego objawem jest niski poziom zaufania społecznego. Wreszcie czwartym uwarunkowaniem jest relatywnie niski potencjał ekonomiczny i geopolityczny Polski, który zmniejsza możliwości prowadzenia skutecznej polityki na arenie międzynarodowej/europejskiej (Grosse, 2015, s. 48).

Do podstawowych deficytów zalicza także autor słabość strategicznego myślenia o krajowych i europejskich problemach oraz wyzwaniach strategicznych. Dlatego podstawowym wyzwaniem jest więc zbudowanie zdolności myślenia strategicznego w ramach krajowego systemu politycznego, a nie poza nim. Dominujące mechanizmy polskiej polityki niestety utrudniały jednak debatę o strategicznych problemach kraju i UE, a także takie jej konkludowanie, które umożliwiłoby realizację wspólnych celów w długofalowej perspektywie (Grosse, 2015, s. 48).

4. PRZYSZŁOŚĆ POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ. ROZWAŻANIA POD WPŁYWEM LEKTURY PRAC JADWIGI STANISZKIS

1. Rozważania dotyczące modeli prognostycznych w zakresie polskiej polityki europejskiej muszą się opierać na dwóch podejściach. Pierwszy model wiąże się z udziałem Polski w pogłębianiu procesu integracji europejskiej. Drugi z wejściem na ścieżkę atomizacji oraz stopniowego lub gwałtownego redukowania wpływu oraz wewnętrznego i zewnętrznego oddziaływania, pozycji i roli naszego kraju w Unii Europejskiej. Pierwszy oparty jest na hipotezie zdolności Polski i systemu integracyjnego do wspólnego pokonania kryzysów i przyjęcia strategii opartej na hasle *more Europe* lub *federal jump*. Jest to niezwykle ważne, gdyż w najbliższych latach UE stanie w obliczu wielu dylematów i wyzwań (m.in. *multispeed Europe*), w rozstrzyganiu których Polska powinna aktywnie uczestniczyć i odgrywać istotną rolę na forum europejskim. Drugi dotyczy strategicznej zmiany (przebudowy) polityki europejskiej Polski, która nie będzie mogła (chciała) uczestniczyć w rozwiązywaniu wszystkich możliwych problemów Unii Europejskiej. Wtedy europejska polityka Polski oprze się na prze-

sunieciu w stronę wycofywania się i uczestnictwa w procesie integracji z „tylnego siedzenia”. Takie podejście pozwoli Warszawie na elastyczne dostosowanie się do sytuacji ewentualnego załamania projektu Unii Europejskiej. Sytuacja skomplikuje się jednak znacznie, gdy Unia pokona kryzysy i „wyjdzie na prostą”. Wtedy pozostanie wybór między pozycją peryferyjną (Polska – mocarstwo prowincjonalne?) a próżnią geopolityczną (samoizolacją?).

Zarówno jeden, jak i drugi model wytwarza nowe polityczne geometrie i konstelacje, które poprawią lub pogorszą pozycję Polski w nowym systemie europejskich stosunków międzynarodowych.

Możliwy jest też model pośredni – kompromisowy (model *another Europe*) sprowadzający się do próby zachowania *status quo* i udziału Polski w kontynuacji ewolucyjnej rozbudowy dotychczasowego dorobku integracyjnego (suma *acquis communautaire* i *acquis politique*), w oparciu o proces łączenia/uzupełniania, ale też redukcji różnych metod i form integracji. W jego ramach zakłada się dalszą, stopniową dekoncentrację władzy integracyjnej wynikającej z kryzysowej bezczynności władzy zwierzchniej instytucji UE. W związku z tym mogłoby dojść do aktywnego wzmocnienia (rekoncyliacji) procesu integracji poprzez próbę aktywnego i rozwojowego utrzymywania równowagi pomiędzy metodą wspólnotową (supranarodową i transnarodową) a metodą międzyrządową przy dalszym braku określenia celu ostatecznego integracji europejskiej (*finalite politique*).

2. Już w 2004 r. J. Staniszkis pisała, że przyszłość Polski zależy z jednej strony od formuły, jaką wybierze Unia Europejska oraz od skuteczności naszej strategii w ramach tej formuły, i – z drugiej – od tego, czy zdołamy wymienić obecną klasę polityczną na profesjonalną i kierującą się dobrem wspólnym elitę. Chodziło o wprowadzenie do instytucji państwa ludzi, którzy rozumieją, że władza to dziś przede wszystkim sterowność. Inaczej – miała to być władza systemu nad samym sobą, realizująca się w wymiarze instytucjonalnym, a nie tylko politycznym, i horyzontalnym raczej niż hierarchicznym. Chodziło o władzę zdolną do harmonizowania interesów i procedur w ramach zglobalizowanych, sieciowych gospodarek i struktur zarządzania publicznego. I – co równie ważne – władzę posiadającą umiejętność penetracji, czyli wprowadzenia do owych sieci standardów odpowiadających interesom reprezentowanej przez siebie społeczności, a także obrony warunków brzegowych (ograniczeń) zakorzenionych w wartościach dla tej społeczności cennych (Staniszkis, 2004, s. 7).

Inspirując się (jak się okazuje utopijnymi) przemyśleniami J. Staniszkis należy sądzić, że Polska w UE może pójść w jednym z trzech kierunków. Po pierwsze – kontynuować formułę akceptacji dla lizbońskiego wariantu rozwoju UE opartą na mixie porozumień ponadnarodowych i międzyrządowych z politycznie wynegocjowaną zasadą równowagi. Mixem uzupełnionym dyskursem politycznym jako sposobem komunikowania się i z retorycznie pojawiającym się momentem „wspólnotowym”. Druga możliwa formuła – pozornie tylko znajdująca się na przeciwnym biegunie – to poparcie dla europejskiej federacji. Zlikwidowałaby ona państwa w obecnej postaci, pozostawiając jednak dyskurs polityczny, rozgrywający się w hierarchicznej, ale też horyzontalnej przestrzeni, jako podstawowy mechanizm integracji i określania interesu wspólnotowego. Trzecia formuła, to polskie wsparcie dla Unii odpolitycznionej i odhierarchizowanej, z zasadniczo zmienionym trybem podejmowania decyzji idą-

cym w stronę ekspozycji międzyrządowości oraz roli Rady UE i Rady Europejskiej oraz parlamentów narodowych. Proponowany mechanizm wzmacnia państwa narodowe, a instytucje UE czyni irrelewantnymi (Staniszki, 2004, s. 8–30).

5. STANOWISKO POLSKIEGO MSZ. PERSPEKTYWA KRYTYCZNA

W okresie 2004–2014 zdaniem MSZ w realizacji polskiej polityki europejskiej nie udało się ustrzec błędów i niepowodzeń. Z perspektywy 10 lat w UE, w perspektywie polskiego MSZ nie zawsze udawało się osiągać wyniki optymalne. Do takich zaliczyć należy niekorzystną dla Polski zmianę systemu głosowania w Radzie UE, na mocy traktatu z Lizbony z 2007 r. Podobnie, wyrażając zgodę na wiążący charakter celów redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. na marcowej Radzie Europejskiej w 2007 r., Polska nie doceniła potencjalnego zagrożenia wynikającego z bardzo ambitnej polityki klimatycznej UE (*10 PL-UE*, 2014, s. 2 i nast.).

Z perspektywy 10 lat widać, że nie udało się dokonać takiego postępu, na jaki Polska liczyła i wypełnić pulę stanowisk w instytucjach UE, zwłaszcza średniego szczebla w Komisji Europejskiej. To może w przyszłości osłabiać nasze możliwości skutecznego oddziaływania na Komisję od wewnątrz. Podsumowując 10 lat w UE polski MSZ uznaje, że powinniśmy również usprawnić mechanizmy dialogu społecznego w procesie definiowania stanowiska Polski prezentowanego w UE, które nie zadziały np. w przypadku pierwotnego stanowiska Polski w sprawie ACTA. To pozwoli w przyszłości uniknąć takich niekorzystnych dla wizerunku Polski sytuacji, jak wycofanie się przez Polskę na końcowym etapie prac z patentu europejskiego o jednolitym skutku (*10 PL-UE*, 2014, s. 2 i nast.).

Jeżeli chodzi o scenariusz na przyszłość, to w opinii MSZ (z roku 2014) utrzymywanie się w głównym nurcie integracyjnym, przy jednoczesnym pozostawianiu poza III etapem Unii Gospodarczej i Walutowej, to bardzo duże wyzwanie dla polskiej polityki europejskiej. Już wtedy, co potwierdziło się w praktyce zakładano, że należy się liczyć z kontynuacją wyraźnej od kilku lat tendencji do pogłębiania procesu integracji wokół strefy euro. W konsekwencji prowadzi to dziś (*anno Domini* 2018) do osłabienia instytucji wspólnotowych, szczególnie Komisji Europejskiej i dalszego wzmocnienia międzyrządowego kierunku rozwoju UE. W 2014 r. MSZ przestrzegał, że w efekcie, proces integracji może nam niespodziewanie „odjechać”, pozostawiając Polskę (ponownie) na peryferiach (*10 PL-UE*, 2014, s. 57 i nast.).

Z uwagi na powyższe MSZ proponował wtedy:

- większą aktywność i zaangażowanie w proces integracji w strefie euro jako sprawie ważnej dla Polski jako przyszłego członka strefy euro;
- otwartość na inicjatywy podejmowane przez strefę euro oraz popieranie umacniania w procesie reformy strefy euro Komisji Europejskiej;
- zabieganie o tworzenie korzystnych dla Polski warunków do uczestniczenia w projektach integracyjnych w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym unii bankowej oraz kontraktach na reformy strukturalne, niezależnie od ostatecznej decyzji o ewentualnym udziale w tych inicjatywach;
- konsekwentne przygotowywanie polskiej gospodarki na przyjęcie wspólnej waluty;

- ochronę wspólnego rynku i rynku wewnętrznego, jako źródła dobrobytu dla Polski, na czele ze stanowczym odrzuceniem dyskryminacji pracowników migrujących;
- odrzucenie postkryzysowego populizmu i protekcjonizmu;
- kontynuację ścisłej współpracy z państwami Grupy Wyszehradzkiej;
- poszukiwanie i budowanie innych trwałych sojuszy wewnątrz UE (np. z państwami bałtyckimi czy Rumunią);
- podejmowanie wysiłków, aby UE tworzyła mniej prawa i nie występowała z niezrozumiałymi dla obywateli inicjatywami legislacyjnymi, szczególnie w dziedzinach, w których decyzje mogą być z dobrym skutkiem podejmowane na poziomie narodowym (stałym drogowskazem w działaniu UE powinna być zasada subsidiarności; Unia nie powinna zajmować się wszystkim);
- wzięcie większej odpowiedzialności za kierunek rozwoju UE. Dla Polski Europa nie powinna być tylko źródłem dodatkowego zasilania finansowego, ale projektem, w który należy inwestować kapitał polityczny, aktywnie budować agendę i angażować się w rozwiązywanie problemów (nawet jeśli bezpośrednio nas nie dotyczą) (10 PL-UE, 2014, s. 58 i nast.).

6. ZAKOŃCZENIE. 10 WNIOSKÓW KOŃCOWYCH

1. Nowa, albo odnowiona polska myśl europejska/integracyjna zasadzać się musi na prostym przekazie o korzyściach wynikających z integracji, ale też i skutkach zaniedbań i dysfunkcjonalności wywołanych obecnością w UE. Akcesja do UE i kilkanaście lat członkostwa wygenerowało lub utrzymało różnice (dysproporcje, deficyty) dochodowe, społeczne i kulturowe. Do tego dochodzi specyficzny enklawizm – tj. wytwarzanie przestrzeni (miejsc), które spełniają już standardy europejskie w przeciwieństwie do wielu innych przestrzeni (miejsc) wykluczenia, odseparowania i dryfowania, które tych standardów nie spełniają. Dotyczy to zarówno funkcjonowania państwa i jego administracji, ale także tzw. „szarej strefy” w gospodarce, sfery społecznej i praw pracowniczych (dyskryminacja), opieki zdrowotnej, a nawet edukacji.

2. Unia Europejska, a z nią Polska zobowiązane są stale i bez końca przypominać, że integracja to proces, który przynosi korzyści wszystkim stronom. W relacjach Polska–UE powinniśmy przyjąć, że zagrożeniom, które mogą się pojawiać na wspólnej drodze należy przeciwdziałać stosując ciągłą weryfikację, monitoring i ewaluację przebiegu integracji oparte na mechanizmach i instrumentach wyprzedzających negatywne konsekwencje zaburzeń i dysfunkcjonalności systemowych.

3. Dla Polski i unijnych instytucji korzyścią natury politycznej musi pozostać udział w budowaniu coraz ściślejszego powiązania między państwami Europy (tu odniesienie do art. 1 Traktatu o UE i sformułowania w j. ang. *“an ever closer union among the peoples of Europe”*). Partycypacja ta realizowana ma być m.in. poprzez aktywne uczestnictwo w europejskim systemie zarządzania oraz w działalności Unii Europejskiej we wszystkich jej przestrzeniach prawnych, gospodarczych i politycznych. Korzyść polegać będzie również na ściślejszym budowaniu związków z resztą Europy (także tą, która nie jest częścią Unii Europejskiej) na poziomie indywidualnym, lokalnym i regionalnym.

4. Kształtując nową agendę Unii Europejskiej, należy ciągle eksponować fakt, iż ogromny wysiłek integracyjny, który ponieśli wszyscy jej uczestnicy (w tym Polska) nie może zostać „zmarnotrawiony” w wyniku kryzysów, które zaczęły się już w roku 2004. Wiemy przecież doskonale, że włączenie Unii do międzynarodowego (globalnego) systemu zarządzania i dystrybucji dóbr, usług i kapitału nie było i nie jest procesem łatwym. Wymagało od Polski przewyciężenia wielu sprzecznych i pozornie sprzecznych interesów.

5. Z punktu widzenia interesów Polski ani za słaba, ani za silna Unia Europejska nie jest rozwiązaniem stabilnym. Słaba Unia oznacza bowiem możliwość transferu problemów powstających w systemie integracyjnym. Silna UE oznacza, iż szukać ona będzie rozwiązań siłowych, wspomagając asertywność koncepcyjną także determinacją instytucjonalno-prawną. Na tym tle, polska polityka europejska winna zmierzać do tego, aby UE nie popadła w żadne ekstremum, ani w wyniku niedowartościowania ani w wyniku nadwartościowania (słowa prof. Bronisława Misztala).

6. Wciąż mamy kłopot z wyjaśnianiem sukcesów Polski w Europie. Nadal wielu zakłada, że Unia Europejska to ONI, a nie MY. Na dodatek należy wyeksponować fakt, iż każdy Polak w dniu akcesji Polski do UE stał się obywatelem Unii Europejskiej. A to oznacza konkretne prawa i przywileje. Z drugiej strony ekspozycja misji opartej o ochronę/obronę interesów Polski i Polaków jest dziś w pełni uzasadniona. Pojęcie interesu poddane zostało w Polsce niepotrzebnej tabuizacji. Na dodatek interes prywatny i kariera to słowa o zabarwieniu pejoratywnym w polskim dyskursie publicznym. Warto jednak eksponować interes państwa (w tym rację stanu) i wszystkich Polaków. Warto te interesy identyfikować i realizować.

7. Piętą achillesową Unii Europejskiej stały się nierówności i przewagi konkurencyjne. Rodzi to różnego rodzaju deficyty, które wynikają ze strukturalnych przemian w UE i państwach członkowskich, na czele z Polską. Chodzi po pierwsze o małą lojalność wobec instytucji UE, zmniejszenie się zaufania między aktorami integracji oraz deficyt wiedzy instytucjonalnej. Lojalność jest relacją uczestniczącą, a z tą w UE coraz trudniej. Sieć wzajemnej lojalności w UE po tak traumatycznych przeżyciach kryzysowych w okresie 2005–2015 przestała istnieć. Zamiast lojalności mamy do czynienia z presją i wywieraniem wpływu, przymuszaniem do działania i lojalności. Zamiast stymulować, presja paraliżuje. Presja staje się samoistnym i wyłącznie negatywnym czynnikiem polityki europejskiej (Sennett, 2010, s. 1–25).

8. W kreowaniu polskiej polityki europejskiej ważne było i nadal jest:

- uznanie, że krytyczne oceny *ex post* są w pełni uprawnione, co nie oznacza, że były do przewidzenia i uniknięcia w perspektywie *ex ante*;
- ustalanie jasnych, przejrzystych i wymiernych celów oraz zwiększenie i pogłębienie procesu ich rozliczania (*accountability*);
- ocena postępów w realizacji celów. Powinny one zostać opublikowane, aby zwiększyć poczucie odpowiedzialności za ich realizację;
- stworzenie strategii „inteligentnych specjalizacji” mające na celu określenie konkretnych aktywów polskiej polityki europejskiej;
- poprawa jej koordynacji i wyeliminowanie sprzeczności;
- wzmacnianie zaplecza instytucjonalnego na poziomie władzy wykonawczej i prawodawczej (głównie Sejm RP);
- neutralizowanie zbyt intensywnego wpływu państw dużych i silnych;

– aby mieć dobrą dyplomację i dobrą reputację (Zielonka, 2008, s. 105).

9. Bardzo istotne na przyszłość są trzy wymiary polityki europejskiej (konceptja K. Szczerskiego): zdolność do formułowania polityki, zdolność do egzekwowania polityki i zdolność do zabezpieczenia polityki. Zdolność do formułowania polityki zależy od instrumentów pozyskiwania wiedzy, informacji i analizy sytuacji. Chodzi tu o pozyskiwanie i przetwarzanie danych. Kluczem do sukcesu jest perfekcyjna znajomość swoich własnych zasobów (od powierzchni lasów zaczynając, przez rodzaje upraw i hodowli po zakres aktywności gospodarczej przedsiębiorców w obszarach nadgranicznych), a tym samym zdolność do szybkiej oceny skutków nowej sytuacji międzynarodowej (w ujęciu politycznym, ekonomicznym, ale też i prawnym) dla tych zasobów. Zdolność do egzekwowania polityki związana jest ze zdolnością aparatu administracyjnego do przetwarzania impulsu pochodzącego z własnego środowiska, jak i z otoczenia międzynarodowego (w tym UE). Zdolność do zabezpieczenia polityki to zdolność do zachowania bezpiecznej wewnętrznej komunikacji decyzyjnej w państwie, koordynacja i harmonizacja polityki, lojalność polityków i urzędników oraz ochrona tajemnic i poufność.

10. Wnioski płynące z analizy 10 lat polskiej polityki europejskiej prowadzą do przekonania, że dziś najważniejsze staje się:

- zrozumienie, że przez pierwsze 10 lat członkostwa Polska uczyła się integracji europejskiej odnosząc sukcesy, ale też ponosząc wiele porażek. Ponieśliśmy konsekwencje za: brak doświadczenia, podziały polityczne i niską kulturę strategiczną w zakresie polskiej polityki międzynarodowej;
- przygotowanie bazy strategicznej opartej na analizie naszych zasobów, które mogą być wykorzystywane w trakcie rozmów i negocjacji międzynarodowych dla realizacji zabezpieczania naszych interesów;
- opracowanie (w oparciu o te zasoby) propozycji inicjatyw europejskich dla Polski na najbliższe miesiące i lata;
- powrócić do ekspozycji hasła: „Polska – centrum Europy. Pomostem między wschodem i zachodem”;
- przygotowanie ewaluacji faktycznego statusu Polski w systemie UE (zlecenie analiz i ekspertyz najlepszym ekspertom z Polski i spoza Polski);
- opracowanie katalogu dobrych i złych praktyk w polityce europejskiej.

Istotnym byłoby także skupienie się na pomyśle „przyciągnięcia Europy” do Polski. Realizacja tej idei polegałaby na wielu projektach skoncentrowanych na:

- zachęcaniu publicznych i prywatnych struktur, instytucji (w tym agend UE) i organizacji z Europy do uruchamiania swych biur i oddziałów w Polsce;
- zachęcaniu osób znanych i rozpoznawanych w Europie do realizacji ich projektów w Polsce;
- zapraszaniu osób znanych i rozpoznawanych w świecie do udziału w konferencjach, kongresach i debatach w Polsce;
- zapraszaniu do uruchamiania w Polsce biur, oddziałów najważniejszych w Europie think-tanków, centrów badawczych i eksperckich;
- powołaniu grupy AMICII DI POLONIA, w której zasiadliby najwybitniejsi przedstawiciele świata polityki, kultury i nauki z całej Europy;
- ustanowieniu nagrody, medalu przyznawanego obcokrajowcom w dowód uznania za ich zaangażowanie na rzecz integracji Polski z UE.

Streszczenie

Pamiętać też trzeba, że pomiędzy wizją, ideą, perspektywą i misją a realnym światem politycznym polityki europejskiej mieści się operacjonalizacja, w postaci konieczności doboru i zdefiniowania wskaźników i zmiennych, wskazania grupy docelowej, wymyślenia/zaproponowania konkretnego rozwiązania, a na końcu podjęcia wiążących decyzji (głównie politycznych). W podejściu analitycznym do krajowej polityki europejskiej bardzo istotne pomocniczo jest też odwołanie do określonych narracji. Narracje powiązane są z metodami eksplanacji zachowania państw we wnętrzu Unii Europejskiej. Tym bardziej, że sposób i treść wypowiedzi odnotowanych w projekcie świadczą o konieczności uwzględnienia narracji polifonicznej, ukazującej różne punkty widzenia odnoszące się do polskiej polityki europejskiej i traktowane jako równoprawne w odbiorze naukowym.

Narracje pozwalają zrozumieć procesy polityczne i zachowania aktorów integracji europejskiej. Mówią nam dużo o niepewności i dokonywanych wyborach lub ich braku. Przybliżają nam problemy i dysfunkcjonalności w systemie polskiej polityki europejskiej. Warto też podkreślić, że narracje udowadniają nam poprzez tzw. „przesunięcia narracyjne”, że istnieje różnica pomiędzy wydarzeniami faktograficznymi a ich interpretacją odnotowaną w przeprowadzonych rozmowach.

W ostatnim czasie można dojść do wniosku, że wracamy do tradycyjnej alternatywy pomiędzy narracją idealistyczną (odwołanie do wartości i norm) i realistyczną (odwołanie do interesu, siły, wpływu). Mimo, że w Polsce w okresie 2004–2014 pozostawaliśmy jeszcze w narracyjnym postmodernizmie, w którym królowały głównie: wizerunek, postać, medium, technokracja, kosmopolityzm, opinia, stereotyp, sondaż, personifikacja i psychologizacja polityki.

Słowa kluczowe: wizja, idea, perspektywa, misja, realny świat polityki europejskiej, podejście analityczne do krajowej polityki europejskiej, narracje, dyskursy, odbiór naukowy, procesy polityczne i zachowania aktorów integracji europejskiej, idealizm, realizm

Polish European policy. Inspirations and research conclusions and scenarios for the future

Summary

It must also be remembered that between the vision, idea, perspective and mission and the real political world of European policy is operationalization, in the form of the need to select and define indicators and variables, indicate the target group, invent/propose a specific solution, and finally make binding decisions (mainly political). In the analytical approach to domestic European policy, reference to specific narratives is also very helpful. Narratives are connected with the methods of exposing the behavior of states within the European Union. The more so because the manner and content of the statements recorded in the project testify to the necessity of taking into account the polyphonic narrative, showing different points of view relating to Polish European policy and treated as equal in scientific perception.

Narratives allow to understand the political processes and behavior of the actors of European integration. They tell us a lot about uncertainty and the choices made or their absence. They bring us closer to problems and dysfunctions in the system of Polish European policy. It is also worth emphasizing that narratives prove us through the so-called „Narrative shifts” that there is a difference between factual events and their interpretation recorded in conversations.

Recently, we can come to the conclusion that we are returning to the traditional alternative between idealistic narrative (reference to values and norms) and realistic (reference to interest, strength, influence). Although in Poland in the period 2004–2014 we were still in the narrative postmodernism,

which dominated mainly: image, character, medium, technocracy, cosmopolitanism, opinion, stereotype, opinion poll, personification and psychological policy.

Keywords: vision, idea, perspective, mission, real world of the European politics, analytical approach to domestic European politics, narrations, discourses, scientific perception, political processes and behavior of the actors of the European integration, idealism, realism

Appendix.

STRUKTURA KSZTAŁTOWANIA I KOORDYNACJI POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ 2004–2014. ANALIZA INSTYTUCJONALNO-PRAWNA

1. WSTĘP

Niniejszy tekst nie ma charakteru pogłębionej analizy naukowej, a raczej jest on instytucjonalno-prawną prezentacją podstaw struktury kształtowania i koordynacji polskiej polityki europejskiej w okresie 2004–2014. W tej formie stanowi merytoryczną bazę i uzupełnienie dla treści wszystkich pozostałych rozdziałów książki. Pozwala lepiej zrozumieć procesy rozwoju i zmiany polskiej polityki europejskiej w badanym przedziale czasowym. Tym bardziej, że za konkretnymi działaniami kryją się wyspecjalizowane instytucje, mechanizmy i procedury oraz odpowiedzialni za to ludzie (politycy, urzędnicy, eksperci-doradcy).

Podstawą paradygmatyczną dla zastosowania instytucjonalno-prawnej techniki badawczej jest tu instytucjonalizm historyczny i socjologiczny oraz liberalizm międzyrządowy.

Analiza instytucjonalno-prawna struktury kształtowania i koordynacji polskiej polityki europejskiej w okresie 2004–2014 pozwala na przyjęcie następujących generalizacji:

- dla kryzysowej dynamiki kształtowania i koordynacji polskiej polityki europejskiej istotne znaczenie miała zmienność polityczna zarówno na poziomie negocjacji poprzedzających akcesję (rządy AWS, UW, SLD–UP, PSL), jak i w trakcie członkostwa (SLD, PiS, Samoobrona, LPR, PO, PSL);
- kształtowanie i koordynacja polskiej polityki europejskiej poza wymiarem systemowym ma też wymiar procesowy, który oparty jest na nieprzejrzystości decyzyjnej związanej ze specyficzną dwuwładzą. Z jednej strony usytuowane są konstytucyjne organy państwa, a z drugiej strony gremia partyjne na czele z silnymi osobowościami (przywódcami politycznymi/partyjnymi) takimi jak Jarosław Kaczyński czy Donald Tusk, ale także A. Lepper czy R. Giertych;
- w systemie wielu elementów kształtowania i koordynacji polskiej polityki europejskiej doszło do dominacji egzekutywy kosztem legislatury. Do korekty w tym zakresie, tym razem na rzecz legislatury doszło pod wpływem treści traktatu lizbońskiego, który rozpoczął proces upodmiotowienia parlamentów narodowych w UE;
- likwidacja Komitetu Integracji Europejskiej i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej doprowadziła do zaburzeń systemowych oraz procesu dyskontynuacji w kształtowaniu, koordynowaniu i programowaniu polskiej polityki europejskiej.

Stan ten dziś można nazwać błędem systemowym. Wynikał on głównie z postulatu koncentracji władzy w sprawach europejskich w jednym centrum tj. MSZ;

- nie istniała równowaga systemowa w ramach egzekutywy pomiędzy ośrodkiem rządowym a prezydenckim, czego efektem był m.in. spór „o krzesło” dotyczący reprezentacji prezydenta i/lub premiera w Radzie Europejskiej;
- administracja rządowa w sprawach UE nie została optymalnie przygotowana do wymagających zadań wynikających z akcesji Polski do UE. Tym bardziej, że mieliśmy w badanym okresie do czynienia z procesem znacznej fluktuacji w tym zakresie. Np. wielu dobrze przygotowanych urzędników albo odeszło do sfery prywatnej albo zasililo unijne instytucje;
- w efekcie zadziałania skomplikowanego subsystemu organizacyjnego i kompetencyjnego polskiej prezydencji w Radzie UE (II połowa 2011 r.) pozostała pamięć instytucjonalna oraz istotne doświadczenie proceduralne i personalne, przynoszące pozytywne efekty w kolejnych latach;
- istotny wpływ na kształtowanie, koordynację oraz programowanie polskiej polityki europejskiej miał subsystem pozyskiwania i absorpcji środków finansowych UE, głównie w obszarze polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej.

2. CZĘŚĆ I. EGZEKUTYWA

2.1. Komitet Integracji Europejskiej i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 2004–2009

Funkcjonowanie Komitetu Integracji Europejskiej i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej regulowała ustawa z 8 sierpnia 1996 r. Zgodnie z jej treścią Komitet Integracji Europejskiej był naczelnym organem administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej. Do zadań Komitetu należało w szczególności:

- koordynowanie procesów adaptacyjnych i integracyjnych Polski z Unią Europejską oraz inicjowanie, organizowanie i koordynowanie działań kształtujących te procesy, zwłaszcza w sferze gospodarczej i społecznej;
- inicjowanie i koordynowanie prac dostosowawczych w zakresie instytucji prawnych oraz opiniowanie projektów aktów prawnych co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej;
- współpraca z Komisją Europejską w zakresie realizacji indywidualnego programu wymagań integracyjnych;
- ocena przebiegu procesów dostosowawczych;
- koordynowanie przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej;
- podejmowanie działań mających na celu przygotowanie informacyjne, koncepcyjne i kadrowe dla procesów integracyjnych;

- współdziałanie z organizacjami samorządowymi, zmierzające do udziału tych organizacji w różnych strukturach instytucjonalnych Unii Europejskiej;
- wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, stosownie do kompetencji określonych w odrębnych przepisach;
- wykonywanie innych zadań powierzonych przez Prezesa Rady Ministrów lub wynikających z odrębnych przepisów.

Komitet przedstawiał Radzie Ministrów:

- założenia programów dostosowawczych oraz integracyjnych z Unią Europejską;
- projekty rozstrzygnięć w zakresie przeznaczania środków pochodzących z pomocy zagranicznej;
- projekty aktów prawnych dotyczących działań dostosowawczych i integracyjnych;
- sprawozdania z przebiegu realizacji programów dostosowawczych i działań integracyjnych.

W skład Komitetu wchodził:

- przewodniczący Komitetu;
- sekretarz Komitetu;
- członkowie.

Członkami Komitetu byli:

- ministrowie: Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Gospodarki, Finansów, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Pracy i Polityki Socjalnej, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Sprawiedliwości;
 - nie więcej niż trzy osoby, powoływane i odwoływane przez Prezesa Rady Ministrów.
- Komitet wykonywał swoje zadania przy pomocy urzędu Komitetu, którym kierował przewodniczący Komitetu.

2.2. Zmiana ustrojowa w systemie kształtowania i koordynacji polskiej polityki europejskiej. Komitet do Spraw Europejskich 2009–2014

Funkcjonowanie Komitetu do Spraw Europejskich regulowała ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r. Ustawa, która nadal obowiązuje znosiła Komitet Integracji Europejskiej, w wyniku czego Urząd Komitetu Integracji Europejskiej uległ likwidacji.

W oparciu o treść ustawy Rada Ministrów może upoważnić Komitet do rozpatrywania i rozstrzygania w zakresie:

- stanowisk dotyczących dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich ocen sformułowanych przez właściwe instytucje lub inne organy Unii Europejskiej;
- przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej;
- informowania społeczeństwa o procesach integracji europejskiej i członkostwie Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej;
- instrukcji na posiedzenia Rady i Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz sprawozdań z tych posiedzeń, a także informacji w sprawie stanowisk na posiedzenia Rady Europejskiej i informacji o wynikach tych posiedzeń;

- projektów inicjatyw i stanowisk w sprawach związanych z funkcjonowaniem i polityką Unii Europejskiej;
- założeń do stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej oraz w prowadzonych przez instytucje Unii Europejskiej postępowaniach w sprawie naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską prawa Unii Europejskiej;
- informacji na temat wykorzystania przez Rzeczpospolitą Polską mechanizmów wsparcia finansowego Unii Europejskiej i państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- dokumentów związanych z koordynacją wdrażania prawa Unii Europejskiej do polskiego systemu prawa;
- współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, określonych w odrębnych przepisach.

Rada Ministrów może upoważnić także Komitet do rozpatrywania i rozstrzygania w zakresie uzgadniania projektów dokumentów rządowych zawierających:

- stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej wobec projektów umów międzynarodowych ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz Unię Europejską lub określających zasady ich działania;
- stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiane w Radzie Europejskiej;
- skargi kierowane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej do organów sądowych Unii Europejskiej;
- strategię działania Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej.

3. CZĘŚĆ II. LEGISLATYWA¹

3.1. Komisja Europejska Sejmu RP IV kadencji

W oparciu o treść Regulaminu Sejmu do zakresu działania Komisji Europejskiej należały sprawy dotyczące procesu integracji europejskiej – w tym rozpatrywanie projektów ustaw dostosowawczych oraz opiniowanie projektów ustaw co do zgodności z prawem Unii Europejskiej, a także sprawy realizacji umów międzynarodowych w tym zakresie. Generalnie rzecz ujmując, Komisja ta prowadziła swe prace do dnia zakończenia postępowań w sprawach skierowanych do niej przed dniem przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Komisja Europejska Sejmu RP uległa rozwiązaniu 31 lipca 2004 r.

3.2. Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu V, VI i VII kadencji

W oparciu o treść zmienionego Regulaminu Sejmu do kompetencji Marszałka Sejmu należało i nadal należy kierowanie do Komisji do Spraw Unii Europejskiej niezwłocznie po otrzymaniu:

¹ Niniejsza analiza w jej części II nie odnosi się do Senatu RP. Więcej na ten temat: <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/komisja,149,komisja-spraw-zagranicznych-i-unii-europejskiej.html>.

- informacji Rady Ministrów o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej;
- dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich oceny sformułowane przez właściwe instytucje lub inne organy Unii Europejskiej;
- planów pracy Rady UE, roczne plany legislacyjne Komisji Europejskiej oraz oceny rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej sporządzone przez Parlament Europejski i Radę;
- projektów aktów prawnych Unii Europejskiej;
- informacji Rady Ministrów o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o stanowiskach Rzeczypospolitej Polskiej zajmowanych w trakcie tych procedur;
- informacji Rady Ministrów o stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie, wraz z uzasadnieniem stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, a także oceną skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej;
- projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej;
- projektów decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie;
- projektów aktów Unii Europejskiej niemających mocy prawnej, w szczególności propozycje wytycznych przyjmowanych w sferze unii gospodarczej i pieniężnej oraz w sferze zatrudnienia;
- aktów Unii Europejskiej mających znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej;
- propozycji kandydatur na stanowiska członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej;
- propozycji zmian Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- projektów decyzji Rady Europejskiej upoważniających Radę do zmiany sposobu głosowania, o których mowa w art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej;
- wniosków Komisji Europejskiej w sprawie środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne, o których mowa w art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- informacji o wnioskach o członkostwo w Unii Europejskiej;
- sprawozdań Komisji Europejskiej w sprawie stosowania art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej;
- sprawozdań rocznych Trybunału Obrachunkowego;
- innych dokumentów związanych z zakresem przedmiotowym działania Komisji do Spraw Unii Europejskiej.

Komisja (SUE) może uchwalić opinię o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej, opinię o stanowiskach Rzeczypospolitej Polskiej zajmowanych w trakcie pro-

cedur stanowienia prawa Unii Europejskiej, a także opinię w sprawie informacji Rady Ministrów o stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie. Opinia zawiera stanowisko Komisji w postaci akceptacji lub braku akceptacji stanowiska Rady Ministrów. Komisja może sformułować w opinii zalecenia dla Rady Ministrów.

Komisja lub grupa co najmniej 15 posłów mogą także wnieść projekt uchwały w sprawie uznania projektu aktu ustawodawczego Unii Europejskiej za niezgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Uzasadniona opinia zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt aktu ustawodawczego Unii Europejskiej nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, stanowi załącznik do uchwały Sejmu. Pierwsze czytanie projektu ww. uchwały odbywa się na posiedzeniu Komisji. W przypadku przyjęcia uchwały Marszałek Sejmu przesyła uzasadnioną opinię właściwemu organowi Unii Europejskiej.

Komisja lub grupa co najmniej 15 posłów mogą również wnieść projekt uchwały w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

4. CZĘŚĆ III. SYSTEM WSPÓŁPRACY LEGISLATYWY Z EGZEKUTYWĄ

4.1. Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

W pierwszym okresie członkostwa obowiązywała w Polsce ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Zastąpiona została ona ustawą o tej samej nazwie z dnia 8 października 2010 r. Zgodnie z jej treścią Rada Ministrów (RM) ma obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach dotyczących członkostwa w UE. Z uwagi na to zobowiązanie RM przedstawia Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informację o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej. Poza tym na żądanie Sejmu, Senatu, organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu Rada Ministrów przedstawia odpowiednio Sejmowi, Senatowi, organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu informację o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Na Radę Ministrów ustawa nałożyła istotny obowiązek przekazywania Sejmowi i Senatowi niezwłocznie po ich otrzymaniu m.in.:

- dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi, z wyłączeniem dokumentów przekazywanych Sejmowi i Senatowi bezpośrednio przez Parlament Europejski, Radę oraz Komisję Europejską;
- ocen ww. dokumentów, sformułowanych przez właściwe instytucje lub organy Unii Europejskiej;

- planów pracy Rady UE oraz ocen rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej sporządzonych przez Parlament Europejski i Radę;
- informacji o stanowisku innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego, zajęтым szczególnym trybie traktatowym;
- projektów aktów Unii Europejskiej przyjmowanych na podstawie art. 352 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej;
- projektów decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie;
- projektów aktów Unii Europejskiej niemających mocy prawnej, w szczególności propozycje wytycznych przyjmowanych w sferze unii gospodarczej i pieniężnej oraz w sferze zatrudnienia;
- aktów Unii Europejskiej mających znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej.

Rada Ministrów przekazuje także Sejmowi i Senatowi projekty stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania tych projektów. RM przekazuje też Sejmowi i Senatowi na piśmie informacje o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o stanowiskach Rzeczypospolitej Polskiej zajmowanych w trakcie tych procedur.

W przypadku otrzymania przez Prezesa Rady Ministrów przesłanej przez Marszałka Sejmu uchwały Sejmu lub przesłanej przez Marszałka Senatu uchwały Senatu w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, wraz ze skargą, Prezes RM, niezwłocznie, z zachowaniem terminów wynikających z prawa Unii Europejskiej, wnosi skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W procesie prawodawczym w Polsce Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej. Rada Ministrów przedstawia także Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informację o pracach legislacyjnych związanych z wykonywaniem aktów prawa Unii Europejskiej, których termin wykonania upłynął lub upływa w ciągu 3 miesięcy od dnia przedstawienia informacji.

Z mocy ww. ustawy opiniowaniu przez organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu podlegają kandydatury na stanowiska: członka Komisji Europejskiej; członka Trybunału Obrachunkowego; sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego; członka Komitetu Regionów; dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym; Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

Zalecana bibliografia

Copsey N., Pomorska K. (2010), *Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy*, "Comparative European Politics", vol. 8, no. 3.

- Czubiński Z. (2007), *Koordinacja polityki europejskiej Polski wobec Unii Europejskiej w Brukseli. Rola i miejsce Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE*, „Raport Instytutu Kościuszki”, nr 6.
- Dulak M. (2017), *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Dumała A. (2007), *O pojęciu, mechanizmach i instrumentach europeizacji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, vol. XIV, sectio K.
- Jasiński F., Skoczek J. (2008), *Koordinacja polityki integracyjnej w Polsce*, w: *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, red. A. Łazowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Materiały Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej Sejmu RP* (2018), <http://oide.sejm.gov.pl/oide>, 13.06.
- Materiały własne* (2014), Stały Doradca Komisji do Spraw Zagranicznych oraz Stały Doradca Komisji do Spraw Unii Europejskiej, Warszawa–Poznań.
- Nowak-Far A. (2009), *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej po akcesji*, w: *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, red. J. Barcz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.
- Nowak-Far A. (2007), *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce – administracja centralna*, „Raport Instytutu Kościuszki”, nr 6.
- Nowak-Far A., Michoński A. (2004), *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Regulamin Sejmu* (1992), Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r., Sejm RP, Warszawa.
- Skoczek J. (2009), *Administracja polska w procesie przygotowań do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, w: *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów. Propozycje dla Polski*, red. Z. Czachór, M. J. Tomaszzyk, Wydawnictwo Naukowe WNPiD, Poznań.
- Tabaszewski R. K. (2013), *Sejm i Senat w procesie koordynacji polskiej prezydencji w Radzie UE*, w: *Dostosowywanie polskiego prawa publicznego do prawa Unii Europejskiej*, red. M. Chrzastowski, W. Orłowski, WSZiA, Zamość.
- Tabaszewski R. K. (2012), *Proces koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, w: *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony: pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. P. Tosiek, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Tabaszewski R. K. (2011), *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia”, vol. 18, 1.
- Tabaszewski R. K. (2009), *Zmiany w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych w kontekście integracji europejskiej*, w: *Współczesne przemiany państwa i prawa w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Grochowski, J. Kostrubiec, J. Streit, UMCS, Lublin.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2016, C 202.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2016, C 202.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, wg stanu prawnego po zmianie z dnia 28 lutego 2018 r., M.P. 2018 poz. 267.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. 2004 nr 12 poz. 182.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Dz. U. Nr 52, poz. 515 oraz 2005, Nr 11, poz. 89 i Nr 160, poz. 1342.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej*, Dz. U. 1996, Nr 106, poz. 494.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*, Dz. U. 2003, Nr 24, poz. 199 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz. U. 2009, Nr 161, poz. 1277.

Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. 2010, Nr 213, poz. 1395.

ZAŁĄCZNIKI

KLUCZOWE OSOBY ODPOWIEDZIALNE ZA KSZTAŁTOWANIE I KOORDYNACJĘ POLSKIEJ POLITYKI EUROPEJSKIEJ 2004–2004

Egzekutywa

Załącznik nr 1

Premierzy RP 2004–2014

Leszek Miller (SLD)
Marek Belka (SLD)
Kazimierz Marcinkiewicz (PiS)
Jarosław Kaczyński (PiS)
Donald Tusk (PO)
Ewa Kopacz (PO)

Załącznik nr 2

Prezydenci RP 2004–2014

Aleksander Kwaśniewski
Lech Kaczyński
Bronisław Komorowski

Załącznik nr 3

Ministrowie Spraw Zagranicznych 2004–2014

Włodzimierz Cimoszewicz (SLD)
Adam Rotfeld
Stefan Meller
Anna Fotyga (PiS)
Radosław Sikorski (PO)
Grzegorz Schetyna (PO)

Załącznik nr 4

Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej 2004–2014

Marek Belka (SLD)
Stefan Meller
Kazimierz Marcinkiewicz (PiS)
Anna Fotyga (PiS)
Donald Tusk (PO)

Załącznik nr 5

„Ministrowie do spraw europejskich” (w tym kierownictwo Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz wiceministrowie MSZ, którzy w swych kompetencjach mieli sprawy dotyczące UE) 2004–2014 r.

Danuta Hübner
Jarosław Pietras
Ewa Ośniecka-Tamecka
Tomasz Nowakowski
Krzysztof Szczerski
Maciej Szpunar
Mikołaj Dowgielewicz
Piotr Serafin
Rafał Trzaskowski
Artur Nowak-Far

Załącznik nr 6

Przedstawiciele RP przy (w) UE 2004–2014 r.

Marek Grela
Piotr Wojtczak
Jan Tombiński
Marek Prawda

Legislatywa

Załącznik nr 1

Marszałkowie Sejmu RP IV kadencji

Józef Oleksy (SLD)
Włodzimierz Cimoszewicz (SLD)

Załącznik nr 2

Marszałkowie Sejmu RP V kadencji

Marek Jurek (PiS, Prawica Rzeczypospolitej)
Ludwik Dorn (PiS)

Załącznik nr 3

Marszałkowie Sejmu RP VI kadencji

Bronisław Komorowski (PO)
p.o. Stefan Niesiołowski (PO)
Grzegorz Schetyna (PO)

Załącznik nr 4

Marszałkowie Sejmu RP VII kadencji

Ewa Kopacz (PO)
p.o. Jerzy Wenderlich (SLD)
Radosław Sikorski (PO)

p.o. Jerzy Wenderlich (SLD)
Małgorzata Kidawa-Błońska (PO)

Załącznik nr 5

Komisja Europejska Sejmu RP IV kadencji, w okresie działalności: 23.10.2001–31.07.2004 r.

Czepułkowski Jerzy (SLD) – przewodniczący
Szczygło Aleksander (PiS) – zastępca przewodniczącego
Sztwiertnia Jan (SDPL) – zastępca przewodniczącego
Cepil Józef (Samoobrona) – zastępca przewodniczącego
Grzyb Andrzej (PSL) – zastępca przewodniczącego
Klukowski Wacław (PBL) – zastępca przewodniczącego
Kotlinowski Marek (LPR) – zastępca przewodniczącego

Załącznik nr 6

Komisja do Spraw UE Sejmu RP V kadencji, w okresie działalności: 3.11.2005–4.11.2007 r.

Gałązewski Andrzej (PO) – przewodniczący
Ciemniak Grażyna Jolanta (SLD) – zastępca przewodniczącego
Cepil Józef (PiS) – zastępca przewodniczącego
Grzyb Andrzej (PSL) – zastępca przewodniczącego
Wierzejski Wojciech (LPR) – zastępca przewodniczącego

Załącznik nr 7

Komisja do Spraw UE Sejmu RP VI kadencji, w okresie działalności: 14.11.2007–7.11.2011 r.

Rakoczy Stanisław (PSL) – przewodniczący
Ciemniak Grażyna Jolanta (SLD) – zastępca przewodniczącego
Siarka Edward (PiS) – zastępca przewodniczącego
Gałązewski Andrzej (PO) – zastępca przewodniczącego
Lipiński Dariusz (PO) – zastępca przewodniczącego
Aleksandrak Leszek (SLD) – zastępca przewodniczącego

Załącznik nr 8

Komisja do Spraw UE Sejmu RP VII kadencji, w okresie działalności: 19.11.2011–11.11.2015 r.

Pomaska Agnieszka (PO) – przewodniczący
Sztorc Andrzej (PSL) – zastępca przewodniczącego
Zalewska Anna (PiS) – zastępca przewodniczącego
Gałązewski Andrzej (PO) – zastępca przewodniczącego
Olechowska Alicja (PO) – zastępca przewodniczącego
Kamiński Tomasz (SLD) – zastępca przewodniczącego

Załącznik nr 9

Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP 2004–2014 r.

Jerzy Jaskiernia (SLD)

Paweł Zalewski (PiS)
Krzysztof Lisek (PO)
Andrzej Halicki (PO)
Grzegorz Schetyna (PO)
Robert Tyszkiewicz (PO)

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia do rozdziału II

- Bueno de Mesquita B. (2010), *Foreign Policy Analysis and Rational Choice Models*, New York University/Stanford University.
- Chodubski A. (1996), *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk.
- Czachór Z. (2013), *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Czachór Z. (2013), *Neopaństwo europejskie*, „Instytut Idei”, nr 2, wiosna.
- Czachór Z. (2014), *Polska w Unii Europejskiej: między uniwersalizmem a partykularyzmem*, w: *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń*, red. K. A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Czachór Z. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Czachór Z. (2004), *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław.
- Czachór Z., Krasuski M. (2010), *Ciągłość i zmiana w polskiej polityce zagranicznej*, „Debata”, nr 3, lipiec.
- Czapliński P. (2018), *Wymyk. Polska literatura przełomu XX i XXI wieku jako projekt wyjścia z pułapki półperyferyjności*, wykład wygłoszony 8 marca 2018 r., Pracownia Pytań Granicznych UAM, Poznań.
- Dyduch J. (2016), *Europeizacja polskiej polityki zagranicznej w perspektywie realizmu strukturalnego*, Wrocław.
- Filténborg M. S., Gänzle S., Johansson E. (2002), *An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy. „Network Governance” and the Case of the Northern Dimension Initiative*, „Journal of the Nordic International Studies Association”, vol. 37 (4).
- Giering C. (1997), *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Bonn.
- Kolasa J. (1994), *Prawo wewnętrzne Wspólnot Europejskich. Zarys problemu*, w: *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, red. J. Kolasa, cz. I, Wrocław.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja. Delegacja Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP na spotkanie z Komisją ds. UE niemieckiego Bundestagu*, Berlin (Niemcy), 30–31 marca 2017 r.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 36.12.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 3–6.12.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 18–20.11.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 16–18.12.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 7–10.01.2016.

- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 20–24.01.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 2–5.03.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Wrocław, 18–20.03.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 15–17.04.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 6–11.06.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 12–16.10.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 21–23.10.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 15–19.11.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 13.01.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 18–19.01.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 22–25.02.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 8–9.06.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 25–27.07.17.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Kraków–Warszawa, 23–27.08.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 7–9.09.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 22–27.10.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 30.11–3.12.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 13.01.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 18–19.01.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa, 6.05.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Katowice, 18.06.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Berlin, 7–9.09.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja*, Warszawa–Lublin, 17–19.09.2018.
- Kwiatkowska-Drożdż A. (2008), *Doradztwo w zakresie polityki zagranicznej w RFN*, w: *Doradztwo w polityce zagranicznej RFN – inspiracje dla Polski*, red. K. Pełczyńska-Nałęcz, Ośrodek Studiów Wschodnich, Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, Warszawa.
- Łoś-Nowak T. (2000), *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław.
- Michalski C. (2008), *Krytyczna funkcja „Europy”*, „Newsweek”, 2 luty.
- Narodowa Strategia Integracji* (1997), Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Pietraś Z. J. (1998), *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków.
- Pietraś Z. J. (1986), *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin.
- Pogorzelski W. (2002), *O filozofii badań systemowych*, Warszawa.
- Sałajczyk S. P. (1994), *Wizje rzeczywistości międzynarodowej*, w: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, funkcjonowanie*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa.
- Stefanowicz J. (1996), *Ład międzynarodowy. Doświadczenie i przyszłość*, Warszawa.
- Szczepański W. J. (1979), *Europa w myśli politycznej de Gaulle’a* *Próba analizy systemowej*, Warszawa.
- Tomassini L. (1994), *Eine postmoderne Sicht der internationalen Beziehungen*, „WeltTrends”, nr 2.
- Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana* (2012), Dz. U. Unii Europejskiej, C-326.
- Wallerstein I. (2007), *Europejski uniwersalizm. Retoryka władzy*, Warszawa.
- Współcześni Europejczycy pomylili słabość z cnotą* (2010), Z George’m Friedmanem rozmawia Andrzej Talaga, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24–26.12.

Bibliografia do rozdziału III

- Brein C. (2008), *Does the dividing line between 'high' and 'low' politics mark the limits of European integration? – The case of Justice and Home Affairs*, GRA5912 European Union Politics.
- Cianciara A. K. (2009), *The European Policy of Donald Tusk's Government*, „Analyses & Opinions. The Institute Of Public Affairs”, nr 8.
- Ciesielska-Klikowska J. (2016), *Polski zwrot na Zachód. Współpraca polsko-niemiecka na rzecz integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską (1990–2004)*, w: *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź.
- Czachór Z. (2014), *Polska w Unii Europejskiej: Między uniwersalizmem a partykularyzmem*, w: *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004–2014)*, red. K. A. Wojtaszczyk, M. Wrotkowska-Mizerska, W. Jakubowski, Warszawa.
- Dawidziuk M. (2015), *Pragmatyczno-strukturalne wyznaczniki expose jako gatunku wypowiedzi*, dysertacja, Łódź.
- Exposé 1a Marka Belki, 14 maja 2004.
- Exposé 1b Marka Belki, 24 czerwca 2004.
- Exposé 2 Kazimierza Marcinkiewicza, 10 listopada 2005.
- Exposé 3 Jarosława Kaczyńskiego, 19 lipca 2006.
- Exposé 4 Donalda Tuska, 23 listopada 2007.
- Exposé 5 Donalda Tuska, 18 listopada 2011.
- Exposé 6 Ewy Kopacz, 1 października 2014.
- Fiszer J. M. (2014), *Suwerenność Polski po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*, w: *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004–2014)*, red. K. A. Wojtaszczyk, M. Wrotkowska-Mizerska, W. Jakubowski, Warszawa.
- Frenkel M. (2016), *Polityka wschodnia ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego – kontynuacja czy odejście od koncepcji paryskiej „Kultury”*, w: *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź.
- Gehring T. (1996), *Integrating Integration Theory: Neo-functionalism and International Regimes*, „Global Society”, vol. 10, nr 3.
- Grzelak E., Piniarski A. (2014), *Styl exposé premiera Donalda Tuska na tle zróżnicowania wewnętrznego polskiej debaty politycznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Język a kultura”, nr 3588.
- Holm E. (2000), *High Politics and European Integration: From EMU to CFSP*, „Discussion Paper, The European Institute”, nr 2.
- Jańczak J. (2011), *Rynek wewnętrzny jako obszar priorytetowy polskiej prezydencji*, w: *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T. R. Szymczyński, Poznań.
- Jańczak J. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Jańczak J., Przybylska-Maszner B. (2011), *Partnerstwo Wschodnie w ramach polityki wschodniej kluczowym priorytetem polskiej prezydencji*, w: *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T. R. Szymczyński, Poznań.
- Kubala K. (2012), *„Racjonalność” w dyskursie polityki polskiej na przykładzie exposé premiera Donalda Tuska w 2011 r. Dominująca odmiana refleksyjności zinstytucjonalizowanej*, „Władza Sądzenia”, nr 1.

- Latońska A. (2016), *Ukraina w polityce zagranicznej Polski (2004–2014)*, w: *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź.
- Maszkiewicz M. (2009), *Polityka Wschodnia – polska czy europejska*, w: *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź.
- Niedźwiecki A. (2016), *Jak wydostać się z peryferii? Polska polityka europejska po 1989 r.*, w: *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź.
- Polska 10 lat w Unii* (2014), Warszawa.
- Ruszel M. (2009), *Polityka Polski wobec wyzwań energetyczno-klimatycznych*, w: *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź.
- Siewierska-Chmaj A. (2005), *Język polskiej polityki. Politologiczno-semantyczna analiza exposé premierów Polski w latach 1919–2004*, Rzeszów.
- Szpak K. (2012a), *Założenia programowe polityki zagranicznej koalicji rządowej PO-PSL w latach 2007–2011*, w: *Główne kierunki polityki zagranicznej rządu Donalda Tuska w latach 2007–2011*, red. P. Musiałek, Kraków.
- Szpak K. (2012b), *Polityka zagraniczna na forum Unii Europejskiej*, w: *Główne kierunki polityki zagranicznej rządu Donalda Tuska w latach 2007–2011*, red. P. Musiałek, Kraków.
- Wettlaufer B. (2006), *Sub-State International Actors: Ontario's Foreign Policy*, Paper Prepared for the Canadian Political Association Annual Conference York University, Toronto.
- Youde J. (2016), *High Politics, Low Politics, and Global Health*, „Journal of Global Security Studies”, vol. 1, nr 2.

Bibliografia do rozdziału IV

- Aleksandrowicz D. (1999), *Cultural paradigms and post-communist transformation in Poland*, „F.I.T. Discussion Paper”, nr 6.
- Cianciara A. K. (2009), *The European Policy of Donald Tusk's Government*, „Analyses & Opinions. The Institute Of Public Affairs”, nr 8.
- Cieplucha P. (2014), *Prometeizm i koncepcja międzymorza w praktyce polityczno-prawnej oraz dyplomacji II RP*, „Studia Prawno-ekonomiczne”, t. XCIII.
- Cimoszewicz W. (2004), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku*, 21 stycznia.
- Dryblak L. (2016), *Czy tylko prometeizm? Polityka państwa polskiego wobec wybranych kół emigracji rosyjskiej w latach 1926–1935*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej”, vol. 50, nr 1.
- Fotyga A. (2007), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku*, 11 maja.
- Frenkel M. (2016), *Polityka wschodnia ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego – kontynuacja czy odejście od koncepcji paryskiej „Kultury”*, w: *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź.
- Hudson V. M. (red.) (1997), *Culture & Foreign Policy*, Boulder.
- Jańczak J. (2009), *Historyczne podstawy kształtowania się typów „kultury polityki zagranicznej”*. *Przypadki realizmu i radykalizmu*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2.
- Jańczak J. (2010), *Pomiędzy izolacją i otwartością – retoryka granic i pograniczy w Polsce w XX i XXI wieku*, w: *Pogranicze polsko-niemieckie na tle granic i pograniczy europejskich*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, L. Wojnicz, Poznań.

- Jańczak J. (2011), *Unia Europejska i jej granice. W poszukiwaniu modelu integracji na europejskich peryferiach*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Jańczak J. (2017), *Borders of Europe and the Immigration Crisis Discourses of the Political Elites in Poland*, w: *Immigration Crises, Borders and the European Union*, red. J. Jańczak, Berlin.
- Jańczak J. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa 2015–2018.
- Kaczyński J. (2006), *Exposé*, 19 lipca.
- Kanerva J., Palonen K. (red.) (1987), *Transformation of Ideas on a Periphery*, Helsinki.
- Kopacz E. (2014), *Exposé*, 1 października.
- Krawczyk T. F. (2015), *Unia Europejska w przebudowie. Wyzwania polskiej polityki europejskiej po wyborach*, „Analiza Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”, nr 2.
- Lesiewicz E. (2002), *W drodze do integracji – rzecz o rządzie Tadeusza Mazowieckiego*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1.
- Libera P. (2010), *Polski prometeizm jak ewoluował i jak z nim walczone?*, „Pressje”, t. 22/23.
- Mach Z. (1997), *Heritage, Dream, and Anxiety: The European Identity of Poles*, w: *European Enlargement and Identity*, red. Z. Mach, D. Niedźwiedzki, Kraków.
- Madera A. J. (2004), *Polityka zagraniczna Polski po roku 1989 (wybrane zagadnienia)*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, nr 2.
- Marcinkiewicz K. (2005), *Exposé*, 10 listopada.
- Meller S. (2006), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku*, 15 lutego.
- Mróz M. (2014), *Nowe możliwości i stare ograniczenia. Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016 w kontekście dziesiątej rocznicy akcesji polski do Unii Europejskiej*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo”, nr 1.
- Niedźwiecki A. (2016), *Jak wydostać się z peryferii? Polska polityka europejska po 1989 r.*, w: *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź.
- Rotfeld A. D. (2005), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku*, 21 stycznia.
- Sikorski R. (2008), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku*, 7 maja.
- Sikorski R. (2010), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2010 r.*, 8 kwietnia.
- Sikorski R. (2011), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2011 r.*, 16 marca.
- Sikorski R. (2012), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku*, 29 marca.
- Sikorski R. (2013), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, 20 marca.
- Sikorski R. (2014), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku*, 8 maja.
- Szpak K. (2012), *Założenia programowe polityki zagranicznej koalicji rządowej PO-PSL w latach 2007–2011*, w: *Główne kierunki polityki zagranicznej rządu Donalda Tuska w latach 2007–2011*, red. P. Musiałek, Kraków.

- Tusk D. (2007), *Exposé*, 23 listopada.
- Tusk D. (2011), *Exposé*, 18 listopada.
- Łazuga W., Schramm T. (1992), *Polacy między wschodem a zachodem*, w: *Problem granic i obszaru odrodzonego państwa polskiego 1918–1990*, red. A. Czubiński, Poznań.
- Zgórniak M. (1987), *Za Waszą i naszą wolność*, Warszawa.

Bibliografia do rozdziału V

- Bajczuk R. (2011), *Poland – a rising engine of European integration. Polish foreign policy and the EU membership*, „Working Paper FG”, nr 04, October, SWP Berlin.
- Cianciara A. (2009), *The European Policy of Donald Tusk's Government*, „Analyses and Opinions”, nr 8/98, April.
- Cimoszewicz W. (2004), *Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku przedstawiana na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 stycznia 2004 roku przez Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza*.
- Czachór Z. (2015), *Polskę stać na więcej. 10 hipotez badawczych na 10-lecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, WNPiD UW, Warszawa.
- Euroactive.pl (2008), *Armia Europejska – jak dać Unii siłę wojskową*, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/armia-europejska-jak-dac-unii-sile-wojskowa/>.
- Fotyga A. (2007), *Informacja na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku*.
- Ft.com (2008), *Poland proposes an EU army tied to NATO*, <https://www.ft.com/content/603c955a-6d06-11db-9a4d-0000779e2340>.
- Gazetaprawna.pl (2008), *Szczyt UE: Sarkozy w ostrych słowach upomniał L. Kaczyńskiego ws. Traktatu*, <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/100248,szczyt-ue-sarkozy-w-ostrych-slowach-upomnia-l-kaczynskiego-ws-traktatu.html>.
- Grosse T. G. (2015a), *Rozkwit, rozbłyśk czy wypalenie? Blaski i cienie 10-ciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, WNPiD UW, Warszawa.
- Jaskulski A. (2009a), *Co tworzy dobrą prezydenturę?*, w: *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, red. Z. Czachór, M. Tomaszuk, Poznań.
- Jaskulski A. (2009b), *Struktura i funkcje prezydentury w Radzie Unii Europejskiej*, w: *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, red. Z. Czachór, M. Tomaszuk, Wydawnictwo WNPiD, Poznań.
- Jaskulski A. (2011), *Formułowanie i realizacja priorytetów prezydentury. Mechanizmy, instrumenty, aktorzy*, w: *Priorytety Prezydentury Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T. R. Szymczyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jaskulski A. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Kaczyński J. (2005), *O naprawie Rzeczypospolitej*, Wykład wygłoszony w Fundacji im. Stefana Batorego w dniu 14.02.2005, <http://www.batory.org.pl/upload/jkaczynski.pdf>.
- Kamińska J. (2008), *Europeizacja polskiej polityki zagranicznej*, „Studia Europejskie”, 3.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Meller S. (2006), *Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku*.
- Polskie Radio (2011), *Burza w Sejmie. „Polacy” kontra „Europejczycy”*, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/500533,Burza-w-Sejmie-Polacy-kontra-Europejczycy>.
- Polskie Radio (2017), *Polacy w instytucjach unijnych zajmują najniższe stanowiska* <https://www.polskieradio.pl/130/5925/Artykul/1863676,Polacy-w-instytucjach-unijnych-zajmuja-najnizsze-stanowiska>.
- Prezydent.pl (2006), *Wizyta Prezydenta RP w Republice Federalnej Niemiec, 8 marca 2006 roku*, <http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2006/art,150,118,wizyta-prezydenta-rp-w-republice-federalnej-niemiec.html>.
- Putnam R. D. (1988), *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, „International Organization”, vol. 42, no. 3, Summer, pp. 427–460.
- Rotfeld A. D. (2005), *Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej przedstawiona na posiedzeniu Sejmu 21 stycznia 2005 roku przez Ministra Spraw Zagranicznych RP prof. Adama Daniela Rotfelda*.
- Sikorski R. (2008), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2008 roku*.
- Sikorski R. (2009), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Pana Radosława Sikorskiego dotycząca zadań polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku*.
- Sikorski R. (2010), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2010 r.*
- Sikorski R. (2011a), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2011 r.*
- Sikorski R. (2011b), *Poland and the future of the European Union*, Berlin, 28 November 2011.
- Sikorski R. (2012), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2013 r.*
- Sikorski R. (2013), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2013 r.*
- Tosiek P. (2013b), *Polityka europejska Niemiec w XXI wieku w świetle liberalnej teorii międzyrządowej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- TVN24.pl (2008), *Prezydent Kaczyński apeluje o pomoc dla Gruzji*, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/prezydent-kaczynski-apeluje-o-pomoc-dla-gruzji,77661.html>.
- Tusk D. (2011), *Przemówienie Donalda Tuska w PE*, <http://www.tvn24.pl>.
- Trybunał Sprawiedliwości (1963), C-26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*, Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5.02.1963 r., curia.europa.eu.
- Trybunał Sprawiedliwości (1964), C-6/64, *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15.07.1964 r., curia.europa.eu.
- Willa R. (2014), *10 Years of Polish Membership in the European Union Structures. Was It Worth It?*, „Historia i Polityka”, nr 12.
- Wyborcza.pl (2007), *Joanina albo śmierć – czyli na co się zgodził prezydent Kaczyński*, <http://wyborcza.pl/1,75399,4259298.html>.
- Wyborcza.pl (2007), *Poczet premierów III RP*, <http://wyborcza.pl/1,76842,3905547.html>.

Bibliografia do rozdziału VI

- Balcer A. i in. (2016a), *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Balcer A. i in. (2016b), *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Chojan A. (2016), *Fundamenty ideowe i cele polityki zagranicznej Prawa i Sprawiedliwości z perspektywy 2005 roku*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1.
- Cichocki M. A. (2015), *10 lat członkostwa w Unii Europejskiej. Polska między peryferyjnym a semi-peryferyjnym rozwojem*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, WNPiD UW, Warszawa.
- Czachór Z. (2017), *Polska a Niemcy w procesie rekonstrukcji suwerennej pozycji w Europie/ Unii Europejskiej 2005–2015*, w: *Polska – Niemcy – Unia Europejska. Razem czy osobno?*, red. Z. Czachór, T. Marcinkowski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Czaputowicz J. (2014), *Demokracja a suwerenność w Unii Europejskiej*, w: *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004–2014)*, red. K. A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski, WDiNP UW, Warszawa.
- Czaputowicz J. (2017), *Teoretyczne konceptualizacje Unii Europejskiej – nowa międzyrządowość, federacja, imperium*, w: *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. P. Stawarz, T. Wallas, K. A. Wojtaszczyk, Aspra-JR, Warszawa.
- Dyduch J. (2017), *Unijna polityka energetyczna obszarem polsko-niemieckiej współpracy czy rywalizacji?*, w: *Polska – Niemcy – Unia Europejska. Razem czy osobno?*, red. Z. Czachór, T. Marcinkowski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Grosse T. G. (2012), *Dwie wizje integracji europejskiej. Refleksje po szczycie UE w grudniu 2011 roku*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2.
- Grosse T. G. (2013), *O zmianie instytucjonalnej w Europie w okresie kryzysu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7.
- Grosse T. G. (2014/2015), *Trzy oblicza konstrukttywizmu w Europie. Rozważania o kryzysie metody integracyjnej*, „Chrześcijaństwo – Świat – Polityka”, nr 17/18.
- Grosse T. G. (2015a), *Rozkwit, rozbłysł czy wypalenie? Blaski i cienie 10-ciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, WNPiD UW, Warszawa.
- Grosse T. G. (2015b), *Zmiana modelu integracji, czyli o fiasku neofunkcjonalnej koncepcji kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 4.
- Grosse T. G. (2016), *Unia Europejska w kontekście cywilizacyjnym*, w: *Integracja i bezpieczeństwo jako wartości we współczesnym świecie*, red. W. Gizicki, Instytut Sądecko-Lubelski, Lublin.
- Jarzynka T. (2015), *Koncepcja państwa w ujęciu Lecha Kaczyńskiego*, MW Press, Lublin.
- Karolewski I. P., Mehlhausen T. (2017), *Między polityką kreowania a asertywnością. Polskie debaty o Europie na przykładzie europejskiego traktatu konstytucyjnego i wojny na Ukrainie*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2.
- Kleinowski M., Czaputowicz J. (2016), *Demokratyczność systemów ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych”, nr 3.
- Koszel B. (2009), *„A New Opening?” Polish-German Relations during the Rule of the PO-PSL Coalition (2007–2009)*, „Przegląd Zachodni”, nr 4.

- Krasnodębski Z. (2015), *Co dla Polski oznaczają zmiany w Unii Europejskiej?*, w: *Myśląc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy. Materiały konferencyjne*, Alliance of European Conservatives and Reformists, Katowice.
- Malinowski K. (2013), *Poland and Germany in the European Union: Cooperation Opportunities and Barriers*, „Przegląd Zachodni”, nr 1.
- Malinowski K. (2015), *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Instytut Zachodni, Poznań.
- Malinowski K. (2017), *Academia: spór o sens stosunków Polski z Niemcami w Europie*, w: *Polskie elity polityczne wobec stosunków z Niemcami w ramach Unii Europejskiej*, red. K. Malinowski, Instytut Zachodni, Poznań.
- Mazur Z. (2013), *Polskie elity polityczne wobec przyszłości Unii Europejskiej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 154.
- Paszkowski M. (2017), *Polskie projekty na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego w Europie w myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 2.
- Polskie 10 lat w Unii. Raport* (2014), Ministerstwo Spraw Zagranicznych.
- Program Prawa i Sprawiedliwości. Zdrowie. Praca. Rodzina* (2014).
- Riedel R. (2017), „Kwestia niemiecka” w zjednoczonej Europie – *too big to fail*, w: *Polska – Niemcy – Unia Europejska. Razem czy osobno?*, red. Z. Czachór, T. Marcinkowski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Sikorski R. (2011), *Poland and the Future of the European Union*, przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin.
- Staszczuk A. (2016), *Wizja Unii Europejskiej w koncepcjach Prawa i Sprawiedliwości w świetle teorii międzyrządowych i ponadnarodowych*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3.
- Szczerski K. (2017), *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Wydawnictwo Biały Kruk, Kraków.
- Tosiek P. (2013a), *Apolityczna prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, w: *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej, Bilans osiągnięć*, red. S. Konopacki, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Tosiek P. (2013b), *Polityka europejska Niemiec w XXI wieku w świetle liberalnej teorii międzyrządowej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Tosiek P. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa–Lublin.
- Tosiek P. (2018), *Member State in the Decision-Making System of the European Union. The Example of Poland*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Ujazdowski K. M. (2015), *Podmiotowy charakter Europy Środkowej*, w: *Myśląc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy. Materiały konferencyjne*, Alliance of European Conservatives and Reformists, Katowice.
- Waltz K. N. (1988), *The Origins of War in Neorealist Theory*, „Journal of Interdisciplinary History”, vol. 18, nr 4.
- Węc J. J. (2009), *Polish-German Relations in the European Union. Between Cooperation and Conflict of Interests*, „Przegląd Zachodni”, nr 3.
- Willa R. (2014), *10 Years of Polish Membership in the European Union Structures. Was It Worth It?*, „Historia i Polityka”, nr 12.
- Zielonka J. (2007), *Plurilateral Governance in the Enlarged European Union*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 45, nr 1.

Bibliografia do rozdziału VII

- Barcz J. (2016), *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno.
- Barcz J. (2017), *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno.
- Bickerton C. J., Hodson D., Puetter U. (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, nr 4.
- Cichocki M. A. (2007), *Reforma Unii Europejskiej – polska perspektywa*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, numer specjalny.
- Czachór Z. (2013), *Parliamentary Dimension of the Polish Presidency*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 3.
- Czachór Z. (2015), *Polskę stać na więcej. 10 hipotez badawczych na 10-lecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, WDiNP UW, Warszawa.
- Czachór Z. (2017), *Parlamenty narodowe w zmieniającym się systemie Unii Europejskiej. Ujęcie neorealistyczne*, w: *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia*, red. Z. Czachór, A. Dudzic, Warszawa.
- Czapliński W. (2012), *Kilka uwag w kwestii możliwości wycofania się przez Polskę z protokołu polsko-brytyjskiego*, „Studia Europejskie”, nr 1.
- Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE)*, Dz. U. UE L 325, 11.12.2009.
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2013 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego (2013/312/UE)*, Dz. U. UE L 181, 29.06.2013.
- Deklaracja nr 7 dołączona do Aktu Końcowego konferencji międzypaństwowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku*, Dz. U. UE C 202, 7.06.2016.
- Douglas-Scott S. (2002), *Constitutional Law of the European Union*, Harlow.
- Grzeszczak R. (2016), *Proces europeizacji administracji krajowej na przykładzie modelu koordynacji spraw europejskich w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 2.
- Jaskulski A. (2016), *Procedury kontroli przestrzegania praworządności i zasad demokracji przez Unię Europejską na przykładzie Węgier i Polski*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10.
- Kaniewska D. (2015), *Wpływ procesu integracji europejskiej na konstytucyjne funkcje Parlamentu RP*, „Studia z Zakresu Nauk Prawno-Ustrojowych. Miscellanea”, nr 5.
- Kasper N., Tomaszuk M. J. (2013), *Komitet do spraw europejskich w polskim systemie koordynacji polityki europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7.
- Madeja A. (2011), *Wykładnia prounijna w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Toruniensia”, t. 8.
- Misiągiewicz J. (2010), *Suwerenność państwa w procesie integracji z Unią Europejską*, w: *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar polityczny*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, P. Tosiek, Zamość.
- Moravcsik A. (1995), *Liberal Intergovernmentalism and Integration: a Rejoinder*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 33, nr 4.
- Moravcsik A., Nicolaidis K. (1999), *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 37, nr 1.

- Moravcsik A. (2006), *What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?*, „Politische Vierteljahresschrift”, vol. 47, nr 2,
- Moravcsik A. (2008), *The European Constitutional Settlement*, „The World Economy”, vol. 31, nr 1.
- Nowak-Far A. (2010), *Instytucjonalny kontekst prezydencji w Unii Europejskiej w: Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, red. A. Nowak-Far, Warszawa.
- Osiński J., Pytlik B. (2016), *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Kwartalnik Kolumbium Ekonomiczno-Społeczne. Studia i Prace. Szkoła Główna Handlowa”, nr 3.
- Puchala D. J. (1999), *Institutionalism, Intergovernmentalism, and European Integration: a Review Article*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 37, nr 2.
- Ruszkowski J. (2010), *Teorie systemu politycznego Unii Europejskiej*, w: *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Paczeński, R. Riedel, Toruń.
- Saganek P. (2009), *Podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie oraz w ramach Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny, proces decyzyjny*, red. J. Barcz, Warszawa.
- Schmidt M. G. (2000), *Demokratietheorien*, Leske+Budrich Verlag, Opladen.
- Serowaniec M. (2013), *Mechanizm wczesnego ostrzegania po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w świetle praktyki parlamentarnej Sejmu i Senatu RP*, „Studia Iuridica Toruniensia”, t. 13.
- Serowaniec M. (2014), *Europeizacja tradycyjnych funkcji polskiego parlamentu w świetle postanowień Traktatu z Lizbony oraz ustawy kooperacyjnej z 8 października 2010 roku*, „Studia Iuridica Toruniensia”, t. 14.
- Sosnowski Ł. (2008), *Podział mandatów do Parlamentu Europejskiego*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 20.
- Szczepanik M., Łada A. (2014), *17 kluczowych głosowań w Parlamencie Europejskim 2009–2014. Wnioski z analizy głosowania polskich posłów*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Tabaszewski R. K. (2010), *Superministerstwo zagraniczne? MSZ i UKIE pod jednym dachem*, „Kurier Dyplomatyczny”, nr 1.
- Tabaszewski R. K. (2012a), *Proces koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, w: *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. P. Tosiek, Lublin.
- Tabaszewski R. K. (2012b), *Systemy koordynacji polityk Unii Europejskiej. Studium polityczno-prawne*, „Zeszyty Naukowe FMD”, nr 1.
- Tabaszewski R. K. (2013), *Sejm i Senat w procesie koordynacji polskiej prezydencji w Radzie UE*, w: *Dostosowywanie polskiego prawa publicznego do prawa Unii Europejskiej*, red. M. Chrzanowski, W. Orłowski, Zamość.
- Tłuczak M. (2010), *Paradoks słabości instytucji Unii Europejskiej*, w: *2011 – polska prezydencja w Unii Europejskiej*, red. R. Riedel, P. Klimontowski, Opole.
- Tomaszewski W. (2010), *System aksjologiczny Unii Europejskiej – ewaluacja i perspektywy rozwoju*, w: *Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*, red. R. Riedel, Toruń.
- Tosiek P. (2010), *Nowe państwa członkowskie w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, w: *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar polityczny*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, P. Tosiek, Zamość.
- Tosiek P. (2011), *Wewnętrzne polityczne uwarunkowania przygotowania i wykonania prezydencji*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Praktyka i teoria*, red. A. Nowak-Far, Warszawa.

- Tosiek P. (2012a), *Prawne gwarancje pozycji państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. P. Tosiek, Lublin.
- Tosiek P. (2012b), *Traktat z Lizbony w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego RP w sprawach europejskich*, w: *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. P. Tosiek, Lublin.
- Tosiek P. (2016), *Administracja rządowa państwa członkowskiego w organach przygotowawczych Rady Unii Europejskiej. Perspektywa politologiczna*, Lublin.
- Tosiek P. (2017), *Polska w Unii Europejskiej – lider regionalny czy państwo peryferyjne?*, w: *Polska – Niemcy – Unia Europejska. Razem czy osobno?*, red. Z. Czachór, T. Marcinkowski, Warszawa.
- Tosiek P. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań Warszawa–Lublin.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2004, nr 25, poz. 219.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz. U. 2009, Nr 161, poz. 1277.
- Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. 2010, nr 213, poz. 1395.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, Nr 21, poz. 112.
- Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego związane z prawem Unii Europejskiej (2003–2014)* (2014), „*Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*”, t. 50.

Bibliografia do rozdziału VIII

- Banks M. (2009), *Materiały wizualne w badaniach jakościowych*, Warszawa.
- Czachór Z. (2004), *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław.
- Czachór Z. (2015), *Polskę stać na więcej. 10 hipotez badawczych na 10-lecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, WNPiD UW, Warszawa.
- Fotyga A. (2007), *Informacja na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku*.
- Grosse T. G. (2015a), *Rozkwit, rozbłysk czy wypalenie? Blaski i cienie 10-ciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa.
- Jaskulski A. (2009), *Co tworzy dobrą prezydencję?*, w: *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, red. Z. Czachór, M. Tomaszuk, Poznań.
- Jaskulski A. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Meller S. (2006), *Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku*.
- Newsweek.pl (2009), *Premier nie może zabronić prezydentowi wyjazdu na szczyt Unii*, <http://www.newsweek.pl/polska/premier-nie-moze-zabronic-prezydentowi-wyjazdu-na-szczyt-unii,39622,1,1.html>.

- Tallberg J. (2007), *Bargaining Power in the European Council*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.
- Sikorski R. (2008), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2008 roku*.
- Sikorski R. (2009), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Pana Radosława Sikorskiego dotycząca zadań polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku*.
- Słownik Języka Polskiego PWN (2018a), *Spójność*, [https://sjp.pwn.pl/szukaj/spójność.html](https://sjp.pwn.pl/szukaj/spojnosc.html).
- Słownik Języka Polskiego PWN (2018b), *Ciągłość*, [https://sjp.pwn.pl/szukaj/ciągłość.html](https://sjp.pwn.pl/szukaj/ciaglosc.html).
- Słownik Języka Polskiego PWN (2018c), *Sprawczy*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/sprawczy;2523349.html>.
- Trybunał Konstytucyjny (2009), *Spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej*, Kpt 2/08, <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2930-spor-kompetencyjny-dotyczacy-okreslenia-centralnego-konstytucyjnego-organu-panstwa-ktory-upraw/>.
- Wywiady przeprowadzone z byłymi urzędnikami Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (sierpień 2010).

Bibliografia do rozdziału IX

- Al. Jazeera, *Report: Germany's Efforts to Resolve the Refugee Crisis*, 16 November 2015, <http://studies.aljazeera.net/mritems/Documents/2015/11/16/20151116121013713580Germany.pdf>, 14 grudnia 2017 r.
- Bickerton Ch., Hodson D., Puetter U. (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, nr 4.
- Blömer M., Dolls M., Fuest C., Löffler M., Peichl A. (2015), *German Public Finances Through the Financial Crisis*, ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 15–041, <https://ssrn.com/abstract=2622110>, 12 grudnia 2017 r.
- Camagni R., Capello R., Caragliu A., Fratesi U. (2015), *Territorial scenarios in Europe: growth and disparities beyond the economic crisis*, „Europa Regional”, 21.2013, 4.
- Chruściel M., Kloc K. (2013), *Polska w Unii Europejskiej – proces akcesyjny i priorytety polskiej polityki w ramach UE*, „Poliarchia”, nr 1.
- COM(2012) 714 final, *Sprawozdanie Komisji 29. Sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za 2011 r.)*, Bruksela, 30.11.2012 r.
- COM(2011) 588 final, *Sprawozdanie Komisji 28. Sprawozdanie roczne z kontroli sprawowania prawa*, Bruksela, 29.09.2011 r.
- Czachór Z. (2013), *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Czachór Z. (2013), *Wielopoziomowy pluralizm i skutki dyferencjacji wewnątrz Unii Europejskiej – Studium przypadku na przykładzie prawa podatkowego w zakresie VAT*, w: *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa.
- Czarzasty J., Owczarek D. (2012), *Kryzys gospodarczy i dialog społeczny w Polsce [The economic crisis and social dialogue in Poland]*, Analiza Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa.
- Domański H. (2004), *Czynniki legitymizacji w 21 krajach*, „Nauka”, nr 4.
- Dynamiczna Polska (2013), *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, Warszawa.

- EU Observer (2015), *The EU parliament's big, fat Greek moment*, 10 lipca 2015 r., <https://euobserver.com/political/129579>, 14 grudnia 2017 r.
- Eurobarometr (2014), Komunikat prasowy, *Badanie standardowe Eurobarometru – jesień 2014: rośnie zaufanie do Unii Europejskiej*, Bruksela, 17 grudnia 2014.
- Faiola A., Birnbaum M. (2012), *Germany offers vision of federalism for the European Union*, „Washington Post”, https://www.washingtonpost.com/world/europe/germany-offers-vision-of-a-more-perfect-european-union/2012/06/27/gJQAILtk6V_story.html?utm_term=.7568ecd4f282, 11 stycznia 2018.
- „Gazeta Prawna” (2014), <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/811124,na-ratowanie-unii-europa-wydala-juz-2-5-biliona-euro.html>, 11.11.2014.
- Grosse T. G. (2013), *Kryzys Euro w perspektywie 2012 roku. Refleksje towarzyszące grudniowemu szczytowi Unii Europejskiej*, Analiza Instytutu Sobieskiego, nr 50, styczeń.
- Grosse T. G. (2013), *O zmianie instytucjonalnej w Europie w okresie kryzysu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7.
- Grosse T. G. (2015), *Rozkwit, rozblysk czy wypalenie? Blaski i cienie 10-ciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa.
- Götz M. (2013), *Multi-level Governance w kontekście kryzysu gospodarczego strefy euro - wybrane zagadnienia*, w: *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa.
- Haas E. (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*, Stanford.
- Janning J., Möller A. (2014), *(Re-)Building Coalitions: The Role and Potential of Member States in Shaping the Future of the EU*, Berlin, s. 44, „DGAP-Analyse”.
- KOM(2008) 777 wersja ostateczna, 25. *Roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2007)*, Bruksela, 18.11.2008.
- Lavdas K., Kotroyannos D., Tzagkarakis S. (2017), *From Authoritarianism to Europeanization? Paths to a Contestable European Future in Greece and Poland*, „European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities” 6, 2, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssor-51770-3>, 15 grudnia 2017.
- Marks G., Hooge L., Blank K. (1996), *European integration from the 1980s*, „Journal of Common Market Studies”, 34 (3).
- Mercier T. C., *Resisting legitimacy: Weber, Derrida, and the fallibility of sovereign power*, „Global Discourse”, 6:3.
- Mieńkowska-Norkiene R. (2014), *End of the Multi-level governance concept in the EU re-search?*, w: *The Processes of Transnational Governance*, red. A. Rothert, Warszawa.
- Mieńkowska-Norkiene R. (2015), *Implementacja polityk unijnych w Polsce i pozostałych krajach członkowskich, z perspektywy kryzysu w UE*, „Przegląd Europejski”, nr 2 (36).
- Mieńkowska-Norkiene R. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Moravcsik A. (2001), *Bringing constructivist integration theory out of the clouds: Has it landed yet?*, „European Union Politics”, 2 (2).
- Moravcsik A. (2006), *What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?*, „Politische Vierteljahresschrift”, vol. 47, nr 2.

- Moravcsik A. (2012), *Europe after the crisis. How to sustain a common currency*, „Foreign Affairs”, 91 (3).
- NBP (2009), *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Narodowy Bank Polski, Wrzesień.
- OECD (2008), *Strategic Response to the Financial and Economic Crisis: Contribution to the Global Efforts*, C(2008)191/Final.
- Ondarza N. von (2013), *Strengthening the core or splitting Europe? Prospects and pitfalls of a strategy of differentiated integration*, Berlin, 2013 34 S., SWP Research Paper.
- Oreżniak L. (2009), *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, w: *Euro – ekonomia i polityka*, red. D. Rosati, Warszawa.
- Piocha S., Radlińska K. (2011), *Antykryzysowe programy ratowania polskiej gospodarki przed skutkami globalnego kryzysu*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej”, nr 15.
- Polskie 10 lat w Unii. Raport* (2014), Ministerstwo Spraw Zagranicznych.
- Przewodnictwo Polski w radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012, s. 166–167, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/user43/raport_koncowy_-_rm_17.04.2012.pdf, 12 IX 2012.
- Risse T. (2005), *Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration*, „Journal of European Public Policy”, 12 (2).
- Scharpf F. (1988), *The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism and European Integration*, „Public Administration”, 66 (3).
- Schmitter P. (2004), *Neo-functionalism w: European Integration Theory*, red. A. Wiener, T. Diez, Oxford.
- Sikorski R. (2011), *Poland and the Future of the European Union*, przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin.
- Standard Eurobarometer 78 Autumn 2012, *Survey conducted by TNS Opinion & Social at the request of the European Commission Directorate-General Communication*, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb78/eb78_cri_en.pdf, 12 grudnia 2017.
- „The Economist” (2010), *Will Germany now take centre stage? Its economy is booming, but its strength poses new questions*, <http://www.economist.com/node/17305755>, 27.03.2014.
- Wague M. (2009), *Międzynarodowe kryzysy gospodarcze i ich konsekwencje*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 78.

Bibliografia do rozdziału X

- Jaskulski A. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Kaczyński J. (2004), *Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP IV kadencji z dnia 21 stycznia 2004 roku*.
- Rokita J. M. (2004), *Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP IV kadencji z dnia 21 stycznia 2004 roku*.

- Marcinkowski T. (2014), *Polskie partie polityczne wobec procesu integracji europejskiej 1989–2005*, Poznań–Gorzów Wlkp.
- Staszczyk A. (2016), *Wizja Unii Europejskiej w koncepcjach Prawa i Sprawiedliwości w świetle teorii międzynarodowych i ponadnarodowych*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 3 (14).
- Stenogram z posiedzenia Sejmu RP (2005), 96. posiedzenie Sejmu w dniu 21 stycznia 2005 r.*
- Stenogram z posiedzenia Sejmu RP (2006), 10. posiedzenie Sejmu w dniu 15 lutego 2006 r.*
- Stenogram z posiedzenia Sejmu RP (2007), 41. posiedzenia Sejmu (Obrady w dniu 11 maja 2007 r.).*
- Stenogram z posiedzenia Sejmu RP (2008), 15. posiedzenia Sejmu (Obrady w dniu 7 maja 2008 r.).*
- Stenogram z posiedzenia Sejmu RP (2009), 35. posiedzenia Sejmu (Obrady w dniu 13 lutego 2009 r.).*
- Stenogram z posiedzenia Sejmu RP (2010), 64. posiedzenia Sejmu, (Obrady w dniu 8 kwietnia 2010 r.).*
- Stenogram z posiedzenia Sejmu RP (2011), 87. posiedzenia Sejmu (Obrady w dniu 16 marca 2011 r.).*
- Stenogram z posiedzenia Sejmu RP (2012), 11. posiedzenia Sejmu (Obrady w dniu 29 marca 2012 r.).*
- Stenogram z posiedzenia Sejmu RP (2013), 36. posiedzenia Sejmu (Obrady w dniu 20 marca 2013 r.).*
- Stenogram z posiedzenia Sejmu RP (2014), 67. posiedzenia Sejmu (Obrady w dniu 8 maja 2014 r.).*

Bibliografia do rozdziału XI

- 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (2014), Komunikat z badań CBOS, Warszawa.
- 10 lat Funduszy Europejskich w Polsce* (2014), „Fundusze Europejskie w Polsce. Biuletyn Informacyjny”, nr 34.
- Adamczyk A. (2015), *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej na forum Unii Europejskiej – doświadczenia i wyzwania*, „Studia Europejskie”, nr 4.
- Chojan A. (2016), *Grupa Wyszehradzka w polityce zagranicznej Polski – między współpracą a rywalizacją*, „Biuletyn Analiz i Opinii ISP PAN”, nr 4.
- Czyż A., Kubas S. (2014), *Państwa Grupy Wyszehradzkiej: pomiędzy przeszłością a teraźniejszością. Wybrane aspekty polityki wewnętrznej i zagranicznej*, Katowice.
- Dmochowska H. (red.) (2014), *Polska w Unii Europejskiej 2004–2014*, Warszawa.
- Dołęga K., Urbański M. (2016), *Regionalny wymiar bezpieczeństwa na przykładzie Grupy Wyszehradzkiej w kontekście przynależności do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej”, nr 17.
- Fiszer J. (2014), *Bilans dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Analiz i Opinii ISP PAN”, nr 4.
- Grodzki R. (2016), *Strategiczne porozumienia ponad podziałami – Grupa Wyszehradzka jako przykład integracji i emancypacji w ramach Unii Europejskiej*, „Przegląd Strategiczny”, nr 9.
- Jańczak J. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej*

- skiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny, Poznań–Warszawa 2015–2018.
- Kubin T. (2014), *Grupa Wyszehradzka – perspektywy dalszej współpracy*, „Atheneum. Polskie Studia Politologiczne”, nr 42.
- Lübckemeier E. (2007), *Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann*, Berlin.
- Möller A., Parkes R. (red.) (2012), *Germany as Viewed by Other EU Member States*, „EPIN Paper”, nr 33.
- Ogonowska A. (2015), *Polska polityka informowania o Unii Europejskiej w latach 2004–2014*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Pawlas I. (2016), *Bilans członkostwa Polski w Unii Europejskiej po dziesięciu latach – wybrane zagadnienia*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 272.
- Szczepańska-Dudziak A. (2016), *Dyplomacja ekonomiczna i kulturalna – nowy wymiar dyplomacji w relacjach Polski z Republiką Czeską*, w: *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź.
- Tomaszyk M. (2014), *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – próba bilansu z perspektywy politologicznej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 8.
- Wach A. (2010), *Znaczenie oraz rola Grupy Wyszehradzkiej w latach 1991–2007*, „Słupskie Studia Historyczne”, nr 16.
- Willa R. (2007), *Droga do członkostwa w Unii Europejskiej – przykład Polski*, „Dialogi Polityczne”, nr 8.
- Witkowska M. (2014), *Wpływ Polaków na decyzje unijne. Ocena efektywności i skuteczności oddziaływania polskich europosłów VI i VII kadencji Parlamentu Europejskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 8.
- Wlazło K. (2012), *Polityka zagraniczna wobec państw Grupy Wyszehradzkiej*, w: *Główne kierunki polityki zagranicznej rządu Donalda Tuska w latach 2007–2011*, red. P. Musiałek, Kraków.
- Wywiad 1: Czechy, 09.06.2016.
- Wywiad 2: Czechy, 10.06.2016.
- Wywiad 3: Czechy, 10.06.2016.
- Wywiad 4: Czechy, 10.06.2016.
- Wywiad 5: Węgry, 13.02.2017.
- Wywiad 6: Węgry, 13.02.2017.
- Wywiad 7: Słowacja, 13.02.2017.

Bibliografia do rozdziału XII

- Camagni R., Capello R., Caragliu A., Fratesi U. (2015), *Territorial scenarios in Europe: growth and disparities beyond the economic crisis*, „Europa Regional”, 21.2013, 4.
- Instytut Spraw Publicznych – Raport (2013), *Nic o nas bez nas. Partycypacja obywatelska Polaków w Wielkiej Brytanii*, red. J. Kucharczyk, Warszawa 2013, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1387150478.pdf>, 12 listopada 2017.
- Janning J., Möller A. (2014), *(Re-)Building Coalitions: The Role and Potential of Member States in Shaping the Future of the EU*, „DGAP-Analyse”, Berlin.

- Łada A., Fuksiewicz A. (2015), *Grupa Bałtycka Polska, Litwa, Łotwa i Estonia. W poszukiwaniu wspólnych interesów*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Mieñkowska-Norkiene R. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Office for National Statistics (2017), <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/datasets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationality>, 14 listopada 2017 r.
- Ondarza N. von (2013), *Strengthening the core or splitting Europe? Prospects and pitfalls of a strategy of differentiated integration*, „SWP Research Paper”, Berlin.
- Rutkowska A. (2013), *Teoretyczne aspekty efektywności pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 1 (4).
- Słownik internetowy języka polskiego PWN (2017), <https://sjp.pwn.pl/sjp/pragmatyczny;2572264.html>, 13 listopada 2017 r.
- Szymańska E. (2010), *Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar*, „Roczniki Nauk Rolniczych” Seria G, T. 97, z. 2.
- The Independent: *What do immigrants do for the UK economy? Nine charts Conservative ministers seem to be ignoring*, artykuł z 5 października 2016 r., <http://www.independent.co.uk/news/business/news/immigration-uk-economy-what-are-the-benefits-stats-theresa-may-amber-rudd-tory-conference-speeches-a7346121.html>, 12 listopada 2017.
- Wilk A., Olszański T., Górecki W. (2016), *Porozumienie mińskie – rok gry pozorów*, Ośrodek Studiów Wschodnich – Analiza, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow>, 13 listopada 2017.

Bibliografia do rozdziału XIII

- Browning C., Joenniemi P. (2003), *The European Union's Two Dimensions: The Eastern and the Northern*, „Security Dialogue”, nr 4.
- Ciechomski W. (2015), *Masowa kastomizacja jako forma komunikacji rynkowej z konsumentami*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 414.
- Forsberg T., Ojanen H. (2000), *Finland's New Policy: Using the EU for stability in the North*, w: *The Northern EU. National Views on the Emerging Security Dimension*, red. G. Bonvicini, T. Vaahtoranta, W. Wassels, Kauhava.
- Frenkel M. (2016), *Polityka wschodnia ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego – kontynuacja czy odejście od koncepcji paryskiej „Kultury”*, w: *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź.
- Hankkala H. (2001), *Succeeding without Success?*, Northern Dimension, Helsinki.
- Informacja 1, Włodzimierz Cimoszewicz, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku*, 21 stycznia 2004 r.
- Informacja 10, Radosław Sikorski, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, 20 marca 2013 r.
- Informacja 2, Adam Daniel Rotfeld, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku*, 21 stycznia 2005 r.
- Informacja 3, Stefan Meller, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku*, 15 lutego 2006 r.

- Informacja 4, Anna Fotyga, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku*, 11 maja 2007 r.
- Informacja 5, Radosław Sikorski, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku*, 7 maja 2008 r.
- Informacja 6, Radosław Sikorski, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2009 roku*, 13 lutego 2009 r.
- Informacja 7, Radosław Sikorski, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2010 r.*, Warszawa, 8 kwietnia 2010 r.
- Informacja 8, Radosław Sikorski, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2011 r.*, 16 marca 2011 r.
- Informacja 9, Radosław Sikorski, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku*, 29 marca 2012 r.
- Informacja Radosław Sikorski, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku*.
- Jańczak J. (2003), *Northern Dimension of the European Union*, w: *The Experiences of the 1995 Enlargement of the European Union*, red. J. Jańczak, T. R. Szymczyński, Berlin.
- Jańczak J. (2010), *Efektywność proponowania i wdrażania Partnerstwa Wschodniego przez Polskę wewnątrz Unii Europejskiej*, w: *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Warszawa.
- Jańczak J., Przybylska-Maszner B. (2011), *Partnerstwo Wschodnie w ramach polityki wschodniej kluczowym priorytetem polskiej prezydencji*, w: *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T. R. Szymczyński, Poznań.
- Jańczak J. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Kapuśniak T. (2010), *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa.
- Kuźniar R. (2008), *Geopolitics and Poland's Security Policy*, „The Polish Quarterly of International Affairs”, nr 1.
- Latosińska A. (2016), *Ukraina w polityce zagranicznej Polski (2004–2014)*, w: *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź.
- Maszkiewicz M. (2009), *Polityka Wschodnia – polska czy europejska*, w: *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź.
- Milczarek D., Zajęzkowski K. (2014), *Unia Europejska we współczesnym świecie: olbrzym gospodarczy, polityczny karzeł?*, w: *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004–2014)*, red. K. A. Wojtaszczyk, M. Wrotkowska-Mizerska, W. Jakubowski, Warszawa.
- Niedźwiecki A. (2016), *Jak wydostać się z peryferii? Polska polityka europejska po 1989 r.*, w: *Polityka zagraniczna Polski. 25 lat doświadczeń*, red. M. Pietrasiak, M. Stelmach, K. Żakowski, Łódź.
- Ojanen H. (1999), *How to Customize Your Union: Finland in the Northern Dimension of the EU*, Northern Dimension, Helsinki.
- Piskorska B. (2009), *Wymiar wschodni Unii Europejskiej – komplementarny czy konkurencyjny dla pozostałych kierunków polityki zagranicznej Unii?*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1–2.
- Propozycja Polsko-Szwedzka Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <http://www.msz.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html>.

- Smolar A. (2002), *Poland's Eastern Policy and Membership in the European Union*, w: *The EU's "Eastern Dimension" – An Opportunity for or Idée Fixe of Poland's Policy?*, red. P. Kowal, Warszawa.
- Wieczorkowski J. (2015), *Metody kastomizacji oprogramowania standardowego – aspekty ekonomiczne*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, nr 36.

Bibliografia do rozdziału XIV

- Bachmann K. (2004), *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław.
- Frasch J. (2009), *A Fresh Impetus for German Polish Relations. Proposal for an Intensification of Bilateral Relations*, SWP Comments 14.
- Gazetaprawna.pl (2008), *Szczyt UE: Sarkozy w ostrych słowach upomniął L. Kaczyńskiego ws. Traktatu*, <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/100248,szczyt-ue-sarkozy-w-ostrych-slowach-upomniat-l-kaczynskiego-ws-traktatu.html>.
- Jaskulski A. (2009a), *Co tworzy dobrą prezydenturę?*, w: *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, red. Z. Czachór, M. Tomaszuk, Poznań.
- Jaskulski A. (2011), *Formułowanie i realizacja priorytetów prezydentury. Mechanizmy, instrumenty, aktorzy*, w: *Priorytety Prezydentury Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T. R. Szymczyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jaskulski A. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Lang K.-O. (2004), *Pragmatic Cooperation Instead of a Strategic Partnership. The Current Status and Perspectives for German Polish Relations*, SWP Comments 32.
- Lang K.-O., Schwarzer D. (2011), *Consolidating the Weimer Triangle. European Policy Functions of German – Polish – French Cooperation*, SWP Comments 30.
- Sikorski R. (2012), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2012 r.*
- Wywiad z dnia 27 lutego 2017 roku.
- Wywiad z dnia 14 kwietnia 2017 roku.
- Wywiad z dnia 17 września 2017 roku.
- Wywiad z dnia 17 września 2017 roku.

Bibliografia do rozdziału XV

- Adamowicz M. (red.) (2005), *Efektywność zarządzania marketingowego*, Warszawa.
- Adams J. S. (1963), *Toward an understanding of inequity*, „Journal of Abnormal Psychology” 67, s. 422–436.
- Czachór Z., Tomaszuk M. (2009), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań.
- Drucker P. (1995), *Menedżer skuteczny*, „Biblioteka nowoczesności”, AE Kraków.
- Evaluating Socio-Economic Programmes. Evaluation Design and Management* (1999), „MEANS Collection” nr 1, European Commission.

- Fiszer J. (2012), *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (sukcesy i porażki)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2 (37).
- Helms M. M. (2006), *Encyclopedia of Management*, Thompson Gale, Detroit.
- Jatczak M., Słomińska B. (2009), *Dobór priorytetów przez państwa członkowskie sprawujące Przewodnictwo w Radzie UE w latach 2002–2008 – wnioski dla Polski*, w: *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 r.*, „Biuletyn Analiz”, nr 22, UKiE, listopad.
- Lubińska T. (2009), *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa.
- Matuszewska A. (2010), *Prezydencja Szwecji w Radzie Unii Europejskiej Analiza uwarunkowań i priorytetów*, „Analizy Natolińskie”, 4 (46).
- Mieñkowska-Norkiene R. (2012), *Zmiana roli prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa.
- Mieñkowska-Norkiene R. (2013), *Efektywność koordynacji polityki europejskiej w Polsce Model teoretyczny, ewaluacja i rekomendacje*, Warszawa.
- Mieñkowska-Norkiene R. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Moravcsik A. (2002), *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40.
- Niklewicz K. (2014), *Komunikując prezydencję. Efektywność strategii komunikacyjnej polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, Toruń.
- Nowak B. (2012), *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE*, „Raporty i Analizy”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, nr 2, Warszawa.
- Outcomes of the Swedish EU Presidency*, za: <http://streitcouncil.org/index.php?page=the-swedish-presidency>, 2 maja 2012.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2013), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian States*.
- Potocki M. (2011), *Bilans polskiej prezydencji w UE. Zobacz sukcesy i porażki rządu Tuska*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/576101,bilans-polskiej-prezydencji-w-ue-zobacz-sukcesy-i-porazki-rzadu-tuska.html>, 12 grudnia 2017.
- Proczek M. (2015), *Wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2014–2020 – znaczenie dla Polski*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace”, nr 2 (22).
- Raczyńska M. (2013), *Funkcjonalność Prezydencji grupowej w Unii Europejskiej na przykładzie trio Polska–Dania–Cypr*, w: *Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE*, red. A. Kirpsza, G. Stachowiak, Kraków.
- Raport Banku Światowego (2006), *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Study*, Document of the World Bank, Number: 36930-GLB, September.
- Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, pt. *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej*, MSZ RP, Warszawa 2012.
- Regulamin wewnętrzny Rady UE*, art. 1 ust. 4, Dz. U. UE 2009 L 325/35.
- Rutkowska A. (2013), *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 1 (4).

- Szczerski K. (2011), *Polska prezydencja w czasie kryzysu. Uwarunkowania systemowe*, „Debaty”. Materiały Społecznego zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień.
- Szymańska E. (2010), *Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar*, „Roczniki Nauk Rolniczych” Seria G, T. 97, z. 2.
- Thomson R. (2011), *Resolving Controversy in the European Union: Inputs, Processes and Outputs in Legislative Decision-Making before and after Enlargement*, Cambridge University Press, http://www.robertthomson.info/wp-content/uploads/2011/01/Resolving_controversy_full_text2.pdf, 12 grudnia 2017.
- World Bank (2006), *EU-8 – Administrative capacity in the new member states: the limits of innovation?*, Washington, DC, World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/315441468233089371/EU-8-Administrative-capacity-in-the-new-member-states-the-limits-of-innovation>, 10 grudnia 2017.

Bibliografia do rozdziału XVI

- Adamczyk A., Barburska O., Milczarek D. (2011), *Biurokracja unijna: klasa rządząca w Unii Europejskiej?*, „Studia Europejskie”, nr 1.
- Cienciara A. K. (2013), *Wzory europeizacji zewnętrznej: mechanizmy, uwarunkowania, rezultaty*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Czachór Z. (2010), *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, red. A. Nowak-Far, Warszawa.
- Czub J. F. (2010), *Reprezentacja polskich grup biznesowych w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej a rzetelne rzecznictwo interesów*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Fiszer J. M. (2012), *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (sukcesy i porażki)*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2.
- Gac M. (2015), *Europejska przestrzeń administracyjna jako mechanizm zwiększający efektywność stosowania prawa europejskiego – analiza na przykładzie Europejskiej Sieci Konkurencji*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 1.
- Grzeszczak R. (2016), *Proces europeizacji administracji krajowej na przykładzie modelu koordynacji spraw europejskich w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 2.
- Häge F. M. (2007), *Committee Decision-Making in the Council of the European Union*, „European Union Politics”, vol. 8, nr 3.
- Häge F. M., Naurin D. (2013), *The Effect of Codecision on Council Decision-Making: Informalization, Politicization and Power*, „Journal of European Public Policy”, vol. 20, nr 7.
- Harasimowicz A. (2003), *O potrzebie współpracy administracji i środowisk akademicko-eksperckich w definiowaniu celów długofalowych członkostwa Polski w UE (artykuł do dyskusji)*, „Studia Europejskie”, nr 2.
- Itrich-Drabarek J., Nowak-Far A. (2008), *Polska administracja publiczna w procesie dostosowania do Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1.
- Itrich-Drabarek J. (2012), *Koncepcyjne i metodologiczne założenia badań nad administracją publiczną (na przykładzie analizy nad służbą cywilną)*, „Przegląd Europejski”, nr 1.
- Kamiński A. Z. (2008), *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa.

- Kasiński M. (2011), *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym”, nr 1.
- Kasper N., Tomaszuk M. J. (2013), *Komitet do spraw europejskich w polskim systemie koordynacji polityki europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7.
- Kirpsza A. (2016), *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Kołodziej T. (2012), *Rządowa koordynacja polityki europejskiej w Polsce. Ewolucja systemowa w okresie od aplikacji o członkostwo do prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Koszel B. (2012), *The Polish Presidency of the European Union Council: Challenges and Outcomes*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 6.
- Lempp J., Altenschmidt J. (2008), *The Prevention of Deadlock through Informal Processes of 'Supranationalization': the Case of Coreper*, „Journal of European Integration”, vol. 30, nr 4.
- Lipowicz I. (2008), *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1.
- Nowak-Far A. (2008), *Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa.
- Olejniczak K. (2009), *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Pomorska K., Vanhoonacker S. (2012), *Poland in the Driving Seat: A Mature Presidency in Turbulent Times*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 50, Annual Review.
- Princen S. (2012), *The DEU Approach to EU Decision-Making: a Critical Assessment*, „Journal of European Public Policy”, vol. 19, nr 4.
- Rydlowski G. (2008), *Problemy europeizacji administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa.
- Szczerba-Zawada A. (2017), *Polska i niemiecka administracja w warunkach integracji europejskiej*, w: *Polska – Niemcy – Unia Europejska. Razem czy osobno?*, red. Z. Czachór, T. Marcinkowski, Warszawa.
- Thomson R. i in. (2012), *A New Dataset on Decision-Making in the European Union before and after the 2004 and 2007 Enlargements (DEUII)*, „Journal of European Public Policy”, vol. 19, nr 4.
- Tosiek P. (2007), *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin.
- Tosiek P. (2012), *Apolityczna prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, w: *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej. Bilans osiągnięć*, red. S. Konopacki, Toruń.
- Tosiek P. (2016), *Administracja rządowa państwa członkowskiego w organach przygotowawczych Rady Unii Europejskiej. Perspektywa politologiczna*, Lublin.
- Tosiek P. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa–Lublin.
- Witkowska M. (2013), *Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neofunkcjonalizmu*, „Przegląd Europejski”, nr 4.
- Zuba K. (2016), *Europeizacja administracji*, w: *Europeizacja polityk publicznych w Polsce*, red. R. Riedel, Opole.

Bibliografia do rozdziału XVII

- Auel K., Christiansen T. (2015), *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, „West European Politics”, vol. 38, nr 2.
- Barrett G. (2013), *The Oireachtas and the European Union: the Evolving Role of a National Parliament in European Affairs*, Houses of the Oireachtas, Dublin.
- Christiansen T., Högenauer A.-L., Neuhold C. (2012), *National Parliaments in the Post-Lisbon European Union: Bureaucratization Rather than Democratization?*, Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty (OPAL), Paper no. 11.
- Czachór Z. D. (2017), *Parlamenty narodowe w zmieniającym się systemie Unii Europejskiej. Ujęcie neorealistyczne*, w: *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia*, red. Z. D. Czachór, A. Dudzic, Warszawa.
- Czaputowicz J. (2017), *Przydatność modelu federacji do conceptualizacji Unii Europejskiej*, w: *Państwo w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, R. Podgórzńska, Szczecin.
- Debaty Sejmu w sprawach UE, VII kadencja, VI kadencja, V kadencja, IV kadencja*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Kancelaria Sejmu RP, <http://oide.sejm.gov.pl/oide/>, 11.11.2017.
- Decyzja szefów państw lub rządów, zebranych w Radzie Europejskiej, dotycząca nowego porozumienia dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej*, załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej z posiedzenia 18 i 19 lutego 2016 r., Bruksela, 19 lutego 2016 r., EUCO 1/16.
- Dudzic A. (2017), *Nowa rola Sejmu RP po wejściu Polski do UE – wybrane refleksje*, w: *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia*, red. Z. D. Czachór, A. Dudzic, Warszawa.
- Gostyńska-Jakubowska A. (2016), *The Role of National Parliaments in the EU: Building or Stumbling Blocks?*, Centre for European Reform.
- Hardy P. i in. (2014), *Democratic Deficit: National Parliaments and the European Union*, Chatham House, International Law Summary.
- Hoppe A., Wessels W. (2016), *The European Council and National Parliaments in the EU: The Limits of Parliamentary Scrutiny*, dossier on the basis of: A. Hoppe, W. Wessels (work in progress), *The European Council and Parliamentary Democracy: Investigating Models of Parliamentary Scrutiny*, ed. by A. Hoppe, SUMMIT, Jean Monnet Project, <http://www.ein.eu/sites/default/files/SUMMIT%20Dossier%20European%20Council%20and%20National%20Parliaments-%20Prof.%20Wessels.pdf>, 28.06.2016.
- Jančić D. (2012), *Representative Democracy across Levels? National Parliaments and EU Constitutionalism*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy”, vol. 8.
- Jaskulski A. (2017), *O nowych uprawnieniach parlamentów narodowych w kontekście ewentualnych zmian traktatów założycielskich. Analiza prawno-politologiczna*, w: *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia*, red. Z. D. Czachór, A. Dudzic, Warszawa.
- Neyer J. (2014), *Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity*, „The Journal of Legislative Studies”, vol. 20, nr 1.
- Prace Sejmu. Archiwum – VII kadencja, VI kadencja, V kadencja, IV kadencja*, Kancelaria Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/archiwum>, 11.11.2017.
- Procedura żółtej kartki*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Kancelaria Sejmu RP, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14841&Itemid=822, 13.11.2017.

- Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2016 C 202 (a).
- Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*, Dz. Urz. UE 2016 C 202 (b).
- Schout A., Hoevenaars J., Wiersma J. M. (2014), *Obstacles to a Strengthened Role for National Parliaments in the European Union*, Netherlands Institute of International Relations.
- Skrzyńska M. (2017), *Dyskusja nad wzmocnieniem dialogu politycznego poprzez ulepszenie procedury opinii uzasadnionych („żółta kartka”)*, w: *Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski. W poszukiwaniu nowych ujęć i sposobów myślenia*, red. Z. D. Czachór, A. Dudzic, Warszawa.
- Statystyka uzasadnionych opinii i dialogu politycznego*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Kancelaria Sejmu RP, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14942&Itemid=1035, 11.11.2017.
- Stratulat C. i in. (2014), *Legitimising EU Policymaking: What Role for National Parliaments?*, Discussion Papers for Session 1 of the BTDD 2014 jointly organised by the Bertelsmann Stiftung, the European Policy Centre (EPC) and the Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Szczerski K. (2017), *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków.
- The Role of National Parliaments in the European Union* (2014), House of Lords, European Union Committee, 9th Report of Session 2013–14, HL Paper 151.
- Tosiek P. (2016), *Sposoby i formy wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych wobec Parlamentu Europejskiego*, ekspertyza przygotowana na zamówienie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP.
- Tosiek P. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/H55/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa–Lublin.
- Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016 C 202.
- Uchwały Sejmu w sprawach UE, VII kadencja, VI kadencja, V kadencja, IV kadencja*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Kancelaria Sejmu RP, <http://oide.sejm.gov.pl/oide/>, 11.11.2017.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. 2004, Nr 52, poz. 515.
- Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. 2010, Nr 213, poz. 1395.
- Zalewska M., Gstrein O. J. (2013), *National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity*, „Bruges Political Research Papers”, nr 28.
- Zielona kartka – stan debaty* (2016), „Materiały OIDE”, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/Zielona_kartka_czerwiec2016.pdf, 11.11.2017.

Bibliografia do rozdziału XVIII

- Balicki A. (1999), *Teoria gier w naukach politycznych*, „Rubikon”, nr 1 (4), <http://venus.ci.uw.edu.pl/~rubikon/Nr4/game.htm>, 5 grudnia 2013.

- Czachór Z. (2011), *Politologiczne i polityczne uwarunkowania prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, w: *Prezydencja w UE Teoria i praktyka*, red. A. Nowak-Far, Warszawa.
- Dunleavy P., Gamble E., Peele G. (1990), *Developments in British Politics 3*, London.
- Maniokas K. (2005), *Lithuanian European Policy and its Co-ordination w: Unification of Europe and Lithuania's EU Accession Negotiation*, red. R. Vilpišauskas, K. Maniokas, D. Žeruolis, Vilnius.
- McCormick J. (2001), *Policy Performance in the European Union*, w: *The European Union and the Member States Cooperation, Coordination and Compromise*, red. E. Zeff, E. Pirro, London.
- Mieñkowska-Norkiene R. (2012), *Zmiana roli prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa.
- Mieñkowska-Norkiene R. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Moravcsik A. (1993), *Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies”, 31.
- Niklewicz K. (2014), *Komunikując prezydencję. Efektywność strategii komunikacyjnej polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, Toruń.
- Pierson P. (2000), *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „American Political Science Review”, vol. 92, nr 4.
- Polskie 10 lat w Unii. Raport* (2014), Ministerstwo Spraw Zagranicznych.
- Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* (2012), Warszawa, marzec.
- Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską* (2000), przyjęty przez Radę Ministrów 26 lipca 2000 r., stanowiący realizację uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2000 r. w sprawie przygotowań do członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
- Risse-Kappen T. (1996), *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Analysis Meet the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 34 (1).
- Rosamond B. (2002), *Theories of European Integration*, w: *The European Union Handbook*, J. Gover, New York.
- Ruszkowski J. (2013), *Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, w: *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa.
- Rutkowska A. (2013), *Teoretyczne aspekty efektywności pojęcie i metody pomiaru*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 1 (4).
- Schmitter Ph. C. (2002), *Neo-neo-functionalism*, European University Institute, Florence, <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>.
- Tansey O. (2007), *Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-Probability Sampling*, „PS: Political Science and Politics”, nr 4.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. 2007, Nr 65, poz. 437 ze zm.
- Vasallo F. (2009), *A „European” Federalism: From Altiero Spinelli to the EU Constitutional Treaty*, w: *The Ashgate Research Companion to Federalism*, red. A. Ward, L. Ward, Routledge, London–New York.

Bibliografia do rozdziału XIX

- Colás A. (2008), *Imperium*, Warszawa.
- Czachór Z. (2017), Ekspertyza pt. *Wzmocnienie roli parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej – propozycje zmian. Ujęcie wielowariantowe*, Sejm RP – Biuro Analiz Sejmowych, Poznań–Gorzów Wielkopolski–Warszawa.
- Czachór Z. (2017a), Opinia pt. *Propozycje zmian w zakresie wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*, Sejm RP – Biuro Analiz Sejmowych, Poznań–Gorzów Wielkopolski–Warszawa.
- Czachór Z. (2014), *Polska w Unii Europejskiej: między uniwersalizmem a partykularyzmem*, w: *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń*, red. K. A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Czachór Z. (2013), *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Czachór Z. (2013a), *Neopaństwo europejskie*, „Instytut Idei”, nr 2, wiosna.
- Czachór Z. (2012), *Nie ma ucieczki od euro*, „Gazeta Wyborcza”, 10 grudnia.
- Czachór Z. (2012a), *This is Europe’s moment of truth. Zarządzanie kompetencjami i suwerenność w dynamicznym i niestabilnym systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, w: *Politikon III. Kto jest suwerenem? Kontrowersje wokół Traktatu lizbońskiego*, red. M. Burzyk, M. Podnieśniński, M. Rysiewicz, Kraków.
- Czachór Z. (2011), *Politologiczne i polityczne uwarunkowania prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, red. A. Nowak-Far, Warszawa.
- Czachór Z. (2011a), *Prezydencja w Unii Europejskiej i jej priorytety. Analiza politologiczna*, w: *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T. R. Szymczyński, Warszawa.
- Czachór Z. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Czachór Z., Krasuski M. (2010), *Ciągłość i zmiana w polskiej polityce zagranicznej*, „Debata”, nr 3, lipiec.
- Czachór Z. (2010a), *Główne kierunki i dynamika zmian w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2.
- Czachór Z. (2010b), *Prezydencja – parlament narodowy a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, red. A. Nowak-Far, Warszawa.
- Czachór Z. (2010c), *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, w: *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, red. J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa.
- Czachór Z. (2008), *Parlament narodowy w procesie kształtowania ładu międzynarodowego a wykonywanie władzy integracyjnej powierzonej Unii Europejskiej*, w: *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, red. M. Pietraś, K. Marzęda, Lublin.
- Czachór Z. (2004), *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław.

- Gałganek A. (2012), *Anarchia versus hierarchia w nauce o stosunkach międzynarodowych*, w: *Wokół teorii stosunków międzynarodowych*, red. W. Micha, J. Nowak, Lublin.
- Giering C. (1997), *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Bonn.
- Kolasa J. (1994), *Prawo wewnętrzne Wspólnot Europejskich. Zarys problemu*, w: *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, cz. I, red. J. Kolasa, Wrocław.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Delegacja Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP na spotkanie z Komisją ds. UE niemieckiego Bundestagu, Berlin (Niemcy), 30–31 marca 2017 r.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 3–6.12.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 3–6.12.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 18–20.11.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 16–18.12.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 7–10.01.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 20–24.01.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 2–5.03.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Wrocław 18–20.03.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 15–17.04.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 6–11.06.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 12–16.10.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 21–23.10.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 15–19.11.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 13.01.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 18–19.01.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 22–25.02.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 8–9.06.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 25–27.07.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Kraków, Warszawa 23–27.08.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 7–9.09.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 22–27.10.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 30.11–3.12.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 13.01.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 18–19.01.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa 6.05.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Katowice 18.06.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Berlin 7–9.09.2018.
- Krawczyk K., Skrzyńska M., Woźnicki T. (2015), *Materiał informacyjno-tezowy dla delegacji Kancelarii Sejmu na spotkanie sekretarzy generalnych parlamentów UE w Rzymie, 12–13 marca 2015*, Sejm RP, Warszawa.
- Łoś-Nowak T. (2000), *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław.
- Pietraś Z. J. (1998), *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków.
- Stefanowicz J. (1996), *Ład międzynarodowy. Doświadczenie i przyszłość*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (2012), Dz. U. UE, C 326.
Wyniki analizy konwersacyjnej. Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP, 2011–2014, Warszawa 2015.

Bibliografia do rozdziału XX

- Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E. (2016), *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa.
- Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E. (2016a), *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa.
- Balcer A., Buras P., Gromadzki G., Smolar E. (2017), *W zwarciu. Polityka europejska rządu PiS*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa.
- Barroso J. M. D. (2012), *Orędzie o stanie Unii w 2012 r.*, Sesja plenarna Parlamentu Europejskiego, Strasburg, 12 września.
- Bartoszewski W. (2001), *Przyszły kształt Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, Warszawa (materiały własne Autora).
- Bartoszewski W. (2001a), *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, „Unia – Polska”, nr 4 (56) z 5 marca.
- Cichocki M. A. (2009), *Polskie strategie w Europie*, „Teologia Polityczna”, 22 czerwca (wydruk własny w programie WORD).
- Cichocki M. A. (2004), *Polska polityka europejska*, Materiały z konferencji zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Copsey N., Pomorska K. (2010), *Poland's power and influence in the European Union: the case of its eastern policy*, „Comparative European Politics”, vol. 8, nr 3.
- Czachór Z. (2010), *Główne kierunki i dynamika zmian w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2.
- Czachór Z. (2013), *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Czachór Z. (2015–2018), *Protokół badawczy z aktywności naukowej w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki nr 2014/13/B/HS5/01942 pt. Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004–2014. Założenia, aktorzy, wyzwania i oceny*, Poznań–Warszawa.
- Czachór Z. (2010), *Przyszłość integracji europejskiej. Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, „Debata”, nr 2, maj.
- Czachór Z. (2006), *Przyszłość integracji i systemu Unii Europejskiej. Próba prognozy*, „Athe-neum. Political Science”, nr 14–15.
- Czapliński P. (2018), *Wymyk. Polska literatura przełomu XX i XXI wieku jako projekt wyjścia z pułapki pólperyferyjności*, wykład wygłoszony 8 marca 2018 r., Pracownia Pytań Granicznych, UAM Poznań.
- Dulak M. (2017), *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, Kraków.
- Dyduch J. (2016), *Europeizacja polskiej polityki zagranicznej w perspektywie realizmu strukturalnego*, Wrocław.
- Geremek B. (2002), *Jakiej Unii chcemy?*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10 marca.
- Grosse T. G. (2015), *Rozkwit, rozblysk czy wypalenie? Blaski i cienie 10-ciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: „Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej”, red. M. Witkowska, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa.

- Grudziński P. (2008), *Polska w poszukiwaniu nowej roli*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Delegacja Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP na spotkanie z Komisją ds. UE niemieckiego Bundestagu, Berlin (Niemcy), 30–31 marca 2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 3–6.12.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 3–6.12.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 18–20.11.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 16–18.12.2015.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 7–10.01.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 20–24.01.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 2–5.03.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Wrocław, 18–20.03.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 15–17.04.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 6–11.06.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 12–16.10.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 21–23.10.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 15–19.11.2016.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 13.01.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 18–19.01.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 22–25.02.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 8–9.06.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 25–27.07.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Kraków, Warszawa, 23–27.08.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 7–9.09.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 22–27.10.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 30.11–3.12.2017.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 13.01.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 18–19.01.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Warszawa, 6.05.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Katowice, 18.06.2018.
- Konsultacje, wywiady, obserwacja, Berlin, 7–09.09.2018.
- Liotard J.-F. (1997), *Kondycja ponowoczesna. Raport o stanie wiedzy*, Warszawa.
- Niedźwiecki A. (2011), *Polska polityka zagraniczna wobec integracji europejskiej po 2004 r.*, Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem naukowym prof. nadzw. dr. hab. Stanisława Konopackiego, Łódź.
- Olechowski A. (2005), *Polska agenda w Europie*, Warszawa.
- Polska polityka europejska – cele i możliwości. Materiały z konferencji zorganizowanej 28 października 2004 roku przez Instytut Spraw Publicznych przy współpracy Klubu Weimarskiego i Fundacja im. Friedricha Naumanna* (2004), Warszawa.
- Sienkiewicz B. (2000), *Pochwała minimalizmu*, „Tygodnik Powszechny”, 24–31 grudnia.
- Sennett R. (2010), *Kultura nowego kapitalizmu*, Warszawa.
- Sikorski R. (2011), *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, Minister Spraw Zagranicznych RP, Berlin, 28 listopada.

- Staniszkis J. (2004), *Europejskie scenariusze*, „Newsweek”, 3 lipca.
- Szczerski K. (2010), *Wyznaczniki globalnej i europejskiej podmiotowości Polski w XXI wieku – model teoretyczny*, w: *Jaka podmiotowość Polski XXI wieku?*, red. J. Szomburg, Gdańsk.
- Szczerski K. (2012), *Europa bez Unii?*, „Rzeczpospolita”, 3 września.
- Szelewa B. (2007), *Zgoda rujnuje, niezgoda buduje. O konieczności przywrócenia wymiaru antagonistycznego w polityce Unii Europejskiej*, w: *50 lat i co dalej? Europa i Unia Europejska między integracją a atomizacją*, red. Z. Czachór, Poznań.
- Szpak K. (2012), *Polityka zagraniczna na forum Unii Europejskiej*, w: *Główne kierunki polityki zagranicznej rządu Donalda Tuska w latach 2007–2011*, red. P. Musiałek, Kraków.
- Tusk D. (2011), *Informacja prezesa Rady Ministrów w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, Wystąpienie sejmowe. Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu, Posiedzenie nr 3 (2 dzień, 15.12).
- Wiażewicz J. (2002), *Suwerenność kulturowa a integracja europejska*, w: *Europa bez granic – Polska a Unia Europejska*, red. P. Kondrat, A. Głazik, Gorzów Wielkopolski.
- Zięba R. (2010), *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa.
- Zielonka J. (2008), *Polska w centrum europejskiego imperium*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1.
- 10 PL-UE. 10 lat w Unii Europejskiej (2014), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.

NOTKI BIOGRAFICZNE

Prof. zw. dr hab. Zbigniew D. Czachór

Politolog, prawnik i dziennikarz. Specjalizuje się w prawie i polityce Unii Europejskiej, prawie międzynarodowym publicznym oraz międzynarodowych stosunkach politycznych. Od 1987 r. zatrudniony na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza. Tam przygotował rozprawę doktorską pt. *System Europejskiej Współpracy Politycznej w integrowaniu Europy*, pracę habilitacyjną *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht* oraz książkę profesorską pt. *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*. Członek założyciel Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej oraz Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich (jego obecny wiceprzewodniczący) oraz Rady Polityki Zagranicznej. Dziś: – kierownik Zakładu Badań nad Integracją Europejską WNPiD UAM. Kieruje też i sprawuje opiekę merytoryczną nad studiami podyplomowymi UAM: Podyplomowym Studium Wiedzy o Europie i Integracji; Podyplomowym Studium Administracji Europejskiej oraz Podyplomowym Studium Zarządzania Projektami i Funduszami UE. W służbie publicznej zaangażowany jako doradca w: – Urzędzie Pełnomocnika Rządu do spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej (następnie w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej) w charakterze doradcy i analityka; – Sejmie RP jako Stały Doradca w Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji do spraw Unii Europejskiej. Opiekun naukowy w krajowych i międzynarodowych programach stypendialnych, m.in. w: – Akademii *Artes Liberales*; – Amerykańskiej Fundacji Kirklanda; – Rządu RP pt. *Studia Wschodnie*; – Programie MOST i MISH.

Współpracował naukowo i edukacyjnie m.in. z Krajowym Ośrodkiem Szkoleniowym Europejskiego Funduszu Społecznego, Stowarzyszeniem Polska Platforma Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Europejską Akademią Samorządową Poznań/Strasburg, Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej w Polsce, Parlamentem Europejskim, Komitetem Regionów, Europa Institut w Berlinie i w Bocholt, Ludwig-Maximilians-Universität w Monachium, Akademią Dyplomatyczną PISM/MSZ czy też z Zespołem do spraw Unii Gospodarczej i Walutowej przy Prezydencie RP. Autor i redaktor naukowy licznych monografii i artykułów naukowych.

E-mail: zbigniew.czachor@amu.edu.pl

Prof. UAM dr hab. Jarosław Jańczak

Politolog, europeista, badacz granic. Od roku 2016 profesor UAM (w latach 2004–2016 adiunkt) w Zakładzie Polityki Ekonomicznej i Społecznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz na Katedrze Studiów Europejskich na Wydziale Nauk Społecznych Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, Niemcy. Od lat związany jest z polsko-niemiecką instytucją dydaktyczno-badawczą Collegium Polonicum. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół tematów granic i pograniczy w kontekście procesów integracji europejskiej. W szczególności dotyczą one zjawiska *debordering* i *rebordering*, zarządzania transgranicznego (*cross-border governance*), integracji europejskiej w mikroperspektywie oraz współpracy transgranicznej w Europie. Swoje badania koncentruje na granicznych miastach bliźniaczych (*border twin towns*) oraz granicach zewnętrznych Unii Europejskiej, polityce sąsiedztwa Unii oraz jej relacjach ze wschodem. Jestem autorem ponad stu prac naukowych, uczestnikiem podobnej ilości konferencji naukowych, gościnnym wykładowcą na kilkudziesięciu europejskich, amerykańskich i azjatyckich

uniwersytetach. Stypendysta programów visiting fellowship Carlton University w Ottawie, Kanada, oraz Hokkaido University w Sapporo, Japonia. W roku 2015 uzyskał stopień doktora habilitowanego przedstawiając cykl publikacji zatytułowany „Współpraca transgraniczna na poziomie lokalnym. Graniczne miasta bliźniacze w Europie”. Więcej informacji: www.jaroslawjanczak.eu

Dr Adam Jaskulski,

Politolog i prawnik, doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce oraz adwokat. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji oraz Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Od 2011 roku jest członkiem Wielkopolskiej Izby Adwokackiej. Obecnie adiunkt w Zakładzie Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM Poznań, gdzie prowadzi m.in. zajęcia z integracji europejskiej, instytucji i prawa UE oraz prawa gospodarczego UE. Zainteresowania badawcze: instytucje Unii Europejskiej, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE, prawo europejskie, polityka transportowa UE, teorie integracji europejskiej, eurosceptycyzm, polska polityka europejska oraz Brexit. Autor ponad 20 artykułów naukowych z zakresu nauk politycznych i prawa. Ekspert Komisji Europejskiej w zakresie oceny wniosków w ramach programu Horyzont 2020. Oprócz pracy zawodowej jest zaangażowany w działalności Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej w Poznaniu, w którym pełni funkcję wiceprezesa Zarządu. W przeszłości społeczny doradca posła do Parlamentu Europejskiego. E-mail: adam.jaskulski@amu.edu.pl

Dr hab. Renata Mieñkowska-Norkienė

Politolog oraz socjolog – absolwentka Instytutu Nauk Politycznych oraz Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych w ramach Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendystka Reñskiego Uniwersytetu im. Fryderyka Wilhelma w Bonn, Uniwersytetu w Wilnie, EURAC – Akademii Europejskiej w Bolzano, Liechtenstein-Institut w Liechtensteinie, London School of Economics and Political Science oraz SciencePo w Paryżu. Stażystka Dyrekcji Generalnej Personelu i Administracji Komisji Europejskiej w Brukseli. Laureatka nagrody Best Student Award Procter&Gamble w 2004 r. dla najlepszego absolwenta szkoły wyższej w Polsce oraz stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla wybitnych młodych naukowców na lata 2011–2014. Doktor habilitowana nauk społecznych, specjalizująca się w tematyce związanej z systemami politycznymi, w szczególności systemem politycznym Unii Europejskiej. Od 2009 r. pracownik naukowy Zakładu Instytucji Europejskich Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, a od 2010 r. wykładowca w Instytucie Prawa Prywatnego Uniwersytetu Michała Romera w Wilnie, autorka wielu projektów dla organizacji pozarządowych, samorządów i młodzieży finansowanych z Unii Europejskiej. E-mail: r.mienkowska@uw.edu.pl

Dr hab. Piotr Tosiek

Politolog i prawnik, od 2018 roku adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, a w latach 1999–2018 pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Jego aktywność badawcza skupia się na trzech głównych obszarach merytorycznych: a) funkcjonowaniu systemu politycznego Unii Europejskiej; b) pozycji państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej; c) roli administracji publicznej w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej. Jest autorem kilkadziesiątu prac naukowych, w tym obszernych opracowań monograficznych dotyczących procesów decyzyjnych w Radzie Unii Europejskiej (*Administracja rządowa państwa członkowskiego w organach przygotowawczych Rady Unii Europejskiej*.

Perspektywa politologiczna, Lublin 2016), pozycji Niemiec w Unii Europejskiej (*Germany's European Policy in the 21st Century in the Light of Liberal Intergovernmentalism*, Warszawa 2013), funkcjonowania procedur komitetowych (*Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007) oraz Parlamentu Europejskiego (*Parlament Europejski. Studium prawno-politologiczne*, Lublin 2003). W zakresie aktywności dydaktycznej współpracował m.in. z Krajową Szkołą Administracji Publicznej i uczestniczył w prowadzeniu szkoleń dla polskiego korpusu prezydencji. Jest także członkiem-założycielem Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich oraz uczestnikiem sieci ekspertów Komisji Europejskiej *Team Europe*. E-mail: p.tosiek@uw.edu.pl