

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE



# POKRYZYSOWA EUROPA

DYLEMATY UNII EUROPEJSKIEJ



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS



# Pokryzysowa Europa



# **Pokryzysowa Europa**

## **Dylematy Unii Europejskiej**

**Tomasz Grzegorz Grosse**



**PISM**

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych,  
Warszawa 2018

Zdjęcie na okładce  
Arthimedes/shutterstock.com

Redakcja tekstu i korekta  
Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna i projekt okładki  
Dorota Dołęgowska

Recenzenci  
prof. Artur Nowak-Far  
prof. Kazimierz Łastawski

ISBN 978-83-66091-08-5 pb  
ISBN 978-83-66091-09-2 ebook

Wydawca  
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych,  
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa  
www.pism.pl

Druk  
OWP SIM, ul. Orzechowa 2, 05-077 Warszawa

# Spis treści

|                 |     |
|-----------------|-----|
| Wprowadzenie    | 7   |
| 1 Suwerenność   | 13  |
| 2 Demokracja    | 35  |
| 3 Ustrój        | 69  |
| 4 Bunt          | 99  |
| 5 Strategia     | 131 |
| 6 Solidarność   | 165 |
| 7 Rynek         | 187 |
| 8 Dezintegracja | 229 |
| 9 Prognoza      | 253 |
| Zakończenie     | 273 |
| Literatura      | 283 |



# Wprowadzenie

„Sukces polega na przechodzeniu od porażki do porażki  
bez utraty entuzjazmu”.

Winston Churchill

Europa na początku nowego stulecia weszła w okres rozlicznych kryzysów, które ujawniły poważne tendencje dezintegracyjne. Ich największym przejawem była decyzja społeczeństwa brytyjskiego o wyjściu z Unii Europejskiej (2016). Inne niepokojące tendencje dotyczyły sprzeciwu wielu wyborców w państwach członkowskich wobec liberalnego kierunku integracji na rynku wewnętrznym i w polityce migracyjnej. Była to również dezaprobata wobec dotychczasowych elit politycznych wspierającym tego typu integrację regionalną w Europie, jak również mobilizacja w obronie narodowej suwerenności i demokracji. Problem deficytu demokratycznego w Europie stawał się więc w tym okresie coraz bardziej widoczny i dotkliwy politycznie.

Spośród rozlicznych kryzysów dwa miały, jak się wydaje, największe znaczenie dla rosnącej fali rozczarowania społecznego do integrującej się Europy. Był to kryzys w strefie euro (po 2010 roku) oraz migracyjny (po 2015). Celem mojej książki jest analiza tych kryzysów, a zwłaszcza sposobu ich rozwiązywania przez elity europejskie, przede wszystkim niemieckie, których wpływ na losy UE wzrasta. Stawiam tezę, że kryzysy były pacyfikowane w sposób mało skuteczny, przy dużych kosztach społecznych i politycznych dla europejskiej integracji. Problemem była niekiedy nietrafna diagnoza przyczyn tych kryzysów, a także niewłaściwie dobrane instrumenty antykryzysowe, które w niewielkim stopniu przyczyniały się do usuwania dysfunkcji, natomiast miały poważne skutki uboczne. Kiedy indziej diagnoza była postawiona lepiej, ale zabrakło woli politycznej do wprowadzenia odważnych reform. Niejednokrotnie do głosu dochodziły partykularne interesy narodowe, nie zaś myślenie o odpowiedzialności za cały system, w tym za losy

projektu europejskiego. Solidarność, często przywoływana w czasie kryzysów, była raczej orężem w walce politycznej lub sposobem wymuszania odgórnej polityki aniżeli wartością praktykowaną przez poszczególne państwa w trosce o dobro wspólne w UE. W 2018 roku kryzysy zostały być może przygaszone, ale nie rozwiązane w sposób systemowy. Mogą się więc odnowić w przyszłości, a Unia zapewne nie będzie w pełni gotowa, aby odpowiedzieć na kolejne trudności.

„Pokryzysowa Europa” jest więc sformułowaniem nie do końca precyzyjnym, choć stosowanym w literaturze i dyskusji publicystycznej. Lepiej byłoby określić ten moment okresem przejściowym między najbardziej dotkliwymi w historii integracji kryzysami a sytuacją bardzo powolnej normalizacji, której towarzyszyły próby przezwyciężania problemów i dyskusowania reform w UE. Jest to okres pełen niepewności co do kierunków ewolucji w Europie, w dodatku w sytuacji pogarszającego się klimatu w jej otoczeniu międzynarodowym.

Celem książki jest próba nakreślenia zmian w Europie pod wpływem tych dwóch największych kryzysów. Jak się zmieniała i w którym kierunku zdąża? Weryfikuję swoje obserwacje na temat zmiany modelu integracji w okresie kryzysów. We wcześniejszych badaniach zauważyłem<sup>1</sup>, że w polityce europejskiej coraz większe znaczenie miały największe państwa członkowskie, przede wszystkim Niemcy i w nieco mniejszym stopniu także Francja. Nadawały one ton polityce antykryzysowej w Unii, zwłaszcza wpływając na decyzje instytucji międzyrządowych, jak również coraz bardziej hierarchicznie traktując mniejsze lub pogrążone w kryzysach państwa. Ale zwiększający się wpływ tych dwóch państw był również widoczny w odniesieniu do instytucji wspólnotowych, takich jak Parlament Europejski i Komisja. Zwłaszcza w przypadku tej drugiej instytucji widoczna była utrata autonomii politycznej wobec najsilniejszych państw Unii. W ten sposób rozwijająca się w obrębie instytucji wspólnotowych elita europejska traciła wpływ na kierunek rozwoju integracji. Nie była zwłaszcza w stanie zrealizować swojej głównej idei, aby popchnąć zmiany ustrojowe w Europie w kierunku federacji demokratycznej. Blokowały to państwa członkowskie i coraz bardziej nacjonalistyczne sentymenty wyborców. Ustrój Unii pozostawał więc hybrydą, w ramach której coraz bardziej dominującym elementem były konfederacyjne wpływy rządów narodowych, zwłaszcza z największych

---

<sup>1</sup> T.G. Grosse, *Zmiana modelu integracji w dobie kryzysu strefy euro*, „Rocznik Europeistyczny” 2015, nr 1, s. 71–92.

i najbogatszych państw. Dlatego określiłem ten typ systemu politycznego w Unii jako zbliżony do „asymetrycznej konfederacji”. Jego podstawową cechą jest nierówność członków UE, a nawet dominacja państw większych nad tymi mniejszymi. Ma to szereg konsekwencji dla suwerenności poszczególnych państw, dla praktykowania w nich demokracji wyborczej, a tym samym również dla deficytu demokratycznego na tym szczeblu.

Ustrój Unii – choć najbliższy modelowi „asymetrycznej konfederacji” – nie zmienił wcześniejszego trendu do postępującej centralizacji władzy na szczeblu europejskim. Jednak władza ta nie jest sprawowana w sposób zgodny ze standardami demokratycznymi. Beneficjentem systemu są elity urzędnicze w UE, jak również część elit politycznych zasiadających w Parlamencie Europejskim. Te ostatnie pełnią zasadniczo funkcje legitymizacyjne dla transferu kolejnych kompetencji na szczebel unijny, a Parlament – pomimo rozlicznych prób – nie stał się instytucją, która umożliwiałaby sprawowanie władzy w sposób w pełni demokratyczny i konsekwentnie zbliżała ustrój Europy do federacji demokratycznej<sup>2</sup>. Jednak największym beneficjentem zmian w systemie władzy w pokryzysowej Europie wydają się instytucje międzyrządowe, a także największe państwa członkowskie, które mają dominujący wpływ na ich funkcjonowanie. Interesuje mnie też geopolityka przemian w UE, w tym z jednej strony napięcia polityczne między poszczególnymi państwami członkowskimi wynikające z kryzysów i zmian ustrojowych, a z drugiej wpływ zewnętrznych potęg na wewnętrzne tendencje w UE, zarówno te integracyjne, jak i dezintegracyjne.

Ważna dla centralizacji władzy w Europie była groźba dalszego zróżnicowania integracji zgodnie z modelem „Europy wielu prędkości”, albo nawet „Europy dwóch prędkości”. Ten pierwszy dotyczy różnicowania udziału poszczególnych państw w wielu politykach UE. Ten drugi oznacza, że podział Europy następuje według linii przynależności do strefy euro i może skutkować pogłębieniem integracji w centrum Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) oraz marginalizacją polityczną wszystkich pozostałych krajów. Ale kumulacja władzy następuje nie tyle w unii walutowej, ile w dwóch największych jej państwach

---

<sup>2</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Konstruowanie rzeczywistości jako metoda integracji europejskiej. Przykład Parlamentu Europejskiego*, w: J. Czaputowicz (red.), *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 87–105.

członkowskich, czyli w Niemczech i we Francji. A marginalizacja odbywa się zarówno poza UGW, jak i w niej samej. Maleje zwłaszcza znaczenie tych państw unii walutowej, które są wyczerpane dotkliwym kryzysem gospodarczym, jak Grecja lub Włochy.

W tej sytuacji hasło „Europy wielu (lub dwóch) prędkości” stało się przede wszystkim sposobem na promowanie przez tandem francusko-niemiecki własnych pomysłów dotyczących rozwoju integracji, jak również wywieranie presji na pozostałe państwa, aby przyłączały się do tych inicjatyw, zamiast pozostawać na marginesie współpracy politycznej w Europie. Towarzyszyła temu zręczna strategia retoryczna, mająca szachować państwa niechętnie dalszym postępom integracji poprzez groźbę wykluczenia z uprzywilejowanego centrum pogłębiającego proces integracyjny. Uzupełnieniem tej strategii retorycznej było odwołanie się do interesu europejskiego przeciwstawianego interesom narodowym lub tendencjom nacjonalistycznym, eurosceptycznym i zgoda populistycznym. W ten sposób piętnowano wszystkie inne podmioty, które nie podzielały entuzjazmu do pomysłów Berlina lub Paryża, choć w dalszym ciągu sytuowały się wśród zwolenników projektu europejskiego. Jednak każda inna wizja integracji, zwłaszcza przeciwna dalszej centralizacji władzy w UE, była zasadniczo dezawuowana jako eurosceptyczna. Takie strategie narracyjne eliminowały poważną i równoprawną dyskusję o przyszłości integracji, stawiając szereg państw w sytuacji wyboru zero-jedynkowego: albo przyłączycie się do wizji francusko-niemieckiej, albo sami postawicie się poza głównym nurtem dalszej integracji.

W podobny sposób kształtowanie dominującej narracji było widoczne w kryzysach europejskich, kiedy możliwa była tylko jedna opcja polityki antykryzysowej, nie zawsze optymalna, skuteczna i zgodna z preferencjami wszystkich państw. Niemniej dominująca narracja europejska czyniła tę politykę faktycznie bezalternatywną. Nie służyło to zbyt dobrze ani samemu rozwiązywaniu kryzysów, ani unijnej deliberacji, ani wreszcie popularności integracji wśród narodów europejskich.

Celem książki jest więc ocena głównych procesów integracyjnych lub dezintegracyjnych w Europie pokryzysowej, w tym zwłaszcza w kontekście zmian ustrojowych. Interesuje mnie zjawisko władzy, jak również mechanizmy jej praktykowania, w tym sposoby wykorzystywania idei i narracji do realizacji celów politycznych. Zamierzam także zająć się trudnym wyzwaniem dotyczącym przyszłych losów Europy. Do tego

wykorzystam dwa narzędzia intelektualne. Po pierwsze, koncepcję historiozoficzną Arnolda Toynbeego<sup>3</sup>, a więc zgeneralizowane ujęcie najważniejszych procesów historycznych w ujęciu cywilizacyjnym, które ułatwiają analizę obecnej i przyszłej sytuacji w Europie. Jest to narzędzie mające uchwycić długofalowe trendy w perspektywie strategicznej. Po drugie, odwołam się do najbardziej wartościowych w mojej ocenie teorii w studiach europejskich. Będę wykorzystywał koncepcję neofunkcjonalną, postfunkcjonalną, nowe podejście międzyrządowe, demokrację deliberatywną oraz koncepcję wielopoziomowej implementacji. Wybór tych wszystkich koncepcji nie jest przypadkowy. Był wynikiem przeglądu najnowszej literatury i badań dotyczących kryzysu integracji europejskiej. Celem tego instrumentu analitycznego będzie wskazanie na możliwe tendencje polityczne w kilkuletnim horyzoncie czasowym. W obu podejściach ciekawi mnie nie tylko przyszłość Unii Europejskiej, ale również dyskusja teoretyczna i opracowanie metodologii w naukach społecznych, która pozwoli na wyciąganie miarodajnych wniosków prognostycznych.

czerwiec 2018

---

<sup>3</sup> A. Toynbee, *A Study of History*, London 1972.

