

## Przywództwo w Unii Europejskiej

### Założenia terminologiczne

**P**rzywódcy i liderzy stanowią elitę polityczną. Relacje między przywódcą a liderem partyjnym należy prześledzić na przykładzie elity partyjnej. Z reguły przywódca partyjny jest jeden i staje on na czele partii. Posiada tytuł Przewodniczącego (SLD, PO, UP) lub Prezesa (PiS, PSL, LPR). Cechami wyróżniającymi go jest to, że podejmuje decyzje strategiczne w sposób wiążący dla partii. Bardzo ważną cechą jest posiadanie trwałego zaplecza partyjnego. Przywódca partyjny dopóki ma za sobą większość elektoratu partyjnego jest przywódcą, gdy go traci, przestaje nim być. Walka pomiędzy aktualnym przywódcą a pretendentem do najwyższej władzy jest istotą polityki. Z reguły pretendentem do władzy są liderzy partyjni. Liderzy partyjni to przede wszystkim politycy partyjni sprawujący urząd i posiadający władzę partyjną lub państwową (lider partyjny formalny)<sup>1</sup>.

Warto zaznaczyć, że w literaturze politologicznej bardzo często utożsamia się liderów partyjnych z przywódcami<sup>2</sup>. Oczywiście przywódca partyjny jest także liderem partyjnym jak i działaczem partyjnym, ale liderzy partyjni są działaczami partyjnymi sprawującymi urząd w partii lub w państwie (lider partyjny formalny), ale nie przywódcami. Osobiście według mnie należy te dwie kategorie odróżnić od siebie<sup>3</sup>. Działacz czy też lider partyjny buduje dopiero sobie zaplecze polityczne, zarówno w swojej partii, jak i też w państwie, stara się zdobywać ważne urzędy partyjne, jak i państwowe. Niekiedy zdobycie przywództwa państwowego (np. stanowisko premiera, prezydenta) daje możliwość stania się przywódcą partyjnym, np. Tadeusz Mazowiecki. Liderzy partyjni są także bardzo ważnymi przedstawicielami partii w społeczeństwie, są „twarzami” partii.

Zaliczenie do kręgu liderów partyjnych danej partii wynika z wielu czynników. Inna jest sytuacja liderów w partii opozycyjnej, a inna w partii rządzącej. Partia rządząca kreuje swoich liderów przede wszystkim poprzez obsadzanie swoich ludzi na stanowiskach państwowych (nie wspominając o wyższych stanowiskach partyjnych), przez to medialnie są oni widoczni i stanowią „twarze” danej partii, goszcząc często w masowych mediach. Z reguły przeto liderów jest więcej niż w partiach opozycyjnych.

Inna jest sytuacja w partiach opozycyjnych, które nie mając takich możliwości jak politycy partii rządzącej, krąg liderów partyjnych mają węższy. Pierwsza grupa związana jest ze stanowiskami partyjnymi, zaś druga grupa w przypadku partii parlamentarnych, objęcie wyż-

---

<sup>1</sup> Zob. J. Sielski, *Typologia podmiotów polityki ze względu na zasięg wpływu*, w: *Partie polityczne – przywództwo partyjne*, red. J. Sielski, M. Czerwiński, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 9–18.

<sup>2</sup> Zob. M. Hartliński, *Przywództwo partyjne w Polsce*, Toruń 2011.

<sup>3</sup> Zob. szerzej J. Sielski, *Liderzy partyjni we współczesnych polskich partiach politycznych*, w: *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Toruń 2011, s. 97 i n.

szych funkcji w tym organie, np. wicemarszałka, przewodniczącego komisji czy też jego zastępcy. Trzecia grupa to wybijający się politycy partyjni, będący posłami czy europosłami, ale znani medialnie, np. Wojciech Olejniczak w SLD, obecnie jest tylko europosełem, ale był uprzednio przewodniczącym tej partii, i dziś często jest widoczny w mediach. Podobnie jest z przyjętym na powrót do SLD – Leszkiem Millerem (byłym premierem). Ich twarze są znane z przeszłości, dziś są przede wszystkim „twarzami” partii, ale bez władzy partyjnej, mają władzę medialną i często autorytet partyjny nieformalny. W niektórych partiach duży wpływ na obsadę liderów partyjnych mają przywódcy lokalni (baroni partyjni). W partiach wodzowskich decydujący wpływ na obsadę centralnych stanowisk partyjnych ma przywódca partyjny (PiS, PO), w partiach niewodzowskich duży wpływ mają także przywódcy regionów (SLD, PSL).

Można więc wyróżnić następujące typy liderów partyjnych:

- 1) lider z władzą partyjną (sprawuje centralne stanowisko partyjne), z reguły są to stanowiska w zarządach krajowych, prezydiach partii itp. W hierarchii liderów ten typ jest najważniejszy;
- 2) lider z władzą państwową – liderzy „państwowo-partyjni” (sprawuje centralne stanowisko państwowe np. ministra);
- 3) lider medialny (były lider czy przywódca partyjny czy polityczny, tzw. twarze partyjne);
- 4) ostatni typ to lider nieformalny – jego siła polityczna wynika z wewnętrznych układów partyjnych: merytorycznych lub też afiliacyjnych (np. baroni partyjni, fachowcy partyjni – profesorowie – eksperci z danej dziedziny będący także członkami partii np. Śpiewak z PO, Hausner z SLD).

Dwie pierwsze kategorie to liderzy partyjni *sensu stricte* inaczej ujmując problem są to liderzy właściwi, czyli liderzy partyjni formalni. Pozostałe dwie kategorie liderów to liderzy partyjni *sensu largo*, nie posiadają formalnie władzy partyjnej ani państwowej, ale posiadają „moc” medialną i nieformalny wpływ na układy partyjne, czyli są to liderzy partyjni nieformalni.

Wśród politologów i przedstawicieli nauk społecznych nie ma jednoznacznego określenia jakie cechy można przypisać przywódcy politycznemu. Przytoczone poniżej typologie cech to tylko te, które uważane są za najbardziej reprezentatywne przez autora pracy.

Według J. Blondela<sup>4</sup> władza przywódcza ma dwa podstawowe atrybuty: I) trwałość – przywódcą się jest nie krótkotrwale, ale przez pewien ciągły okres czasu; II) decyzje przywódcy mają charakter strategiczny.

M. G. Hermann<sup>5</sup> wyróżnia pięć cech, które charakteryzują przywództwo: 1) osobowość i rodowód lidera; 2) charakter grupy i pojedynczych sympatyków, którym lider przewodzi; 3) naturę więzi, łączącej lidera z tymi, którzy podążają za nim; 4) kontekst, będący szerszym układem społecznym, w którym sprawowane jest przywództwo; 5) efekty konkretnych przypadków interakcji między liderem a podporządkowaną mu grupą. Przywództwo według autorki zależy od charakteru i proporcji wymienionych elementów.

Wyróżnienie przez autorkę 5 elementów jest ciekawą propozycją, ale nie daje odpowiedzi na nasze pytanie o cechy wyróżniające przywódcę. W zależności od sytuacji politycznej inny typ osobowości się sprawdza jako optymalny decydent. Z punktu widzenia temperamentu

<sup>4</sup> J. Blondel, *Political Leadership. Towards a General Analysis*, London 1987.

<sup>5</sup> M. G. Hermann, *Elementy przywództwa*, w: *Władza i społeczeństwo 2*, wyb. i opr. J. Szczupaczyński, Warszawa 1998, s. 298.

w okresach kryzysu i transformacji pożądana jest osobowość silna (choleryk), w okresach stabilizacji – perfekcyjna (melancholik), spokoju – spokojna (flegmatyk). Widzimy więc pewną zależność, że dla określonej sytuacji politycznej pożądana jest odpowiednia osobowość polityczna z punktu widzenia temperamentu<sup>6</sup>. Podobnie jest z charakterem grupy, kontekstem społecznym. Wymienione przez autorkę elementy przywództwa mają charakter zmienny. Naszym celem jest przede wszystkim znaleźć cechy stałe, które by odróżniały przywódcę od polityka. Dlatego też dwa atrybuty wg J. Blondela są dla nas istotne i warte akceptacji. Niemniej niewystarczające. Według nas należy dodać jeszcze dwie cechy: III) posiadanie odpowiedniego zaplecza politycznego; IV) zajmowanie najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym.

W demokracji jak i innych systemach politycznych, przywódca musi sobie zapewnić zaplecze polityczne. W naszym rozumieniu, w demokracji jest to twardy elektorat, który będzie stale głosował na swojego polityka. Czym większy twardy elektorat, tym większa siła wpływu danego przywódcy. Zaplecze polityczne to także poparcie elity i członków danej partii politycznej, z której wywodzi się przywódca, ale też grupy wpływu (związki zawodowe, organizacje biznesu, autorytety itp.). Odpowiednie zaplecze polityczne daje gwarancje sukcesu politycznego w postaci zdobycia stanowiska przewodniczącego partii (prezesa), premiera czy prezydenta.

Istotnym czynnikiem, który potwierdza rolę przywódcy jest zajmowanie najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym. Przywódca jest z reguły jeden. W niektórych systemach politycznych takich jak Polska przywódców państwowych mamy dwóch: premier i prezydent. Nie mniej, realna władza w polskim systemie politycznym należy do premiera. Prerogatywy prezydenta RP są mniejsze.

Te cztery atrybuty to: I) trwały charakter przywództwa; II) decyzje przywódcy mają charakter strategiczny; III) posiadanie odpowiedniego zaplecza politycznego; VI) zajmowanie najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym<sup>7</sup>. Powyższe atrybuty znamionują według nas każdego przywódcę. Aby być przywódcą na europejskiej scenie politycznej musi posiadać wszystkie cztery cechy równocześnie. Jak powyższe atrybuty można odnieść do przywództwa europejskiego?

Typologia przywódców według kryterium zasięgu wpływu<sup>8</sup>:

I. przywódca:

1. grupowy (partyjny),
2. państwowy (premier, prezydent),
3. międzynarodowy (europejski, światowy),
4. narodowy (twórca państwa, twórca nowej strategii państwa i narodu),
5. duchowy;

II. mąż stanu:

1. narodowy,
2. międzynarodowy.

---

<sup>6</sup> Szerzej zob. J. Sielski, *Osobowość polityczna idealnego polityka*, w: *Etyka i polityka*, red. E. M. Marciniak, T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2001, s. 165 i n.

<sup>7</sup> Zob. J. Sielski, *Teoretyczne ujęcie przywództwa politycznego. Studium przypadku – Polska*, część II, rozdział I, w: *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, red. W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski, Warszawa 2011, s. 147–160.

<sup>8</sup> Szerzej: ibidem.

Zaprezentowana powyżej typologia została zainspirowana koncepcją J. Barnsa, który wyróżnił dwa podstawowe typy przywództwa: transakcyjne i transformacyjne. Przywództwo transakcyjne to: 1) przywództwo opinii, 2) przywództwo grup (małe grupy i grupy interesu), partyjne, parlamentarne i władzy wykonawczej<sup>9</sup>.

Podział powyższy związany jest z poziomem motywacji. Przywództwo transformacyjne dotyczy szeroko rozumianej transformacji, zmian, przekształceń, jakie zachodzą w obrębie przywództwa. *Motywacje i wartości wyznaczają granice współ- i przeciwdziałania; jest to podstawa wytworzenia szczególnej relacji: przywódca – zwolennicy*<sup>10</sup>. Wchodzą oni we wzajemne związki, wynoszące ich na wyższy poziom motywacji i moralności<sup>11</sup>.

Przywództwo transakcyjne oparte jest na wymianie. Przywódca nakłania potencjalnych zwolenników do postępowania zgodnie z jego wolą, w zamian za określone profity, które mogą oni uzyskać, gdy mu się podporządkują<sup>12</sup>.

Przywołane powyżej typy przywództwa według J. Barnsa mają swoje odniesienie w prezentowanej przez nas typologii podmiotów polityki w ujęciu jednostkowym. Przywódca grupy to przede wszystkim przywódca typu transakcyjnego, będący na czele określonej grupy społecznej, czy to mniejszej np. przywódca frakcji politycznej w partii politycznej lub nieformalnej grupy interesu w ramach grupy władzy (grupa Moczara w latach sześćdziesiątych), czy to większej grupy, przywódca partyjny np. L. Miller w Sojuszu Lewicy Demokratycznej.

W naszym ujęciu przywództwo państwowe, międzynarodowe (europejskie, światowe) to przede wszystkim przywództwo opinii. Prezydenta wybiera bezpośrednio naród w wyborach powszechnych. Premiera także wybiera naród, ale w wyborach pośrednich, gdyż z reguły jest on przywódcą partyjnym – partii, która wygrała wybory, lub też premier jest delegowany przez przywódcę partyjnego, który wygrał wybory (np. Krzaklewski – Buzek, J. Kaczyński – Marcinkiewicz). Przywództwo międzynarodowe ma charakter uznaniowy i często jest wynikiem przetargu politycznego (Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Przewodniczący Komisji Europejskiej). Ten typ przywództwa ma zarazem charakter transakcyjny, jak i transformacyjny. Kandydaci na prezydenta z reguły dużo obiecują swojemu elektoratowi, gdy zaś kandydat zostaje prezydentem, jego działalność państwa ma przede wszystkim charakter transformacyjny (np. zgłaszanie projektów ustaw czy nawet wetowanie aktów prawnych). Podobnie jest z Prezesem Rady Ministrów, w kampanii wyborczej przysły premier aby wygrać wybory obiecuje przysłowiowe „gruszki na wierzbie” (L. Miller), gdy zostaje premierem jego działalność ma przede wszystkim charakter transformacyjny.

Przywództwo narodowe, jak i duchowe, ma przede wszystkim charakter transformacyjny. W odniesieniu do tego typu przywództwa według J. Barnsa jest to zarówno przywództwo reformistyczne, jak i rewolucyjne.

Przywódca państwowy jest pierwszym stopniem przywództwa ponadgrupowego. Reforma państwa nie musi być popierana przez większość narodu szczególnie na początku tworzenia zrębów nowego państwa (np. IV RP). Niemniej później, gdy reformy państwa zyskają poparcie większości obywateli możemy wtedy mówić o przywództwie narodowym.

Przywódca duchowy w odniesieniu do typologii J. Barnsa to przywództwo intelektualne i ideologiczne, a także w pewnym sensie także heroiczne. Ten typ przywództwa łączy w sobie

<sup>9</sup> J. Barns, *Leadership*, New York 1978, s. 141–369.

<sup>10</sup> J. Biernat, *J. Piłsudski – Lech Wałęsa. Paradoks charyzmatycznego przywództwa*, Toruń 2000, s. 52.

<sup>11</sup> J. Barns, *Leadership...*, op. cit., s. 20.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 141–369. W polskiej literaturze politologicznej zob. także: K. Zub, *Przywództwo w teorii nauk politycznych*, w: *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, red. L. Rubisz, K. Zub, Toruń 2004, s. 11 i n.

pozycję teoretyka i moralisty, koncentrując się przede wszystkim na stronie normatywnej<sup>13</sup>. Celem przywództwa duchowego jest wyznaczenie celów wyprowadzonych z systemu wartości. Z reguły ten typ przywództwa występuje w czasach kryzysowych, przełomowych i nie musi być bezpośrednio związany z polityką. Ale przywódca duchowy nie musi być politykiem, niemniej jego działalność wpływa na sferę polityki w sposób znaczący. Idealnym przykładem przywództwa duchowego jest działalność papieża Jan Pawła II. Dla wielu polityków i zwykłych ludzi stał się duchowym przywódcą także w sferze politycznej. Przede wszystkim dla polityków o orientacji prawicowej.

Ostatnia wyróżniona przez nas kategoria podmiotu mającego najszerzy wpływ spośród wszystkich tu przedstawionych jest mąż stanu. Polityk uznany za męża stanu skupia w sobie zarówno wszystkie cechy przywództwa transformacyjnego, jak i charyzmatycznego. Należy tu wyróżnić męża stanu narodowego i męża stanu międzynarodowego. Ten pierwszy zdobył uznanie w oczach jednego narodu, ten drugi ma uznanie polityczne wychodzące poza granice narodu: stał się uznanym politykiem na arenie międzynarodowej.

Termin ten ma znaczenie praktyczne i z reguły był odnoszony do polityków, którzy albo już nie żyli, albo byli u schyłku swojego życia.

Narodowym mężem stanu był T. Masaryk – twórca Czechosłowacji oraz J. Broz-Tito – twórca Jugosławii. W Polsce taki status ma Józef Piłsudski. Znamienna jest jego droga polityczna. Gdy tworzył zręby nowego państwa w 1918 roku, nie miał poparcia większości społeczeństwa, ale wtedy można było uznać, że wypełniał wszelkie znamiona przywódcy państwa. Wraz z zamachem majowym tworzył wizję nowego państwa i zyskiwał uznanie większości społeczeństwa. Dziś mówimy przede wszystkim o nim jako mężu stanu o charakterze narodowym, którego akceptuje prawie całe współczesne społeczeństwo polskie.

### Współczesna sytuacja Unii Europejskiej a kwestia przywództwa

Jakich polityków można dziś nazwać przywódcami europejskimi? Warto tu odróżnić inny termin „przywódcy w Europie”, który według mnie oznacza wszystkich przywódców krajowych w Europie np. Putin, Komorowski, Klaus. W naszym artykule chcę zastanowić się nad przywództwem europejskim w kontekście osobowym. Kogo dziś możemy nazwać przywódcami w Unii Europejskiej?

W ramach naszej analizy należy najpierw rozpatrzyć dwa inne pokrewne pojęcia: „przywództwo UE” i „przywództwo w UE”. Pierwsza kategoria związana jest z przywództwem międzynarodowym, mówiąc inaczej chodzi o rolę, jaką odgrywa lub może odgrywać UE w sferze międzynarodowej<sup>14</sup>, a także w szczególności w obszarze kreowania międzynarodowych regulacji biotechnologicznych, uwzględniających ochronę środowiska<sup>15</sup>, popieranie polityki klimatycznej w celu redukcji efektu cieplarnianego<sup>16</sup>, czy też odegranie przywódczej roli UE na Światowym Szczycie w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju odbytych w 2002 roku<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 53.

<sup>14</sup> Zob. np. ciekawą pracę J. Rifkina, *Europejskie marzenia*, Warszawa 2005.

<sup>15</sup> Zob. R. Falkner, *The Political Economy of „Alternative Power” Europe: EU Environmental Leadership in International Biotechnology Regulation*, „Journal of European Public Policy” 2007, nr 4, s. 509.

<sup>16</sup> Zob. S. Oberthür, C. R. Kelly, *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, „The International Spectator” 2008, nr 3, s. 37.

<sup>17</sup> J. Jaskiernia, *Problem przywództwa politycznego w Unii Europejskiej*, w: *Studia nad przywództwem politycznym*, red. A. Kasińska-Metryka, Toruń 2011, s. 95.

„Przywództwo w UE” to pytanie o przywództwo polityczne w kontekście osobowym, tzn. komu w ramach Unii można przypisać przywódczą rolę. Jak pisze J. Jaskiernia: *Mówienie o przywództwie politycznym stało się aktualne zwłaszcza w kontekście Traktatu z Maastricht, gdzie postanowiono o utworzeniu Unii Europejskiej, na porządku dziennym stanęła sprawa kreowania wspólnej polityki zagranicznej UE*<sup>18</sup>.

W analizach na temat Unii ścierają się dwie różne idee demokracji: reprezentacyjna i deliberacyjna<sup>19</sup>. Ta druga ma urzeczywistnienie w UE – dając legitymację dla podejmowania decyzji w ramach Unii poprzez czerpanie z ich, ocenianej *post factum*, efektywności. Z drugiej strony niska świadomość wyborców europejskich na temat mechanizmów podejmowania decyzji w UE, podwójna akredytacja dla przywództwa (*pierwsza – europejska – dla deputowanych do PE, druga – narodowa – dla przywódców krajowych uczestniczących aktywnie w formowaniu polityk unijnych, choćby w ramach RE czy RUE*<sup>20</sup>) oraz funkcjonowanie mechanizmu komitologii sprawiają, że element demokratycznego poparcia w europejskim rozproszonym środowisku przestaje być najważniejszy. Za to zyskuje przywództwo zakulisowe – wysoka pozycja w łonie europejskich elit czy wiedza ekspercka<sup>21</sup>.

Powstaje pytanie; z jakim organem należy wiązać przymioty przywództwa politycznego? Jednak struktura UE nie daje jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Wszystko to powoduje, że pisze się i mówi o deficycie demokracji, lub też deficycie legitymizacyjnym.

Postanowiono więc mimo oporów części europejczyków – narodowców, bardziej zintegrować Unię Europejską. Pierwsza próba zakończyła się w pierwszej połowie 2005 roku kiedy we Francji i Holandii w referendum odrzucono Traktat konstytucyjny, który w swych postanowieniach wyrażał idee ponadnarodowości UE, a nie współpracy międzyrządowej<sup>22</sup>.

Drugie podejście po porażce z referendum przyszło wraz z prezydencją niemiecką (I połowa 2007 roku), gdzie siła państwa i autorytet przywódcy Angeli Merkel doprowadziły do odpowiedniej atmosfery i podjęcia pracy nad nowym traktatem reformującym UE, czego efektem stał się Traktat Lizboński. Nowy Traktat miał wyrażać *mocniejszą świadomość powszechnej Europy jako konieczności, uświadomienie wszystkim stopnia zaawansowania procesu konstytucjonalizacji oraz pojęcie siły Europy, jako tradycyjnego, starego kontynentu w koniecznym, ogólnoswiatowym przewodnictwie w ramach procesu globalizacji*<sup>23</sup>.

Wyrazem tego stało się stworzenie dwóch stanowisk, które w sposób istotny zmieniają układ przywództwa w ramach UE – przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Komisarza ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Z drugiej strony dzisiejszy kryzys finansowy zmienia Europę i Unię Europejską. Dla Polski oznacza to, że możemy wraz z innymi krajami spoza strefy euro znaleźć się w Europie drugiej prędkości. *Zmian, które przyspieszyły po wybuchu kryzysu greckiego, nikt nie zapisuje jeszcze w formalnych porozumieniach, lecz za głośnymi hasłami o unijnej solidarności kryją*

<sup>18</sup> Ibidem, s. 95.

<sup>19</sup> Zob. P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 285 i n.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 285.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 286.

<sup>22</sup> Zob. J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006; J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

<sup>23</sup> S. Hobe, *Niemiecka Prezydencja a przyszłość europejskiego Traktatu Konstytucyjnego*, w: *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 78.

się coraz częściej decyzje Niemców czy Francuzów omijające unijny rząd, czyli Komisję Europejską<sup>24</sup>.

Maleje rola Komisji Europejskiej, gdyż to ten podmiot powinien kontrolować założenia budżetowe i ich wykonanie wobec Grecji, uważa się, że Komisja jest nieruchawa, przeto zbyt późno reaguje na kolejne uderzenia kryzysu finansowego<sup>25</sup>.

Dzisiejszy kryzys finansowy odsłonił w sposób widoczny kto obecnie jest faktycznym przywódcą europejskim. O miano to współcześnie walczą dwa ośrodki władzy. Pierwszy to przywódcy polityczni będący na czele Unii Europejskiej (przewodniczący Rady Europejskiej i Wysoki Komisarz ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, przewodniczący Komisji Europejskiej). Drugi ośrodek władzy związany jest z przywództwem finansowym w Europie. Tutaj na czoło wysuwają się przywódcy polityczni dwóch europejskich państw: kanclerz Niemiec i prezydent Francji. Do niedawna pisano, że na czele UE rządzi „Merkozy”, czyli Angela Merkel i Nicolas Sarkozy, ale w tej chwili prezydentem elektem Francji jest Francois Hollande; na razie trudno przewidywać jak potoczy się współpraca w ramach UE, gdyż są pewne rozbieżności dotyczące paktu fiskalnego.

### Ośrodek władzy politycznej Unii Europejskiej

Według J. Ruskowskiego, władza polityczna w Unii Europejskiej należy dziś do elit politycznych<sup>26</sup>. P. Żukiewicz określa to wprost: elity europejskie są substytutem przywództwa<sup>27</sup>. Można wyróżnić trzy typy elit związanych z politykami i urzędnikami UE.

Po pierwsze: osoby oddelegowane przez państwa członkowskie do pracy w instytucjach Unii Europejskiej. Reprezentują oni interesy narodowe kraju delegującego. Np. przewodniczącą prezydencji jest każdorazowo przywódca polityczny państwa sprawującego prezydencję. Do tej grupy należy także zaliczyć m.in. ministrów innych resortów przewodzących pracom rad sektorowych w RUE, dyplomaci delegowani do pracy w Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER I i COREPER II).

Po drugie: osoby, które tworzą elitę infranarodową (urzędnicy mniej niż ponadnarodowi, ale więcej niż narodowi). Są to urzędnicy publiczni wywodzący się z państw narodowych, ale formalnie pełnią służbę w ramach Unii Europejskiej, bez powiązania ze swoim stanowiskiem w kraju członkowskim. Osoby te mają za zadanie reprezentować interes narodowy, ale w praktyce poprzez powtarzalność kontaktów tworzą wspólnotę ponadnarodowej kultury zarządzania. Do tej grupy zaliczamy urzędników pracujących w komitetach komitologicznych, a także deputowanych do Parlamentu Europejskiego.

Po trzecie: osoby tworzące ponadnarodowe elity pełniące funkcje w Unii Europejskiej, a więc nie są formalnie powiązani z krajem pochodzenia. Ta grupa podmiotów politycznych reprezentuje interes wspólnotowy, a więc mają świadomość tworzenia ponadnarodowego systemu politycznego. Do tej grupy m.in. zaliczamy przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczącego i wiceprzewodniczących Parlamentu Europejskiego, przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Komisarza ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także ekspertów, specjalistów branżowych

<sup>24</sup> T. Bielecki, *Europa dwóch prędkości*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 9 czerwca 2010 r.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, op. cit., Warszawa 2010, s. 243 i n.

<sup>27</sup> P. Żukiewicz, *Przywódstwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 273.

oraz całe grupy wyspecjalizowane w danym wąskim zakresie działania instytucji UE (civil cervantes).

Gdzie my umieścimy naszych przywódców? W której grupie? Otóż zagadnienie nie jest łatwe, teraz gdy kryzys finansowy trwa, a na pierwszy plan wysuwa się problem budżetowy poszczególnych krajów członkowskich strefy euro. Dziś widzimy próbę ratowania Grecji i na pierwszy plan wysuwają się przywódcy tych krajów, którzy są największymi podatnikami Unii Europejskiej – Niemiec i Francji.

Dlatego też problem jest istotny i jednocześnie bardzo trudno rozstrzygalny, gdyż z jednej strony będą to przedstawiciele trzeciej grupy, kiedy będziemy mówić o tych, którzy zajmują najwyższe stanowiska w układzie Unii Europejskiej tj. przewodniczący Komisji Europejskiej, przewodniczący Rady Europejskiej, Wysoki Komisarz ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Z drugiej strony będą to przedstawiciele pierwszej grupy, reprezentujący przede wszystkim interes narodowy danego państwa, ale poprzez istotny wkład finansowy na rzecz Unii stanowią niezbędną część Unii Europejskiej. Chodzi o przywódców politycznych dwóch państw w Europie: kanclerza Niemiec Angeli Merkel i prezydenta Francji Francois Hollande'a. Obje wchodziły w skład Rady Europejskiej, która skupia szefów państw i rządów Unii Europejskiej.

Z punktu widzenia teorii na czele Unii Europejskiej stoją trzech przywódcy: Herman Van Rompuy – unijny prezydent mający oficjalny tytuł przewodniczący Rady Europejskiej, Catherine Ashton – szefowa unijnej dyplomacji mająca oficjalny tytuł Wysokiego Komisarza ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz José Manuel Barroso – przewodniczący Komisji Europejskiej. Dlatego też można powiedzieć o ukształtowaniu się trójdzielnego przywództwa politycznego UE w ramach elity ponadnarodowej.

Ale z drugiej strony faktyczne przywództwo finansowe związane jest z dwójką przywódców wywodzących się z elity pierwszej narodowej: przywódców politycznych dwóch państw w Europie: kanclerza Niemiec Angeli Merkel i prezydenta Francji Francois Hollande'a. Oni dziś „rozdają karty” ratując zagrożoną strefę euro z powodu zapaści finansowej Grecji. Tutaj można powiedzieć o dwudzielnej władzy UE.

Mamy dziś widoczne jak na dłoni nadwładzę przywódczą w ramach Unii Europejskiej. Pierwsza władza związana z elitą ponadnarodową, druga związana z elitą narodową.

### **Atrybuty przywództwa a władza polityczna w UE**

Przyjmując jako podstawę cztery atrybuty przywództwa (trwały charakter przywództwa, decyzje przywódcy mają charakter strategiczny, odpowiednie zaplecze polityczne, zajmowanie najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym) postaramy się teraz przeanalizować, poszczególnych polityków zajmujących stanowiska przywódcze w UE.

Pierwszy atrybut – zajmowanie najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym jest spełniony. Wszyscy pięciu polityków zajmują najwyższe stanowiska w danym układzie politycznym.

Na czele struktur Unii Europejskiej stoją trzech politycy: Herman Van Rompuy – unijny prezydent mający oficjalny tytuł przewodniczący Rady Europejskiej, Catherine Ashton – szefowa unijnej dyplomacji mająca oficjalny tytuł Wysokiego Komisarza ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, José Manuel Barroso – przewodniczący Komisji Europejskiej. Trzy powyższe stanowiska to elita przywódcza o charakterze ponadnarodowym.



Po drugiej stronie na czele państw należących do Unii Europejskiej stoją politycy dwóch państw, którzy łożą najwięcej zasobów finansowych na rzecz UE. Są to kanclerz Niemiec Angela Merkel i prezydent Francji Francois Hollande. To oni decydują w dzisiejszym kryzysie o wspomżeniu finansowym państw zagrożonych upadłością gospodarczą. W tym celu został uchwalony w marcu europejski pakt fiskalny. Oboje polityków zajmują najwyższe stanowiska w swoim państwie.

Drugi atrybut – trwały charakter przywództwa. Ten element też jest spełniony, gdyż politycy zajmujący powyższe stanowiska zostali wybrani na określony okres czasu i pełnią je do tej pory.

Trzeci atrybut – odpowiednie zaplecze polityczne. Co do dwóch polityków, Angeli Merkel i Francois Hollande, element ten jest spełniony. Za ich karierą polityczną stoją partie polityczne – CDU, PS – mające dziś dużą siłę wpływu w krajowych parlamentach tychże państw. Francois Hollande jest I sekretarzem Partii Socjalistycznej i 15.05.2012 roku obejmuje urząd prezydenta Francji. Angela Merkel w 2000 roku zostaje przewodniczącą Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej, a 22 listopada 2005 roku zostaje kanclerzem Niemiec.

Problemem jest zaplecze polityczne trzech zaprezentowanych polityków stojących na czele trzech unijnych struktur organizacyjnych UE. Według J. Ruskowskiego zapleczem politycznym trzech wyżej wymienionych polityków są elity ponadnarodowe związane z systemem politycznym UE. *Elity ponadnarodowe to – dzięki nabytej autonomii – stosunkowo nowi gracze w systemie politycznym UE, posiadający własne zasoby oraz własne interesy. Ponadto tego typu elity siłą rzeczy szybko się europeizowały*<sup>28</sup>.

W przypadku elit europejskich na poziomie UE można wyróżnić 5 kategorii kast<sup>29</sup>:

- 1) kasta urzędników ponadnarodowych najwyższego szczebla, m.in. komisarze w KE, sędziowie w ETS itp.;
- 2) deputowani w Parlamencie Europejskim;
- 3) kasta urzędników ponadnarodowych kierujących ponadnarodowymi agencjami (m.in. dyrektorzy agencji wspólnotowych, przewodniczący Eurojustu, dyrektor Europolu itd.);
- 4) dyrektorzy i kierownicy wydziałów w strukturach instytucji i agencji UE oraz eksperci;
- 5) personel średniego szczebla w instytucjach ponadnarodowych UE, nieposiadający wysokich funkcji kierowniczych.

*G. Marks i L. Hooghe stoją na stanowisku, że w UE można zaobserwować wręcz zarządzanie przez elity (elite governance), czyli wpływ elit europejskich na system polityczny UE jest kreatywny i dynamiczny, a przede wszystkim jest to wpływ na kształt i mechanizm decyzyjny tego systemu. Takie ujęcie zarządzania jest swoistym elityzmem, który siłą rzeczy jest mało demokratyczny*<sup>30</sup>. Jak twierdzi C. Harlow – ...ważność legitymizacji UE opiera się na elitystycznej teorii polityki<sup>31</sup>.

W konkluzji J. Ruskowski twierdzi, że należy wykorzystywać technokratyczne elity europejskie do legitymizacji UE. *Skoro w narodowych systemach elity polityczne mogą służyć do legitymizowania takich systemów, to nie sposób wykluczyć, że podobny zabieg byłby możliwy i efektywny na poziomie systemu politycznego UE. Ponadnarodowa technokracja, kierując*

<sup>28</sup> J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, op. cit., s. 248.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 246–248.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 248.

<sup>31</sup> C. Harlow, *Citizen Access to Political Power in the European Union*, „EUI Working Papers-RSC” 1999, no. 2, s. 6; J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, op. cit., s. 248.

*się własnymi zasadami organizacyjnymi i wspólnotowym etosem zarządzania, ma duży wpływ na jakość i efektywność tego systemu, zatem nie można jej pomijać zarówno w procesach replikacji narodowych standardów legitymizacyjnych, jak i w procesach kreacji oraz ewolucji ponadnarodowości*<sup>32</sup>.

Czwarty atrybut i zarazem ostatni to – decyzje przywódcy mają charakter strategiczny. I tutaj prawdopodobnie się rozstrzygnie, którzy politycy w ramach UE podejmują decyzje strategiczne dla Unii Europejskiej.

Dzisiejszy kryzys ekonomiczny na świecie odsonił w sposób drastyczny słabość polityków będących na najwyższych stanowiskach w strukturach UE (Herman Van Rompuy – unijny prezydent mający oficjalny tytuł przewodniczący Rady Europejskiej, Catherine Ashton – szefowa unijnej dyplomacji mająca oficjalny tytuł Wysokiego Komisarza ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, José Manuel Barroso – przewodniczący Komisji Europejskiej) to nie oni decydują o przyszłości Unii, jej rozwoju i jej siły. Oni są tylko kierownikami zarządzającymi UE na zlecenie dwóch przywódców państw Unii – kanclerza Niemiec Angeli Merkel i prezydenta Francji Francois Hollande w skrócie tj. „Merholl”. To od nich przede wszystkim zależy ratunek finansowy dla podupadłych gospodarek strefy euro – w szczególności Grecji. Ich decyzje mają charakter strategiczny.

Dlatego też, gdy mówimy o przywódcach UE – to mamy na myśli kanclerza Niemiec Angelę Merkel i prezydenta Francji Francois Hollande. Herman Van Rompuy, Catherine Ashton, José Manuel Barroso są liderami UE, ale nie przywódcami. Trzeba zaznaczyć, że w przyszłości, gdy system polityczny UE się rozwinie, gdy liderzy polityczni UE będą mieli większą siłę wpływu na decyzje, wtedy będzie można mówić o przywódcach, ale dziś – nie.

### **Przywództwo w UE ze względu na zasięg wpływu**

Jeśli chodzi o rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia to mamy problem. Przyjmując, że nasze uprzednie ustalenia, że trzech politycy unijni: Herman Van Rompuy, Catherine Ashton, José Manuel Barroso są liderami UE, ale nie przywódcami, na „placu boju” pozostali dwaj przywódcy – kanclerz Niemiec – Angele Merkel i prezydent Francji – Francois Hollande.

W naszym ujęciu pretendują oni do miana przywódców międzynarodowych. Z jednej strony są przywódcami państwowymi, ale z drugiej strony podejmują decyzje strategiczne co do przyszłości UE, dlatego też to oni są przywódcami międzynarodowymi, a nie liderzy unijni.

Można i należy wyróżnić przywództwo duchowe formatu europejskiego. Dla nas będą to ojcowie założyciele. Ale co do tego kogo zaliczyć do grona ojców założycieli integracji europejskiej już jest problem. Większość portali internetowych wyróżnia następujących ojców założycieli: R. Schuman, J. Monnet, K. Adenauer, A. de Gaspari, P. H. Spaak, A. Spinelli<sup>33</sup>. Inni dodają jeszcze W. Churchilla, W. Hallsteina.

Z tego grona należy wyróżnić mężów stanu, tych którzy z jednej strony byli przywódcami mającymi miano mężów stanu, gdyż zdziałali coś inspirującego dla swojego kraju, tj. Konrad Adenauer i Winston Churchill. Z drugiej strony zasłużyli się także na rzecz integracji europej-

<sup>32</sup> J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, op. cit., s. 249.

<sup>33</sup> *Ojcowie założyciele*, pl.wikipedia.org/wiki/ojcowie-zalozyciele, 20.02.2013; *Ojcowie założyciele Unii Europejskiej*, blog/maturowo.edu.pl/2011/02/17; G. Audisio, A. Chiara, *Twórcy zjednoczonej Europy*, Pax, Warszawa 2007.

skiej. Według nas ich działalność zarówno na rzecz kraju, jak i integracji europejskiej jest niepodważalna.

### Zakończenie

Współczesny kryzys finansowy uwypuklił w sposób istotny problem przywództwa w Unii Europejskiej. Dzisiaj faktycznymi przywódcami UE są dwaj przywódcy – kanclerz Niemiec Angela Merkel i prezydent Francji Francois Hollande, gdyż to oni formalnie decydują o finansach UE. Warto w tym miejscu podkreślić rolę Jeana-Claude Junckera, który będąc premierem Luksemburga (17 lat piastowania tego urzędu), jest także od siedmiu lat przewodniczący Eurogrupie, czyli naradom ministrów finansów strefy euro. Kryzys finansowy spowodował, że *Eurogrupa stała się centrum zarządzania akcją ratunkową: ona wypłaca pomoc bankrutom i sprawdza realizację planów, tam dopracowuje się rozwiązania, które akceptują później przywódcy*<sup>34</sup>.

Jego rola w ratowaniu strefy euro jest nie do przecenienia. Jak pisze W. Smoczyński: *Juncker okazał się nie tylko świetnym fachowcem od finansów, ale także sprawnym pośrednikiem między ministrami a przywódcami – sam pełni w swoim kraju obie funkcje naraz. Przydaje się znajomość czterech języków i wrodzona umiejętność manewrowania między większymi od siebie. A także brak obsesji na punkcie własnego kraju*<sup>35</sup>.

Z naszego punktu widzenia jest przywódcą państwowym (premier Luksemburga), ale jego rola w Unii Europejskiej wybiega poza utarte schematy – jego autorytet w ramach struktur unijnych jest uznany i niepodważalny. Równy jest przewodniczącemu Rady Europejskiej, Wysokiemu Komisarzowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, przewodniczącemu Komisji Europejskiej – jest liderem politycznym w UE. Jego pozycja w strukturach unijnych powoduje, że dużo od strony finansowej zależy od niego.

Być może w przyszłości po objęciu jednego z najwyższych stanowisk w UE (np. przewodniczącego RE), jego autorytet tak wzrośnie, że stanie się równy kanclerzowi Niemiec i prezydentowi Francji, a więc stanie się faktycznym przywódcą UE, a jego zasługi na rzecz ratowania UE będą tak uznane, że spełni wymagania stawiane „mężowi stanu” europejskiego (międzynarodowego). Ale to przyszłość.

### Bibliografia

- Audisio G., Chiara A., *Twórcy zjednoczonej Europy*, PAX, Warszawa 2007.
- Barns J., *Leadership*, New York 1978.
- Bielecki T., *Europa dwóch prędkości*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 9 czerwca 2010 r.
- Biernat J., *J. Piłsudski – Lech Wałęsa. Paradoks charyzmatycznego przywództwa*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2000.
- Blondel J., *Political Leadership. Towards a General Analysis*, Sage, London 1987.
- Etyka i polityka*, red. E. M. Marciniak, T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.
- Falkner R., *The Political Economy of „Alternative Power” Europe: EU Environmental Leadership in International Biotechnology Regulation*, „Journal of European Public Policy” 2007, nr 4.
- Hartliński M., *Przywództwo partyjne w Polsce*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Hermann M. G., *Elementy przywództwa*, w: *Władza i społeczeństwo 2*, wyb. i opr. J. Szczupaczyński, Scholar, Warszawa 1998.

<sup>34</sup> W. Smoczyński, *Ostatni Europejczyk*, „Polityka”, 4–10 kwietnia 2012, s. 65.

<sup>35</sup> Ibidem.

- Hobe S., *Niemiecka Prezydencja a przyszłość europejskiego Traktatu Konstytucyjnego*, w: *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, red. J. Barcz, WSPiZ, Warszawa 2007.
- Jaskiernia J., *Problem przywództwa politycznego w Unii Europejskiej*, w: *Studia nad przywództwem politycznym*, red. A. Kasińska-Metryka, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Kryzys przywództwa we współczesnej polityce, red. W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski, Wyd. SWPS „Academica”, Warszawa 2011.
- Oberthür S., Kelly C. R., *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, „The International Spectator” 2008, nr 3.
- Partie polityczne – przywództwo partyjne*, red. J. Sielski, M. Czerwiński, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, red. J. Barcz, WSPiZ, Warszawa 2007.
- Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, red. L. Rubisz, K. Zub, Toruń 2004.
- Rifkin J., *Europejskie marzenia*, Nadir, Warszawa 2005.
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
- Sielski J., *Liderzy partyjni we współczesnych polskich partiach politycznych*, w: *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Sielski J., *Osobowość polityczna idealnego polityka*, w: *Etyka i polityka*, red. E. M. Marciniak, T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.
- Sielski J., *Teoretyczne ujęcie przywództwa politycznego. Studium przypadku – Polska*, część II, rozdział I, w: *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, red. W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski, Wyd. SWPS „Academica”, Warszawa 2011.
- Sielski J., *Typologia podmiotów polityki ze względu na zasięg wpływu*, w: *Partie polityczne – przywództwo partyjne*, red. J. Sielski, M. Czerwiński, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Smoczyński W., *Ostatni Europejczyk*, „Polityka”, 4–10 kwietnia 2012.
- Węc J. J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2006.
- Władza i społeczeństwo 2*, wyb. i opr. J. Szczupaczyński, Scholar, Warszawa 1998.
- Zub K., *Przywództwo w teorii nauk politycznych*, w: *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, red. L. Rubisz, K. Zub, Toruń 2004.
- Żukiewicz P., *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2011.

---

## Leadership in the European Union

### Summary

The current financial crisis has significantly highlighted the issue of leadership in the European Union. The topic is both timely and worthy of analysis. The author tries to outline the theoretical approach to political leadership with regard to the current political scene in the European Union. A politician has to meet four criteria to be deemed a leader: his decisions are strategic, they exert permanent influence, he has a sufficient political background, and he has the highest position in a given political composition.

The author makes the following hypothesis: on the basis of factor analysis (as regards the four factors above) only two current politicians are the true leaders of the EU, namely the Chancellor of Germany, Angela Merkel, and the President of France, Francois Hollande. Both politicians meet the four attributes presented above to at least the minimum degree, thus becoming (international) EU leaders. The paper also discusses the issue of distinguishing between an (international) statesman and (international) leader.