



Analiza Instytutu Sobieskiego nr 76, kwiecień 2015 r.

dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse, prof. UW

Powrót do status quo ante?

**O próbach przezwyciężenia kryzysu ekonomicznego
i politycznego w UE**



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl
[www.fb.com/InstytutSobieskiego](https://www.facebook.com/InstytutSobieskiego)

Powrót do *status quo ante*? O próbach przezwyciężenia kryzysu ekonomicznego i politycznego w UE

W 2015 roku, po kilku latach kryzysu, nastąpiła poprawa koniunktury gospodarczej w Unii Europejskiej, ale także wzrosło ryzyko pierwszej secesji z unii walutowej. Jeśli Grecja opuści strefę euro to będzie to nie tylko fiasko kosztownej polityki antykryzysowej, ale przede wszystkim efekt napięć w systemie politycznym i niezgody lewicowego rządu greckiego na sposób funkcjonowania europeizacji w czasie kryzysu.

Przezwyciężanie problemów ekonomicznych

W roku 2008 Unia Europejska weszła w kryzys gospodarczy, który najpierw dotyczył systemu finansowego, a później przerodził się w kryzys strefy euro. Miał on poważne implikacje dla dotychczasowych procesów integracji europejskiej. Celem tej analizy jest próba oceny w jakim stopniu udało się przezwyciężyć sytuację kryzysową w wymiarze ekonomicznym i polityczno-ustrojowym.

Kumulacja nierównowag makroekonomicznych w strefie euro była związana przede wszystkim ze zróżnicowaniem konkurencyjności gospodarczej między państwami najsłabszymi ekonomicznie, usytuowanymi głównie na południu Europy, a tymi najbogatszymi pochodzącymi z centralnej części kontynentu. W ramach unii walutowej zabrakło instytucji, które mogłyby zapobiec pogłębiającym się nierównowagom. W sytuacji kryzysu, nadal w pełni nie wprowadzono takich instrumentów. Zamiast tego wdrażano taktykę antykryzysową, która w części pogłębiała trudności. Głównym mechanizmem tej polityki była europeizacja, a więc presja ze strony instytucji i prawa europejskiego na państwa członkowskie w celu przeprowadzenia niezbędnych dostosowań ekonomicznych w unii walutowej.

Państwa dotknięte kryzysem nie mogły odbudować konkurencyjności gospodarczej w krótkim horyzoncie czasu poprzez politykę kursową (tj. obniżenie kursu własnej waluty), gdyż jest to niemożliwe w ramach unii walutowej. Nie mogły także, w dłuższej

perspektywie, pobudzić gospodarki poprzez inwestycje, gdyż zostały zmuszone do konsolidacji fiskalnej. Trudnej sytuacji na rynku pracy nie poprawiała mobilność pracowników, która w Europie jest stosunkowo niska. Jednocześnie na szczeblu unii walutowej nie ma póki co narzędzi fiskalnych (np. z zakresu polityki socjalnej), które umożliwiłyby odbudowę popytu w pogrążonych w kryzysie państwach członkowskich, ale również takich instytucji, które umożliwiłyby niezbędne inwestycje strukturalne wzmacniające konkurencyjność w tych krajach. Rozwiązaniem proponowanym przez decydentów europejskich była tzw. wewnętrzna dewaluacja, która miała obniżyć koszty produkcji w najsłabszych państwach Eurolandu. Celem tej operacji – podobnie jak i reform liberalizujących rynek pracy - było przywrócenie funkcjonalności wcześniejszego modelu gospodarczego w tych krajach, a opierającego się na niskich kosztach produkcji. Ale takie działanie wywołało presję deflacyjną i spowolniło tempo wzrostu gospodarczego. Prowadziło więc do wzrostu bezrobocia i ograniczenia popytu wewnętrznego przy bardzo wolnym tempie odbudowy konkurencyjności krajowego eksportu.

Unia walutowa „zamroziła” dwa główne mechanizmy dostosowań, jakimi w sytuacji kryzysu konkurencyjności gospodarczej powinna być polityka kursowa i fiskalna. Zabrakło przy tym odpowiednich europejskich instrumentów polityki fiskalnej. W tej sytuacji głównym mechanizmem antykryzysowym stały się działania Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Przy czym efekty tych działań dotyczyły przede wszystkim poprawy koniunktury w strefie euro, a nie oczekiwanych zmian strukturalnych lub likwidowania nierównowag makroekonomicznych. Początkowo polityka Banku miała przede wszystkim odniesienie do stabilizacji systemu bankowego i sytuacji na rynku długu suwerennego w unii walutowej. Później w coraz większym stopniu (i przy potężnych kontrowersjach politycznych między poszczególnymi państwami członkowskimi) wprowadzano tzw. luzowanie ilościowe, a więc zwiększano ilość pieniądza w obiegu finansowym.

Wspominane działania tylko w umiarkowanym stopniu oddziaływały na pobudzenie realnej gospodarki w Europie¹. Dość słabo stymulowały bowiem akcję kredytową banków dla przedsiębiorstw. Natomiast przyczyniły się do osłabienia kursu waluty europejskiej, co zwiększyło eksport i poprawiło koniunkturę gospodarczą w 2015 roku. Ustabilizowały też sytuację w europejskim systemie bankowym i obniżyły rentowności obligacji publicznych. Zwiększyły skalę spekulacji finansowej (na przykład na giełdzie lub innych instrumentach finansowych). Działania EBC służyły więc przede wszystkim stabilizacji rynków finansowych i obniżały koszty obsługi długu publicznego przez poszczególne rządy. Dopiero w ósmym roku kryzysu przyczyniły się do pobudzenia wzrostu gospodarczego. Działania EBC mogą jednak wywołać kolejne problemy w przyszłości. Są one związane np. ze wzrostem zadłużenia publicznego i obciążaniem sektora bankowego obligacjami najbardziej ryzykownych państw. Na rynkach finansowych uformowały się bańki spekulacyjne (w wielu segmentach aktywa są przewartościowane), co zagraża stabilności gospodarczej. Ponadto, eksperci przewidują możliwość utrwalenia niskiego wzrostu (lub stagnacji gospodarczej²) oraz możliwość pogorszenia koniunktury gospodarczej w przypadku wycofania się EBC z luźnej polityki pieniężnej. Ekspansja monetarna EBC może także zniechęcać rządy do podejmowania reform, gdyż osłabia presję rynków finansowych na najbardziej zadłużone lub najmniej konkurencyjne państwa unii walutowej.

Elity polityczne strefy euro obrały taktykę antykryzysową, która położyła nacisk na oszczędności fiskalne i prowadziła do dewaluacji wewnętrznej. Podstawowe znaczenie w tej mierze miało wzmocnienie dotychczasowego reżimu Paktu Stabilności i Wzrostu, a więc wymuszającego od państw członkowskich oszczędności budżetowe i zmniejszanie zadłużenia publicznego. Innym instrumentem polityki antykryzysowej było wzmocnienie koordynacji zarządzania gospodarczego, czego głównym mechanizmem stała się procedura tzw. Semestru Europejskiego³. Ma ona zwiększać tempo reform

¹ Por. Ch. Martin, C. Milas (2012): *Quantitative easing: a skeptical survey*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 28, nr 4, s. 750-764; Ch. A. E. Goodhart, J. P. Ashworth (2012): *QE: a successful start may be running into diminishing returns*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 28, nr 4, s. 640-670.

² Por. L. Summers (2013): *Why stagnation might prove to be the new normal*, Financial Times, December 15, s. 7.

³ T. G. Grosse (2013): *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa? Analiza natolińska*, nr 7 (65), www.natolin.edu.pl [dostęp: 27.10.2013].

realizowanych przez państwa członkowskie oraz ograniczać nierównowagi makroekonomiczne w UE. Zasadniczym problemem obu wspomnianych mechanizmów jest to, że koszty i ciężar polityczny wprowadzania oszczędności lub ewentualnych reform spoczywa wyłącznie na państwach członkowskich. W sytuacji poważnego kryzysu gospodarczego tego typu działania są niezwykle trudne do podjęcia ze względów politycznych, a ponadto, mogą okazać się niewystarczające lub przeciwnie skuteczne (przykładowo cięcia wydatków budżetowych mogą utrudnić wychodzenie z recesji bądź stagnacji gospodarczej). Praktyka stosowania obu wymienionych mechanizmów antykryzysowych pokazuje, że państwa pogrążone w kłopotach mają się wielu sposobów, aby odroczyć wprowadzanie zmian. Przykładem była sytuacja Francji, która uzyskiwała kolejne prolongaty dostosowań fiskalnych od Komisji Europejskiej (w 2015 roku po raz trzeci oddalono termin zmniejszenia deficytu budżetowego do roku 2017; pierwszą zgodę na prolongatę tych dostosowań Francja uzyskała w 2009 roku). Z kolei Grecja pomimo drakońskiego reżimu warunkowości i nadzoru ze strony urzędników międzynarodowych (Komisji Europejskiej, EBC i Międzynarodowego Funduszu Walutowego) ociążała się z wprowadzaniem szeregu reform przez kolejne lata obowiązywania europejskich programów pomocowych.

Ważnym instrumentem antykryzysowym były kolejne wersje funduszy pomocowych: Europejski Instrument Stabilności Finansowej, Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej oraz Europejski Mechanizm Stabilizacyjny. Były one przede wszystkim instrumentami zapewniającymi płynność finansową dla państw członkowskich oraz miały służyć wyegzekwowaniu zmian strukturalnych i oszczędności budżetowych wprowadzanych w państwach ogarniętych przez kryzys. Skuteczność tych działań okazała się daleka od oczekiwań, przynajmniej w stosunku do niektórych państw (przykładem jest przede wszystkim Grecja). Osobnym instrumentem antykryzysowym stała się unia bankowa, adresowana przede wszystkim do sektora finansowego w UE. Jest to mechanizm prewencyjny, mający zabezpieczyć Unię przed kolejnym wielkim kryzysem bankowym. Zdaniem ekspertów jest jednak niepełny, a tym samym

w ograniczonym stopniu może spełnić oczekiwania w sytuacji poważnego kryzysu systemowego w sektorze finansowym⁴.

Podsumowując dotychczasowe rozważania warto podkreślić, że działania antykryzysowe w UE zasadniczo wzmocniły dotychczasowy reżim Paktu Stabilności i Wzrostu, a więc były nakierowane na politykę oszczędności (*austerity*). Niektóre instytucje nieodzowne dla przełamania różnic makroekonomicznych lub poprawy konkurencyjności gospodarek peryferyjnych nie zostały w ogóle wprowadzone. Inne instytucje wprowadzono tylko częściowo (tak było w przypadku unii bankowej). Obrona taktyka antykryzysowa powodowała, że trudności gospodarcze zostały przeciągnięte w czasie i stawały się coraz bardziej bolesne dla niektórych społeczeństw. Świadczy o tym wysokie bezrobocie w całej UE i strefie euro, które w niektórych państwach utrzymuje się nadal na wysokim poziomie (na początku 2015 roku stopa bezrobocia w Grecji była na poziomie 26 proc., a w Hiszpanii wyniosła ponad 23 proc.)⁵.

Zasadniczego celu działań antykryzysowych, czyli zmniejszenia zadłużenia publicznego – nie udało się osiągnąć. W trakcie kryzysu poziom ten rósł w całej strefie euro (jest szacowany na ponad 94 proc. w 2015 roku)⁶. Zwiększał się w najbardziej zadłużonych krajach (m.in. w Grecji⁷, Hiszpanii, Irlandii, Włoszech, Portugalii, na Cyprze, ale również we Francji). Nieco lepiej wyglądała sytuacja z deficytem budżetowym, który w większości krajów spadał⁸. Co gorsza, w kilku państwach wzrastał tzw. deficyt strukturalny⁹, który stał się istotnym kryterium makroekonomicznym od czasu uchwalenia Paktu fiskalnego (w 2012 roku). Wspomniany wskaźnik wzrastał w całej strefie euro, w największym stopniu m.in. w Hiszpanii, Włoszech i we Francji. Ponadto, nie udało się w pełni pokonać nierównowag makroekonomicznych w strefie euro, w tym zwłaszcza w zakresie różnic konkurencyjności między gospodarkami centralnymi

⁴ Por. T. G. Grosse (2013): *Dylematy unii bankowej*, Analiza natolińska, 2 (60), Centrum Europejskie Natolin, www.natolin.edu.pl, [29.03.2013].

⁵ *Unemployment rates, seasonally adjusted*, February 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat> [29.04.2015].

⁶ *European Economic Forecast, Winter 2015*, European Commission, Brussels 2015, s. 170.

⁷ W 2015 roku dług publiczny w tym państwie jest szacowany na blisko 180 proc. PKB, pomimo tego, że został on już raz zredukowany w 2012 roku.

⁸ Ale w niektórych państwach strefy euro wskaźnik ten wrósł w czasie kryzysu, pomimo drastycznych oszczędności budżetowych, np. w Hiszpanii i na Cyprze.

⁹ *Deficyt strukturalny* to deficyt budżetowy skorygowany o cykliczne wahania koniunkturalne, a więc wynikające ze spadku dochodów i wzrostu wydatków powstających w okresie kryzysu ekonomicznego.

i peryferyjnymi, czego wyrazem jest przede wszystkim utrzymujący się od wielu lat deficyt wymiany handlowej m.in. w Grecji, Portugalii, Hiszpanii i na Cyprze¹⁰. Występują też silne zróżnicowania cen i płac (co jest interesujące ceny są niższe w państwach centralnych, o wyższym poziomie płac)¹¹.

Przeciągający się w czasie kryzys powodował, że zwiększały się koszty społeczne, polityczne i finansowe. Były one w większości przesuwane na państwa bezpośrednio dotknięte kryzysem. Jednak w zakresie finansowym koszty musiały w pewnym stopniu pokrywać też najbogatsze państwa (będące w lepszej kondycji fiskalnej i ekonomicznej) oraz inwestorzy finansowi pochodzący z tych krajów. Wszystko razem prowadziło do szeregu napięć politycznych na łonie strefy euro¹². Przykładowo państwa Europy Południowej – najbardziej dotknięte kłopotami – starały się złagodzić politykę oszczędności i dewaluacji wewnętrznej. Miały pretensję do państw centralnych strefy euro, zwłaszcza wobec Niemiec - o nadmiernie restrykcyjne działania sanacyjne narzucone im w czasie kryzysu. Z kolei państwa bogatsze (m.in. Niemcy, Holandia i Finlandia) broniły się przed kolejnymi transferami funduszy na rzecz pomocy krajom zagrożonym w kryzysie. Dochodziło również do coraz większego napięcia politycznego między Francją a Niemcami o kierunki działań antykryzysowych. Tym bardziej, że gospodarka francuska coraz bardziej słabła. Było to odbierane nad Sekwaną jako dowód, że niemiecka taktyka wychodzenia z kryzysu w coraz większym stopniu uderza również we Francję. Wszystko to wskazuje, że zdolność UE do przełamania kryzysu ekonomicznego była stosunkowo ograniczona, co przekładało się na trudności polityczne.

Przewycięzanie dysfunkcji systemu politycznego

¹⁰ *European Economic Forecast, Winter 2015*, European Commission, Brussels 2015, s. 174.

¹¹ Por. W. Münchau (2015): *The real eurozone problems are hidden under the bonnet*, Financial Times, Monday, 30 March, s. 7.

¹² J. D. Medrano (2012), *The Limits of European Integration*, "Journal of European Integration", vol. 34, nr 2, s. 191-204; A. Moravcsik (2012), *Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency*, "Foreign Affairs", vol. 91, nr 3, s. 54-68; C. Offe (2013), *Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis?* European Law Journal, Vol. 19, No. 5, September, s. 595–611.

Kryzys gospodarczy jest największym sprawdzianem zarówno dla ekipy sprawującej władzę, jak również dla obowiązującego ładu politycznego. Można w tym miejscu przytoczyć słowa Seymoura Lipseta¹³, że każdy system demokratyczny, aby przetrwać musi zapewnić rozwój gospodarczy, inaczej traci legitymizację. Kryzys w Unii Europejskiej uderzył przede wszystkim w „legitymizację utylitarną”, a więc koncepcję opierającą prawomocność ładu politycznego w Europie na jej wyższej użyteczności w stosunku do państw narodowych¹⁴. Okazało się, że system zarządzania w UE nie jest w pełni funkcjonalny, czego wyrazem były trudności przewyżniania kryzysu w strefie euro¹⁵.

System polityczny funkcjonujący w Europie jest dwupoziomowy, tj. występuje jednocześnie na dwóch szczeblach: narodowym i europejskim¹⁶. Oba nawzajem na siebie oddziałują, co jest związane z nieformalnymi i sformalizowanymi „kanałami” wzajemnych relacji. W państwach członkowskich istnieje dłużej lub krócej demokracja. Może ona ulegać erozji m.in. pod wpływem członkostwa w UE. Jest to związane z systemowym ograniczeniem instytucji demokratycznych na poziomie krajowym przez procesy integracyjne¹⁷. Tego typu zjawisko występowało zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego, kiedy pogrążone w trudnościach kraje znalazły się pod silną presją zewnętrzną (instytucji europejskich i innych państw członkowskich), a ich rządy musiały niekiedy podejmować politykę sprzeczną z oczekiwaniami krajowych wyborców.

Presja ze strony europeizacji (tj. warunków stawianych przez instytucje europejskie lub wynikających z prawa unijnego) dotyczyła przede wszystkim państw peryferyjnych,

¹³ S. M. Lipset (1959): *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, „*The American Political Science Review*”, vol. 53, No. 1, s. 69-105.

¹⁴ Niektórzy eksperci uznają, że nastąpiła „porażka logiki funkcjonalnej” w Europie – „ponadnarodowe instytucje zdecydowanie nie wykazały się przewagą informacyjną, ani sprawnością wyraźnie większą, niż to co narodowe”. Por. P. Borkowski (2015): *Kryzys w procesie integracji w perspektywie teorii*, maszynopis, s. 5.

¹⁵ Dostrzegają te dysfunkcje także inni badacze, choć ich zdaniem kryzys w funkcjonowaniu UE i instytucji europejskich nie prowadził do kryzysu samej integracji. Por. M. Nadolski (2015): „Kryzysy” w procesie integracji europejskiej z perspektywy historycznej, maszynopis.

¹⁶ T. G. Grosse (2012): *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 2 (25), s. 7-26.

¹⁷ Szerzej na ten temat: V. A. Schmidt (2006); V. A. Schmidt (2004): *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, „*Journal of Common Market Studies*”, vol. 42, nr 5, s. 975-997; P. Mair (2007): *Political Opposition and the European Union*, *Government and Opposition*, vol. 42, nr 1, pp. 1-17 [13-15]; T. G. Grosse (2012): *Changes in Western democracy: a systemic crisis, or a chance to overcome it?* *Politeja*, nr (3) 21, s. 133-154.

najbardziej dotkniętych przez kryzys. Istotne znaczenie ma to, że implementacja tych warunków odbywała się pomimo sprzeciwu wyborców lub niekiedy nawet instytucji demokratycznych w tych krajach. Przykładowo parlament cypryjski odrzucił początkowo drakońskie warunki wsparcia przedstawione przez Eurogrupę i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w 2013 roku. Mimo tego, kilka dni później koszty kryzysu w dużym stopniu zostały przesunięte na mieszkańców Cypru i jego gospodarkę. Podobna praktyka spotkała też niektóre państwa centralne w unii walutowej. Na przykład rząd francuski zgodnie z oczekiwaniami Komisji Europejskiej musiał wprowadzić w 2015 roku trudne politycznie reformy liberalizujące gospodarkę odwołując się do dekretów z obawy przed oporem dla tego typu zmian na łonie parlamentu i w ramach rutynowej procedury legislacyjnej.

Jeszcze większe problemy legitymacji demokratycznej występują na szczeblu europejskim. Instytucje unijne (zwłaszcza technokratyczne) nie mają odpowiedniej autoryzacji wyborczej, choć systematycznie zwiększają zakres swojej władzy nad społeczeństwami europejskimi¹⁸. Według innych opinii¹⁹, na poziomie europejskim nie istnieje demokracja, gdyż nie ma zorganizowanej opozycji, a tym samym alternatywy programowej dla podejmowanych decyzji ani możliwości rozliczenia decydentów przez wyborców. Pogłębia się depolityzacja systemu na tym poziomie, co wiąże się z niewielkim znaczeniem polityki wyborczej, w tym również deliberacji programowej między partiami reprezentującymi z jednej strony „europejski rząd” a z drugiej opozycję. Na szczeblu europejskim rządzi elita będąca mieszanką unijnej technokracji i polityków wywodzących się z państw członkowskich, ale w coraz większym stopniu „odrywająca się” od elektoratów w państwach członkowskich. W pewnym stopniu przypomina to funkcjonowanie „kartelu politycznego”, gdyż podziały polityczne na prawicę i lewicę ulegają zatarciu w imię wspólnych interesów całej klasy politycznej i zgodnie z proeuropejską poprawnością polityczną²⁰. W sytuacji przedłużających się problemów gospodarczych brak zorganizowanej opozycji i bezalternatywność polityki europejskiej stwarzały bardzo silne napięcia polityczne. Nie mogły one być jednak rozładowane

¹⁸ Beetham D., Lord C. (1998): *Legitimacy and the European Union*, Longman, Harlow.

¹⁹ P. Mair (2007), s. 7-8, 14.

²⁰ Por. R. S. Katz, P. Mair (2009): *The Cartel Party Thesis: A Restatement*, Perspectives on Politics, vol. 7, nr 4, s. 753-766; P. Mair (2007), s. 14.

w obrębie systemu politycznego. Narastała więc opozycja wobec samego systemu, w tym wypadku wobec elitarniej i niedemokratycznej formuły integracji europejskiej.

W ten sposób deficyt demokratyczny stał się źródłem poważnych dysfunkcji dwupoziomowego systemu europejskiego. Był też poważną przeszkodą, która utrudniała rozwiązywanie kryzysu ekonomicznego, gdyż blokowała podejmowanie niezbędnych reform. Opór społeczeństw na szczeblu narodowym utrudniał bowiem zarówno wprowadzanie zmian politycznych w Europie (w tym prowadzących do zwiększenia demokracji lub federalizmu w UE), ale również niezbędnych reform gospodarczych w państwach członkowskich. Hamował możliwości zwiększenia redystrybucji fiskalnej między poszczególnymi państwami unii walutowej. Prowadziło to do błędnego koła, w ramach którego deficyt legitymacji demokratycznej uniemożliwiał skuteczne przeciwdziałanie kryzysowi zaś nierozwiązane problemy dodatkowo zwiększały niezadowolenie społeczne.

Od początku kryzysu w 2008 roku systematycznie spadało zaufanie do władz publicznych zarówno tych europejskich, jak i narodowych. Jednak silniej wobec instytucji unijnych (spadek o 26 proc. między 2007 i 2014 rokiem; w tym samym okresie spadek zaufania do władz narodowych wyniósł około 16 proc.²¹). O ile zaufanie do Unii Europejskiej utrzymywało się na stabilnym poziomie do jesieni 2009 roku, to później gwałtownie się obniżyło²². Był to objaw wzrastającego eurosceptycyzmu w okresie przedłużającego się kryzysu i aplikowanej przez instytucje europejskie terapii kryzysowej. Widoczny był też wzrost niechęci między poszczególnymi społeczeństwami europejskimi. Na pytanie, czy kryzys przyczynia się do zwiększenia bliskości między obywatelami różnych państw UE więcej niż połowa respondentów wyraziła opinię negatywną²³. Trudno w takich warunkach o demonstrowanie solidarności fiskalnej między poszczególnymi krajami unii walutowej.

Najbardziej interesujące jest to, że ferment polityczny występował jednocześnie w wielu państwach UE (a więc nie tylko w tych najbardziej dotkniętych przez kryzys).

²¹ *Standard Eurobarometer 81, Public Opinion in the European Union, Spring 2014*, European Commission, s. 9.

²² *Ibidem*, s. 6.

²³ *Standard Eurobarometer 78, Public Opinion in the European Union, Autumn 2012*, European Commission, s. 20.

Był to oddolny przejaw aktywności politycznej skierowany przeciw dotychczasowym elitom i dysfunkcjom procesów integracyjnych na Starym Kontynencie²⁴. Miał charakter antysystemowy wobec dwupoziomowego systemu politycznego funkcjonującego w Europie, ale nie był skierowany wobec ładu demokratycznego. Raczej dążył do odbudowania demokracji na poziomie narodowym i występował przeciwko ograniczeniom w tym względzie wynikającym z integracji europejskiej²⁵. Przypomnijmy, że brak zorganizowanej opozycji na szczeblu europejskim czynił z ruchów eurosceptycznych opozycję antysystemową, która przy pogłębiających się problemach gospodarczych i dysfunkcjach zarządzania w UGW zagrażała nawet samej integracji.

Kryzys wyostrzył jeszcze inne zjawisko, które można określić mianem „różnicowania jakości demokracji” w Europie. Chodzi o to, że nie wszystkie państwa członkowskie są równie demokratyczne w trakcie integracji europejskiej, a kryzys zdaje się wzmacniać procedury i instytucje demokratyczne w jednych, a osłabiać te same instytucje w innych państwach. Naukowcy zwracają uwagę na to, że jeszcze przed kryzysem integracja europejska w nierównomierny sposób wpływała na demokrację w poszczególnych państwach członkowskich²⁶. Przykładowo w państwach Europy Południowej zmniejszały się funkcje kontrolne parlamentów narodowych nad działaniami rządu w polityce europejskiej. Tymczasem w państwach centralnej i północnej Europy parlamenty mobilizowały się do dodatkowej kontroli nad władzą wykonawczą i monitorowania polityk regulacyjnych UE. Wspomniane zjawisko jest powiązane z rosnącą asymetrią wpływu politycznego na bieg spraw europejskich między państwami największymi oraz tymi mniejszymi lub usytuowanymi peryferyjnie. Wspomniana tendencja nasilała się wraz z upowszechnianiem głosowania większościowego w organach UE. Została dodatkowo wzmocniona w okresie kryzysu m.in. poprzez warunkowe udzielanie wsparcia finansowego z instrumentów europejskich. Państwa w największym stopniu

²⁴ K. Armingeon, B. Ceka (2014): *The loss of trust in the European Union during the great recession since 2007: The role of heuristics from the national political system*, *European Union Politics*, vol. 15 (1), s. 81-107 [99].

²⁵ Por. rozważania o przebudzeniu ruchów populistycznych w Europie pod wpływem integracji europejskiej: C. Mudde (2004): *The Populist Zeitgeist*, *Government and Opposition*, 39 (4), pp. 542-563 [562].

²⁶ T. Winzen (2012): *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison*, *West European Politics*, vol. 35, nr 3, s. 657-672.

przekazujące środki pomocowe zwiększały zakres relatywnej władzy, a te które otrzymywały wsparcie były zmuszone przyjmować szereg trudnych warunków politycznych.

W ten sposób zróżnicowany wpływ decyzyjny przekładał się na nierówny zakres suwerenności (podmiotowości) poszczególnych państw, a tym samym na mocniejszy bądź słabszy wpływ krajowych wyborców na politykę europejską. Rządy i inne instytucje wyłonione w wyniku wyborów miały w jednych państwach większe szanse na respektowanie woli swoich wyborców, aniżeli w innych. Rola polityczna parlamentu niemieckiego wyraźnie wzrosła w okresie kryzysu. Do tego stopnia, że mógł on swoją decyzją zablokować misternie negocjowany na szczepku europejskim plan działań. Tymczasem wola wyborców lub demokratycznych instytucji w słabszych państwach unii walutowej, takich, jak Grecja czy Cypr, mogła być lekceważona przez decydentów unijnych. Osłabiało to demokrację w tych państwach. Zjawisko „różnicowania jakości demokracji” w poszczególnych państwach jest także określane, jako „zmniejszanie symetryczności pluralizmu politycznego” w Europie, a nawet uznane za zagrażające stabilnemu funkcjonowaniu Wspólnoty²⁷.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można uznać, że kryzys gospodarczy wyostrzył problemy wynikające z deficytu demokracji i zaognił dysfunkcje dwupoziomowego systemu politycznego w Europie. Istnieją zasadniczo dwa sposoby przełamywania tych problemów. Pierwszy, zgodny z dotychczasową tradycją elitarnego procesu integracyjnego, który skupia władzę w głównym nurcie spektrum politycznego, wśród elit narodowych i ponadnarodowych (lub określanych jako transnarodowe), które w sprawach europejskich postępują niekiedy zgodnie ze specyfiką kartelu politycznego. Drugim, alternatywnym sposobem przełamania opisywanych wcześniej dysfunkcji politycznych mogło być dążenie do zasadniczych zmian ustrojowych w kierunku zwiększenia roli mechanizmów demokratycznych w polityce europejskiej. Takie podejście oznaczałoby również podjęcie próby oddolnego, a więc nie elitarnego,

²⁷ E. B. Haas, P. C. Schmitter (1964): *Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America*, "International Organization", vol. 18, nr 4, s. 705-737; T. G. Grosse (2013): *Cztery obszary analizy kryzysu w ekonomii politycznej*, [w:] T. G. Grosse (red.): *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa, s. 195-218.

sposobu definiowania priorytetów w polityce europejskiej, w szczególności uwzględniając preferencje wyborców, nawet takich, którzy w coraz większym stopniu wspierają ugrupowania uznawane za populistyczne.

Okres kryzysu gospodarczego nie doprowadził do zmian ustroju politycznego w UE, a zwłaszcza odważnych reform traktatowych w kierunku wprowadzenie demokratycznych instytucji federacyjnych. Tego typu propozycje były wprawdzie dyskutowane, ale napotkały na ostry protest ze strony większości państw członkowskich. Wzrost nastrojów eurosceptycznych wśród społeczeństw europejskich nie sprzyjał podjęciu tego typu reform. Elity głównego nurtu politycznego tylko w niewielkim stopniu podchwyciły w czasie kryzysu argumenty ugrupowań skrajnych lub uznawanych za populistyczne. Tak było w przypadku niechęci do wzrastającej imigracji, początkowo sygnalizowanej przede wszystkim przez partie radykalne, a później podchwyconej przez główny nurt. Zaowocowało to wprowadzeniem ograniczeń do układu z Schengen w roku 2011²⁸ oraz dyskusją między czołowymi politykami w UE o potrzebie wprowadzenia zmian w prawie europejskim w zakresie swobodnego przepływu osób (a zwłaszcza zmniejszenia możliwości korzystania ze świadczeń socjalnych w państwach goszczących imigrantów²⁹).

Dominującym sposobem przewycięzania problemów politycznych były metody wcześniej stosowane przez establishment pro-europejski. Celem było zachowanie władzy przez ugrupowania głównego nurtu, przede wszystkim w państwach członkowskich, ale również na poziomie europejskim (na przykład w Parlamencie Europejskim). Są to partie i elity przychylne procesom integracyjnym i aprobujące dotychczasowy sposób funkcjonowania europeizacji. Cyrkulacja władzy w obrębie tych elit w wyniku kolejnych wyborów zasadniczo nie zmieniała więc polityki europejskiej. Towarzyszyły temu rozliczne działania dyskredytujące polityków spoza głównego kręgu partii politycznych, zwłaszcza tych zgłaszających radykalne pomysły zmian w UE. Przykładem były działania dwóch tradycyjnie największych partii francuskich

²⁸ Szerzej: P. Bocquillon, M. Dobbels (2014): *An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting*, *Journal of European Public Policy*, 21:1, s. 20-38.

²⁹ *UK and Germany dislike EU 'welfare tourism' plan*, *EUobserver*, Brussels, 6. December 2013, <https://euobserver.com/justice/122370> [dostęp: 30.03.2015].

(Partii Socjalistycznej oraz Unii na rzecz Ruchu Ludowego) skierowane przeciwko Frontowi Narodowemu i jej liderce Marine Le Pen. W rezultacie, pomimo uzyskania wysokiego poparcia społecznego dla tej partii w wyborach samorządowych w 2015 roku (25 proc. w pierwszej turze, co było drugim w kolejności wynikiem) władzę we wszystkich francuskich departamentach utrzymały dotychczasowe partie establishmentu.

Dezawuowani byli też politycy partii skrajnych, nawet Ci którzy przejęli rządy, lub wszyscy inni politycy kwestionujący sposób funkcjonowania europeizacji i główne kierunki polityki anty kryzysowej. Przykładem są przede wszystkim liderzy Syriza, radykalnej partii lewicowej, która wygrała wybory w Grecji w 2015 roku pod hasłami zakończenia unijnych programów pomocowych i poluzowania polityki oszczędności narzucanej przez instytucje europejskie. Działania podejmowane przez stronę europejską mogły zmierzać do dyskredytacji tych polityków w oczach wyborców. Byli oni bowiem przedstawiani w mediach, jako osoby niedoświadczone w meandrach polityki europejskiej, bez odpowiedniej ogłady dyplomatycznej i nieodpowiedzialne, których działania podważają zaufanie rynków finansowych, partnerów zagranicznych i mogą skutkować wieloma negatywnymi konsekwencjami dla społeczeństwa greckiego. Pojawiły się też doniesienia o pomysłach podsuwanych przez dyplomatów europejskich dokonania zmian w greckim rządzie i wykluczenia z niego najbardziej radykalnie nastawionych polityków Syriza³⁰. Wcześniej presja ze strony niektórych państw europejskich doprowadziła do dymisji rządu George'a Papandreou, kiedy w 2011 roku postanowił on poddać pod referendum warunki europejskiego programu pomocowego. Podobne naciski skutkowały kryzysem rządowym i dymisją premiera Włoch Silvio Berlusconi jesienią 2011 roku, który z wyraźną niechęcią odnosił się do zaleceń instytucji unijnych w zakresie przeprowadzenia reform, a także wielokrotnie krytykował politykę oszczędności lansowaną przez decydentów niemieckich³¹.

³⁰ Por. *Frustrated officials want Greek premier to ditch Syriza far left*, Financial Times, 5 April, 2015, s. 2.

³¹ Śledztwo dziennikarzy amerykańskich dowiodło, że kanclerz Niemiec A. Merkel osobiście zwracała się do prezydenta Włoch o usunięcie ze stanowiska premiera Berlusconi. Por. *Deepening Crisis over Euro Pits Leader Against Leader*, The Wall Street Journal, December 30, 2011.

Zakończenie: w kierunku zmiany modelu integracji

Jak już wspomniałem, w wyniku kryzysu nie dokonano formalnej zmiany ustroju politycznego w Europie. Niemniej nastąpił szereg nieformalnych dostosowań wewnątrz tego systemu, które w istotny sposób zmodyfikowały jego sposób funkcjonowania³². W ich wyniku procesy integracji europejskiej w coraz mniejszym stopniu opierają się na modelu wspólnotowym. Wspomniany model bazował na względnej równowadze między różnymi instytucjami europejskimi oraz zwiększającej się stopniowo autonomii instytucji wspólnotowych (takich jak Komisja Europejska lub Parlament Europejski) od międzyrządowych. W ramach modelu wspólnotowego zachowywana była również równowaga sił między największymi państwami członkowskimi a tymi mniejszymi lub usytuowanymi peryferyjnie. Gwarantami tej równowagi były instytucje wspólnotowe oraz spójność systemu regulacyjnego w UE. Podstawową zasadą omawianego modelu była solidarność wobec słabszych uczestników integracji³³.

Model wspólnotowy w dobie kryzysu strefy euro uległ erozji. Wyłaniał się natomiast nowy model integracyjny, w ramach którego rosnące wpływy polityczne posiadały najsilniejsze państwa członkowskie. Zarysowała się asymetria władzy między instytucjami międzyrządowymi a pozostałymi instytucjami europejskimi, jak również hierarchia między państwami najsilniejszymi a tymi mniejszymi, słabszymi politycznie lub usytuowanymi peryferyjnie. Dodatkowym procesem była rosnąca segmentacja polityczna w UE na różne kręgi integracyjne, zgodnie z mechanizmem „Europy dwóch prędkości”. Podstawą dla tego procesu było wzmocnienie roli politycznej oraz postępująca instytucjonalizacja strefy euro, jak również podział terytorialny i polityczny na państwa centralne i peryferyjne.

Następujące pod wpływem kryzysu zmiany w części zmierzały w kierunku federacji, o czym świadczy przesunięcie niektórych kompetencji fiskalnych z poziomu narodowego na europejski. Odbywało się to jednak bez odpowiedniego wzmocnienia instytucji politycznych w UE, a tym samym ze szkodą dla demokracji w Europie. Jednocześnie

³² Szerzej: T. G. Grosse (2015): *Zmiana modelu integracji w dobie kryzysu strefy euro*, Rocznik Europeistyczny, nr 1, w druku.

³³ „Ostatni kryzys pokazuje jasno, iż w obliczu poważnych trudności gospodarczych i trudnej sytuacji politycznej solidarność zostaje zepchnięta na dalsze miejsce”. Por. A. Wierzchowska (2015): *Kryzys modernizacyjny procesu integracji europejskiej*, maszynopis.

trudno nazwać opisywaną tendencję ustrojową jako wzmocnienie „federacji technokratycznej”. Nastąpił wprawdzie wzrost kompetencji egzekucyjnych technokracji (w tym Komisji i EBC), ale pod silniejszym nadzorem międzyrządowym, a dokładnie - zgodnie z wolą największych państw członkowskich. Służyło to dyscyplinowaniu słabszych państw lub tych pogrążonych w kłopotach budżetowych przez te najsilniejsze – za pośrednictwem (lub przy wykorzystaniu) instrumentów europejskich. Czyniło to z europeizacji narzędzie asymetrycznej władzy państw centralnych nad tymi słabszymi politycznie lub o położeniu peryferyjnym w Europie. Z tego względu proponuję określić opisywane tendencje ustrojowe jako „asymetryczną konfederację”, której cechą jest nie tylko nierówna dystrybucja władzy politycznej między centrum i peryferiami, ale również asymetryczny poziom legitymacji politycznej – wyższy w największych państwach członkowskich i obniżony w tych najslabszych lub o peryferyjnym usytuowaniu geograficznym.

W trakcie kilku lat kryzysu w Europie nie udało się w pełni przezwyciężyć problemów gospodarczych, a zwłaszcza zlikwidować różnicowań makroekonomicznych i niektórych braków instytucjonalnych w unii walutowej. Poprawa koniunktury gospodarczej w strefie euro w 2015 roku może okazać się więc nietrwała. W dalszym ciągu nie ma też gwarancji, że uda się utrzymać spójność strefy euro i nie nastąpią procesy dezintegracji lub secesji. Metody przezwyciężania problemów politycznych pozostawały w dużym stopniu te same, co wcześniej. Miały na celu utrzymanie u władzy ugrupowań przychylnych integracji, akceptujących realia funkcjonowania europeizacji i wywodzących się z głównego nurtu politycznego. Podstawowym zagrożeniem dla systemu politycznego były ugrupowania radykalne i eurosceptyczne. W tej sytuacji dla stabilizacji sytuacji politycznej w dwupoziomym systemie europejskim ryzykowana okazała się także demokracja na szczeblu narodowym, a zwłaszcza możliwość przejęcia władzy przez ugrupowania określane jako populistyczne.

Przezwyciężanie kryzysu w dużym stopniu zmierzało więc do przywrócenia przedkryzysowego *status quo*. Nie tylko w sensie ustabilizowania sytuacji gospodarczej, ale przede wszystkim utrzymania wcześniejszych przewag konkurencyjnych przez państwa centralne i minimalizowania kosztów redystrybucyjnych ponoszonych przez

te państwa na rzecz krajów pogrążonych w kłopotach. Przejawem dążenia do odbudowy *status quo* było oparcie polityki antykryzysowej na wcześniej istniejącym Pakcie Stabilności i Wzrostu i koordynacji polityk gospodarczych między państwami członkowskimi. Innym przejawem tej tendencji było powstrzymanie się od zasadniczych zmian ustroju politycznego UE w kierunku demokratycznej federacji. Także taktyka proeuropejskiego establishmentu zmierzała w dużym stopniu do zachowania *status quo* w zakresie dotychczasowej praktyki funkcjonowania dwupoziomowego systemu europejskiego.

W czasie kryzysu nastąpiły natomiast nieformalne dostosowania w systemie politycznym, które powodują, że Europa odchodzi w moim przekonaniu od wcześniejszego modelu wspólnotowego w kierunku „asymetrycznej konfederacji”. W ramach tego modelu wzrasta rola instytucji międzyrządowych, twardej rywalizacji między państwami członkowskimi, a także dyktat siły państw o większym potencjale gospodarczym i geopolitycznym wobec tych słabszych, peryferyjnych lub pogrążonych w kłopotach gospodarczych. Maleje autonomia polityczna instytucji wspólnotowych, takich jak Komisja i Parlament, ale również EBC. Zostały one silniej poddane wpływom największych państw lub stały się areną ich rywalizacji o kierunki polityki antykryzysowej. Model wspólnotowy słabnie także w wyniku innych czynników. Zmniejszyła się spójność i autorytet prawa europejskiego, m.in. pod wpływem wprowadzania instytucji i traktatów poza porządkiem wspólnotowym, ale także przez stosowanie w trakcie kryzysu rozlicznych wyjątków lub wyłączeń od regulacji unijnych, które miały charakter interwencji politycznych. Innym czynnikiem jest postępująca segmentacja na dwa kręgi integracyjne, co dodatkowo osłabia spójność UE i dotychczasowego ładu wspólnotowego.