

System Europa

Kryzys jest tylko akceleratorem zmian



Kryzys jest tylko akceleratorem zmian



Tekst jest częścią raportu "Europejski ład gospodarczy w

2020 roku" pod red. Jana Filipa Stanilki

Raport można nabyć w siedzibie Instytutu Sobieskiego

W ostatnim okresie mechanizm rządzenia Unią Europejską podlega zasadniczym przemianom. Katalizatorem tych zmian jest kryzys Euro zapoczątkowany w 2008 r. przez kryzys wywołany bohem kredytowym, a następnie w roku 2010 przez niewypłacalność Grecji i groźbę ogólnego kryzysu zadłużeniowo-fiskalnego w Europie. Trudno jest dzisiaj w pełni ocenić, jaki będzie ostateczny kierunek tych zmian, jaki mechanizm rządzenia utrwali się w UE w efekcie wprowadzania kolejnych innowacji: traktatu dot. Europejskiego mechanizmu stabilizacji, traktatu fiskalnego, unii bankowej, rządu ekonomicznego, wreszcie unii politycznej. W pewnym sensie zmiany w Unii odbywają się bez kompasu i bez wyraźnego, założonego projektu. Jednocześnie wiele wskazuje na to, że zmiany będą miały charakter głęboki, być może nawet do tego stopnia, iż wyłoniona w ich skutek nowa struktura będzie zasadniczo odbiegać od form integracji, które wykształciły się w Europie w latach 90-tych XX wieku, a więc do takich, do których w 2004 roku przystępowała Polska.

Kryzys jest jednak także po prostu tylko akceleratorem zmian. Przyspiesza on prądy zmiany, które możemy zaobserwować już na wcześniejszych etapach, poczynając od 2000 roku, a więc od traktatu nicejskiego, poprzez nieudany traktat konstytucyjny, aż po obecny traktat lizboński. Tendencje te to wyraźny spadek roli instytucji wspólnotowych, zachwianie równowagi między mniejszymi oraz większymi państwami członkowskimi, wyraźna dominacja kilku największych aktorów państwowych w procesie decyzyjnym o coraz silniejszym międzyrządowym oraz nieformalnym charakterze. Wspólnotowość opiera się zasadniczo na dwóch podstawowych przesłankach. Po pierwsze na znaczeniu instytucji wspólnotowych, przede wszystkim Komisji Europejskiej. Po drugie na równomiernym uczestnictwie wszystkich państw członkowskich w procesie zarządzania Unią. Jest to oczywiście rozwiązanie modelowe, do którego można się przybliżać lub od niego oddalać. Z tego punktu widzenia

traktat lizboński stanowi już wyraźne przesunięcie systemu od obu tych warunków wspólnotowości. Znaczenie Komisji maleje, obiektywnie (np. za sprawą pozbawienia jej możliwości działania w obszarze polityki zagranicznej oraz wygaśnięciu dynamiki rozszerzenia), maleje także relatywnie, np. w relacji do przyrostu kompetencji Parlamentu Europejskiego, przede wszystkim zaś wobec wykształcenia się szczególnej roli Rady Europejskiej oraz funkcji jej przewodniczącego.

Ograniczeniu ulega także możliwość wpływu wszystkich państw członkowskich na proces zarządzania Unią, przede wszystkim na skutek zdecydowanego okrojenia kompetencji narodowych prezydencji, które tracą swoje polityczne znaczenie. Ważniejsza w swoich konsekwencjach zmiana zachodzi w obszarze tradycyjnego mechanizmu wprowadzania zmian traktatowych w UE, na podstawie wcześniejszych regulacji zawartych w art. 48 TUE, czyli w trybie konferencji międzyrządowych, z możliwie szerokim polem działania wszystkich państw członkowskich. W traktacie lizbońskim zasada ta zostaje zasadniczo rozbudowana pod wpływem doświadczeń związanych z konwentem europejskim oraz negocjacjami nad traktatem konstytucyjnym. Sens zmiany jest taki, że de facto precyzuje on nadrzędną rolę mechanizmu konferencji międzyrządowej nad konwentem. Praktyka w zakresie wprowadzania zmian idzie jednak wyraźnie w kierunku osłabienia znaczenia konferencji międzyrządowej. Dzieje się to już w sposób ewidentny podczas prac na traktatem lizbońskim, kiedy w 2007 roku przyjęty na konferencję międzyrządową mandat, zawierał uzgodnione wcześniej drogą poufnych negocjacji dyplomatycznych szczegółowe zapisy zmian, czyniąc negocjacje podczas samej konferencji politycznie bezprzedmiotowe (chodziło w niej raczej o ustalenie prawnej formy zapisania podjętych wcześniej politycznych decyzji). Dodatkowo traktat lizboński wprowadza także tzw. uproszczoną procedurę zmiany (art. 48

ustęp 6 i 7), które czyni Radę Europejską (przy pewnym udziale Parlamentu Europejskiego) dysponentem wprowadzania zmian w zakresie, który może podlegać rozszerzającej interpretacji.

W wyniku tego w UE jeszcze przed wybuchem kryzysu już kształtuje się odmienny proces zarządzania Unią przez państwa członkowskie: od jednego posiedzenia Rady Europejskiej do następnego, w coraz krótszych odstępach czasu, przy rosnącej roli przewodniczącego Rady w przygotowaniu agendy spotkań oraz projektów zmian, oraz rozbudowanym polem nieformalnych, poprzedzających szczyty negocjacji między głównymi państwami. Taki mechanizm siłą rzeczy skazuje pozostałe państwa członkowskie, słabsze i mniejsze (lub ze słabą krajową kontrolą parlamentarną), na status obserwatorów lub ewentualnie klientów handlujących swoim poparciem. Poczucie bycia dysponentem procesu decyzyjnego, a tym samym procesu politycznego w Unii, w zasadniczy sposób maleje wśród państw członkowskich.

Przeczytaj całość tekstu

Marek A. Cichocki

Przeczytaj także: Tomasz Grzegorz Grosse: Gry geoeconomiczne wokół kryzysu strefy euro