

*Joanna Rutkowska*

## **Zarys problematyki przywództwa politycznego w Unii Europejskiej**

**P**roblematyka przywództwa politycznego zjednoczonej Europy obecna jest w dyskusjach zarówno polityków, jak i ekspertów praktycznie od początków powojennej integracji na kontynencie. Każdorazowo ożywiana jest ona w okresach debat nad reformą instytucjonalną, jak i docelowym kształtem systemu instytucjonalnego i politycznego Unii Europejskiej. Kolejne projekty reform były okazją dla ścierania się dwóch zasadniczych koncepcji – wspólnotowej i międzyrządowej, o odmiennych wizjach ukształtowania instytucji, systemu oraz przywództwa we Wspólnotach. Nie pozwoliły one jednak na ostateczne rozstrzygnięcie, w jakim kierunku zmierza system polityczny Unii Europejskiej. Ponadto wskazać należy, że pomimo stopniowego przesuwania uprawnień organów wspólnotowych, reformy potwierdzają niechęć państw członkowskich do przekazywania całej odpowiedzialności za przewodzenie zjednoczoną Europą na rzecz organów ponadnarodowych.

Niniejszy artykuł stanowi zarys problematyki podejmowanej przez autorkę w rozprawie doktorskiej poświęconej tematyce przywództwa politycznego w Unii Europejskiej. Podstawowym celem pracy jest znalezienie odpowiedzi na pytania dotyczące możliwości wyznaczenia ośrodka przywództwa politycznego Unii Europejskiej. Na aktualnym etapie badań nad niniejszą problematyką przyjęto tezę o przewadze czynnika państwowego w systemie politycznym Unii Europejskiej, zaś w sposób szczególnie odpowiedzialność za przewodzenie Unią spoczywa na największych jej członkach – Niemczech i Francji. Przywództwo tych państw, dostrzegalne jest w sposób wyjątkowy w sytuacjach kryzysowych czy też przełomowych. Ze względu na złożoność zagadnienia, jego analiza będzie wymagała spojrzenia z perspektywy nieinstytucjonalnej oraz konstruktywistycznej, a także wykorzystania metody systemowej i decyzyjnej. Po-

mocna będzie również analiza rozwiązań traktatowych oraz ich reform, a także aspekt rzeczywistego sprawowania przywództwa przejawiający się w decyzjach, strategiach, kierunkach reform, procesie decyzyjnym.

## Istota problematyki przywództwa w Unii Europejskiej

Kolejna reforma struktur Unii Europejskiej, zainicjowana podpisanym w roku 2007 Traktatem z Lizbony, miała w teorii stanowić panaceum na kluczowe problemy w funkcjonowaniu i zarządzaniu Europą. Zgodnie z celem wyrażonym w preambule Traktatu miał on dokończyć „proces zwiększenia efektywności i legitymacji demokratycznej Unii oraz poprawy spójności jej działań”<sup>1</sup>. Szereg wydarzeń wewnętrznych i zewnętrznych, które nastąpiły po wejściu w życie Traktatu, w tym kryzys gospodarczy w praktyce zrewidował postanowienia stojące u podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej, a także *de facto* uwypuklił, wskazywane od dawna, słabe punkty Unii, w tym nieprzejrzystą strukturę organów, rozproszoną odpowiedzialność, nieefektywny proces decyzyjny oraz brak skutecznego przywództwa, stając się kolejnym pretekstem do pogłębionej analizy tej problematyki.

Gdy w 2007 r. pogrążona w kryzysie rządowym Belgia, jako drugi kraj po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, obejmowała półroczną prezydencję w Unii Europejskiej, jeden z holenderskich dzienników skomentował to wydarzenie satyrycznym rysunkiem przedstawiającym bezgłowego rycerza trzymającego belgijską flagę dosiadającego bezgłowego konia okrytego czaprakiem w barwach flagi Unii Europejskiej. Grafika wpisała się w szerszą debatę na temat istnienia lub braku ośrodka przywództwa politycznego w Unii Europejskiej. Tym bardziej, że objęcie przewodnictwa przez Belgię zbiegło się z okresem kształtowania się sposobu funkcjonowania powołanych na mocy Traktatu Lizbońskiego nowych stanowisk – Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, których ustanowienie miało stanowić przełom w kształtowaniu zarówno polityki w Unii, jak i wizerunku spójnego politycznego podmiotu dla partnerów zewnętrznych.

Dyskusja na temat przywództwa jest szczególnie istotna z punktu widzenia aspiracji Unii do odgrywania znaczącej roli aktywnego aktora na arenie międzynarodowej, mogącego konkurować ze względu na potencjał gospodarczy o pozycję w świecie

<sup>1</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:PL:PDF>, (6.12.2012).

globalnym chociażby ze Stanami Zjednoczonymi<sup>2</sup>. Powstaje jednak kluczowe pytanie o możliwość efektywnego działania Unii jako globalnego aktora, w sytuacji gdy potencjał gospodarczy nie jest wsparty spójną strukturą polityczną. Proces podejmowania decyzji i kształtowania polityki w Unii Europejskiej jest niezrozumiały zarówno dla jej obywateli, jak i otoczenia zewnętrznego. Problem ten doskonale odzwierciedla słynne pytanie byłego sekretarza stanu USA Henry'ego Kissingera – „do kogo mam zadzwonić, jeśli chcę porozmawiać z Europą?”<sup>3</sup>. W obliczu globalnych wyzwań stojących przed zjednoczoną Europą, potrzebuje ona jasnego, efektywnego przywództwa bardziej, niż kiedykolwiek wcześniej w historii.

### **Istota przywództwa w kontekście historycznych koncepcji integracji**

Wskazać przy tym należy, że Unia wykroczyła poza tradycyjnie przyjmowane ramy organizacji międzynarodowej. Aktualnie brak jest porównywalnego modelu struktury, który mógłby posłużyć za punkt odniesienia dla rozwoju Unii czy też kształtu poszczególnych instytucji. Z tego punktu widzenia zasadnym wydaje się sięgnięcie do historycznych i współczesnych teorii i koncepcji, w celu uzasadnienia wagi przejrzystego przywództwa politycznego w strukturach o charakterze quasi-federacyjnych.

Pomijając związki państw-miast zakładane w starożytnej Grecji, wskazać należy, że późniejsze dzieje Europy dostarczają nam wielu interesujących koncepcji integracji znacznych obszarów kontynentu pod berłem jednego władcy. Warto podkreślić, że twórcy teorii integracji wskazywali często konkretnego władcę, który zdolny był swoim autorytetem nie tylko zjednoczyć, ale również podporządkować sobie pozostałych monarchów i zapewnić trwałą pokój pomiędzy podmiotami związku<sup>4</sup>. Wśród licznych koncepcji, które wskazywały na konieczność utworzenia organu kolegialnego, na którego czele miał stać przewodniczący o szerokich bądź wąskich kompetencjach, warto wspomnieć wizję Stanów Zjednoczonych Europy Claude'a Henri de Saint Simona. Autor w następujący sposób argumentował powierzenie dziedzicznemu królowi zwierzchnictwa Europy i przewodniczenia pracom parlamentu – „zarząd interesów ogólnych – jeżeli ma sprawnie działać – wi-

<sup>2</sup> J. Wiśniewski, K. Żołądz-Kuźnia, *Mocarstwa współczesnego świata. Problem przywództwa światowego*, Poznań 2008, s. 118–119.

<sup>3</sup> <http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/17/top-european-job-selection-process>, (04.12.2012).

<sup>4</sup> Szerzej tematyka ta została omówiona przez autorkę w pracy magisterskiej.

nien skupiać się w rękach jednego człowieka”<sup>5</sup>. Równie interesująco prezentuje się koncepcja powierzenia odpowiedzialności za kluczowe kwestie organom kolegialnemu, za czym według autorów przemawiać miała chęć zagwarantowania równości podmiotów w związku, a także możliwość rozwiązywania sporów i wypracowania kompromisów w ramach tego gremium<sup>6</sup>.

Bardziej współczesną koncepcję docelowego kształtu Unii Europejskiej, w roku 2000 przedstawił ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Niemiec Joschka Fischer, proponując utworzenie Federacji Europejskiej opartej na traktacie konstytucyjnym, na której czele stanąć miał prezydent wybierany w wyborach bezpośrednich<sup>7</sup>.

Dokonana w pracy magisterskiej analiza historyczna skłania do postawienia tezy o widocznej tendencji jasnego określania podmiotu czy też organu, który byłby nie tylko ucieleśnieniem jedności związku, ale również na którym spoczywać miałyby odpowiedzialność za przewodzenie strukturą.

## Pojęcie przywództwa

Kluczowym zagadnieniem dla podejmowanej w pracy doktorskiej tematyki jest zdefiniowanie przywództwa w sposób adekwatny do specyfiki systemu politycznego Unii Europejskiej, co w kontekście organizacji *sui generis* jest skomplikowane i wymaga wyjścia poza zwyczajowo przyjmowane ramy jego wyjaśniania powiązane ze sferą działań ludzkich czy też wąskiego zakresu przywództwa państwowego. Tradycyjne rozumienie terminu przywództwa jest związane z jednostką, spełniającą odpowiednią rolę w państwie lub społeczności. Przywódca, jako osoba obdarzona autorytetem czy też charyzmą, zdolny jest do kierowania swoich zwolenników do

<sup>5</sup> H. Saint-Simon, *O reorganizacji społeczeństwa europejskiego czyli o konieczności i sposobach zespolenia ludów Europy w jedno ciało polityczne z zachowaniem przez każdy z nich niezależności narodowej*, [w:] *Pisma wybrane*, H. Saint-Simon, t. II, Warszawa 1968, s. 36.

<sup>6</sup> Jedną z najciekawszych koncepcji integracji Europy Środkowo-Wschodniej przedstawił polski rząd imigracyjny. Jego rdzeniem miał być związek Polski i Czechosłowacji, zaś na czele federacji stanąć miała złożona z szefów rządów i przedstawicieli parlamentów Naczelna Rada Związkowa, której pracom miał przewodniczyć Prezydent Związku. Jego funkcję zaś mieli spełniać rotacyjnie, przez rok prezydenci państw związkowych. Projekt zakładał również wyposażenie prezydenta w liczne uprawnienia, w tym prawo weta wobec uchwał Zgromadzenia Związkowego. Więcej: M. Maciejewski, *Federacja europejska w polskich koncepcjach od Stanisława Leszczyńskiego do Rowmunda Piłsudskiego*, „Politeja” 2005, nr 1(3), s. 141.

<sup>7</sup> *Przemówienie ministra spraw zagranicznych RFN Joschki Fischera wygłoszone na Uniwersytecie Humboldta*, Berlin 12 maja 2000 r., [w:] *Integracja europejska w dokumentach*, S. Parzymies, Warszawa 2008, s. 416 i nast.

określonych działań politycznych<sup>8</sup>. Równie często wskazuje się na istnienie przywództwa poza sferą polityki, w ramach wyznań lub korporacji biznesowych. Warto również podkreślić, że należy dokonać jasnego rozróżnienia pomiędzy kolejnymi dwoma terminami, z którymi jest ono związane, lecz nie powinno być utożsamiane, tj. władzą i zarządzaniem<sup>9</sup>.

Rozumienie przywództwa w kategoriach jednostek ludzkich jest nadal najbardziej powszechne, niemniej jednak współczesny świat oparty na współzależności nie tylko państw, ale również wielu innych podmiotów pozapaństwowych, determinuje konieczność redefinicji niniejszego pojęcia. Dynamika procesów globalnych wymusza rozszerzenie kategorii przywództwa o odniesienie do państw w ramach ładu międzynarodowego, aktorów ponadnarodowych, organizacji, grup czy elit społecznych. Teresa Łoś-Nowak analizując kategorię przywództwa w świecie globalnym zwraca uwagę na nowe znaczenia terminów, takich jak hegemon, przywódca czy też lider. Kluczowe dla lidera, poza potencjałem geopolitycznym, stają się tzw. miękkie zasoby siły. W przeciwieństwie do tradycyjnego rozumienia terminu hegemon, pozycja aktora bazuje nie tyle na sile, lecz na zdolnościach budowy koalicji interesów<sup>10</sup>. Ze względu na specyfikę Unii zasadnym jest uwypuklenie roli przywództwa w kreowaniu wspólnoty interesów.

W przygotowanej przez analityków Fundacji Bertelsmanna strategii na rzecz wzmocnienia przywództwa politycznego w Unii Europejskiej wskazano cztery najważniejsze niedociągnięcia systemu oraz jednocześnie cechy charakteryzujące przywództwo adekwatnie do specyfiki Unii. Pierwszą z nich jest perspektywiczne myślenie, rozumiane szeroko nie tylko jako definiowanie wspólnych interesów, lecz również wyznaczanie długoterminowych strategii oraz umiejętność wyznaczania priorytetów. Kolejna cecha nazwana została umiejętnością kierowania, a więc zdolnością przekucia strategii w konkretne inicjatywy, a której uzupełnieniem jest trzecia cecha – konsekwencja, tj. pewność, że przyjęte założenia zostaną wdrożone i będą z powodzeniem funkcjonować. Jako ostatni element wskazana została odpowiedzialność, tj. istnienie wyraźnego przywództwa opartego o system transparentnych zasad i instytucji<sup>11</sup>. Istota przywództwa sprowadza się zatem do określania wizji i misji orga-

<sup>8</sup> J.J. Wiatr, *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*, Łódź 2008, s. 23.

<sup>9</sup> U. Jakubowska, *Czym jest przywództwo polityczne?*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 5, s. 34–35.

<sup>10</sup> T. Łoś-Nowak, *Przywództwo w świecie globalnym*, [w:] *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, L. Rubisz, K. Zuba (red.), Toruń 2005, s. 209–212.

<sup>11</sup> *Bridging the Leadership Gap. A Strategy for Improving Political Leadership in the EU*,

nizacji, kreowania jej celów, a także ponoszenia odpowiedzialności za realizowanie strategii i dokonywanie zmian w organizacji. Przywódca powinien ponadto posiadać zdolność do wcielenia w życie zaproponowanych rozwiązań poprzez pozyskanie dla nich akceptacji i motywowanie do ich przyjęcia. Wśród cech konstytutywnych przywództwa wymienia się „zdolność strategicznego myślenia, gotowość na bezpośrednią konfrontację z wyzwaniami, odwagę proponowania ryzykownych rozwiązań oraz umiejętność perswazji”<sup>12</sup>, która prowadzi do akceptacji decyzji. Tym samym przywództwo odgrywa kluczową rolę w procesie zmian dokonywanych w organizacji oraz sytuacji kryzysowych wymagających zaproponowania rozwiązań. W przypadku przywództwa osobowego czynnikiem wpływającym na zdolność przekuwania idei w realne projekty jest charyzma przywódcy, zaś w kontekście przywództwa państw jej odpowiednikiem będzie z całą pewnością tożsamość państwa wynikająca z potencjału geopolitycznego, rzutującego na zdolność nie tylko forsowania własnych rozwiązań, ale również budowy wokół nich koalicji.

Rozważania na temat definicji przywództwa przybliżają nas do odrzucenia, rozpowszechnionego poglądu o całkowitym braku przywództwa w systemie politycznym Unii Europejskiej. Mając na względzie omówioną powyżej specyfikę przywództwa, jak również biorąc pod uwagę dynamikę rozwoju systemu politycznego Unii Europejskiej, precyzyjne wskazanie ośrodka przywódczego w ramach tego systemu stanowi niełatwe wyzwanie dla badaczy. Ponadnarodowy charakter oraz złożoność systemu Unii Europejskiej, w którym władza rozkłada się na wiele podmiotów<sup>13</sup>, generują problem we wskazaniu przewagi jednego z pierwiastków – wspólnotowego, państwowego czy też osobowego, lecz także konkretnych państw, instytucji czy osób, na których spoczywa odpowiedzialność za przewodzenie Unią.

Odpowiedź na tego rodzaju wątpliwości może przynieść analiza nie tylko rozwiązań traktatowych oraz ich reform, ale również aspektu rzeczywistego sprawowania przywództwa przejawiającego się w decyzjach, strategiach, kierunkach reform, procesie decyzyjnym. Przytoczona powyżej konstrukcja przywództwa skłania do przyjrze-

---

Bertelsmann Foundation Publishers 2002. Dokument dostępny na stronie <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=44105>, (6.13.2012).

<sup>12</sup> A.K. Cianciara, *Jakie przywództwo? Rada Europejska po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, [w:] *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), Warszawa 2011, s. 102.

<sup>13</sup> C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 99.

nia się momentom przełomowym w historii Unii, w którym nadawane były impulsy do rozwoju oraz wskazywane jego kierunki. Nie bez znaczenia dla analizy niniejszego zagadnienia jest także percepcja przywództwa zarówno przez struktury UE, obywateli oraz otoczenie zewnętrzne.

Koncepcja rozprawy doktorskiej zakłada poświęcenie pierwszego z pięciu rozdziałów zarysowanym powyżej kwestiom definicyjnym, w szczególności zdefiniowana adekwatnej do systemu politycznego Unii Europejskiej koncepcji przywództwa, wskazanie jego cech, determinantów, a także odniesienia do terminów pokrewnych. Analizie zostanie również poddanych szereg występujących w literaturze przedmiotu terminów, takich jak przywództwo niehegemoniczne czy też kolegialne, pod kątem ich przydatności do dalszych rozważań na temat przywództwa w zjednoczonej Europie. Dookreślenia wymaga również zakres używanego w analizie pojęcia systemu politycznego Unii Europejskiej.

Kolejne trzy rozdziały pracy odnoszą się do wyodrębnionych poziomów analizy, z zastrzeżeniem jednak, że ich wzajemne przenikanie i powiązania często uniemożliwiają ich wyraźny podział.

## Przywództwo organów i instytucji Unii Europejskiej

Pierwszym z zagadnień poruszanych w ramach zasadniczej części pracy jest kształtowanie się przywództwa wewnątrz Unii Europejskiej. Wydaje się, że przez wiele lat najsilniej o przywództwo rywalizowały Komisja Europejska, Rada Europejska oraz prezydencja. Komisja uznawana jest przez wielu za faktyczny motor integracji, a także jedyną wyrazicielkę interesu wspólnotowego. Niektórzy autorzy podkreślają posiadanie przez Komisję wyłącznego prawa inicjatywy legislacyjnej, co utożsamiają z funkcją przywódczą<sup>14</sup>. W przeszłości za sprawą charyzmatycznych przewodniczących, jak Walter Hallstein, w sposób wyraźny przesuwiała granicę swoich uprawnień, działając na rzecz wzmocnienia swojej pozycji. W tym miejscu warto również zwrócić uwagę na postępujący proces prezydenjalizacji Komisji<sup>15</sup> w toku kolejnych reform Unii Europejskiej, który niesie ze sobą określone konsekwencje dla ładu międzyinstytucjonalnego.

<sup>14</sup> J. Jaskiernia, *Problem przywództwa politycznego w Unii Europejskiej*, [w:] *Studia nad przywództwem politycznym. Ustalenia metodologiczne i praktyka*, A. Kasińska-Metyka (red.), Toruń 2011, s. 97.

<sup>15</sup> A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 161-164.

W zakresie przywódczej roli prezydencji rotacyjnej najczęściej wskazywane są funkcje planistyczne, koordynacyjne, mediacyjne czy też reprezentacyjne<sup>16</sup>. Pamiętać jednak należy, że Traktat z Lizbony dokonał zasadniczych zmian w jej ukształtowaniu. Ponadto faktyczne możliwości oddziaływania prezydencji powinny być analizowane w oparciu o przykłady konkretnych państw ją sprawujących<sup>17</sup>.

Omawiając rolę Rady Europejskiej, wskazać należy, że Traktat z Lizbony stanowi ukoronowanie dążeń dotyczących pełnego jej włączenia do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Nadrzędna pozycja Rady w Unii Europejskiej jest determinowana przede wszystkim faktem zasiadania w niej szefów państw lub rządów państw członkowskich. Dlatego też zgodnie z art. 15 jej zadaniem jest „nadawanie Unii impulsów niezbędnych do jej rozwoju i określanie ogólnych kierunków i priorytetów politycznych”<sup>18</sup>.

Warto również zwrócić uwagę na utworzone na mocy postanowień Traktatu z Lizbony stanowisko stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, które jako pierwszy objął były belgijski premier Herman van Rompuy. Rodzi się pytanie o możliwość odegrania przez ten organ samodzielnej roli w systemie instytucjonalnym Unii oraz wywarcia faktycznego wpływu na kształt jej polityki<sup>19</sup>.

Zarysowany rozdział powinien przynieść odpowiedź na pytanie: czy na poszczególnych etapach integracji wyróżniał się ośrodek przywództwa politycznego w ramach instytucji Unii Europejskiej. Funkcjonowanie Unii po wejściu Traktatu z Lizbony będzie również obszarem pogłębionej analizy. Ze względu na ogólność zapisów, w pierwszym okresie obowiązywania to praktyka oraz osoby piastujące nowe stanowiska będą kształtowały system wzajemnych relacji oraz granice własnych kompetencji i wzajemnych wpływów. Kluczowa w kontekście przywództwa wydaje się być obowiązująca zasada równowagi międzyinstytucjonalnej oraz analiza wpływu instytucji Unii na proces reformowania organizacji, a także samego procesu autonomizacji instytucji i rywalizacji o prymat w strukturze.

<sup>16</sup> K. Szczerski, *Wprowadzenie*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, K. Szczerski (red.), Kraków 2009, s. 8.

<sup>17</sup> L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011, s. 240 i nast.

<sup>18</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2008, C 115, s. 23, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/08/st06/st06655-re07.pl08.pdf>, (6.12.2012).

<sup>19</sup> S. Blavoucos, D. Bourantonis, G. Pagoulatos, *A President for the European Union: A New Actor In Town?*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, nr 2, s. 248–249.



## Przywódtwo liderów

Kolejnym obszarem rozważań jest zagadnienie europejskich mężów stanu. Początki integracji można uznać za okres, w którym szczególne znaczenie mieli liderzy polityczni tworzący podwaliny współczesnej Unii. Praktycznie od końca XX wieku przywództwo na płaszczyźnie liderów wydaje się być pochodną potencjału geopolitycznego państwa, które reprezentują, jednocześnie brak jest osobowości na miarę ojców założycieli Wspólnot, którzy swoją charyzmą i wizją byliby w stanie odcisnąć ślad na historii integracji. Mając na uwadze powyższe, nie dziwi powszechność poglądu głoszącego, że po przejściu do historii wielkich przywódców na miarę Roberta Schumana, Jeana Monneta, Paula-Henri'ego Spaaka, François Mitteranda, Unia zdaje się być niezdolna do wykreowania nowych liderów tego formatu<sup>20</sup>. Według badań przeprowadzonych w 2007 r. przez Fundację Bertelsmanna Europejczycy oczekują zwiększenia wpływu liderów na przewodzenie Unią<sup>21</sup>.

## Przywódtwo państw w Unii Europejskiej

Kolejny rozdział zawierać będzie analizę płaszczyzny „państwowej” tak w wymiarze poszczególnych państw, jak i ich grup. Punktem wyjścia rozważań winny być początki powojennej integracji i zainicjowanie przez państwa budowy nowego ładu. Po raz kolejny kluczowymi dla analizy stają się momenty przełomowe dla Wspólnot, w których wyznaczane były kierunki do ich rozwoju, impulsy do dalszej aktywności. Wydaje się, że w literaturze przeważa pogląd, o szczególnej odpowiedzialności za przewodzenie Unii spoczywającej na największych jej członkach – Niemczech i Francji<sup>22</sup>. Pogląd ten upowszechnił się w okresie ostatniego kryzysu gospodarczego, gdy ze względu na potencjał gospodarczy wymagano od Niemiec podjęcia działań na rzecz uratowania unii gospodarczo-walutowej<sup>23</sup>. Niektórzy autorzy zadają jednak wprost py-

<sup>20</sup> P.M. Kaczyński, *Na czym polega przywództwo w Unii Europejskiej?*, [w:] *Pytania o Europę. Opinie ekspertów*, Warszawa 2010, s. 90–91.

<sup>21</sup> [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms\\_bst\\_dms\\_21702\\_21703\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_21702_21703_2.pdf), (5.12.2012).

<sup>22</sup> W literaturze dotyczącej tej problematyki warto zwrócić uwagę na następujące pozycje: *Francja i Niemcy – siły napędowe europejskiej integracji*, L. Olszewski (red.), Wrocław 2006; A. Pazik, *Między pragmatyzmem a idealizmem. Polityka europejska gen. Charles'a de Gaulle'a w latach 1958–1969*, Toruń 2012; S. Bulmer, C. Jeffery, S. Padget, *Rethinking Germany and Europe: democracy and diplomacy in a semi-sovereign state*, Basingstoke 2010.

<sup>23</sup> A. Kwiatkowska-Drózdź, *Mocarstwo pragmatyczne*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2012,

tanie, czy Republika Federalna Niemiec jest zainteresowana pełnieniem roli przywódczej w Europie<sup>24</sup>.

Ponadto omówienia wymaga źródło potencjału przywództwa państw, a także korelacja pomiędzy pozycją w ramach struktury i ewentualną pełnioną funkcją, jak sprawowanie przewodnictwa w Radzie, czyli *de facto* dysponowanie konkretnymi instrumentami wynikającymi z traktatów.

### **Przywództwo polityczne z perspektywy konstruktywizmu**

Ważną perspektywą badawczą w tym zakresie będzie z całą pewnością konstruktywizm, który skupia uwagę badaczy na problematyce budowy tożsamości politycznej tak Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich. Tożsamość należy w tym kontekście rozumieć jako identyfikację roli podmiotu w systemie oraz stawiane przed nim oczekiwania. Implikuje ona zachowania podmiotów, a także stanowi źródło ich motywacji. Choć tożsamość wydaje się być kategorią subiektywną wynikającą z samorozumienia podmiotu, w pełni może zostać określona jedynie w połączeniu z kontekstem interakcji aktora z innymi elementami systemu politycznego<sup>25</sup>.

Wspólna przeszłość i wartości są niezwykle istotnym elementem w budowie tożsamości, lecz stanowią jedynie fundament, na którym zbudowane powinny być wspólne cele, będące esencją tożsamości oraz mechanizmem napędowym całej wspólnoty. Tożsamość ukształtowana w wyniku ścierania się podmiotów w procesie dyskursu politycznego stanowić będzie podstawę rozwoju Unii. W tym miejscu problematyka przywództwa oraz kwestie tożsamości nakładają się na siebie w najbardziej widoczny sposób – ich kwintesencję stanowią właśnie wspólne interesy. Ponadto przywództwo trwa tak długo, jak długo trwa poparcie zwolenników dla lidera, wynikające z identyfikacji zwolenników nie tylko z liderem, ale przede wszystkim prezentowanymi przez niego celami i projektami<sup>26</sup>.

Unia poszukuje zatem własnej tożsamości, która będzie nie tylko podstawą jej rozwoju, ale również możliwości wykreowania opartego na tożsamości, właściwego

---

nr I (12), s. 156.

<sup>24</sup> M.A. Cichocki, *Zmiana niemieckiego paradygmatu w Europie*, „Analizy Natolińskie” 2012, nr 2(54), s. 4.

<sup>25</sup> A. Wendt, *Spoleczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 211.

<sup>26</sup> P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 275–277.

modelu przywództwa. Choć niektórzy mogliby wskazać, że wybór największego pod względem powierzchni i najliczniejszego państwa Unii jest oczywisty, należy podkreślić, że tożsamość państwa, a co z tym związane rola w systemie politycznym, nie jest prostą pochodną potencjału geopolitycznego. Bazuje ona również na uwarunkowaniach historycznych, kulturze i dominujących w społeczeństwie ideach.

Warto po raz kolejny podkreślić, że tożsamość jest kategorią dynamiczną i zawiera subiektywny element oceny przez otoczenie. Doskonałym przykładem jak radykalnie może zmienić się tożsamość są Niemcy, które po II wojnie światowej przeszły długi proces redefinicji swojej roli w Europie. Budowa struktur integracyjnych po wojnie była motywowana obawą o rozwój Niemiec, dlatego też w początkowym okresie integracji rola Niemiec była zmarginalizowana i sprowadzona *de facto* do członkostwa drugiej kategorii. Przybite wojną Niemcy nie aspirowały do odgrywania znaczącej roli w ramach nowych struktur. Jednakże po zjednoczeniu pozycja Niemiec sukcesywnie się wzmacniała, nie tylko za sprawą rosnącego potencjału gospodarczego oraz ogromnego udziału w unijnym budżecie. Udział w procesie integracji niejako wymusił na Niemczech przebudowę swojej tożsamości. Największe znaczenie w określeniu nowej roli miały oczekiwania pozostałych państw członkowskich do wykazywania proaktywnej postawy oraz przejęcia odpowiedzialności za Unię Europejską. Innymi słowy przywództwo polityczne Niemiec bazuje, poza bezdyskusyjnym potencjałem gospodarczym, na tożsamości, która została określona w wyniku interakcji z innymi uczestnikami procesu politycznego. Tym samym interakcje wpływają nie tylko na zmianę stanowisk czy też zachowań, ale również tożsamości. Po upływie wielu lat rola Niemiec w systemie Unii jest nadal przedmiotem intensywnej dyskusji.

Rola państwa w systemie jest konstytuowana i podkreślana przez praktykę międzynarodową. Jako przykład przywołać można postawę prezydenta Francji Nikołasa Sarkozy'ego podczas wizyty w Moskwie w czasie kryzysu gruzińskiego, która została w sposób jednoznaczny odebrana jako reakcja przywódcy ugrupowania integracyjnego. W opinii społeczności międzynarodowej Francja sprawowała nie tylko formalne przywództwo wynikające z przewodniczenia Radzie, ale również była rzeczywistym głosem wyrażającym interesy i pozycję Unii w tym zakresie. Francja, w przeciwieństwie do Niemiec, starała się wyraźnie akcentować chęć przewodzenia Europą. Należy mieć jednakże na uwadze, że poza samookreśleniem autora kluczowy jest również jego odbiór przez otoczenie, bez którego nie możemy mówić o tożsamości.

Wskazać należy, że Unia Europejska jest nieustannym procesem, w którym kształtowana jest tożsamość zarówno jej, jak i redefiniowana jest tożsamość państw członkowskich. Stanowi ona źródło interesów oraz podstawę motywacji działań podmiotów, a tym samym fundament dla wykreowania silnego przywództwa, dlatego tak istotne jest jej wytworzenie w procesach interakcji. Wydaje się również, że nie jest możliwe ustanowienie skutecznego przywództwa bez wcześniejszego wykreowania wspólnoty interesów i tożsamości europejskiej.

Ostatni rozdział rozprawy poświęcony zostanie przekrojowym problemom związanym z przywództwem w tym związku przywództwa politycznego z deficytem demokracji w Unii Europejskiej oraz legitymizacją społeczną dla jej struktur. Istotna jest również problematyka zaufania obywateli, bez którego nie możliwe jest pełne sprawowanie przywództwa.

Ponadto w kontekście planowanej kontynuacji reformy instytucjonalnej wskazać należy możliwe kierunki ewolucji konstrukcji przywództwa politycznego w Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia skuteczności poszczególnych konfiguracji przywództwa politycznego. Rodzą się również pytania o zdolność Unii do wykształcenia w ramach systemu politycznego liderów chociażby partii politycznych na poziomie europejskim, którzy mogliby mieć wpływ na funkcjonowanie Unii.

## Podsumowanie

Problematyka podejmowana w rozprawie doktorskiej stanowi naturalną kontynuację zagadnień analizowanych w pracy magisterskiej, poświęconej problematyce głowy państwa w systemie politycznym Unii Europejskiej. Jak wskazano powyżej, pytanie o przywództwo zjednoczonej Europy jest tym bardziej uzasadnione w kontekście pretendowania Unii do odgrywania roli jednego z najważniejszych aktorów globalnych, a także planowanej kontynuacji reform instytucjonalnych przygotowujących Unię do nowych wyzwań. Tematyka stanowi zatem aktualny, wieloaspektowy problem badawczy, który nie tylko wpisuje się w zainteresowania badawcze autorki, lecz również stanowić będzie uzupełnienie literatury przedmiotu, w której brak opracowania naukowego będącego próbą syntetyzacji problematyki. Ponadto rozważania na temat uwarunkowań prawno-traktatowych, a także faktycznego oddziaływania poszczególnych podmiotów

może być pomocne w ustaleniu scenariusza dalszej ewolucji systemu politycznego Unii Europejskiej.

## Political leadership in the European Union – an outline

### Abstract

The subject of political leadership of the EU appears in discussions of experts not only in the context of internal and external problems of the Union, but the current and future shape of the political system as well. Recent events, including in particular the economic crisis, revealed once again the most serious problems of the political system of the EU – the lack of a clear system of institutions and leadership. It seems that the most appropriate definition of leadership in the context of united Europe complexity is a centre that determines the vision and mission of the organization, creates its objectives, as well as bears the responsibility for implementing the strategy and making changes in the organization. The basic aim of this study is to find answers to questions concerning the possibility of mapping out a centre for the political leadership of the European Union.

**Keywords:** *political leadership, European Union, leaders, roles, political system of EU*

### Streszczenie

Tematyka przywództwa politycznego zjednoczonej Europy pojawia się w dyskusjach ekspertów nie tylko w kontekście problemów wewnętrznych i zewnętrznych Unii, a także aktualnego i przyszłego kształtu systemu politycznego. Ostatnie wydarzenia, w tym przede wszystkim kryzys gospodarczy, ujawniły po raz kolejny najpoważniejsze problemy systemu politycznego Unii – brak przejrzystego systemu instytucji oraz przywództwa. Pomimo trudności, najśluszniesze w kontekście złożoności systemu zjednoczonej Europy jest definiowanie przywództwa jako ośrodka określającego wizję i misję organizacji, kreującego jej cele, a także ponoszącego odpowiedzialność za realizowanie strategii i dokonywanie zmian w organizacji. Podstawowym celem pracy jest znalezienie odpowiedzi na pytania dotyczące możliwości wyznaczenia ośrodka przywództwa politycznego Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** przywództwo polityczne, Unia Europejska, liderzy, role, system polityczny Unii Europejskiej