

# **O co chodzi (w) Europie?**

Redakcja naukowa

**Wojciech Gizicki**

Lublin 2010

Seria Wydawnicza  
Studia Sądecko-Lubelskie

Recenzja  
dr hab. Artur Kuś, prof. KUL

Przygotowanie techniczne i projekt okładki  
Anna Kowalczyk

© Instytut Sądecko-Lubelski, Lublin 2010

ISBN 978-83-932392-0-7

Instytut Sądecko-Lubelski  
ul. Koncertowa 7/22, 20-843 Lublin  
tel. (48 81) 473 25 30  
[www.isl.org.pl](http://www.isl.org.pl)

Druk  
ELPIL  
08-110 Siedlce, Artyleryjska 11  
[www.elpil.com.pl](http://www.elpil.com.pl)

## Spis treści

<i>Wojciech Gizicki</i> WPROWADZENIE _____	5
<i>Paweł Janusz Borkowski</i> Niespełnione obietnice Lizbony. Wyzwania polityczne zreformowanej Unii Europejskiej. _____	7
<i>Wojciech Gizicki</i> Integracja polityczna – europejskie dylematy _____	29
<i>Tomasz Grzegorz Grosse</i> Państwa europejskie wobec globalizacji. Przykład funkcjonowania systemu wspólnej waluty. _____	43
<i>Tomasz Jarocki</i> Unia Europejska wobec kryzysu finansowego lat 2008-2010. Droga do stabilizacji i wyzwania na kolejne lata. _____	65



## WPROWADZENIE

Unia Europejska stanowi udany projekt integracyjny, związany z szerokim otwarciem i współpracą między państwami Europy we wszystkich najważniejszych dziedzinach. Jest to dowodem, że można skutecznie pokonywać bariery związane z historycznymi, kulturowymi i społecznymi różnicami. Mimo to w pierwszej dekadzie XXI wieku istnieje wciąż duży obszar problemów z którymi Europa nie bardzo sobie radzi. Powodów tego jest wiele. Związane są one z wieloma uwarunkowaniami. Problemy te nie zawsze da się pokonać własnymi, europejskimi siłami. Dotyczy to zarówno kwestii politycznych, gospodarczych i społecznych. Problemy polityczne wiążą się nieustannie z wizją przyszłości Unii Europejskiej i dotyczą m.in. tożsamości, bezpieczeństwa, stabilności, znaczenia poszczególnych państw. Wciąż trudno rozstrzygnąć kwestie formalnych umocowań UE, widoczne zwłaszcza w procesie (nie)ratyfikacji Konstytucji UE i przyjęcia Traktatu Lizbońskiego. Przykładem dylematów gospodarczych są m.in. Unia Gospodarcza i Walutowa, konkurencyjność, bądź wzrost gospodarczy. Kwestie te nabierają szczególnej wagi w związku z występującym obecnie na świecie kryzysem gospodarczym. Problemy społeczne skupione są zwłaszcza na kwestii depopulacji, nielegalnych imigracji, braku asymilacji, nierówności w poziomie życia, itp. Konieczność przewyższania tych trudności musi nieustannie przyświecać UE.

Prezentowana publikacja proponuje spojrzenie na wybrane kwestie nurtujące współczesną Europę. Wszyscy autorzy, co do zasady, doceniają udane projekty integracyjne i generalne procesy integracyjne. Jakkolwiek jednak zasadniczym zadaniem podjętym w tekstach jest wskazanie na istotne, trudne problemy związane z bieżącą, europejską rzeczywistością.

W dwóch pierwszych artykułach podjęte zostały kwestie współpracy politycznej. Paweł Janusz Borkowski nakreśla problemy związane z tzw. deficytem demokracji w ramach UE. Wskazuje także na rolę państw narodowych w procesie integracyjnym. Ciekawym i skłaniającym do dyskusji jest ten fragment tekstu, w którym autor podnosi problem wartości europejskich. Poddaje bowiem w wątpliwość realną możliwość wypracowania „bezsronnego” konsensusu na poziomie ogólnoeuropejskim. Wojciech Gizicki podejmuje refleksję nad praktycznymi działaniami UE w zakresie minimalizowania trudności związanych z jej politycznym obliczem. Stawiane pytania i poszukiwanie odpowiedzi skłaniają do tezy, iż UE mimo częstej nieporadności w konkretyzacji działań, wykazuje dużą chęć w rozwiązywaniu bieżących problemów. Nie może to jednak zwalniać od poszukiwania

bardziej efektywnych możliwości. Oba artykuły podkreślają, że integracja polityczna jest wciąż żywym i dynamicznym procesem, który mimo postępów, obejmuje wiele nierozwiązanych, (być może nierozwiązywalnych) kwestii.

Dwa kolejne artykuły podnoszą problemy odnoszące się do integracji gospodarczej. Ostatnie kilka lat przyniosło w tym względzie poważne dylematy, dotyczące zarówno same państwa członkowskie, jak i samą UE. Tomasz Grzegorz Grosse podejmuje zadanie zbadania systemu wspólnej waluty w Europie, traktując ten proces jako odpowiedź państw europejskich na wyzwania globalizacji. Dokonana analiza pozwala autorowi na stwierdzenie, iż nie udało się w pełni wykorzystać potencjału tkwiącego w przedmiotowym systemie. Powodem tego są m.in. brak odpowiednich instytucji politycznych w strefie euro, a także sprzeczności interesów między państwami członkowskimi. Tomasz Jarocki wskazuje na bariery związane z kryzysem finansowym w UE. Głównym problemem są w tym względzie finanse publiczne. Problemy dotknęły wszystkie państwa członkowskie Unii, szczególnie zaś te, które w dużym stopniu korzystały z pomocy wspólnotowej, nie zawsze skutecznie rozwijając inne sektory stabilizujące sektor finansowy. Autor podkreśla, iż wyzwaniem dla UE jest z pewnością umiejętne wybranie najlepszych, z wielce różnorodnych, sposobów działania w ramach kolejnej perspektywy finansowej.

Książka stanowić może podstawę do dalszego dyskursu na temat kształtowania się współczesnych, politycznych, gospodarczych i społecznych wyzwań w procesach pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej. Publikacja skierowana jest do wszystkich zainteresowanych procesami integracji europejskiej, w tym do naukowców i studentów.

*Wojciech Gizicki*

# NIESPEŁNIONE OBIETNICE LIZBONY. WYZWANIA POLITYCZNE ZREFORMOWANEJ UNII EUROPEJSKIEJ

*Paweł J. Borkowski\**

## **Wprowadzenie**

(Sześć lat pracowała – i nie może odpocząć. Niekończąca się historia)

Wejście w życie Traktatu Lizbońskiego oznacza bez wątpienia zakończenie pewnego etapu rozwoju UE charakteryzującego się permanentnymi reformami i dostosowywaniem do dynamicznie zmieniającego się świata przełomu wieków. Ten „okres refleksji” przedłużył się tak bardzo, że spowodował zmęczenie opinii publicznej problemami europejskimi oraz zniecierpliwienie ewidentnie niemożliwymi do zamknięcia kwestiami, za co winę można było zrzucić na konkretnych polityków lub system w ogólności. W związku z tym, niezależnie od konkretnych rozwiązań ustrojowych wprowadzonych przez traktat lizboński, wiążano z nim nadzieję na stabilizację, swoiste zamknięcie problemów, co pozwoliłoby skupić się na codziennej działalności. Nadzieja ta okazała się płonna – pod względem instytucjonalnym wprowadzono określone rozwiązania, lecz zasadnicze wyzwania polityczne okazały się nieustannie i boleśnie aktualne. Wydaje się, że można wskazać trzy najważniejsze problemy, które są i pozostaną w najbliższej przyszłości źródłem napięć, które dostarczają metaforycznego paliwa dla kontestacji procesu integracji. Pierwszym z nich jest problem legitymizacji demokratycznej, nierozwiązany od ponad 25 lat, gdy Wspólnoty zadeklarowały, że demokratyzacja jest celem. Drugi to kwestia miejsca państwa narodowego w Europie, przy czym nie chodzi o kwestionowanie atrybutu suwerenności, lecz wskazanie realnych funkcji, jakie państwo pełni dziś w Europie wybiórczej centralizacji i przynajmniej deklarowanej regionalizacji. Warto przy tym wskazać na jego znaczenie jako nośnika polityczności. Wreszcie trzeci dylemat to niezwykle głęboki i złożony problem aksjologii jednoczącej się Europy, która sama zadeklarowała, że chce być wspólnotą wartości, chociaż nie do końca zdając chyba sobie sprawę jaką puszkę Pandory otwiera.

Wszystkie wskazane wyżej kwestie nie zostały w żadnym stopniu przesądzone czy też rozwiązane przez traktat lizboński, chociaż można dostrzec pewne częściowe wybory, które wpływają na natężenie wskazanych wcześniej napięć. Należy wspomnieć zwłaszcza nadanie Karcie Praw Podstawowych charakteru norm prawnych, wprowadzenie rudymen tarnej instytucji ludowej inicjatywy ustawodawczej oraz ustalenie katalogu kompetencji wyłącznych UE. Jednocześnie sytuacja w Europie, przede wszystkim wzrost popularności ruchów politycznych

---

\* Doktor, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

podważających dorobek i sensowność procesu integracji<sup>1</sup>, wskazuje, że napięcia mają charakter realny, chociaż być może nie do końca uświadomiony. Możemy bez wątpienia uznać, że opowieść o harmonii celów tworzących teleologiczną bazę dla UE oraz dążeń prowadzonych przez oświecone elity narodów do ever closer union jest kontestowana, a jej elementy z oczywistości stały się pobożnymi życzeniami.

## 1. W poszukiwaniu demokracji

Można wskazać dwa aspekty znaczenia demokracji dla Unii: wewnętrzny oraz międzynarodowy. Ten pierwszy oznacza legitymizację istnienia konstrukcji europejskiej wobec własnych obywateli, ten drugi – wobec innych podmiotów stosunków międzynarodowych. Co więcej, legitymizacja ta nie zachodzi w próżni – w obu przypadkach zastaje zidentyfikowane już byty, przede wszystkim państwa narodowe. Jak pisał Stanley Hoffman, są one legitymizowane przez samo swoje istnienie oraz fakt uznania ich za naturalną część rzeczywistości<sup>2</sup>. W obu wypadkach żądanie uznania, jakie rzuca UE, podważa zastany porządek, oznacza pojawienie się konkurencji w uporządkowanym świecie i wyzwanie wykazania swojej przydatności. Używając energetycznej metafory, dopóki nie istniała energia jądrowa, elektrownie węglowe nie musiały udowadniać swojej przydatności. Gdy pojawiła się możliwość pozyskania czystszej energii istnieją nadal, ale jako efekt wyboru lub przyzwyczajenia, a nie natury rzeczy.

Na płaszczyźnie wewnętrznej przyjrzenie się dziejom Europy po drugiej wojnie światowej prowadzi do zaskakujących wniosków. W tym czasie na pierwszy plan – wobec ekscesów totalitaryzmów oraz jako podstawa wspólnoty atlantyckiej – wysunęły się prawa człowieka. Podstawową funkcją państwa oraz elementem jego legitymizacji było zapewnienie obywatelom ich praw. Płaszczyzna konstytucyjna stała się podstawowa dla realizacji koncepcji podmiotowych praw jednostki – państwo miało je chronić i promować. Demokracja stała się ustrojem, który najpełniej (jedynie w pełni) gwarantował ich realizację. Obok płaszczyzny narodowej pojawiła się międzynarodowa współpraca na rzecz upowszechniania praw człowieka, czego wyrazem stała się przede wszystkim Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Europa stała się modelem i promotorem demokracji oraz praw człowieka i wypracowała własne regionalne mechanizmy w tym zakresie. I tutaj warto zauważyć pewien paradoks. Problemy te powierzono innym strukturom niż Wspólnoty Europejskiej, przede wszystkim Radzie Europy. Oczywiście można uznać argument, że powstała ona wcześniej i to właśnie w niej skupiały się nadzieje federalistów, lecz

1 Ruchy polityczne i społeczne przeciwne integracji i centralizacji skupia TEAM The European Alliance of EU-Critical Movements – <http://www.teameurope.info/>

2 S. Hoffman, *Obstinate or Obsolate? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe*, „Daedalus” 1965, vol.95, nr 3, reprodukowane w: *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Palgrave Macmillan, Basingstroke 2003, s. 165.



wykształcona specjalizacja nie była określona z góry. Jednym słowem, usprawiedliwieniem dla istnienia EWG i pozostałych wspólnot, nie było bynajmniej wzmocnienie praw i swobód obywatelskich, ale ekonomiczna efektywność oraz przekonanie o ich niezbędności dla zapewnienia pokoju. Zatem ich istnienie i rozwój definiowano w kategoriach konieczności i skuteczności, nie zaś uprawomocnienia przez podmiot działań politycznych. Legitymizacja władzy przez demokratyczne wybory, dokonywała się na poziomie narodów, przy jednoczesnym formułowaniu szerszych, międzynarodowych standardów, ale poza Wspólnotami. Zatem nie możemy mówić o naturalnej ich funkcji jaką byłaby realizacja demokracji, ani też twierdzić, że była ona istotnym, konstytutywnym elementem ponadnarodowego systemu, który kształtował się w ramach Wspólnot.

Dzisiaj jednocząca się Europa potrzebuje legitymizacji z kilku względów. Po pierwsze, zrealizowano program integracji gospodarczej zwieńczony wspólną walutą. Z jednej strony dało to ekonomicznym zdobyczom integracji element naturalności, a zatem są one uznawane przez społeczeństwo za dane, co oznacza, że nie są już usprawiedliwieniem dla niczego, w tym istnienia znajdujących się gdzieś w Brukseli ponadnarodowych organów. Z drugiej strony, wprowadzenie „euro” unaocznilo niezwykle mocno istnienie wspólnej Europy i zabrało tak ważny element wspólnoty narodowej jak waluta. Takie działanie trzeba wytłumaczyć, a zatem także legitymizować. Drugi czynnik to poszukiwanie nowych pól integracji, które okazały się różnić dość wyraźnie od sfery gospodarczej. Dobrze przedstawił to J. Pinder<sup>3</sup>, a rozwinął szerzej Stanley Hoffman zaprzeczając zasadniczej jedności czy też kontinuum pomiędzy gospodarczą a polityczną sferą życia społecznego. Integracja negatywna, a więc usuwanie barier, daje szybko widoczne, wymierne efekty. Integracja pozytywna wymaga wysiłku w poszukiwaniu tego, co wspólne, a korzyści odsunięte są w czasie i odczuwane raczej przez całą wspólnotę, a nie poszczególne jednostki. To obywatel X może przekraczać granice bez kontroli i zakładać w innym kraju przedsiębiorstwo – umocnienie pozycji międzynarodowej dotyczy państwa, co więcej, nie jest ona obiektywnie mierzalna, więc może być zakwestionowana w debacie. Tym samym skuteczność nie może być już głównym kryterium usprawiedliwiającym zmianę. Po trzecie wreszcie, zmiany społeczne polegające na ostatecznym zwycięstwie społeczeństwa masowego oraz wzroście znaczenia mediów i ich przekazu powoduje, że nie jest już możliwe proste kontynuowanie projektu elitarnego, jakim była integracja europejska przez pierwsze 30 lat.

Abyśmy mogli mówić o demokracji potrzebny jest demos, czyli zasadniczy podmiot działań politycznych. W greckiej starożytności, gdy kształtowała się polis i jej ustrój, wraz z nim powstał model obywatela, czyli mieszkańca miasta mającego określone prawa, świadomość obowiązków oraz własnej podmiotowości.

---

3 J. Pinder, *Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC*, „The Worlds Today”, vol.24, nr 3.

Ogół obywateli tworzył demos<sup>4</sup>. W czasach nowożytnych miejscem realizacji idei demokracji stało się państwo narodowe. To w jego ramach wykonywano uprawnienia do współdecydowania o losach wspólnoty, przy czym uprawnienie to rozszerzano na kolejne grupy osób, przechodząc od demokracji cenzusowej do wyborów powszechnych, w tym nadania pełni praw kobietom. Ciekawie kształtują się związki pomiędzy narodem obywatelskim<sup>5</sup>, czyli podmiotem demokracji, a narodem konstytuującym państwo w sensie tożsamości. Rozróżnienie na zachodnio – i wschodnioeuropejski model narodu jest dzisiaj powtarzaniem banałem<sup>6</sup>, lecz należy pamiętać, że typy idealne nie występują w rzeczywistości. Nawet w modelu liberalnej Wielkiej Brytanii pełnoprawnym członkiem wspólnoty nie mógł być katolik (papista). Nawet w Polsce, gdzie pojęcie narodu ma charakter przede wszystkim kulturowy, istniały po odzyskaniu niepodległości partie mniejszości narodowych, zatem ich wyborcy należeli do narodu politycznego. Podkreślić jednak należy inny problem – podobnie jak starożytna demokracja bezpośrednia urzeczywistniła się w greckiej polis, a więc w konkretnym historycznym byciu, tak samo nowożytna demokracja przedstawicielska znalazła konkretną płaszczyznę realizacji w państwie narodowym. Nie można jej rozpatrywać w oderwaniu od tego podłoża – jej mechanizmy są dopasowane do kształtującego się razem z nią państwa narodowego, zatem w nim jest demos. Nie należy traktować jako „oczywistej oczywistości” założeń, że, po pierwsze, na poziom inny niż państwo narodowe da się przenieść zaprojektowane dla niego mechanizmy demokracji, po drugie, że takie przeniesienie jest pożądane i przyniesie korzyści. Historia nie zna przypadków jednoczenia się państw demokratycznych o ukształtowanej, silnej tożsamości – przykład Stanów Zjednoczonych trafia tutaj całkowicie w próżnię. Nie wiemy zatem, czy demokrację można przenieść/odtworzyć/multiplikować w strukturach wspólnotowych i naszej Unii Europejskiej.

W pierwszym rzędzie potrzebujemy do tego europejskiego demos, który jednak dzisiaj nie istnieje. Nie istnieje przede wszystkim w wymiarze politycznym. Oczywiście są przejawy upodmiotowienia mieszkańców na poziomie europejskim, przede wszystkim obywatelstwo UE oraz wybory powszechne do PE, lecz w pierwszym przypadku mamy do czynienia z konstrukcją ułomną, tworzącą więź pozorną, w drugim – drugorzędną<sup>7</sup>. Obywatele UE już zostali upodmiotowieni – w ramach państw narodowych. Nie mamy żadnej gwarancji, że można ich upodmiotowić jeszcze raz, na poziomie europejskim. Oczywiście państwo narodowe jest zjawiskiem historycznym, które kiedyś zniknie, lecz tak się składa, że to właśnie w jego ramach dokonana się realizacja praw obywatelskich oraz nowoczesnej demokracji. Oczywiście kolejne ustroje przejmują zdobycze poprzednich i twórczo je przetwa-

4 E. Wipszycka, *Miejsce dorobku antyku w dziedzictwie kulturowym cywilizacji europejskiej*, w: M. Koźmiński (red.), *Cywilizacja europejska. Wykłady i eseje*, Warszawa 2005, s. 16-22.

5 K. Trzciniński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2003, s. 201-218.

6 E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991, 2008

7 T. G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008.

rzają – w końcu biurokrację i policję zawdzięczamy absolutyzmowi oświeconemu – lecz równie wiele instytucji jest odrzucanych. Jednym słowem, demokracja wyrosła na określonym podłożu i niekoniecznie musi dobrze znosić przesadzanie.

Nie ma dzisiaj europejskiego *demos*. Mieszkańcy UE nie czują się podmiotami polityki europejskiej, ale polityki krajowej „przedłużonej” do Brukseli i Strasburga. Dowodzą tego wybory do PE, w których nie startują partie europejskie lecz krajowe, których wyniki są wypadkową polityki krajowej. Europejskie partie polityczne nie istnieją w świadomości wyborców i to niezależnie od funkcjonowania paneuropejskich struktur takich jak Europejska Partia Ludowa czy Międzynarodówka Socjalistyczna. Badacze polityki europejskiej są zgodni, że referendum we Francji dotyczące traktatu konstytucyjnego było wyrazem sprzeciwu wobec polityki Jacques’a Chiraca, w mniejszym stopniu sprzeciwem wobec rozszerzenia UE i groźby utraty miejsc pracy na rzecz „barbarzyńców ze wschodu”<sup>8</sup>, nie zaś oporem wobec rozwiązań zawartych w dokumencie przygotowanym pod przewodnictwem Valéry’ego Giscard d’Estaing’a. Co ważne, niedopuszczalne jest stawianie znaku równości pomiędzy problemami uzyskania przez mieszkańców UE tożsamości europejskiej a powstaniem *demos*. Doświadczenie dowodzi, że ludzie posiadają jednocześnie wiele tożsamości<sup>9</sup>, w tej grupie może znaleźć się także tożsamość europejska. Możemy czuć się członkami wspólnoty cywilizacyjnej – czyli Europejczykami, a obok tego Polakami czy Niemcami, warszawiakami, Wielkopolanami, katolikami czy protestantami, Bawarczykami czy Bretończykami, lecz istnienie płaszczyzny identyfikacji nie jest równoznaczne z istnieniem *demos*. Zatem argument opierający się na wynikach badań dotyczących „czucia się Europejczykami” jest oczywiście ważny, ale nie wystarczający.

Bez wątpienia możemy mówić o szerokiej świadomości znaczenia integracji oraz kompetencji mniej lub bardziej mitycznej Brukseli. Oznacza to m.in. większą racjonalność w promowaniu i obronie swoich interesów przez skierowanie lobbingu do właściwych organów decyzyjnych, świadomość istnienia w innych państwach grup o podobnych lub tożsamyh interesach, za czym może iść koordynacja wysiłków, czy wreszcie świadomość podobnych reguł gry i praw. Oznacza to jednak moim zdaniem urzeczywistnienie na poziomie europejskich *gesellschaft*. To znaczne osiągnięcie, lecz wspólnota *demos* ma naturę *gemeinschaft*.

Dysponujemy oczywiście doświadczeniem istnienia „piętrowych” *demos* – jest to sytuacja spotykana na co dzień w państwach federalnych, zarówno w odmianie europejskiej, jak i – jeszcze mocniej – amerykańskiej. Jednak Europa nie idzie tą drogą i nie ma większych szans, aby na nią weszła. Stąd należy raczej przyznać, że aktualnie nie istnieje *demos* europejski, co oczywiście nie oznacza, że nie może on

8 S. Parzymies, *Francuskie i holenderskie „Nie” dla traktatu konstytucyjnego spóźnionym protestem przeciwko rozszerzeniu Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2005, vol32, nr. 3-4, s. 75-96.

9 T. Risse, *Social Constructivism and European Integration*, w: A. Wiener, T. Diez, (eds.), *European Integration Theory*, Oxford-New York 2005, s. 159-165.

się wyłonić w przyszłości. Jednak naukowa antycypacja tego procesu, czy nawet przedwczesne ogłaszanie jego dokonania się, nosi znamiona spekulacji.

Deficyt demokracji na poziomie unijnym jest wyzwaniem, z którym poradzić sobie można na dwa sposoby. Po pierwsze, próbować go usunąć przez demokratyzowanie struktur, po drugie, uznać – niechętnie lub z radością – że należy zrewidować oczekiwania co do realizacji demokracji na tej właśnie płaszczyźnie. Stanowisko pierwsze jest koncepcyjnie spójne – współgra z demokratycznością państw europejskich – lecz jednocześnie idealistyczne w tym sensie, że zakłada, iż obywatele będą chcieli w tym procesie aktywnie uczestniczyć. Trudno bowiem wyobrazić sobie przeprowadzenie demokratyzacji UE bez nich – jedynym efektem byłyby zapewne jeszcze większa fasada i mówilibyśmy nadal o deficycie demokracji, tylko definiowanym nieco inaczej. Stanowisko drugie jest realistycznie minimalistyczne i grzeszy brakiem odwagi i wizji, bez których przecież w ogóle nie byłoby dzisiaj jednoczącej się Europy.

Przechodząc w rozumowani niejako o stopień niżej można zastanowić się, jakie bardziej szczegółowe modele mamy do dyspozycji. Wydaje mi się, że można mówić o trzech alternatywnych propozycjach, z których każdą możemy semantycznie umocować w bliższej lub dalszej historii naszego kontynentu.

### **1.1. Model absolutystyczno-oświecony**

To rozwiązanie zakłada, iż projekt europejski jest elitarny ze swej natury. Stopień złożoności problemów, które poruszać ma ewentualna konstytucja europejska jest tak duży, iż nie jest możliwe zbudowanie masowej identyfikacji z projektem politycznym. Tożsamość europejska jest tożsamością elit i taką pozostanie. Podstawowym problemem jest zapewnienie efektywności w realizacji poszczególnych polityk europejskich, poszanowanie co bardziej widocznych i efektownych przejawów suwerenności przy jednoczesnej europeizacji kolejnych aspektów życia narodów i państw. Efektywność można osiągnąć przez szanowanie i równoważenie interesów podczas negocjacji oraz bezstronność funkcjonariuszy międzynarodowych. Członków Komisji Europejskiej i jej aparatu można by nazwać w tej wizji sługami Europy. Krajowe elity polityczne i gospodarcze, świadome znaczenia wspólnych wyzwań oraz niezbędności rozwoju konstrukcji europejskiej w globalizującym się świecie powinny zjednoczyć się przeciwko grupom kwestionującym dorobek i dalszy rozwój integracji w imię zarówno interesu wspólnego, jak i interesów narodowych. Społeczeństwa europejskie, przywiązane do narodowych identyfikacji i kultur, nie są i jeszcze długo nie będą gotowe do utworzenia europejskiej wspólnoty politycznej. Deficyt demokracji jest niekoniecznie pożądanym, ale w takich warunkach nie do uniknięcia.

Warto zwrócić uwagę, że ten model może być zrealizowany w sferze instytucjonalnej zarówno w ramach wzmacniania ponadnarodowej i postpolitycznej technokracji, jak i dyrektoriatu największych państw członkowskich, których przywódcy, działając razem podporządkowują swoim poglądom instytucje europejskie.

**Istniejące elementy modelu:** uzgodnienia pomiędzy frakcjami chadecką i socjalistyczną w PE, stojące na straży kompromisu dla integracji i marginalizujące jej przeciwników; sposób wyboru Jose Manuela Barroso na kandydata na Przewodniczącego Komisji na następną kadencję przez liderów europejskich; lekceważenie układu sił w parlamencie, rozwój i poglądy grupy (klasy?) eurokratów; decyzja Nicolasa Sarkozy'ego, że traktat lizboński będzie we Francji aprobowany przez parlament .

**Zalety:** efektywność w krótkim i średnim okresie; uniknięcie rozwiązania pewnych dylematów co do drogi integracji (dychotomia federacja-suwerenność), których dokonanie mogłyby zakwestionować samo istnienie UE; marginalizacja skrajnych populistyczno-nacjonalistycznych grup, polityczny bufor dla wstrząsów zewnętrznych

**Zagrożenia:** pogłębianie się rozbratu pomiędzy elitami a społeczeństwem, niemożliwe do utrzymania w warunkach funkcjonowania mediów masowych i polityki opartej na kreowaniu wizerunku i PR na dłuższą metę; samowola elit europejskich; hipokryzja konstrukcji budowanej dla narodów bez narodów; ewentualna dominacja najsilniejszych państw; zasadnicze problemy ze sformułowaniem wspólnej polityki zagranicznej i tożsamości międzynarodowej.

## 1.2. Model federalno-demokratyczny

Drugi model proponuje spójne i jednocześnie radykalne rozwiązanie problemu deficytu demokratycznego i nawiązuje do powojennych koncepcji federalistycznych. Metoda realizacji demokracji na poziomie europejskim jest zbudowanie państwa federalnego, które czerpiąc z europejskiej tradycji prawnej i politycznej będzie realizowało wartości zachodniej kultury politycznej na nowym, wyższym poziomie. Wyraźnie widać nawiązanie do koncepcji Altiero Spinello, którą zresztą Michael Burgess nazwał „radykalnym federalizmem demokratycznym”<sup>10</sup>. Sześćdziesiąt lat temu była ona konkurencją dla propozycji Jeana Moneta, która zwyciężyła i stała się podstawą konstrukcji wspólnotowej. U progu XXI wieku, wobec coraz większej dysfunkcyjności mechanizmu instytucjonalnego Wspólnot/Unii, zaczęto wracać do koncepcji federalistycznych w duchu twierdzenia, że „już czas” na przewartościowanie i przyznanie się przed sobą, że w ramach Wspólnot realizowanych jest wiele elementów modelu federalnego<sup>11</sup>.

Deficyt demokratyczny jest najmocniej widoczną konsekwencją wyboru nowatorskiej metody Moneta, która jednak w ostatecznych rozrachunkach okazała się

10 M. Burgess, *Federalism w: A. Wiener, T. Diez (eds.), European Integration Theory*, Oxford 2005, s. 32.

11 T. Borzel, T. Risse, *Who is Afraid of an European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System w: Ch. Joegers, Y. Meny, J.H.H. Weiler (eds.), What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fisher*, EUI, San Domenico 2000, s. 52-53; por P. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2000, s. 63-67.

metodą półśrodków. Osiągnięto wiele celów integracji, głównie w sferze ekonomicznej, lecz stawiając problem wspólnoty politycznej osiągnięto kres dotychczasowej konstrukcji. Konieczne jest zatem przejście do etapu tworzenia federacji. Wspomniany krok można wykonać przez stopniową konstytucjonalizację lub skokowe powołanie „skończonej” federacji.

**Istniejące elementy:** ponadnarodowe prawo wspólnotowe, jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wspólna waluta.

**Zalety:** symboliczne ucięcie debaty o braku demokracji, uproszczenie procedur decyzyjnych, odpowiedź na pytanie o ostateczny cel integracji.

**Zagrożenia:** napięcia oraz ewentualne odrzucenie federalizacji, które mogą nawet doprowadzić do rozpadu Wspólnoty; wzmocnienie ruchów populistyczno-nacjonalistycznych budujących pozycję na sprzeciwie wobec „Europy” nadmierna centralizacja.

### 1.3. Model neośredniowieczny

Sporym problemem jest znalezienie dobrego określenia dla trzeciego z modeli. Nazwę zaczerpnięto z propozycji Jana Zielonki, który pisał o Europie jako neośredniowiecznym imperium<sup>12</sup>. Co ciekawe, o istocie przesądza drugi człon – imperium – w sensie jaki odnaleźć możemy np. w określeniu Święte Cesarstwo Rzymskie. Jednak określenie imperium i imperialny ma dzisiaj zupełnie inną konotację i kojarzy się jednoznacznie z kolonializmem i podbojami. W proponowanym modelu Europa nie jest scentralizowana, nie ma precyzyjnie wyznaczonych granic, lecz jest amalgamatem różnych obszarów (państw, regionów), które zachowując maksimum autonomii przyporządkowane są do centrum. Istotą przynależności do takiej Europy jest nie tylko uznawanie w określonym funkcjonalnie zakresie władzy centrum, lecz poczucie przynależności i wspólnego losu. Najważniejszą zasadą regulującą dystrybucję kompetencji jest w tym modelu zasada pomocniczości, zaś podstawą dla jej efektywnego funkcjonowania aktywne społeczeństwo obywatelskie. Demokracja w tym modelu realizowana jest oddolnie, poszczególne obszary imperium zachowują autonomię, a zatem także swoje mechanizmy legitymizacji władzy przez procedury demokratyczne. Poprzez powstrzymanie się od nadmiernej centralizacji usuwamy niebezpieczeństwo powstania silnej władzy pozbawionej kontroli demokratycznej.

Nie da się ukryć, że model neośredniowieczny przypomina nieco zgłaszane od lat siedemdziesiątych, a zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych propozycje Europy wielu prędkości czy koncentrycznych kręgów<sup>13</sup>, a zatem zróżnicowania integracji. Co je różni, to zwrócenie uwagi na współodpowiedzialność wszystkich za budowanie jedności oraz podkreślenie poczucia wspólnoty kulturowej. Jest to bez wątpienia model trudny do zrealizowania, wymaga bowiem nie tyle określonych rozwiązań instytucjonalnych, lecz trwałej aktywności społecznej. Innymi słowy

12 J. Zielonka, *Europa jako imperium*, Warszawa 2007.

13 J. Ruzkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 140-165.



– symbolicznego „odkopania” spod grubej warstwy liczb, dyrektyw i zaleceń zasadniczego celu integracji – tworzenia wspólnoty bezpieczeństwa.

**Istniejące elementy:** klauzule „narodowe”: *opt-out* w sprawie Euro dla Wielkiej Brytanii i Danii, ostatnio gwarancje dla Irlandii przed II referendum; procedura wzmocnionej współpracy; deklaratywnie wyrażana zasada pomocniczości, nieudane zabiegi konstytucjonalizacji.

**Zalety:** zapobieżenie centralizacji, unikanie odgórnego a zatem ekskluzywnego definiowania europejskości, poszanowanie dla tradycji i odrębności lokalnych, zbliżenie Europy do obywateli, poradzenie sobie z deficytem demokratycznym przez lepszą legitymizację różnych poziomach władzy.

**Zagrożenia:** osłabienie ramy prawnej dla jednolitego rynku będącego podstawą integracji, uformowanie się ekskluzywnego „twardego jądra”; stopniowe rozmycie jedności, problemy z formułowaniem wspólnej polityki zagranicznej.

Oczywiście przedstawione wyżej modele mają charakter idealny lecz dobrze zakreślają dostępną Europejczykom przestrzeń rozwiązań. W debacie o deficycie demokracji trzeba jednak przyjąć jeszcze inne ograniczenia, to znaczy urealnić nasze oczekiwania.

Pierwszym krokiem powinna być autorefleksja na temat charakteru projektu europejskiego. Nie da się – zachowując elementarną uczciwość – uciec od konstatacji, że proces integracji został zainicjowany jako projekt elit i takowy pozostał przez kolejne dziesięciolecia. Co więcej, był on projektem w pewnym sensie pobocznym – to znaczy stającym gdzieś z boku poważnych spraw polityki wewnętrznej państw europejskich, które wyznaczały główne linie podziału na scenie politycznej. To, że dzisiaj nie możemy powiedzieć, że francuska lewica jest pro-, a prawica antyeuropejska (lub odwrotnie), to, że podobnie jest w wielu państwach, jest właśnie dowodem i produktem tej poboczności. Długi czas można było uznać ten fakt za zaletę – uczestnictwo w projekcie europejskim nie było zasadniczym przedmiotem sporów wyborczych ani kryterium podziału partyjnego, a więc integracja była odporna na zmiany polityczne. Nie była też zawłaszczana przez którąkolwiek z partii. Można powiedzieć, że traktowano ją jako część polityki zagranicznej, w której ciągłość, konsensus międzypartyjny i dotrzymanie zobowiązań są ważne dla pozycji międzynarodowej państwa. Było to oczywiście możliwe między innymi przez skoncentrowanie się na sferze gospodarczej. Dzisiaj sytuacja jest inna, pro – lub antyunijność przesuwają się do centrum debaty publicznej, stają się nawet niekiedy ważnym kryterium definiowania się partii politycznych. Jednocześnie jest niezmiernie trudno budować masową identyfikację wokół jednoczącej się Europy. Warto wskazać dwie tego przyczyny. O jednej pisał Stanley Hoffman – Europejczycy od wieków „mieli zwyczaj” jednoczyć się wokół pewnych idei, takich jak wolność, naród, klasa itp. i w ten sposób budować swoją tożsamość wokół „być”<sup>14</sup>. Trudno dziś budować identyfikację wokół kwot mlecznych i wspólnej taryfy celnej, a metaforycznie – wokół „mieć”, ponieważ mimo wygodnictwa czasów

14 S. Hoffman, op.cit, s.164-165.

pokoju i prosperity nie lubimy myśleć o sobie głównie jako o konsumentach – chcemy być czymś więcej. Przyczynę druga wskazuje Jose Ortega y Gasset – coraz bardziej masowe społeczeństwo traktuje pewne dobra czy osiągnięcia jako dane, a zatem za coś naturalnego, należnego a priori<sup>15</sup>. Tak samo dzisiaj mieszkańcy UE traktują swobodę podróżowania, możliwość zakładania firm czy brak kontroli na granicach<sup>16</sup>. Są to elementy, które „należą się nam”, co w połączeniu z długim okresem pokoju i dobrobytu powoduje, iż Europa nie jest atrakcyjnym ośrodkiem tożsamości, tak jak nie jest nim zakład dostarczający energię elektryczną, czy sieć hipermarketów. Ułatwiają życie, lecz jednocześnie wciąż są przedmiotem krytyki.

Drugi problem to oczekiwania odnośnie aksjologicznego rdzenia ewentualnej europejskiej tożsamości. Czy powinniśmy oczekiwać określenia, zadekretowania wartości europejskich w jakimkolwiek z produktów legislacji instytucji europejskich? Innymi słowy – czy chcemy dać jakiemukolwiek gremium – Komisji Europejskiej, konferencji międzyrządowej, dowolnie skonstruowanej grupie mędrców, czy sędziom ETS – kompetencje do dekretowania wartości europejskich i tym samym definiowania *ex cathedra* europejskości? Celowo odwołuję się do pojęć prawniczych. Skoro projekt europejski jest konstruowany odgórnie, a głównym jego instrumentem jest ponadnarodowe prawo wspólnotowe, a jednocześnie nie mamy jednego społeczeństwa europejskiego, to wszelkie określanie wartości będzie miało charakter dekretowania. Napotykamy w tym miejscu fundamentalne pytanie o charakter norm prawnych w społeczeństwie. Czy mają być one ostatecznym wyrazem przekonań podzielanych przez obywateli wynikających z długotrwałego rozwoju kultury, a więc, używając języka Monteskiusza, wynikać z ducha narodu? Czy też mają być narzędziem realizacji w danym społeczeństwie określonej wizji, instrumentem rozpowszechniania i narzucania pewnego poglądu i pewnych wartości, wyrazem zjednoczenia dla postępu w duchu *volonte generale* J.J. Rousseau? Nie da się ukryć, że od Europy oczekujemy wprowadzenia pewnych standardów którymi nie możemy sobie sami dać rady. Europa każe nam ograniczać deficyt finansów publicznych i segregować śmieci, a europejskiej standardy wydawania pieniędzy publicznych pozwolą nam ograniczyć korupcję. Członkostwo w UE jest dla nas świadectwem demokratyczności systemu politycznego i istnienia wolnorynkowej gospodarki. Patrząc szerzej i poza region, mamy obecnie do czynienia z osłabieniem więzi i norm społecznych, a wypełnienia powstałej w ten sposób luki oczekujemy od państwa, a od niedawna także od Europy. W tym kontekście jest łatwo przez analogię oczekiwać, że ktoś powinien wartości europejskie wreszcie określić – właśnie zadekretować, co w końcu jest dość logiczne, gdy mówimy o budowaniu tożsamości. Kryje się w tym jednak poważne niebezpieczeństwo.

---

15 Jest to myśl, która mocno wyraził Jose Ortega y Gasset w swoim słynnym dziele *Bunt mas*. (pierwsze wydanie polskie 1995, ostatnio Wyd. Muza 2008)

16 Tłumaczy to również wysokie poparcie dla integracji w nowych krajach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie funkcjonuje inne doświadczenie historyczne – konieczność walki o każdą wartość, zaś bycie członkiem UE, a więc beneficjentem jej osiągnięć, jest wciąż nowym doświadczeniem.



Europa jest zróżnicowana, wartości wyznawane przez Europejczyków też, czy zatem ktoś ma się w przyjętej odgórnie formule europejskości nie zmieścić? Można postawić tezę, że to samo pragnienie ładu i odgórnie narzuconego porządku, które legło u podstaw przyzwolenia na autorytaryzm i totalitaryzm XX wieku, dziś znów skłania do pójsicia na skróty i oddania komuś władzy (i obowiązku) określania wartości europejskich, a potem ich egzekwowania. Nie trzeba chyba podkreślać, jak bardzo jest to niebezpieczne, również dla istnienia samej UE.

## 2. W poszukiwaniu pozytywnej roli państwa narodowego

Debata na temat miejsca i funkcji państwa w stosunkach międzynarodowych toczy się właściwie nieustannie przynajmniej od momentu identyfikacji innych ważnych podmiotów tych stosunków, co dokonało się na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w<sup>17</sup>. Równie ważne było praktyczne zafunkcjonowanie alternatywy dla państwa narodowego, czyli wspólnot europejskich, przy czym alternatywę rozumieć należy nie jako wykreowanie zero-jedynkowego wyboru lecz wskazanie, że istnieje inny, efektywny sposób organizacji życia społecznego i politycznego. Jedność Europy wyszła wtedy ze sfery filozoficznych dociekań i wzniosłych idei a stała się realnością. Tym samym państwo narodowe od stu lat „rządzące” w Europie, znalazło się na scenie nie same. Co więcej, wykreowanie ponadnarodowego segmentu zarządzania dokonało się decyzją suwerennych państw<sup>18</sup>, zatem dokonywane niekiedy na poziomie ontologicznym przeciwstawienie nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości, przynajmniej w aspekcie genetycznym. Jednak sam fakt istnienia alternatywnej dla państwa formy był czynnikiem stymulującym dyskusję.

Wygłaszane od lat sześćdziesiątych prorocstwa o schodzeniu państwa ze sceny, tudzież jego zmiernictwo, szybko okazały się być dokładnie tym – prorocstwami i to dość marnej jakości, skoro się nie sprawdziły. Pewną konsternację bez wątpienia powodował fakt współistnienia w procesie integracji europejskiej elementów ponadnarodowego i międzyrządowego oraz przypisywanie jego trwałości właśnie odnalezieniu równowagi pomiędzy nimi<sup>19</sup>. Taka opinia ma jedną zasadniczą konsekwencję – pełna sprawność europejskiej konstrukcji osiągnana jest nie przez zwycięstwo teoretycznie efektywniejszego schematu ponad narodowego, lecz właściwe przypisanie ról obu elementom, w tym międzyrządowości.

17 Wyrazem tego było tzw. podejście transnarodowe w badaniu stosunków międzynarodowych oraz tzw. teoria współzależności, której założenia sformułowali m.in. Joseph Nye i Robert Keohane, zob. programową publikację tych autorów: *Power and interdependence: World politics in transition*, Boston 1977, obecnie dostępne zmienione wydanie trzecie z roku 2001.

18 Przyznają to nawet zwolennicy radykalnie „nie-międzyrządowych” podejść w objaśnianiu integracji tj. neofunkcjonalizm czy instytucjonalizm socjologiczny.

19 Zob. P. Borkowski *Europejskie doświadczenia a praktyka integracji w Ameryce Łacińskiej*, w: M.F. Gawrycki (red.), *Ameryka Łacińska wobec globalizacji*, Toruń 2006, s. 71-97.

Analiza funkcji państwa narodowego powinna rozpocząć od postawienia hipotez, co do możliwych funkcji międzyrządowości, a następnie ich zweryfikowania w aspekcie zarówno historycznym, jak i systemowym. Na potrzeby niniejszego opracowania sporządzono listę ról, które odgrywać może czynnik międzyrządowy. Nie chce ona być niczym więcej, niż punktem wyjścia do dalszych badań i ewentualnej falsyfikacji postawionych tez. Funkcje zostały uszeregowane od mających konotację zdecydowanie negatywną do niosących coraz szerszy ładunek programu pozytywnego:

- Utrudnianie i wydłużanie procesu decyzyjnego
- Ograniczanie podejmowanych wspólnie decyzji do najmniejszego wspólnego mianownika
- Utrwalanie istniejącego podziału kompetencji pomiędzy poziomem unijnym i narodowym
- Legitymizacja działań politycznych na wszystkich poziomach, w tym unijnym.
- Podkreślanie różnorodności tradycji prawnych, konstytucyjnych, narodowych obecnych w ramach konstrukcji unijnej
- Reprezentacja interesu ogólnego społeczeństwa, zwłaszcza tych grup, które nie są aktywne na poziomie unijnym przez silny lobbying
- Kontrolowanie funkcjonowania instytucji ponadnarodowych
- Generowanie zmiany wobec rutynowości biurokratycznych instytucji ponadnarodowych

Nie ulega wątpliwości, że podjęcie decyzji przez instytucję (organ) międzyrządowy, co wymaga uzgodnienia stanowiska obecnie aż 27 państw członkowskich, jest procesem dłuższym i trudniejszym niż analogiczne działanie organu ponadnarodowego. Nie chodzi przy tym o merytoryczną zawartość, czy też jakość decyzji (o tym mówi kolejny punkt), lecz o sprawność jej podjęcia. Szybkie reagowanie jest szczególnie potrzebne w zakresie polityki zagranicznej, gdzie środowisko zewnętrzne stawia przed Unią wyzwania niespodziewana i nie dające się przewidzieć – wystarczy wspomnieć wojnę rosyjsko-gruzińską 2008 r. czy zamach na World Trade Center. Wczesne lata funkcjonowania WPZiB dostarczają wielu przykładów przedłużających się uzgodnień, które właśnie przez fakt opóźnienia podważały sam sens działań i budowania tożsamości międzynarodowej UE<sup>20</sup>. Budowanie kompromisu, osiągnięcie konsensu nawet przy istniejących i względnie sprawnych ramach procedowania i gotowych scenariuszach jest czasochłonne. Charakteryzuje tradycyjną dyplomację, natomiast UE deklaruje, że prowadzi wspólną politykę a nie prezentuje wynik obrad jakiegoś zgromadzenia przedstawicieli państw. To opóźniające działanie międzyrządowości jest dobrze rozpoznane i nie wymaga chyba szerszego komentarza.

---

20 Na temat pierwszych lat działania WPZiB zob. np. J. Starzyk-Sulejewska, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 191-245.

Międzyrządowy charakter decyzji może też odbijać się na ich treści. Rzeczywistość dyplomatycznego targu powoduje, że wypracowane decyzje często wyrażają najmniejszy wspólny mianownik, zatem zachodzi stosunkowo niewielka identyfikacja interesu wspólnego. Tym samym forma podejmowania decyzji wpływa na ich treść i wydaje się niekompatybilna z istotą integracji, która jest czymś więcej niż tylko prostą współpracą międzyrządową. Tym samym pozostawienie decyzji w kompetencji państw członkowskich zebranych w radzie (Radzie) utrudnia podjęcie tej optymalnej dla całego ugrupowania. Powyższe rozumowanie trzeba zaakceptować – rzeczywiście międzyrządowy charakter procesu decyzyjnego może powodować rozmycie się interesu wspólnego poprzez czysto obronne działanie państw, a wypracowane rozwiązania będą minimalistyczne, zachowawcze lub niewystarczające. Nie można oczywiście twierdzić, że takie sytuacje zachodzą zawsze, lecz przykładów jest aż nadto. Najnowszy dotyczy utrzymania – sprzecznie z literą traktatu lizbońskiego – zasady jedno państwo-jeden komisarz, która to decyzja jest nieracjonalna i oznacza w praktyce zaniechanie starań na rzecz budowy sprawnej Komisji Europejskiej. Każdorazowe negocjacje dotyczące zachowania wymogu jednomyślności, odbywane przy okazji kolejnych reform TUE pokazują zwycięstwo partykularyzmów nad logiką. Kolejne reformy WPR, która była długo dziedziną dominacji decyzyjnej Rady wynikającej z wczesnego okresu powstanie tej polityki, pokazywały najmniejszy wspólny mianownik. W zakresie WPZiB mianownikiem tak małym, że aż niewidocznym była decyzja dotycząca proklamowania niepodległości przez Kosowo<sup>21</sup>. Wreszcie istotnym przykładem pogrzebienia szansy na odważną i racjonalną decyzję był proces przyjmowania dyrektywy usługowej, tzw. dyrektywy Bolkensteina<sup>22</sup>. Pokazuje on także inny fakt – również instytucje w sensie genetycznym i ustrojowym nie reprezentujące państw członkowskich, mogą być miejscem sprowadzania decyzji do najmniejszego wspólnego mianownika. Parlament Europejski stał się w tym przypadku skuteczną platformą promocji interesów narodowych grupy państw. Zatem to negatywna w swej istocie rola, mimo że można ją najczęściej przypisać decyzjom międzyrządowym, nie jest dana im na wyłączność.

W świetle powyższych stwierdzeń musi być rozważana trzecia rola, którą można określić mianem konserwującej. Trudności w podjęciu decyzji powodują zachowawczość uzgodnień. Pozostawienie danego zakresu spraw w kompetencji struktur międzyrządowych utrudnia wprowadzanie zmian, ponieważ stwarza możliwości blokowania nowych rozwiązań. Tym samym rozwój polityki podda-

---

21 Prezydencji słoweńskiej nie udało się doprowadzić do uzgodnienia wspólnego stanowiska w kwestii uznania Kosowa 18 lutego 2008r., czego efektem jest sytuacja, w której większość państw uznała nowy organizm państwowy zaś pięć nie uczyniło tego, co stwarza szczególne wyzwania dla europejskiej jedności, zob. [news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249909.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249909.stm)

22 Szczegółowej analizie problemu dokonuje I. Skórkiewicz, *Wpływ Parlamentu Europejskiego na regulacje dotyczące swobodnego przepływu usług*, Warszawa 2010 (niepublikowana praca magisterska).

nych regulacji ponadnarodowej może być szybszy. Pokazują to wyraźnie przykłady wspólnej polityki handlowej czy polityki udzielania pomocy humanitarnej.

Obecność struktur międzyrządowych jest też unaocznieniem, czy też podkreśleniem szeregu różnic pomiędzy uczestnikami projektu integracyjnego. To na forach międzyrządowych dochodzą do głosu różne style negocjacji, mające często podłoże kulturowe, różnice w tradycjach konstytucyjnych czy szerzej odrębności systemów prawnych. Instytucje ponadnarodowe wypracowują szybko – jak każda biurokracja – własny styl działania, własny język komunikacji. We Wspólnotach Europejskich towarzyszyło temu wykształcenie się autonomicznego systemu prawnego, w którego ramach sformułowano własne definicje, a z czasem własną, nie-narodową tradycję prawną i doktrynę. Tymczasem struktury międzyrządowe, a zatem przedstawiciele państw, nie reprezentują jednego ukształtowanego w mitycznej Brukseli establishmentu, lecz narodowe tradycje kulturowe i prawne. Należy podkreślić, że identyfikacja tych różnic jest istotna – budowanie jedności na ich zaprzeczaniu bądź zamiataniu pod dywan jest polityką krótkowzroczą. Międzyrządowy komponent struktur integracyjnych służy ukazaniu realnych problemów i wyzwań o charakterze wybitnie politycznym. Warto zaznaczyć, że zgodnie z orzeczeniem ETS, wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich tworzą źródło prawa – tzw. prawo pierwotne niepisane<sup>23</sup>. Identyfikacja, co jest w nich wspólne, a co nie, nie jest zatem ćwiczeniem intelektualnym lecz praktycznym problemem prawnym. Dobrą ilustracją pewnego zamieszania jest pojęcie „praw podstawowych” używane w prawie Unii Europejskiej. Ukuto nowy termin zamiast skorzystać ze znanego i od dawna używanego zarówno w prawie krajowym, jak i międzynarodowym określenia prawa człowieka (i obywatela). Racjonalnym tego uzasadnieniem byłaby wątpliwość, czy tradycje konstytucyjne państw członkowskich wystarczająco jednolicie rozumieją właśnie prawa człowieka, które są przecież jedną z podstaw zachodniej tradycji prawnopolitycznej.

Jest truizmem stwierdzenie, że w strukturach międzyrządowych reprezentowane są interesy narodowe państw członkowskich. Jest to jednak tylko punkt wyjścia do dalszych rozważań. Każdy rząd z definicji przedstawia zagregowane interesy wielu grup społecznych (tylko państwa demokratyczne mogą być członkami UE). Z kolei rozbudowany lobbing branżowy i innych grup interesu prowadzony wobec instytucji unijnych pokazuje, że przynajmniej częściowo zrealizowane zostało neofunkcjonalistyczne założenie o przeniesieniu aktywności politycznej najlepiej zorganizowanych aktorów życia społeczno-gospodarczego w stronę nowego centrum decyzyjnego<sup>24</sup>. Zatem na poziomie struktur integracyjnych interesy są reprezentowane niezależnie od rządów, często w postaci transnarodowej. Warto dostrzec tutaj jedną funkcję dla reprezentantów państw – pewne grupy społeczne, których interesy są równie uprawnione, z różnych przyczyn nie rozwijają

23 Zob. Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005.

24 Była to istota integracji wg. Ernsta Haasa, zob. E. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Factors 1950-1957*, Stanford 1968, s. 18.

aktywności w przysłowiowej Brukseli. Powodem mogą być bariery natury organizacyjnej, finansowej czy prawnej. Jeśli jednak traktujemy poważnie stwierdzenie, że demokracja liberalna oznacza poszanowanie praw mniejszości i wypracowanie jak najszerszego kręgu beneficjentów polityki, a rząd reprezentuje całą wspólnotę polityczną, to jego rolą jest właśnie dbałość o uwzględnienie interesów tych mniej słyszalnych grup podczas podejmowania decyzji na poziomie unijnym. Jest to działanie na wskroś polityczne. Reprezentacja interesu narodowego nie oznacza przecież obrony mitycznej jedności celów, zwłaszcza na poziomie unijnym, gdzie ponadnarodowe lobby mają silne wpływy. Rząd reprezentuje całą wspólnotę polityczną, zatem powinien występować w imieniu tych, których głos niekoniecznie się przebija. Jest to rola ważna, acz niełatwa do wypełnienia, jednak nie można powierzyć jej w żadnym wypadku organom kierującym się logiką technokratyczną. Problem powyższy można także uważać za wkład teorii integracji w dyskusję na temat postpolityki.

Wreszcie ostatnia rola czynnika międzyrządowego, również odwołująca się do polityczności *per se*. Instytucje ponad narodowe są efektywnymi wykonawcami wyborów politycznych, sprawnie administrują i rozwijają daną politykę sektorową oraz – jak wszystkie instytucje tego typu – ulegają biurokratyzacji i rutynizacji. Wyraźne oddzielenie administrowania od władzy politycznej na poziomie narodowym nie wzięło się z przypadku, a model służby cywilnej przyjął się w państwach rozwiniętych. Proces integracji w swojej większości jest w praktyce potwierdzaniem i realizacją dokonanych wyborów. Instytucjonalizm historyczny stworzył dwie przekonujące metafory – rozgałęziających się dróg oraz drzewa, którego konary i gałęzie symbolizują kolejne dokonane wybory<sup>25</sup>. W tym świetle te, których dokonano na samym początku determinują nasze aktualne opcje polityczne. Dla instytucjonalistów historycznych był to argument na rzecz stopniowej utraty przez państwa kontroli nad procesem integracji, zwłaszcza że nie sposób stwierdzić, które z wielu decyzji oznaczają dokonanie kluczowego wyboru i określenie kierunku na przyszłość. Jednak warto wskazać na inny aspekt funkcjonowania struktury integracyjnej. Niekiedy wybór okazuje się w długiej perspektywie niewłaściwy, wybrana gałąź martwa i wiodąca do nikąd. Potrzeba wtedy woli politycznej i legitymizacji do dokonania zasadniczej zmiany. Nie chodzi tutaj o odwrócenie trendu i cofnięcie integracji, ale dokonanie lepszego wyboru, co wiąże się z narażeniem interesów tych, którzy byli beneficjentami poprzednio skazanej opcji. Organy technokratyczne są w stanie dostrzec i opisać niezbędne kroki, dokonać diagnozy sytuacji, lecz brak legitymacji utrudnia im faktyczne podjęcie działań. Niezbędny impuls i dynamika zmian nadejść musi od struktur międzyrządowych – tylko państwa są w stanie przełamać rutynę. Mam tu na myśli państwa jako grupę, nie zaś poszczególne z nich, które często też są beneficjentami sytuacji. Nie należy oczekiwać innowacyjności i radykalizmu ze strony biurokracji,

25 Używane m.in., przez Margaret Levi, cytowane w: P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*, „American Political Science Review” 2000, vol.94, nr 2, s. 252.

która może na racjonalnej decyzji stracić lub nawet przestać w znacznym stopniu istnieć. Co więcej, ponadnarodowa instytucja technokratyczna czerpie legitymację ze sprawności i skuteczności działania, co oznacza zadawanie kręgu beneficjentów danej polityki. Istotna zmiana oznacza często znaczne koszty po ich stronie, co skutkuje utratą jedynej właściwie formy uprawomocnienia. Tym samym symbolicznego „przestawienia zwrotnicy” dokonać mogą tylko państwa poprzez struktury międzyrządowe. Nie chodzi tutaj jednak tylko o proste non possumus, czego przykładem może być stanowisko Francji wywołujące kryzys luksemburski, lecz pozytywny program racjonalnej zmiany politycznej.

Powyższy przegląd ról odgrywanych przez segment międzyrządowy struktur integracyjnych nie jest pełny, lecz autor ma nadzieję, że udało mu się wskazać wszystkie kluczowe aspekty i funkcje. Ma być raczej zachętą do dyskusji niż ogłoszeniem odnalezionej prawdy. Jest natomiast jeszcze jeden problem, który zdaniem autora niniejszego opracowania wymaga szczególnej uwagi. Nie dotyczy on teorii, lecz jak najbardziej aktualnej tendencji w przebiegu procesu integracji w Europie.

Polityka polega na dokonywaniu wyborów pomiędzy poszczególnymi interesami społecznymi i gospodarczymi i realizującymi je modelami rozwoju. Najwyraźniej widać to w modelowo dwupartyjnym życiu politycznym USA, lecz jest to rzeczywistość każdego demokratycznego państwa. Wygrana w wyborach określonej partii zawsze oznacza realizację jej programu, czyli zmianę na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej. Zatem decyzja o realizacji np. konkretnego modelu kapitalizmu jest wynikiem kolejnych wyborów politycznych i może być zmieniona w wyniku demokratycznego procesu wyborczego. Na płaszczyźnie Unii Europejskiej sytuacja jest nieco inna. Jest ona organizacją międzynarodową, tym samym podlega określonym regułom współpracy międzypaństwowej, co oznacza konieczność posiadania podstawy prawnej dla każdego działania. Zatem współpracujące ze sobą państwa zapisują językiem prawnomiędzynarodowym uzgodnienia z wielu dziedzin, przede wszystkim gospodarki – w końcu od EWG wszystko się zaczęło. Mamy zatem do czynienia z tendencją do uprawniania, czyli przekładania na normy prawnie wiążące, wyborów politycznych ze sfery społeczno-gospodarczej. Jest to proces analogiczny do tego zachodzącego na płaszczyźnie krajowej, w końcu tak wiele słyszymy o ofensywach ustawodawczych, lecz jest jedna istotna różnica. Tam wygrane wybory oznaczają legitymizację do zmiany i większość parlamentarną konieczną do jej ustawowego przeprowadzenia. Jeśli jednak rozwiązania społeczne i gospodarcze zapisane są językiem prawa międzynarodowego, a zwłaszcza prawa wspólnotowego, rzeczywistość wygląda zupełnie inaczej. Dokonanie zmiany zależy od zgody partnerów i/lub roli struktur ponadnarodowych, które reprezentują bezwładność biurokracji. Wspomniana tendencja jest widoczna w ramach Unii coraz wyraźniej. Świadczą o tym np., nadanie mocy prawnej Karcie Praw Podstawowych, która nie jest w żadnym razie apolityczna lecz lansuje pewien model społeczny; niektóre dyrektywy, dotyczące np. prawa pracy oraz horyzontalnych norm przeciw dyskryminacji. Oznacza to konserwację dokonanego



wyboru, modelu, który przeważał w określonym momencie historycznym. Zachowanie zatem politycznej przekładni, silnego czynnika międzyrządowego, który będzie mógł faktycznie zmienić raz dokonany wybór, wydaje się kluczowe. Nie chodzi przy tym o treść konkretnych rozwiązań, ani czy przyjęty we wspomnianych dokumentach model lewicowy jest słuszny i pożądanym czy też nie, nie można jednak dopuścić, aby stał się nieodwołalny.

Na koniec warto zastanowić się, czy aktualna debata o przyszłości integracji w pewnych przynajmniej wątkach współgra z przedstawionymi wyżej uwagami. Wydaje się, że możemy wskazać kilka interesujących je trendów, widocznych w ostatnich latach. Po pierwsze, niemal zupełnie nieobecny jest w jej ramach problem *finalité politique*. Na początku wieku zajmował w niej poczesne miejsce, zwłaszcza po słynnym wystąpieniu Joschki Fischera na Uniwersytecie Humbolta w Berlinie. Zastanawiano się, czy pora przyznać, że budujemy w praktyce jakąś formę federacji, czy też *finalité* będzie zdefiniowana w inny sposób. Dzisiaj o celu integracji w zasadzie nie mówi się nic, a federacja czy federalizm stały się „the F-word” czyli tym słowem na „F” – niestety język polski nie oddaje w pełni charakteru tego określenia<sup>26</sup>. To niemal pieczołowite pomijanie kwestii ostatecznej formy europejskiej jedności ma związek z kolejnym przekonaniem – integracja realizuje się jako proces, ponieważ dokonywanie wyborów politycznych – mimo różnych prorocत्व – nigdy się nie kończy. Ulegamy niekiedy mirażowi osiągnięcia celu, lecz istota polityki jest konieczność definiowania interesów i celu wciąż od nowa. Tutaj właśnie na forum europejskim – w świecie nazywanym często postpolitycznym – jest miejsce dla tego, co międzyrządowe. Wspólne wykonywanie suwerenności, jakiego doświadczamy w UE, nie zwalnia od konieczności dokonywania wyborów.

Trzeci problem, który warto podnieść, mimo że, a może właśnie dlatego że nie zajmuje w debacie miejsca należnego, to pomocniczość. Wydaje się, że wyjściem z dylematu centralizacja i efektywność – różnicowanie i niska sprawność jest praktyczne wcielenie w życie zasady pomocniczości. Mimo wpisania jej wiele lat temu do prawa wspólnotowego – dziś prawa UE – ma ona bardzo ograniczony charakter. Kolejne orzeczenia ETS sprawiły, że właściwie nie funkcjonuje jako test mający wskazać najbliższą obywatelowi strukturę podejmującą decyzje. Bez operacjonalizacji i urealnienia pomocniczości skazani będziemy na nawracające z coraz większą siłą napięcia pomiędzy tendencją do unifikacji a odrębnościami narodowymi i lokalnymi, które mogą zagrozić całemu procesowi integracji.

Centralizacja jest zdaniem autora niniejszego opracowaniem rozwiązaniem niepożądanym, jednak należy ją traktować jako przejaw, a nie istotę problemu. A ten ma charakter głębszy – aktualizuje się groźbą realizacji założeń państwa jakobińskiego, w którym pomiędzy obywatelem a machiną rządzącą nie ma żadnych tradycyjnych *corpuses intermedias*. Być może idea ta próbuje się wcielić w Unię, wydającą coraz bardziej szczegółowe uregulowania prawne opisujące lewicowy wybór

26 Zob. szerzej: Słowo na „F” – miejsce federalizmu w debacie o przyszłości Unii Europejskiej, w: W. Gizicki (red.), *Polityczne dylematy Europy*, Toruń 2009, s. 11-28.

polityczny. Może jednak Unia jako nowy poziom regulacji osłabia zapędy niektórych państw. David Mitrany pisząc o EWG twierdził, że powtarza ona w szerszej skali grzechy państwa narodowego i nacjonalizmu. W tym świetle nie jest wolna od pokusy jakobińskości. Trudno wyobrazić sobie coś bardziej napawającego lękiem o przyszłość Europy, niż próby zadekretowania na poziomie unijnym, co to znaczy być europejczykiem i kto może zgodnie z prawem takowym się mienić.

### 3. W poszukiwaniu sensu – problem aksjologii UE

Problem identyfikacji aksjologicznej bazy dla Unii Europejskiej jest niezwykle złożony i w tym miejscu można tylko wskazać podstawowe problemy. Zasadniczo mamy do czynienia z dwoma podstawowymi, szeroko zakreślonymi stanowiskami. Pierwsze traktuje UE jako nowe instytucjonalne naczynie dla cywilizacji europejskiej, zatem poszukuje jej podstaw aksjologicznym w wielowiekowym dorobku cywilizacyjnym. Tym samym właściwą metodą identyfikacji wartości UE jest wskazanie tych elementów tradycji grecko-rzymskiej oraz chrześcijańskiej, których rozwijania i realizacji podejmuje się Unia. Zyskuje ona w ten sposób zakorzenienie w wartościach cywilizacyjnych, które symbolicznie reprezentuje triada filozofia grecka-prawo rzymskie-etyka chrześcijańska, ale jednocześnie staje się polem dla debaty o współczesnym rozumieniu i znaczeniu tych wartości, które są, z jednej strony, kontestowane, z drugiej – trudno jest uzgodnić na płaszczyźnie europejskiej ich konkretne znaczenie.

Drugie stanowisko wskazuje, że UE powinna poszukiwać dla siebie bazy w wartościach kultury politycznej, nie zaś sięgać głębiej do podstaw cywilizacji. Tym samym identyfikować należy meta-wartości, to znaczy reguły postępowania (w tym działania politycznego) w grupie, której członkowie wyznają różne systemy aksjologiczne. Takie wartości jak pluralizm, tolerancja, niedyskryminacja, poszanowanie praw mniejszości, konsensus jako samodzielna wartość do której warto dążyć – to wszystko stanowi bazę proceduralną, którą realizować powinna UE. Łączy ona 500 mln ludzi wyznających różne religie, kultywujących różne tradycje, którzy mają napotkać takie same dla wszystkich warunki realizowania swojej wizji osobistego rozwoju i szczęścia<sup>27</sup>.

Tym samym być może właściwym wzorcem dla europejskiej aksjologii polityki może być tzw. religia obywatelska obecna w Stanach Zjednoczonych. Zdaniem autora niniejszego opracowania analogie, bez wątpienia dopuszczalne i interesujące poznawczo, są jednak powierzchowne i nieco mylące. W USA mamy do czynienia ze współistnieniem szeregu „gorących” tożsamości, które dzięki spajającej naród religii obywatelskiej funkcjonują w jednym państwie. W Europie klimat

27 Zob. prezentację tych dwóch stanowisk w opracowaniach autorstwa Konstantego A. Wojtaszczyka i Stanisława Parzymiesa zamieszczonych w: S. Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 15-38.



intelektualny kwestionuje raczej sensowność jakiegokolwiek „gorącej” tożsamości opartej na nie-oświeceniowych, nie-liberalnych podstawach, czy chodzi o religię, czy o narodowość jako potencjalne jej źródła. Tym samym ideałem wydaje się nie mnogość silnych propozycji aksjologicznych, lecz ogólna letniość, na której tle błyszczą postawy uważane za ekstremistyczne, i skupienie na indywidualnych szansach rozwoju.

Wybór pomiędzy wskazanymi wyżej stanowiskami nie jest niezbędny jeśli uznamy, że UE nie powinna być naczyniem dla cywilizacji, gdyż odzwierciedla aktualną, a więc przygodną formę instytucjonalną, zatem jej aksjologia z konieczności powinna mieć charakter zespołu wartości proceduralnych. Tym samym należałoby mówić osobno o wartościach europejskich umocowanych w cywilizacji czerpiącej ze źródeł sięgających starożytności oraz wartościach Unii realizowanych w działaniach jej organów i instytucji w zakresie jej – ograniczonej przecież – kompetencji. Powstaje jednak wtedy płaszczyzna nie tyle sprzeczności, co istotnego napięcia – równorzędność systemów aksjologicznych promowana przez Unię oznacza, że ten będący jednym z kluczowych składników naszej cywilizacji jest jednym z wielu, co więcej, w progresywnej logice współczesności jest uznawany za tradycyjnie dominujący i opresyjny, tym samym powinien być osłabiany i kwestionowany w imię zachowania równowagi i bezstronności. Zatem nie powinna dziwić promocja innych propozycji, odrzucających na przykład etykę chrześcijańską czy grecki racjonalizm. Problem jedna wydaje się mieć znacznie głębszy charakter – nawet programowo skupiająca się wyłącznie na poziomie meta-, bezstronna instytucja jest po prostu mitem. Każda biurokracja jest wyrazicielem jakiegoś stanowiska aksjologicznego, co więcej, pamiętajmy że brak określonego stanowiska wobec innych „mocnych” identyfikacji jest stanowiskiem. Nie zajmowanie go np. w kwestii aborcji (niech każdy sam decyduje w sumieniu) jest dla obrońców życia jednoznaczną opinią za jej dopuszczeniem, a nie wyrazem bezstronności. Nie odnoszenie się do praw zwierząt i dobrostanu roślin, np. bo jest to kwestia drugorzędna wobec problemów socjalnych, dla ideologii ekologizmu to równie jednoznaczne opowiedzenie się za utrwaleniem obecnego, opresyjnego stanu. Nie ma zatem zmiany aksjologicznie neutralnej, a każda instytucja czy biurokracja promuje w sposób mniej lub bardziej otwarty, określone wartości, choćby przez zaniechanie.

Mit bezstronności oznacza także, że określone status quo, z natury rzeczy konserwatywne i tradycyjne, nie jest bronione, przeciwnie – promowane są postawy progresywne, w dzisiejszej Europie akurat lewicowe politycznie, a relatywistyczne i postmodernistyczne epistemologicznie. Oczywiście wskazana treść mieści się w ramach wspomnianej wcześniej przygodności lecz nie jest w żadnym razie obojętna wobec postaw etyczno-politycznych mających podstawę w aksjologii.

Być może ta sytuacja – napięcie pomiędzy cywilizacyjną, kulturową bazą, a meta systemem promowanym przez najważniejszą strukturę polityczną – jest źródłem problemów na linii współczesna Europa – Kościół katolicki, który jest często kla-

syfikowany do obozu ekstremistów, chociaż z natury rzeczy jawić powinien się raczej obrońca fundamentów.

Gdy przyglądamy się dominującym w Europie założeniom poznawczym, możemy stwierdzić, że dominuje poststrukturalizm. Na gruncie teorii nauk społecznych uznaje się, że nie sposób jest stworzyć jednej, wielkiej teorii objaśniającej duży fragment rzeczywistości społecznej, a najbardziej skuteczne badawczo jest używanie wielu równorzędnych ujęć cząstkowych, aby w ten sposób uzyskać maksymalnie kompletny i obiektywny ogłąd. Teoretyczny i metodologiczny synkretyzm i pluralizm są najczęściej spotykane. Gdy przeniesiemy się na pogranicze filozofii i życia politycznego, to widzimy, że dominuje ujęcie relatywistyczne. W jego ramach prawda obiektywna nie istnieje lub jest niepoznawalna. Zatem istnieje wiele równorzędnych, tj. równie uprawnionych systemów wartości. Każdy ma prawo głosić i realizować swoją subiektywną prawdę, pod warunkiem szanowania autonomii innych podmiotów. W takim otoczeniu byt polityczny – państwo czy Unia Europejska – powinno zachować programową neutralność. Na tym tle Kościół katolicki, który uparcie twierdzi, że istnieje prawda obiektywna, że możemy ją poznawać i – co więcej – on sam posiada ku temu wystarczające środki, jest ewidentnie ekstremistą. Kwestionuje nie tylko konkretne elementy światopoglądu(ów), ale sens całej konstrukcji utrzymując, że on nie będzie brał udziału w wyścigu czy targowisku wizji świata i wartości, bo jego własna jest po prostu prawdziwa. Można chyba zatem zaryzykować tezę, że przyczyna niezgody na uwzględnianie głosu Rzymu, odmawianie mu legitymizacji do udziału w dyskusji itp., nie jest wynikiem określonej treści lub tego czy innego elementu głoszonej nauki moralnej, konkretnego stanowiska w kontrowersyjnych debatach społecznych (aborcja, eutanazja, związki jednopłciowe, rozumienie rodziny itp.), lecz reakcją na ekstremistyczną epistemologię. Przez nią bowiem głos Kościoła katolickiego nie może być po prostu traktowany jako jedna z wielu akceptowalnych postaw. Mam wrażenie, że nikt by nie oburzał się na stanowisko np. w kwestii homoseksualizmu, gdyby Rzym poszedł w ślady wyznań protestanckich i uznał, że reprezentuje po prostu propozycje do dyskusji, że nie wyraża – w określonej formie – prawdy obiektywnej. Być może w sensie czysto utylitarnym takie uznanie oznaczałoby, że prezentowane przez Watykan stanowisko miałoby wtedy większy wpływ w ramach procedur wreszcie uznanej demokracji konsensualnej.

Pewnej analogii dostarczają nam Stany Zjednoczone. Radykalne kościoły protestanckie prezentują tam we wspomnianych, kontrowersyjnych sprawach (aborcja, homoseksualizm) stanowisko o wiele ostrzejsze niż Kościół katolicki, lecz są po prostu jedna z wielu propozycji i głosów w radykalnie świeckim państwie. Tym samym nie są one „problemem” lecz elementem krajobrazu, z którego nie bardzo można być dumnym, lecz nie oznacza to jego delegitymizacji.

Jest faktem, że UE, deklarując skupienie na wartościach proceduralnych, w praktyce używając miękkich instrumentów forsuje określone stanowisko aksjologiczne. Wraz z rozwojem politycznego wymiaru integracji staje się to coraz bardziej widoczne. Tym samym problem aksjologii będzie narastać, a wobec

wspomnianego już faktu, że bezstronność jest mitem, rysują się dwa sposoby rozładowania napięcia. Pierwszy to pragmatyczne wycofanie się UE z tych zakresów aktywności, w których problem powstaje, Drugi przyznanie się do realizowania określonej wizji, uzasadnienie jej i stawieni czoła tym grupom społecznym, które prezentują inny zestaw wartości. Oczywiście w drugim przypadku ostatecznie zrywamy z wizją szerokiego konsensusu dla integracji, który wciąż jest swego rodzaju fasadą, za którą kłębią się interesy grupowe.

## Podsumowanie

W Europie zatem cały czas o coś chodzi i myślenie w kategoriach „ukończonego biegu” jest błędem. Zasadnicze dylematy polityczne naszego kontynentu pozostają nierozwiązane – chcemy demokracji w konstrukcji, w której jest ona ciałem obcym, poszukujemy równowagi między jej elementami ponadnarodowym i międzyrządowym instynktownie wierząc, że państwo narodowe jednak na coś się przydaje, zastanawiamy się, o co właściwie chodzi z tymi wartościami europejskimi. Wszystko to oznacza, że proces integracyjny jest żywotny i dotyka coraz ważniejszych dla naszej tożsamości sfer naszego życia. Tym samym fakt, że budzi on kontrowersje i sprzeciw to świadectwo dojrzałości politycznych struktur Europy. Dojrzałość oznacza zerwanie z infantylnym przekonaniem, że wszyscy nas kochają i akceptację faktu, że interesy innych grup mogą się wykluczać z naszymi. Tym samym trzeba dokonywać wyborów i ponosić ich konsekwencje. Unia zatem wychodzi z okresu dziecięcego (od Maastricht upłynęło akurat 18 lat) i określa jakie i czyje wartości i interesy reprezentuje. Staje się także istotnym ośrodkiem władzy, nie tylko przez redystrybucję i alokację zasobów, ale także przez kształtowanie dyskursu i nadawanie ram dla segmentów życia społecznego. Ze wskazanych trzech problemów największy potencjał generowania napięć ma zatem problem aksjologii.

Konstruowanie rzeczywistości społecznej przez nadawanie nazw określonym zjawiskom i przypisywanie funkcji społecznym – choćby to była funkcja mającego porwać dzieci Cygana – mimo konotacji do Genesis, jest wyrazem walki politycznej. Toczy się ona dzisiaj także na poziomie europejskim, tudzież unijnym. Co ważne, bardzo prawdopodobne jest występowanie napięć w sytuacji, gdy kto inny decydować będzie o definiowaniu głównego nurtu politycznego w państwie członkowskim, a kto inny na poziomie UE. Kolejne napięcie wynikać będzie z prób określenia relacji pomiędzy wartościami cywilizacji europejskiej, które są zdefiniowane w sposób mniej lub bardziej doskonały, a konstruowanymi wartościami unijnymi. To drugie można usunąć na dwa sposoby: odmawiając terminowi wartości UE jakiegokolwiek sensu lub też uznając, że to co uznawaliśmy do tej pory za serce naszej cywilizacji to konstrukt – wyraz przemocy strukturalnej dominującej grupy społecznej, w której istotną rolę odegrał Kościół, klasy panujące i mężczyźni, którego odrzucenie przybliży nas do świata szczęśliwej i równoprawnej

samorealizacji. Wybór taki stoi zarówno przed społeczeństwami, jak i elitami unijnymi. Oczekiwanie na jego dokonanie może być ekscytujące, zwłaszcza jeśli wspomniane dwa grona wybiorą co innego.

## Summary

Europe is still on the road – Lisbon Treaty just marked a short interlude as far as the institutions are concerned, but dilemmas touching the core of integration project are still open and valid, and the Europeans did not come with any solution. We still look for democracy in an institution formed without any democratic base. We are still not able to define a positive role for nation state in uniting Europe – we all subconsciously know, that decreeing it an archaic and spent form of social life is just a form of dodging crucial problem. We opened a Pandora's box and we are trying to define in practice and policies the European values.

This work analyzes these three dilemmas stressing the importance of the third one. Discussion on axiology marks an important point in integration process – Europe has matured and has to accept that she is not loved by all her people and her decisions, turns and choices will be praised and accepted by some groups and political forces, but heavily criticized by the other. Choosing is not neutral and impartiality is not an open option when European institutions influence lives of almost 500 million citizens.

# INTEGRACJA POLITYCZNA – EUROPEJSKIE DYLEMATY

Wojciech Gizicki\*

## Wprowadzenie

Integracja europejska obejmuje swym zasięgiem wiele różnych pod względem wielkości, znaczenia i zasobności polityczno-gospodarczej państw w Europie. Dotychczasowe doświadczenia będące udziałem Unii Europejskiej wskazują, iż każdorazowe ich poszerzenie pociągało za sobą konieczność pogłębienia i/lub zreformowania współpracy. Poszerzenie o nowe państwa niosło również wzmocnienie i zabezpieczenie Wspólnot i UE. Każdy z tych podmiotów stawał się silniejszy, nie tylko terytorialnie. Do członkostwa wciąż aspirują nowe państwa. Unia będzie się więc nadal zmagać z koniecznością reform w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Dotyczyć to będzie jednocześnie konieczności zapewnienia wewnętrznej spójności zarówno UE, jak i Europy jako kontynentu<sup>1</sup>.

W niniejszym artykule przyjrzymy się kilku problemom, związanym z dotychczasowymi i przyszłymi procesami integracji politycznej w Europie, zwłaszcza w ramach UE. Traktujemy ją jako udany i bezalternatywny proces jednoczenia Europy, jakkolwiek jednak nie pozbawiony istotnych trudności. Choć występują one od samego początku procesu integracji, to wydaje się, iż w ostatnim czasie, również po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, część problemów wyraźnie uniemożliwia zdynamizowanie politycznej współpracy. W związku z powyższym skupimy się głównie na wskazaniu kilku problemów i wyzwań, które stanowią przeszkodę w instytucjonalnej i praktycznej współpracy politycznej. Nie jest naszą rolą kwestionowanie dorobku integracyjnego UE. Pragniemy jedynie przyjrzeć się deklarowanym i faktycznym działaniom w ramach pozagospodarczych płaszczyzn współpracy europejskiej.

## 1. Czy UE radzi sobie z kryzysami politycznymi?

W analizowaniu procesów integracyjnych powszechnym stało się wskazywanie na kilka poważnych kryzysów, które blokowały wiele inicjatyw na forum wspólnotowym. Przywołuje się wówczas przede wszystkim fakt załamania się w 1954 r. koncepcji Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej,

---

\* Doktor, adiunkt w Instytucie Politologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

1 Zob. W. Gizicki, (ed.), *European Union – present and future*, Lublin 2009.

które spowodowały osłabienie prac nad efektywnym kształtowaniem bezpieczeństwa w Europie. Równie ważne (a być może nawet bardziej istotne), konsekwencje przyniósł kryzys wspólnotowy z 1965 roku. Związany był on z dążeniami Charles de Gaulle ku wyraźnej ochronie interesów narodowych Francji, zwłaszcza w kwestii polityki rolnej, oraz w postawie antybrytyjskiej i antyamerykańskiej.

W najnowszej historii UE wyraźny problem polityczny związany był z procesem ratyfikacyjnym Konstytucji dla Europy, a następnie Traktatu z Lizbony. Przyjęcie aktu o charakterze konstytucyjnym jest zbyt dużym krokiem dla państw narodowych. Stąd też po fasku referendum we Francji i Holandii oczywiste stało się, że należy koncentrować wysiłki na rzecz przyjęcia nowego traktatu, który umożliwiłoby funkcjonowanie UE w nowej „pokonstytucyjnej” rzeczywistości. Reforma instytucji europejskich była niezbędna. Unia musiała dostosować się do wyzwań XXI w. oraz nauczyć się działania w gronie 27 państw członkowskich, z uwzględnieniem ewentualności kolejnych reform pogłębiających, bądź poszerzających integrację.

Koniec 2010 r. uświadomił poważne problemy, z jakimi będą zmagać się państwa Afryki Północnej. Zamieszki związane z oczekiwaniem na zmiany społeczno-polityczne w Egipcie, Tunezji, Algierii i Libii pokazały, że UE stoi przed kolejnym, poważnym wyzwaniem. Dotyczy ono umiejętnego reagowania na potencjalne skutki przemian w krajach Maghrebu. Związane jest to z bezpośrednim sąsiedztwem i wzrastającą falą migracji ludności z tych państw na południowe obszary Europy. UE, poza zajęciem oficjalnego stanowiska, nie ma wielu instrumentów by móc zareagować na ów kryzys. Cały ciężar reakcji spoczął właściwie na południowych państwach Unii. Pokazuje to dobitnie, że kryzysy tego typu w dużej mierze przekraczają realne możliwości zareagowania przez UE jako całości.

UE w dalszym ciągu przeżywa trudności, również polityczne, związane ze światowym kryzysem gospodarczym. Spowodował on znaczne problemy w wielu państwach członkowskich Unii. Konsekwencją tego stała się konieczność systemowego zareagowania na pogarszającą się sytuację m.in. Irlandii i Grecji. W ciągu ostatnich trzech lat UE próbowała efektywnie minimalizować skutki kryzysu z jednoczesnym działaniem na rzecz stabilizacji sytuacji politycznej i gospodarczej w Europie<sup>2</sup>. Przykładem tego typu działań są m.in. plan naprawy gospodarczej, wzmocnienie dyscypliny budżetowej, bądź pakiet dla konkurencyjności.

Zaprezentowane, wybrane przykłady kryzysów politycznych w procesie integracyjnym wyraźnie wskazują, że dochodzenie do pomyślnego ich zakończenia wymaga wielkiego, wspólnego wysiłku zarówno samej UE, jak i poszczególnych państw członkowskich. Działania te nie zawsze były jednomyślne i całkowicie udane. Niemniej jednak wydaje się, że każdorazowo przynosiły nowe doświadczenia, często wzmacniające integrację Europy.

---

2 Zob. J. Osiński, (red.), Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego, Warszawa 2009.

## 2. Czy istnieją wspólne wartości europejskie?

Początek integracji europejskiej był związany nie tylko z koniecznością odbudowy politycznych i gospodarczych struktur po katastrofie II wojny światowej. Równie ważne, a raczej najważniejsze, miało być moralne odbudowanie w duchu solidarności, wzajemnej identyfikacji i akceptacji. Punktem wyjścia do tego dzieła było dla Ojców – Założycieli historyczne grecko-rzymskie dziedzictwo, fundament ducha, wartości chrześcijańskie. Wszystko to wpływało w zasadniczy sposób na tożsamość europejską i świadczyło przez wieki o pozycji Europy w świecie. Europa była kontynentem wspólnych wartości<sup>3</sup>. Współcześnie zaś wydaje się, iż zaniedbanie a czasami wręcz odejście od wspólnych wartości rodzi coraz nowe problemy. Trudno uznać za zasadne pozostawianie decyzji w wielu kluczowych sprawach samym Europejczykom, ich subiektywnym przekonaniom i odczuciom. Jednym z celów integracji jest przecież spowodowanie by powstało tzw. społeczeństwo europejskie. Czy wystarczy do tego instytucjonalne działanie związane z automatycznym uzyskiwaniem obywatelstwa europejskiego? Jak budować wspólną tożsamość i wzajemne zrozumienie dorobku, historii przez społeczeństwa państwowe, które niewiele wiedzą o sobie? Czy sukcesy w obszarze integracji gospodarczej, w mniejszym stopniu politycznej, nie przysłoniły problemu w zakresie tożsamości europejskiej?

Trudno oczekiwać by nastąpiła unifikacja wartości na poziomie całej Europy. Nie o to przecież chodzi. Jednak warte wydaje się efektywne działanie na rzecz realizacji koncepcji „jedność w różnorodności”. Poszanowanie wzajemnych różnic kulturowych, religijnych, etnicznych itp. wymaga z pewnością podjęcia wysiłku związanego z pielęgnowaniem sprawdzonych i przez wieki ugruntowanych zasad<sup>4</sup>. Nie wydaje się, by całkowita relatywizacja wartości sprzyjała porozumieniu. Europa, w tym UE, wykazuje jednocześnie daleką niekonsekwencję w podejmowanych działaniach. Z jednej strony przychyła się do otwartości, wolności, liberalizacji zasad i poglądów. Z drugiej zaś, podejmuje działania na rzecz ograniczania wielu swobód i zasad związanych z wyznawaną religią lub światopoglądem. W wielu wypadkach prowadzi to do konfliktu społecznego, zarówno na poziomie narodowym, jak i ogólnoeuropejskim. W kilku sytuacjach przyjęło to wręcz karykaturalną postać! Przykładem tego jest m. in. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z listopada 2009 r. w sprawie obecności krzyża we włoskich szkołach. Trybunał stwierdził, że krzyż narusza prawa rodziców dotyczące wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem oraz godzi w wolność religijną. Włochy odwołały się od tego wyroku i prawdopodobnie zostanie ono uwzględnione. Jest

3 Zob. A. Fimister, Robert Schuman: neo scholastic humanism and the re-unification of Europe, Brussels, Oxford 2008, B. McSweeney, (ed.), Moral issues in international affairs: problems of European integration, Basingstoke 1998.

4 Zob. D. Pietrzyk-Reeves, Tożsamość Starego Kontynentu i przyszłość projektu europejskiego, Warszawa 2007.



wielce prawdopodobne, że Trybunał orzeknie, iż wyekspozowanie krzyża nie ingeruje w światopogląd i nie narzuca chrześcijaństwa. Jakkolwiek jednak orzeknie Trybunał, wyrok z pewnością będzie próbą dostosowania rzeczywistość do konkretnej sytuacji. W instytucjach UE jest czasem podobnie.

Problem wspólnych wartości europejskich nie jest łatwy do efektywnego podejmowania. Jakkolwiek jednak należy podkreślić, że UE próbuje w tym zakresie uregulować te kwestie w sposób traktatowy. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej wyraźnie wskazuje wartości na jakich opiera się UE. Dotyczą one poszanowania:

- godności osoby ludzkiej,
- wolności,
- demokracji,
- równości,
- państwa prawnego,
- praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

Podkreśla się również, iż są to wartości wspólne i oparte na *pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn*<sup>5</sup>.

Podejmowane uregulowania nie wydają się jednak korespondować z ogólną, praktyczną tendencją, obecną w europejskiej przestrzeni polityczno-społecznej. Dotyczy to prezentowanego wyżej rozmycia się idei z praktyką, wyrażoną zwłaszcza przez swoisty zanik myślenia i działania w kierunku promowania uniwersalnych praw i wartości, jednoznacznie identyfikowanych w przestrzeni europejskiej i poszczególnych państw, w tym członków UE<sup>6</sup>.

Jak zatem wypada zmaganie się Europy ze wspólnymi wartościami? Czy są one w ogóle potrzebne w konstrukcji europejskiej, związanej z politycznym wymiarem integracji? Europa jest bytem pluralistycznym, gdzie występuje bez wątpienia szybki rozwój cywilizacyjny. Nie wydaje się jednak, by wystarczyło to do efektywnego i długofalowego procesu budowania tożsamości europejskiej opartego o sukces i dobrobyt, rozumiany w sposób ekonomiczny. Podmiotem wszelkich starań zawsze pozostaje człowiek. Stąd jego dobro, następnie społeczeństwa i państwa wymaga, by podejmować działania na rzecz poszukiwania i budowania tożsamości, również na poziomie europejskim.

5 Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Za: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF>. 20 grudnia 2010.

6 M. Gierycz, Rola polskich posłów do parlamentu Europejskiego VI kadencji w kształtowaniu jego polityki w obszarze aksjologii praw człowieka, Warszawa 2010, s. 5-12; L. Halman, R. Luijckx, M. van Zundert, Atlas of European Values, 2009.



### 3. Czy UE jest wspólnotą polityczną?

Dorobek ostatnich sześćdziesięciu lat w Europie jest niebagatelny. W większości państw UE oraz w kilku pozostających poza nią rozliczenia finansowe dokonywane są we wspólnej walucie euro. Granice między państwami, zwłaszcza w ramach strefy Schengen, ulegają istotnemu zatarciu. Przykłady te pokazują, że integracja europejska osiąga znaczące sukcesy.

Jednak Unia nie potrafi i nie może, jak dotąd, rozwinąć szerszej współpracy politycznej. Integracja polityczna pozostaje daleko w tyle za sukcesami na froncie gospodarczym, gdzie UE jest poważnym graczem międzynarodowym<sup>7</sup>. W zasadzie trudno obronić tezę, że UE istnieje jako realna i efektywna wspólnota polityczna. Od samego początku integracji, współpraca na gruncie politycznym przynosi wiele porażek, a przynajmniej znacznych kłopotów. Dlaczego tak się dzieje? Co powoduje, że procesy integracyjne nie mogą zintensyfikować się w tym obszarze? By wskazać na piętrzące się problemy wybraliśmy do analizy trzy wymiary wyzwania na gruncie politycznym. Wszystkie wymagają wyraźnego doprecyzowania, zarówno na poziomie instytucjonalnym, jak i praktycznym.

#### 3. 1. Przywództwo w UE

Jednym z głównych problemów związanym z praktycznym działaniem UE, efektywnym wykonywaniem jej celów, spełnianiem politycznych ambicji, zwłaszcza w wymiarze globalnym był brak instytucji decyzyjnych, jednoznacznie kojarzonych z całą Unią, wcześniej Wspólnotami. Postulat ten był jednym z podstawowych podczas prac nad projektem Konstytucji dla Europy, a po jej fiasku w czasie przygotowywania Traktatu z Lizbony. Ostatecznie UE zyskała stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Stało się ono jednym z głównych w całym instytucjonalnym systemie UE. W potocznej nomenklaturze, zaczerpniętej jeszcze z projektu konstytucyjnego, używane jest nawet sformułowanie „Prezydent Unii”! Czy jednak rzeczywiście UE zyskała realną szansę na jednoznaczne, silne, polityczne przywództwo? Czy sposób realizacji wyznaczonych celów będzie spoczywał na decyzji Przewodniczącego? Czy potrzeba czegoś jeszcze poza przyjęciem formalno-prawnych uregulowań, by rzeczywiście główny reprezentant polityki UE w świecie mógł liczyć na odpowiednie przyjęcie?

Przyjrzyjmy się zatem, jak kompetencje Przewodniczącego Rady Europejskiej określa Traktat z Lizbony. W artykule 15 wyraźnie stwierdzono, iż są one skoncentrowane na:

1. przewodniczeniu Radzie Europejskiej i prowadzeniu jej prac;

7 J. Zielonka, *Europa jako imperium*, Oksford 2006.

2. zapewnieniu przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych;
3. wspomaganiu osiągania spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej;
4. przedstawianiu Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej.

Traktat Lizboński wskazuje także, że Przewodniczący jest uprawniony do reprezentowania UE w ramach polityki zagranicznej i w kwestiach bezpieczeństwa. Jest to jednak uzależnione od braku ingerencji w kompetencje wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Stanowisko to jest bezpośrednio odpowiedzialne za realizację działań w obszarze dawnego II filaru UE.

Biorąc pod uwagę w/w kompetencje należy stwierdzić, iż Przewodniczący jest w dużej mierze urzędnikiem, który obsługuje działalność Rady Europejskiej. Oczywiście, katalog możliwości wymieniony wyżej daje instytucjonalną podstawę działania. Jakkolwiek jednak w zakresie kształtowania i prowadzenia przywództwa w UE chodzi (obok ram instytucjonalnych, które zostały precyzyjnie określone) o to, by Unia zyskała realne przywództwo osobowe. Dopiero wówczas miałyby szansę poważnie uczestniczyć w globalnej polityce, w której w dalszym ciągu dużą rolę odgrywają państwa, zwłaszcza te największe i najbardziej znaczące. Dopiero wówczas w sposób praktyczny pokonany zostałby problem legendarnego „jednego telefonu do Unii”, którego domagał się Henry Kissinger.

Wydaje się jednak, że największym i najbardziej wpływowym państwem członkowskim nie zależy na tym by UE miała realne, silne, osobowe przywództwo. Świadczy o tym chociażby wybór na stanowisko Przewodniczącego Hermana van Rompuy'a, byłego premiera Belgii. Trudno oczekiwać, analizując jego dotychczasową karierę polityczną, by był on w stanie stać się charyzmatycznym przywódcą Europy, jednoznacznym, równym partnerem dla szefów największych państw świata. Znacznie lepiej w roli silnego, poważnego, najważniejszego polityka UE sprawdziliby się chociażby Tony Blair, były premier Wielkiej Brytanii. Ta kandydatura okazała się jednak nie do zaakceptowania dla największych państw: zwłaszcza Francji, Niemiec i samej Wielkiej Brytanii! Wybór van Rompuy'a był „mało ambitny ale bezpieczny”! – tak skwitował to m.in. premier Donald Tusk.

Czy UE może więc rzeczywiście odgrywać poważną rolę w świecie z tak daleko zróżnicowanym przewodnictwem, pozbawionym osobowego charakteru? Czy można osiągać wspólne, unijne cele na zasadzie kompromisu osiągniętego jedynie, bądź w zasadniczym stopniu między przywódcami największych państw? O potrzebie jednoznacznej, silnej reprezentacji UE i efektywnej odpowiedzialności i decyzyjności świadczy rola jaką odgrywają szefowie państw, zwłaszcza największych, sprawujących prezydencję w UE, m.in.: wpływ Angeli Merkel na uregulowania w zakresie polityki energetycznej w 2007 r., czy Nicola Sarkozy w kwestii debaty

nad pakietem klimatycznym w 2008 r. Problem jednak w tym, że o ile to przewodniczenie sprawdza się w takim wydaniu, to nie jest do przyjęcia w UE z uwagi na ich państwowy wymiar i partykularne ambicje. Nie wydaje się, by można się spodziewać takiego wpływu Przewodniczącego Rady Europejskiej na bieżącą politykę międzynarodową w najbliższym czasie.

Pewnym problemem w zakresie kompetencyjnym, związanym z przywództwem, jest nadmierne rozproszenie działań między kilka instytucji. W tym świetle dotyczyć to może zwłaszcza relacji między Radą Europejską a Komisją, wraz z ich Przewodniczącymi. Z jednej strony, Rada Europejska, jako forum szefów państw, zgodnie z art. 15 *nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne*, z drugiej zaś, na podstawie art. 17, *Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy (...), zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz*. Choć Rada Europejska jest instytucją nadrzędną, wskazującą drogę rozwoju integracji, to faktyczne instrumenty działania posiada Komisja. Traktat daje jej przy tym całkowitą niezależność działań. Komisja Europejska jest więc często traktowana jako faktyczne centrum decyzyjne UE. Co więcej, biorąc pod uwagę kryterium osobowości, wydaje się, iż Jose Barosso, Przewodniczący Komisji, znacznie bardziej odpowiada modelowi efektywnego polityka UE, otwarcie z nią kojarzonego i chętnie podejmowanego przez wiele podmiotów: państwa i organizacje międzynarodowe.

Stąd też trudno oprzeć się wrażeniu, że UE nie będzie mogła w najbliższym czasie, w pełni wykorzystać swojego potencjału politycznego i zaznaczyć swojej pozycji globalnej<sup>8</sup>. Podobnie trudno będzie o jednoznacznie partnerskie określenie relacji, zwłaszcza z Chinami, Rosją i Stanami Zjednoczonymi, w oparciu o wspólnotowe, nie zaś zasoby poszczególnych państw członkowskich.

### 3.2. Interesy państw narodowych

Unia Europejska to związek suwerennych państw narodowych. Przystępując do współpracy na poziomie ponadnarodowym zadeklarowały, iż obejmie ona swym zakresem ściśle określone obszary. Mówi o tym art. 5, ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej: *Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich*. Stąd też, mimo iż zakres współpracy określony jest w wielu kwestiach bardzo szeroko, państwa narodowe nie zrezygnowały całkowicie z samodzielnej polityki, zwłaszcza w wymiarze zewnętrznym, w tym bezpieczeństwa. Faktyczna implementacja integracji na poziomie politycznym nigdy nie miała miejsca<sup>9</sup>. Naturalne jest więc to,

8 Zob. A. Alesina, F. Giavazzi, *The future of Europe: reform or decline*, Cambridge 2006; A. Kukliński, K. Pawłowski, (eds), *Europe – The Global Challenges*, Nowy Sącz 2005.

9 Zob. A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 55.

że w dużej części poszczególne interesy mogą być względem siebie konkurencyjne i nie dające szansy na porozumienie. Faktyczne decyzje muszą być legitymizowane przez państwa członkowskie. UE przypomina więc skrzyżowanie, gdzie o kierunku jazdy decydują wszyscy członkowie. Podążanie w jednym kierunku może być w tym przypadku trudne<sup>10</sup>. Przykładem tego jest m.in. polityka energetyczna. Zyskała ona miejsce w uregulowaniach Traktatu z Lizbony i stała się częścią współpracy na poziomie UE. Jakkolwiek jednak poszczególne państwa inaczej postrzegają własne bezpieczeństwo energetyczne i realizują projekty, które nie zawsze pozostają w interesie nawet najbliższych sąsiadów. Każdy, kto obserwuje rozwój projektów North Stream i South Stream a Nabucco zdaje sobie sprawę z istotnych różnic w tym zakresie. Problemy te dotyczą m.in. Polski i Niemiec.

Swoistym zagrożeniem dla prowadzenia solidarnej współpracy politycznej jest pokusa myślenia w kategoriach m. in. Europy dwóch prędkości lub centrum i peryferii<sup>11</sup>. Pomysł ten dość często wraca do oficjalnego języka integracyjnego. Nie jest przy tym jednoznaczny w ocenie. Trudno bowiem kwestionować prawo części państw członkowskich do bardziej pogłębionych i szybszych relacji w ramach UE. Dotyczy to zwłaszcza tzw. rdzenia Europy, państw założycielskich i najlepiej radzących sobie z procesami integracyjnymi. Problem pojawia się jednak wówczas, gdy nałoży się to z coraz częstszymi egoizmami państwowymi. Obawy o zdominowanie instytucji państwowych przez organy ponadnarodowe wciąż dominują w niemal wszystkich państwach UE. Nie jest to niestety sytuacja marginalna.

Kryzys ekonomiczny z 2008 r. wyraźnie uświadomił, jak realne są podziały polityczne wynikające z udanej przeciw współpracy gospodarczej, w ramach unii walutowej. Pojawiło się bowiem niebezpieczeństwo podziału politycznego na państwa „eurolandu” i te, które jak dotąd nie przyjęły wspólnej waluty. Coraz więcej spotkań, oficjalnych i nieoficjalnych, odbywa się w gronie państw wyposażonych we wspólną walutę. Mimo to strefa euro boryka się z poważnymi problemami, które są wynikiem kryzysów gospodarczych w kilku państwach. Dotyczy to m.in. Irlandii, Grecji i prawdopodobnie Portugalii. Konieczna okazała się pomoc finansowa dla upadających gospodarek, choć w tym względzie państwa strefy euro nie były jednomyślne. Wystarczy przywołać stanowisko jakie w sprawie pomocy dla Grecji zajęła Słowacja, która wyraziła swój sprzeciw wobec partycypacji w tejszej operacji finansowej.

### **3.3 Teoria i praktyka Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa**

Od samego początku integracji europejskiej zakładano, iż będzie ona obejmowała współpracę polityczną, która pozwoli współpracującej Europie odgrywać

10 Zob. J. Barcz, Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej, Warszawa 2010.

11 Zob. T. Grosse, Europa na rozdrożu, Warszawa 2009, s. 20n.

istotną rolę w wymiarze międzynarodowym, w tym w zakresie bezpieczeństwa. Gdy w 1993 r. na mocy Traktatu z Maastricht UE zyskała instytucjonalne ramy tej współpracy, skupione w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), wydawało się, iż zostanie ona zdynamizowana i będzie jednym z głównych płaszczyzn integracji<sup>12</sup>.

Rzeczywistość formalno-prawna, jaka stała się udziałem UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, daje nadzieję, że WPZiB może zyskać na znaczeniu i stać się bardziej aktywna<sup>13</sup>. UE stała się wreszcie podmiotem międzynarodowym, zyskała osobowość prawną. Powołane zostało nowe, samodzielne stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wsparciem w jego działaniach ma szansę stać się Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Państwa członkowskie zgodziły się ponadto, by działać na rzecz współpracy i solidarności w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ma to także wyraz w zupełnie nowej retoryce, która akcentuje konieczność przejścia z poziomu deklaracji wspólnego działania na poziom decyzji, wniosków i inicjatyw.

Czy zaprezentowane założenie są jednak wystarczające do tego, by WPZiB stała się realną, płaszczyzną współpracy na poziomie ponadnarodowym? Czy państwa członkowskie są w stanie uzgodnić, choć w części, zakres przedmiotowy owej współpracy? Czy rzeczywiście możemy realnie oczekiwać pogłębionej współpracy w tym obszarze?

Trzeba jednoznacznie przyznać, iż WPZiB jest przykładem zdecydowanie rozbudowanej polityki na poziomie UE. Cele i zadania związane z tym obszarem aktywności posiadają niemal wszystkie instytucje Unii. Jakkolwiek jednak specyfiką tego wymiaru współpracy jest jej delikatna materia i przedmiot. Dominujące znaczenie w obszarze spraw zewnętrznych i polityki bezpieczeństwa przypisywane jest wciąż państwom narodowym. Stanowią jedną z głównych cech suwerenności. Stąd też wydaje się, iż inicjatywa ta ma małe szanse na rzeczywiste i trwałe uwspólnotowanie. Przeszkodą ku temu będą wciąż zróżnicowane i często odmienne definiowanie i praktyczne podejście do strategicznych celów w polityce zagranicznej, w tym bezpieczeństwa, prezentowane przez państwa członkowskie. Istotne różnice z tym związane tkwią nie tylko w kwestiach stosunku do charakteru i sposobu prowadzenia współpracy politycznej w Europie, z udziałem samych państw UE. Równie ważną, różnicującą kwestią jest niejednoznaczna, często sceptyczna ocena relacji transatlantyckich, zarówno w kierunku NATO, jak i Stanów Zjednoczonych. Z jednej strony członkami UE są państwa ściśle współpracujące w tym obszarze (m.in. Wielka Brytania i Polska), z drugiej zaś, państwa wyraźnie preferujące współpracę kontynentalną (m.in. Francja i Niemcy). Spór ten najwi-

12 Zob. W. Gizicki, Bezpieczeństwo europejskie w wybranych dokumentach Unii Europejskiej, w: *Zeszyty Naukowe WSIZ Rzeszów*, nr 2/2009, s. 90-108.

13 R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 56.

doczniej ujawnił się w związku z oceną zaangażowania w wojnę w Iraku oraz po części w Afganistanie.

Wiele kontrowersji i sceptycyzmu w ocenie zdynamizowania współpracy w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa związanych było z powołaniem Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wybór Catherine Ashton oceniony został podobnie, jak w przypadku Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rampouya. Państwa członkowskie zdając sobie sprawę z potencjału tkwiącego w tym stanowisku zdecydowały o powołaniu polityka, który nie będzie narzucał swojej wizji dyplomatycznej, związanej z kreowaniem wizerunku UE w świecie. Stąd też, jak się wydaje, okoliczności związane z takim obsadzeniem najważniejszego stanowiska w obszarze WPZiB dają powody ku temu by tonować optymizm związany z faktycznym zdynamizowaniem tej współpracy.

Zmiana retoryki dotyczącej WPZiB nie przełoży się automatycznie na przewartościowanie podejścia państw członkowskich do konkretnych problemów i na precyzowanie wizji współpracy. Widać to niezwykle wyraźnie w kwestiach definiowania strategii UE wobec najbliższego, zewnętrznego otoczenia. W pewnym momencie dwie polityki Unii: Partnerstwo Wschodnie i Partnerstwo Śródziemnomorskie stały się względem siebie konkurencyjne, zarówno w sferze politycznej, jak i finansowej.

Koniec 2010 r. przyniósł zdecydowane problemy w obszarze południa UE. Przemiany polityczno-społeczne w Afryce Północnej ukazały realny problem z którym należy radzić sobie w duchu solidarnej współpracy. Niestety w kilku ważnych kwestiach trudno się jej doszukiwać. Dotyczy to reakcji na dokonywane przemiany, związane z określeniem strategii oceny problemu i działania na rzecz jego rozwiązania. Równie istotne różnice związane są z solidarnym radzeniem sobie z imigrantami, masowo szturmującymi południowe wybrzeża Włoch. Prośby tego państwa kierowane do UE i państw członkowskich, zwłaszcza Francji, o zaangażowanie w rozwiązywanie tego problemu pozostają bez szerszego, pozytywnego odbioru.

W tej perspektywie trudno dzisiaj realnie doszukiwać się wystarczających, praktycznych działań związanych ze wsparciem dla Europy Wschodniej. Wydaje się, że obecnie Partnerstwo Wschodnie pozostaje w uśpieniu. Wiele będzie zależało od tego, czy i jak, problem ten zechce podnieść Polska podczas prezydentury, która stanie się jej udziałem w drugiej połowie 2011 r.

#### **4. Jaka będzie przyszłość UE?**

Wiemy jakie były początki integracji europejskiej. Nie wiemy jednak jaki będzie punkt dojścia. Trudno zresztą oczekiwać by taki ostateczny finał był możliwy do określenia. Współpraca europejska to wciąż postępujący proces. Można jednak próbować określać kres w obszarze państw bezpośrednio w nań zaangażowanych.



Przyszłe akcesje są raczej przesądzone. Pytanie nie brzmi „czy”? Raczej „kiedy i kto”?

O członkostwo w UE, zgodnie z art. 49 TUE, może ubiegać się *każde państwo europejskie*. Podstawowym kryterium jest geograficzna przynależność i akceptowanie zasad stanowiących konstruktywne podłoże integracji europejskiej: poszanowanie wolności, demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności. Trudno jednak przesądzić, czy istnieją jednoznaczne kryteria geograficzne, które uniemożliwią reinterpretację zapisu traktatowego i przeszkodzą w objęciu integracją państw, które geograficznie nie odpowiadają tej formule? (Pewnie nie zabraknie odwołania się w tym przypadku do analogii dotyczącej zmiany przynależności gatunkowej ślimaka – z mięczaka stał się rybą...) Być może więc w przyszłości członkiem UE mogłyby stać się państwa pozaeuropejskie (Izrael?, Maroko?).

Realną, zgodnie z realizacją wspomnianych kryteriów, szansę na członkostwo w niedalekiej przyszłości mają państwa Bałkanów Zachodnich<sup>14</sup>, Turcja i Islandia. Są one traktowane jako oficjalni kandydaci, z różną oczywiście perspektywą akcesji. Przesądzona jest praktycznie integracja Chorwacji z UE. Bliska tego jest też Islandia.

Po udanych zmianach, związanych z „pomarańczową rewolucją”, wydawało się, że realną perspektywę członkostwa ma Ukraina. Obecnie jednak trudno w jej przypadku o wewnętrzną przewidywalność. Sama Ukraina nie wysłała, jak dotąd, jednoznacznego sygnału dotyczącego chęci włączenia się w procesy integracyjne. Choć sami Ukraińcy, analizując optykę integracyjną nie mogą zrozumieć dlaczego w UE są już Bułgaria i Rumunia, państwa które według nich są na porównywalnym poziomie rozwoju, a perspektywa członkostwa Ukrainy wciąż jest w UE odkładana?

Osobnym, najpoważniejszym problemem jest ewentualność członkostwa Turcji. Akcesja ta byłaby zdecydowanym wyzwaniem z każdego powodu: politycznego, społecznego, gospodarczego, kulturowego i religijnego. Granica Europy po ewentualnym włączeniu Turcji w struktury UE sięgnęłaby Iraku. Turcja byłaby drugim co do wielkości państwem UE, z potężną rzeszą swoich obywateli bądź ludności pochodzenia tureckiego w wielu państwach UE, szczególnie w Niemczech. Trudno sądzić, iż UE mogłaby sobie na to dzisiaj swobodnie pozwolić. Jeśli jednak członkostwo Turcji będzie opóźnianie bądź skutecznie blokowane, napięcia w relacjach zewnętrznych pomiędzy UE a Turcją zyskają na sile. Nie m więc idealnego wyjścia z tej skomplikowanej sytuacji.

Szczególnego znaczenia, zwłaszcza na przełomie 2010/2011 r. nabierają długotrwałe kontakty z państwami Afryki Północnej: Tunezją, Maroko i Algierią, Gibraltarem oraz Izraelem. Państwa te stanowią istotną część polityki bezpieczeństwa regionu śródziemnomorskiego. Poza tym relacje UE z państwami pozaeuropejskimi

14 Zob. T. Winkler, (ed.), *European Integration and the Balkans: changes, problems and prospects*, Belgrade 2002.

są dla UE jednym z priorytetów, z uwagi na chęć wzmocnienia jej roli w świecie. Nie jest to jednak sytuacja, z którą UE radzi sobie dobrze. Wspomniane problemy z nielegalną imigracją są tutaj jednym z przykładów.

Niezwykle ciekawą, kwestią pozostaje przyszłość współpracy (członkostwa?) z UE stabilnych i wysokorozwiniętych państw europejskich – Norwegii i Szwajcarii. Biorąc pod uwagę ich potencjał i możliwości rozwojowe, wydaje się, iż mogłyby one wnieść wiele pozytywnej energii w procesy integracji politycznej. Pytanie brzmi jednak, czy są one zainteresowane takim scenariuszem? Samo członkostwo niewiele zmieniłoby w ich relacjach z UE. Nie wydaje się, by temat ten był realny w najbliższej przyszłości.

Pewnym specyficznym, politycznym problemem Europy staje się coraz wyraźniej ujemny przyrost naturalny<sup>15</sup>. Postępująca depopulacja niesie ze sobą zagrożenia nie tylko wewnętrzne, ale także zewnętrzne. Skoro bowiem Europejczyków jest coraz mniej a konieczne jest utrzymanie odpowiedniego poziomu rozwoju, niezbędne jest szersze otwarcie na imigrantów. Jakkolwiek jednak obecność w państwach UE wielkiej liczby ludności nieeuropejskiej powoduje niejednokrotnie poważne problemy asymilacyjne. Odmienność kultury, religii, obyczajowości wyraźnie prowadzi do sprzeczności interesów oraz konfliktów społecznych. Sytuacja nabiera tym większego znaczenia, iż owe konflikty przenoszą się na ulice i powodują poważne straty materialne i nierzadko ludzkie. Świadomość ta jest szczególnie duża po problemach z jakimi boryka się Afryka Północna. Mamy tu więc ze swoistą „kwadraturą koła”. Europa musi utrzymywać zdolność przyjmowania imigrantów, z jednoczesną kontrolą procesów nielegalnego przenikania zewnętrznych granic UE przez niepożądane grupy i całe społeczności. W imię wiarygodności konieczne jest promowanie otwartości, praw człowieka, z jednoczesnym zabezpieczaniem wewnętrznej spójności w zakresie wartości cywilizacji zachodniej. Jak więc pogodzić interesy europejskie z pozaeuropejskimi? Nie jest to sprawa prosta, a świadomość powagi sytuacji ukazały problemy z zakazem budowy minaretów i noszenia symboli muzułmańskich.

Wspomnieć również należy o problemach wynikających z rozbudzonych ambicji państwowotwórczych. W kilku państwach UE mniejszości narodowe wyraźnie domagają się zwiększenia autonomii, nie wykluczając także perspektywy powołania suwerennego państwa narodowego. Wystarczy spojrzeć na procesy w Belgii (Walonowie i Flamandowie), Hiszpanii (Baskowie i Katalończycy), Wielkiej Brytanii (przede wszystkim, choć nie tylko, Szkoci), Grenlandii, Cyprze, by zauważyć jednoznaczne ambicje w tym zakresie. Europa po ewentualnej secesji obecnych państw i powstaniu nowych, musiałaby na nowo zdefiniować swoje cele polityczne. Nie wydaje się, by proces ten zakwestionował cały projekt integracji europejskiej. Zakładając, że nowe państwa powstałyby w najbliższym czasie, należy przy-

---

15 The demographic future of Europe-from challenge to opportunity, Luxembourg 2006: *ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2023&langId=en*.



puszczać, że wiązałyby w większości swój rozwój na członkostwie, bądź dalekiej współpracy z UE<sup>16</sup>.

## Podsumowanie

Unia Europejska jest udanym i istotnym projektem integracyjnym. Należy zdecydowanie dostrzegać korzyści płynące ze współpracy europejskiej dla dobra jednostkowego, społecznego i państwowego. Stary Kontynent doświadczył w XX w. wielu tragicznych momentów, zwłaszcza dwóch tragicznych wojen. Udało się jednak zbudować ponadnarodowe porozumienie i podjąć wielowymiarową współpracę. Korzystamy z daleko posuniętej współpracy gospodarczej, granice wewnątrz państw członkowskich są otwarte, dokonywana jest wymiana na poziomie społecznym i kulturowym. Podjęto próbę współpracy politycznej. Unia ma ambicje globalne.

Należy jednak, bez kwestionowania w/w sukcesów, jednoznacznie stwierdzić, że w UE jest jeszcze wiele do zrobienia. Proces integracji europejskiej jest niezwykle dynamiczny, jakkolwiek jednak podlega ograniczeniom globalizującego się świata, w którym nie wszystko udaje się przewidzieć. Najważniejsze jest by UE i poszczególne państwa członkowskie były zdolne jednoznacznie definiować potrzeby i pokonywać trudności. Dotyczy to również najbliższego otoczenia UE, mającego aspiracje członkowskie oraz pozostałych, często niestabilnych i nieprzewidywalnych regionów świata. UE musi zwłaszcza jednoznacznie określić, w jakim kierunku podążać będzie integracja polityczna. Stanowić to będzie główny warunek budowania silnej pozycji UE w świecie.

Integracja polityczna jest znacznie większym wyzwaniem niż współpraca gospodarcza, która często odbywa się naturalnie i z bieżącej potrzeby, związanej z budowaniem dobrobytu. Procesy polityczne podlegają ograniczeniom z poziomu samej UE, często dublującej kompetencje i zbyt optymistycznie ufającej rozwiązaniom instytucjonalnym. Oczywiście ograniczenie związane jest z rolą i celami państw narodowych. Nie są one, co zrozumiałe, zainteresowane przeniesieniem części swych politycznych kompetencji na poziom ponadnarodowy. Konieczne jest jednak, by próbować efektywnie zrównoważyć interes UE jako całości z interesami państw członkowskich. Obecna sytuacja w zakresie współpracy politycznej cechuje się czasami działaniem pozornym. Można odnieść wrażenie, że deklaracje nie odpowiadają praktyce, (chodzi raczej o to „by gonić króliczka, nie zaś by go złapać”...).

---

16 Zob. W. Gizicki, Kosowo, kto następny? Czy Europa się dezintegruje, w: W. Gizicki, (red.), Polityczne dylematy Europy, Toruń 2009, s. 140-148.

## Summary

The problems faced in the first decade of the 21<sup>st</sup> century by the integrating Europe are quite serious and require an effective action. The above is true for both economic, political and social issues. Political issues are invariably connected with the future vision of the European Union, and relate, among others, to the identity, security, stability and prominence of individual states.

This article deals with several issues related to the past and future processes of European integration. The EU is assumed an exceptionally successful and non-alternative process of the unification of Europe, which, however, is not free from underlying difficulties

# PAŃSTWA EUROPEJSKIE WOBEC GLOBALIZACJI. PRZYKŁAD FUNKCJONOWANIA SYSTEMU WSPÓLNEJ WALUTY

Tomasz Grzegorz Grosse\*

## Wprowadzenie

Globalizacja może mieć dwa odniesienia definicyjne. W pierwszym jest rozumiana przede wszystkim, jako wymiana gospodarcza na świecie. Jest ona związana z coraz większą otwartością (liberalizacją) i intensywnością relacji gospodarczych<sup>1</sup>. Taki sposób definiowania kładzie nacisk głównie na aspekty ekonomiczne. Jest jednak i inne rozumienie globalizacji, które w większym stopniu uwzględnia aspekty polityczne. Globalizacja jest tutaj określonym reżimem, którego reguły gry są ustalane przez polityków, zwłaszcza wywodzących się z najsilniejszych mocarstw światowych. W literaturze<sup>2</sup> najczęściej mowa o dwóch porządkach politycznych globalizacji w okresie po II wojnie światowej: tzw. systemie z Bretton-Woods (w tekstach anglojęzycznych określanym, jako *embedded liberalism*) oraz ukształtowanym w latach 90-tych porządku neoliberalnym (*embedded neoliberalism*). Dominujące państwa prowadzą taką politykę regulacyjną, w tym również w zakresie uzgodnień międzynarodowych, aby maksymalizować korzyści dla krajowych podmiotów gospodarczych i własnych obywateli<sup>3</sup>. Pozostałe kraje mogą włączać się do tych procesów w podobnym celu, a więc w trosce o rozwój krajowej gospodarki i dobrobyt obywateli. Korzyści i koszty wynikające z procesów globalizacji nie są przy tym dystrybuowane równo między poszczególne państwa i społeczeństwa. Wiele zależy od tego, jaki wpływ dane państwo ma na określanie reguł funkcjonowania globalizacji. Dużo zależy również od sposobu włączania się poszczególnych państw w światowy obieg.

---

\* Doktor habilitowany, profesor w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, profesor w Wyższej Szkole Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu.

- 1 D.Held, A. McGrew, (red.), *The Global Transformations Reader*, Cambridge-Oxford 2000; A. Zorska, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Warszawa 2000, s. 13-20.
- 2 Por. O. Fioretos, *Europe and the new global economic order: internal diversity as liability and asset in managing globalization*, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, nr 3/2010, s. 383-399; J. Ruggie, *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, *International Organization*, 36(2)/1982, s. 379–425.
- 3 M. Gritsch, *The nation-state and economic globalisation: soft geo-politics and increased state autonomy?* *Review of International Political Economy*, vol. 12, nr 1/2005, s. 1-25.

Problem ten uwypukla praca przygotowana pod kierunkiem laureata nagrody nobla Josepha E. Stiglitz<sup>4</sup>, która porównuje mechanizmy transformacji gospodarczej w Ameryce Łacińskiej i Azji Wschodniej. Wskazuje na to, że kluczowe znaczenie ma kierunek polityki przemysłowej miejscowego rządu, która powinna być zorientowana na budowanie konkurencyjności lokalnej gospodarki. Również napływ zewnętrznych kapitałów i inwestycji bezpośrednich powinien być podporządkowany temu nadrzędnemu celowi strategii rozwoju kraju. Można również przytoczyć inną pracę<sup>5</sup>, która dostrzega ryzyka związane z nadmiernym oparciem rozwoju na zagranicznych oszczędnościach. Wskazuje na kluczowe znaczenie, jakie w dobie globalizacji ma autonomiczna strategia rozwoju państwa, opierająca się na budowaniu krajowych przewag konkurencyjnych.

W literaturze widoczne są dwie podstawowe grupy koncepcji dotyczących sterowności władz państwowych w okresie globalizacji. Według pierwszej globalizacja przyczynia się do systematycznego osłabiania znaczenia państw narodowych i tworzenia zupełnie nowych struktur władzy ponadnarodowej, w układach regionalnych i światowym. Według drugiego podejścia, globalizacja może wzmocnić pozycję państw w stosunkach międzynarodowych. Dzieje się tak głównie dzięki umiejętnemu wykorzystaniu korzyści gospodarczych do celów politycznych, co jest również określane terminem geo-ekonomiki<sup>6</sup>. Może prowadzić nie tylko do wzmocnienia potencjału określonego państwa, ale również zwiększa jego władzę nad innymi państwami (co określam mianem *władzy relacyjnej*). P r z y k ł a d e m pierwszego podejścia jest koncepcja zakładająca emancypację elit gospodarczych poza ramy państw terytorialnych i stopniowe powstawanie *transnarodowej klasy kapitalistycznej*<sup>7</sup>. Intensywnie wspiera ona rozwój globalizacji gospodarczej. Wykorzystuje władze państwowe do promowania liberalizacji korzystnej dla rozwoju interesów ekonomicznych wielkiego kapitału, a nie zgodnie z interesami określonego państwa lub wspólnoty terytorialnej. Wyrazem tych tendencji jest instrumentalne traktowanie pomocy publicznej (w tym dyplomatycznej lub militarnej na rynkach zagranicznych), ograniczanie praw pracowniczych i zmniejszanie obciążeń (m.in. podatkowych) nakładanych na biznes. Stopniowo powstaje sieć różnych instytucji regionalnych i światowych, które są kontrolowane przez elity ponadnarodowe (przedsiębiorców, polityków i urzędników instytucji międzyna-

4 M. Cimoli, G. Dosi, J. E. Stiglitz, (red.), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford – New York 2009.

5 Por. L. C. B. Pereira, *Globalization and Competition. Why Some Emergent Countries Succeed while Others Fall Behind*, Cambridge – New York 2009.

6 Szerzej na temat geoeconomiki: E. Luttwak, *Turbokapitalizm, Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wrocław 2000, (*Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy*, HarperCollins, New York, 1999); P. Lorot, (red.), *Introduction à la Géoeconomie*, Economica 1999.

7 W. J. Robinson, *Social theory and globalization: The rise of a transnational state*, *Theory and Society*, vol. 30, nr 2/2001, s. 157-200; W. J. Robinson, *Beyond National-State Paradigms: Globalization, Sociology, and the Challenge of Transnational Studies*, *Sociological Forum*, vol. 13, nr 4/1998, s. 561-594. Por. także: L. Sklair, *The transnational Capitalist Class*, Oxford 2001

rodowych), tworząc załączki transnarodowych struktur quasi-państwowych (*transnational state*)<sup>8</sup>. Istotnym elementem tej koncepcji jest założenie przesuwania się władzy od elit wspierających akumulację kapitału w ramach państw narodowych do elit dążących do akumulacji w skali globalnej, poza ograniczeniami terytorialnymi i państwowymi.

Bez wątpienia globalizacja wyostrza problemy sterowności państwa nad procesami gospodarczymi i społecznymi oraz wymaga odpowiedniego potencjału dla zachowania kontroli nad tymi procesami. Globalizacja nie oznacza więc definitywnego osłabienia struktur państwowych, ale raczej wywołuje presję na zmiany wewnętrzne i przynosi nierównomierne konsekwencje dla poszczególnych państw. Wyraźnie widoczna jest przy tym w niektórych krajach stopniowa emancypacja elit gospodarczych poza ramy państw narodowych i związana z tym „nielojalność” wobec własnego państwa oraz jego obywateli. Przykładem może być skłonność do przenoszenia produkcji do miejsc oferujących korzystniejsze warunki inwestycyjne i wyższą stopę zysku, albo transferowanie zysków poza granice określonego kraju, o ile jest to korzystne z przyczyn podatkowych. Niejednokrotnie towarzyszy temu korupcja elit politycznych, czego przejawem jest m.in. silne związanie z interesami gospodarczymi kosztem reprezentowania interesów ogólnospołecznych. Oba procesy (tj. nielojalność elit gospodarczych i korupcja elit politycznych) prowadzą do słabnięcia potencjału państwa, jego wąskiego wykorzystywania dla realizacji partykularnych interesów, a także stopniowej utraty sterowności nad sytuacją gospodarczą i społeczną przez władze polityczne w danym kraju.

Drugie podejście koncepcyjne do globalizacji zakłada możliwości wzmocnienia władzy państwowej dzięki umiejętnemu wykorzystaniu procesów globalizacji. Wzmacnia to podziały między krajami dominującymi i słabymi, a także między tymi, które zachowują sterowność nad procesami gospodarczymi i społecznymi oraz tymi, które stopniowo tracą kontrolę nad tymi procesami i ulegają zależności ekonomicznej i politycznej ze strony zewnętrznych podmiotów publicznych lub prywatnych. Dominujące kraje, dzięki uprzywilejowanej pozycji gospodarczej, technologicznej i militarnej mają szereg praktycznych możliwości do narzucania własnego prawa krajowego, jako norm uznawanych i stosowanych przez inne państwa<sup>9</sup>. Przykładem są regulacje dotyczące nowych branż i technologii, a także finansów i komunikacji lotniczej, które w ostatnim czasie najczęściej określane są przez prawo amerykańskie<sup>10</sup>. Takim obszarem jest także internet, którego normalizacją zajmuje się firma amerykańska<sup>11</sup> regulowana prawem stanowym Kalifornii i współpracująca z agencjami federalnymi. Jednocześnie państwo amerykańskie gwarantuje jej autonomię i nie dopuszcza do przeniesienia władzy regulacyjnej

8 Por. zbliżoną koncepcję trans-terytorialnego, światowego Imperium: M. Hardt, A. Negri, *Empire*, Cambridge 2000.

9 Szerzej na ten temat: D. W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton 2007.

10 J. Braithwaite, P. Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge 2000, s. 454-470, 475-477.

11 ICANN – Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.

dotyczącej internetu na organizacje międzynarodowe. Innym sposobem funkcjonowania Stanów Zjednoczonych jest posługiwanie się certyfikatami krajowymi do regulowania norm produkcyjnych stosowanych w innych krajach, wzmacnianych przez rozliczne sankcje dla krajów nie stosujących się do tych regulacji. Podobny sposób działania widoczny jest także w stosunku do praw człowieka i standardów demokratycznych, wykorzystywanych przez Amerykę do wywierania politycznych i ekonomicznych wpływów na inne kraje. Warto także dodać, że same Stany Zjednoczone skutecznie unikają przyjmowania zobowiązań na gruncie międzynarodowej ochrony praw człowieka i nie zgadzają się na nadzór ze strony innych krajów w odniesieniu do tego zagadnienia<sup>12</sup>.

Innym przykładem jest silne zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w powstanie niektórych organizacji międzynarodowych regulujących zasady handlowe, zgodnie z regulacjami funkcjonującymi w USA, a także w trosce o zabezpieczenie żywotnych interesów amerykańskiej gospodarki. Na przykład reżim WTO dotyczący ochrony praw autorskich jest wzorowany na prawie amerykańskim. Według badaczy tego tematu<sup>13</sup> liberalizacja światowego handlu nie była więc „spontanycznym” procesem, ale wynikała w pierwszym okresie z inspiracji Stanów Zjednoczonych, a później również krajów europejskich. Była wynikiem potencjału państwa amerykańskiego i Unii Europejskiej, a także miała na celu stworzenie warunków dla rozwoju rodzimych interesów handlowych. Jednym z instrumentów ochrony własnych interesów jest proces przyjmowania nowych krajów do Światowej Organizacji Handlu, co stwarza okazję do narzucenia im reguł korzystnych dla dotychczasowych państw członkowskich.

Dla zrozumienia roli państwa w procesach globalizacji pomocne wydaje się być pojęcie *władzy relacyjnej*, które określa możliwości danego państwa do wywierania wpływu na podmioty zewnętrzne<sup>14</sup>. Biorąc pod uwagę rosnący poziom współzależności ekonomicznych i politycznych, a także sieciowy charakter wzajemnych interakcji – rośnie również znaczenie *władzy relacyjnej* w stosunkach międzynarodowych. Przykładem może być narzucanie partnerom zewnętrznym rozwiązań instytucjonalnych (lub regulacyjnych), które będą korzystniejsze dla podmiotu decydującego o kształcie tych rozwiązań<sup>15</sup>. Wśród instrumentów *władzy relacyjnej* stosowanych współcześnie wymienia się m.in. wykorzystywanie prawa między-

---

12 N. Krisch, *Imperial International Law*, NYU School of Law, Global Law Working Paper 01/2004.

13 R. H. Steinberg, *The Transformation of European Trading States*, w: J. D. Levy, (red.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge – London 2006.

14 S. Strange, *States and Markets*. London 1988. Pojęcie *władzy relacyjnej* przyjęte w niniejszym tekście jest bliskie koncepcji *władzy strukturalnej* wprowadzonej do literatury przedmiotu przez S. Strange, które oznacza wywieranie pośredniego wpływu na innych aktorów w relacjach międzynarodowych, m.in. poprzez kształtowanie reguł funkcjonowania globalizacji.

15 Por. na ten temat: A. Cooley, *Logics of Hierarchy*, Ithaca, London 2005.

narodowego i wpływów w organizacjach międzynarodowych (np. finansowych)<sup>16</sup>, wykorzystywanie sankcji gospodarczych (nakładanych jednostronnie lub przez organizacje międzynarodowe)<sup>17</sup>, wywieranie wpływu poprzez pomoc rozwojową dla innych krajów<sup>18</sup>, w tym również udzielaną dla sektora organizacji pozarządowych<sup>19</sup>. Innym przykładem *władzy relacyjnej* w stosunkach międzynarodowych może być uzależnienie od dostępu do strategicznych surowców naturalnych lub nowoczesnych technologii itp.<sup>20</sup>.

Jednym ze sposobów skutecznego włączania się do procesów globalizacji jest tworzenie ugrupowań współpracy regionalnej, które pozwalają na zwiększenie politycznej siły integrujących się państw na arenie międzynarodowej. Stwarza to większe możliwości negocjowania reguł otwierania się tych państw na zewnętrzny kapitał i określania zasad udziału w międzynarodowej wymianie gospodarczej. Nie bez znaczenia w tych negocjacjach jest dostęp do większego rynku zbytu całego regionu. Do omawianych procesów nawiązuje koncepcja integracji europejskiej, jako „ratunku” dla państwa narodowego<sup>21</sup>. Według niej współpraca regionalna jest wykorzystywana przez rządy europejskie do łatwiejszego realizowania zadań państwa w dobie globalizacji. Wiąże się to z możliwością uzyskania szeregu korzyści dla własnych obywateli, których osiągnięcie byłoby trudniejsze bez pomocy Unii.

W tym kontekście zamierzam zbadać system wspólnej waluty w Europie, jako odpowiedź państw europejskich na wyzwania globalizacji. W szczególności pragnę sprawdzić, w jakim stopniu europejska waluta zwiększa bezpieczeństwo ekonomiczne poszczególnych członków Unii. Czy przeniesienie części suwerennych kompetencji na poziom europejski przynosi długofalowe korzyści ekonomiczno-społeczne? Zamierzam również przeanalizować, czy unia walutowa nie tworzy systemu *władzy relacyjnej* w Europie. Byłoby to związane z tendencją do tworzenia asymetrycznych stosunków władzy politycznej, które przekładałaby się na nierówną dystrybucję korzyści i kosztów funkcjonowania strefy euro. W takim przypadku unia walutowa wzmacniałaby poziom bezpieczeństwa i przynosiła korzyści ekonomiczno-społeczne jedynie dla dominujących politycznie państw członkowskich.

16 Por. R. Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton 2000; J. E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, New York 2002, s. 171-178.

17 Np. D. W. Drezner, *The Hidden Hand of Economic Coercion*, International Organization, vol. 57, nr 3/2003, s. 643-659.

18 Por. przykład wykorzystywania przez Stany Zjednoczone Ameryki pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się lub przechodzących transformację ustrojową: M. Mann, *Incoherent Empire*, New York 2003, s. 53-57.

19 A. Cooley, *Western Conditions and Domestic Choices: The Influence of External Actors on the Post-Communist Transition*, w: A. Karatnycky, A. Motyl, A. Schnitzer, (red.), *Nations in Transit 2003: Democratization in East Central Europe and Eurasia : Democratization in East Central Europe and Eurasia*, Lanham 2003.

20 Por. O. Löwenheim, *Predators and Parasites. Persistent Agents of Transnational Harm and Great Power Authority*, Michigan Studies in International Political Economy, Ann Arbor, 2006.

21 A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London 2000.



## 1. Cele polityczne unii walutowej w Europie

W 1979 r. z inicjatywy Francji i Niemiec utworzono Europejski System Monetarny opierający się na stałych kursach walut. Na szczycie przywódców europejskich w roku 1988 powołano komitet ekspertów pod przewodnictwem późniejszego szefa Komisji Europejskiej J. Delorsa, którego zadaniem było opracowanie scenariusza wprowadzenia unii walutowej w Europie. Raport Delorsa<sup>22</sup> przewidywał utworzenie unii w trzech etapach. Zgodnie z planem pierwszy rozpoczął się 1 lipca 1990 r. zniesieniem kontroli wymiany walut i wprowadzeniem pełnej swobody przepływu kapitału. Wkrótce później sformalizowano Unię Gospodarczą i Walutową (UGW) w ramach Traktatu z Maastricht (ratyfikowanym w 1992 roku). Drugi etap rozpoczął się 1 stycznia 1994 r.. Powstał wtedy Europejski Instytut Walutowy odpowiedzialny za przygotowywanie wprowadzenia wspólnej waluty do obiegu, a także koordynację działań między bankami centralnymi w państwach członkowskich. W czerwcu 1997 r. Rada Europejska przyjęła Pakt Stabilności i Wzrostu oraz mechanizm wymiany walut (tzw. ERM II), a także system przeliczeń walut narodowych na euro (TARGET). W trzecim etapie rozpoczynającym się 1 stycznia 1999 r. powołano Europejski Bank Centralny, który zastąpił Europejski Instytut Monetarny oraz stworzono Europejski System Banków Centralnych, który przejął odpowiedzialność za politykę monetarną w 11 krajach założycielskich strefy euro. Wspólna waluta została wprowadzona najpierw do wymiany bezgotówkowej (z dniem 1 stycznia 1999 roku), a od 1 stycznia 2002 roku w formie gotówkowej w jedenastu krajach UE. Później strefa euro została poszerzona o kolejne 5 państw członkowskich<sup>23</sup>.

Od początku UGW obok kwestii gospodarczych miała istotne cele polityczne. Dlatego może – a nawet powinna – być analizowana w kontekście nauk politologicznych, a nie tylko z punktu widzenia ekonomii<sup>24</sup>. Należy wymienić główne intencje polityczne twórców wspólnej waluty: (1) pogłębienie integracji politycznej w Europie, (2) zacieśnienie integracji w sferze geopolitycznej, w tym umocnienie pozycji zjednoczonej Europy na arenie międzynarodowej oraz (3) powiązanie europejskiej waluty z wymiarem symbolicznym procesów integracyjnych, co miało zwiększyć ich legitymizację społeczną. Oprócz tego ważnym celem niektórych państw było (4) wykorzystanie unii walutowej do poprawy realizacji niektórych

22 J. Delors, *Economic and monetary union and relaunching the construction of Europe*, w: *Report on economic and monetary union in the European Community. Collection of papers submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union*, Luxembourg 1989, s. 63-68.

23 Ponadto, walutą europejską posługuje się 6 krajów niebędących członkami Wspólnoty: Watykan, San Marino, Monako, Andora, Czarnogóra i Kosowo.

24 W literaturze polskiej nieco inne spojrzenie na problematykę politologiczną funkcjonowania wspólnej waluty zaproponował m.in.: J. M. Fiszer, *Wejście Polski do strefy euro. Perspektywa politologa*, w: D. K. Rosati, (red.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009, s. 280-304; J. M. Fiszer, *Polityczne i społeczno-ekonomiczne aspekty wprowadzenia euro w Polsce*, *Studia Polityczne*, nr 24/2009, s. 119-148.

zadań państwa, które mogły zostać osłabione w wyniku globalizacji. Kolejnym celem było (5) wzmocnienie *władzy relacyjnej* we Wspólnocie.

Wśród celów unii walutowej duże znaczenie miało wzmocnienie pozycji międzynarodowej Wspólnoty, zarówno w wymiarze stosunków gospodarczych, jak również politycznych<sup>25</sup>. Miało to powiązanie z kategorią władzy monetarnej (*monetary power*), która jest definiowana<sup>26</sup>, jako wpływ na zachowania zagranicznych podmiotów poprzez stosowanie instrumentów finansowych w stosunkach międzynarodowych. Jest to przykład geoeconomiki, czyli wykorzystania instrumentów gospodarczych do celów politycznych (a nie tylko ekonomicznych). Bez wątplenia globalizacja stwarza zupełnie nowe możliwości wykorzystywania zasad geoeconomicznych w stosunkach międzynarodowych.

Wielu ekspertów<sup>27</sup> uznaje, że wprowadzenie euro było decyzją mającą poważne implikacje dla relacji transatlantyckich zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak również politycznym. Miało na celu zrównoważenie (lub nawet zastąpienie) wpływów dolara w wymianie międzynarodowej i ograniczenie władzy monetarnej USA dominującej w stosunkach międzynarodowych. Zwiększało również autonomię Europy wobec polityki amerykańskiej. Stwarzało możliwości prowadzenia w przyszłości aktywnej polityki zagranicznej w odniesieniu do kwestii monetarnych, a także wobec innych spraw gospodarczych w stosunkach międzynarodowych. Według niektórych opinii<sup>28</sup> wspólna waluta jest traktowana jako miękki sposób równoważenia potęgi międzynarodowej USA. Dlatego jeszcze przed wprowadzeniem wspólnej waluty ekonomiści amerykańscy<sup>29</sup> ostrzegali, że euro może pogorszyć relacje transatlantyckie. Prognozowali wzrost protekcyjizmu w Europie, tendencje do nacjonalizmu gospodarczego oraz podejrzliwości wobec inwestorów amerykańskich. Odniesienia geopolityczne dla wprowadzenia euro były zwłaszcza widoczne w polityce Francji, która zdaniem specjalistów<sup>30</sup> podchodziła do kwestii władzy monetarnej w sposób najbardziej strategiczny, a także ściśle powiązany z zagadnieniami wielkiej polityki. Chodziło o równoważenie wpływów USA oraz zwiększanie wpływów Francji za pomocą instrumentów europejskich

25 Szerzej: T. G. Grosse, *Monetary Power in Transatlantic Relations. Study of the relationship between economic policy and geopolitics in the European Union*, Natolin Papers, nr 35/2009.

26 Por. D. M. Andrews, *Monetary Power and Monetary Statecraft*, w: D. M. Andrews, (red.), *International Monetary Power*, Ithaca – London 2006, s. 7-28.

27 M. L. Campanella, *Is the Euro Ready to Play the Global Currency Role?* w: J. Roy, P. Gomis-Porqueras, (red.), *The Euro and the Dollar in a Globalized Economy*, Aldershot 2007, C. R. Henning, S. Meunier, *United Against the United States? The EU's Role in Global Trade and Finance*, w: N. Jabko, C. Parsons, (red.), *With US or Against US? European Trends in American Perspective, State of the European Union*, vol. 7, Oxford – New York 2005.

28 J. v. Scherpenberg, *Trade Is No Superglue: The Changing Political Economy of Transatlantic Relations*, w: J. Anderson, G. J. Ikenberry, T. Risse, (red.), *The End of the West?*, Ithaca – London 2008, s. 127-156.

29 M. Feldstein, *EMU and International Conflict*, *Foreign Affairs*, vol. 76, nr 6/1997, s. 60-73.

30 B. Brown, *What Drives Global Capital Flows? Myth, Speculation and Currency Diplomacy*, Houndmills, Basingstoke 2006, s. 176.

i poprzez bezpośredni wpływ na funkcjonowanie instytucji zarządzających europejskim systemem walutowym (m.in. poprzez obsadę kluczowych stanowisk<sup>31</sup>). W ten sposób wspólna waluta miała być narzędziem geoeconomicznym skierowanym z jednej strony przeciwko władzy monetarnej Stanów Zjednoczonych Ameryki, a z drugiej – zwiększającym możliwości wpływu Francji w Europie i na świecie. Podstawowym celem wprowadzenia euro było ograniczenie przesuwania kosztów dostosowań makroekonomicznych z USA do Europy, a więc zmniejszanie finansowania przez Europę deficytu budżetowego i handlowego Stanów Zjednoczonych Ameryki. Właśnie dlatego po raz pierwszy propozycję powołania waluty europejskiej zaproponowała dyplomacja francuska w roku 1971 – w momencie jednostronnego odejścia przez władze amerykańskie od sztywnego powiązania dolara ze złotem i dewaluacji tej waluty wobec innych walut międzynarodowych. Działania polityków europejskich nie dotyczyły jedynie oszczędności finansowych. Sprawa dotyczyła istoty funkcjonowania transatlantyckiego systemu bezpieczeństwa w okresie zimnowojennym. Opierał się on m.in. na założeniu, że Europa współfinansuje deficyty amerykańskie w zamian za utrzymywanie militarnego parasola ochronnego nad starym kontynentem przez Amerykę<sup>32</sup>. Odejście od takiego zobowiązania faktycznie uderzało w podstawy transatlantyckiego systemu sojuszniczego, a więc miało bardzo ważne reperkusje geopolityczne. Nic dziwnego, że wprowadzenie euro wzmacniało postrzeganie Europy, jako rywala, a nie sojusznika. Dowodzi tego ambiwalentny sposób patrzenia na integrację europejską przez dyplomację amerykańską, czego wyrazem jest niechęć do jej pogłębiania i jednocześnie wsparcie procesów poszerzania wspólnoty<sup>33</sup>. Ponadto, geoeconomiczną odpowiedzią Ameryki na postępy integracji europejskiej było zainicjowanie procesów integracyjnych w Ameryce Łacińskiej (powołanie NAFTA<sup>34</sup> i FTAA<sup>35</sup>) oraz Azji Pacyficznej (APEC<sup>36</sup>).

Realizacja omawianych celów geopolitycznych i geoeconomicznych nie została jednak zrealizowana z sukcesem. Euro stało się wprawdzie drugą walutą w obiegu międzynarodowym po amerykańskim dolarze. Niemniej skuteczność wykorzystania tej pozycji w polityce zagranicznej jest osłabiona przez brak odpowiednich

31 Szerzej na temat mechanizmów polityki francuskiej w Unii Europejskiej i na świecie w odniesieniu do władzy monetarnej: R. Abdelal, *The Construction of Global Finance*, Cambridge 2007.

32 J. v. Scherpenberg, jw.

33 Ekspertcy amerykańscy dopuszczają nawet możliwość wsparcia tych sojuszników amerykańskich w Europie, którzy mogą chcieć opuścić UE, por. J. L. Cimbalo, Saving NATO from Europe, „Foreign Affairs”, vol. 83, nr 6/2004, s. 111-120. Także amerykańscy konserwatyści pozostali nieufni wobec Unii, widząc w niej potencjalnego konkurenta. Uznają, że wejście w życie unijnego traktatu konstytucyjnego nie jest w interesie USA, że Waszyngton powinien nadal koncentrować się na stosunkach bilateralnych z najbardziej proamerykańsko nastawionymi państwami kosztem stosunków z UE jako całością, zob. J. C. Hulsman, N. Gardiner, A Conservative Vision for U.S. Policy Toward Europe, Backgrounder #1803, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1803.cfm>.

34 *North American Free Trade Agreement*: Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu.

35 *Free Trade Area of the Americas*: Strefa Wolnego Handlu Obu Ameryk.

36 *Asia-Pacific Economic Cooperation*: Układ o Współpracy Gospodarczej Azji i rejonu Pacyfiku.

instytucji. Unia ma dość słabą zdolność do prowadzenia wspólnej polityki w zakresie spraw monetarnych i finansowych na arenie międzynarodowej<sup>37</sup>. Nie ma na przykład jednolitej reprezentacji w ponadnarodowych organizacjach finansowych (zastępującej przedstawicieli państw członkowskich). Dość niełatwy jest też proces uzgadniania spójnego stanowiska państw europejskich na forum zagranicznym. Niepełność systemu instytucjonalnego, a także – co jest z tym związane – słabość polityki gospodarczej w strefie euro – obniżają także wiarygodność wspólnej waluty w oczach inwestorów zagranicznych<sup>38</sup>. Trwałość projektu europejskiej waluty opiera się na woli politycznej państw członkowskich, w tym również na ich zasadniczych celach geopolitycznych związanych z integracją europejską<sup>39</sup>. Pokazuje to fundamentalne znaczenie interesów geopolitycznych najważniejszych graczy na scenie europejskiej dla tego projektu. Jednocześnie słabość systemu instytucjonalnego nie tylko nie pozwala osiągnąć spodziewanych korzyści na arenie międzynarodowej, ale przyczynia się coraz bardziej do szeregu dysfunkcji ekonomicznych i wynikających z nich kosztów politycznych.

Warto zauważyć, że UGW było projektem mającym nie tylko wzmocnić pozycję międzynarodową Wspólnoty, ale również (a być może przede wszystkim) zwiększyć wpływy polityczne państw członkowskich. Unia walutowa miała więc prowadzić do odbudowania władzy aktorów państwowych wobec globalizacji, zarówno na zewnątrz Wspólnoty, jak i na scenie wewnątrz-europejskiej. Szczególnie istotne było wzmocnienie wpływu w Europie, co ma bezpośrednie odniesienie do *władzy relacyjnej* jednych państw członkowskich nad drugimi. Należy przypomnieć, że warunkiem zgody dla powołania euro ze strony Niemiec było m.in. wprowadzenie liberalizacji przepływu kapitału w Europie, co było korzystne dla tego kraju i jego bardzo silnego sektora finansowego. Jednocześnie Niemcy naciskali na wprowadzenie zasad dyscyplinujących finanse publiczne w Europie, co miało w założeniu stabilizować system wspólnej waluty (bez potrzeby ustanawiania dodatkowych mechanizmów redystrybucyjnych na poziomie UGW). Było to również podyktowane pragnieniem przeniesienia niemieckich instytucji gospodarczych i zasad prowadzenia polityki publicznej na poziom europejski, co wiązało się z szeregiem korzyści dla niemieckich podmiotów gospodarczych. Proponowane regulacje miały również dyscyplinować kraje członkowskie UGW, a więc mogą być przykładem *władzy relacyjnej*. Z kolei celem polityki francuskiej było ustabilizowanie inflacji i polityki monetarnej po burzliwych latach 70-tych. Dlatego kraj ten zainicjował rozmowy na temat unii walutowej, a także doprowadził do powiązania kursu franka z marką niemiecką w ramach Europejskiego Systemu Monetarnego (1979). Warto zwrócić uwagę, że dla wielu słabszych ekonomicznie państw europejskich

37 Por. B. J. Cohen, *Enlargement and the international role of the euro*, Review of International Political Economy, vol. 14, nr 5/2007, s. 746-773.

38 Por. B. Cohen, *Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?* Journal of Common Market Studies, vol. 47, nr 4/2009, s. 741-766.

39 Por. B. Cohen, *Beyond EMU: the problem of sustainability*, w: B. Eichengreen, J. Frieden, (red.), *The Political Economy of European Monetary Unification*, 2nd ed., Boulder 2000, s. 179-204.

wejście do systemu euro stwarzało okazję do podwyższenia stabilności finansowej, m.in. dzięki wykorzystaniu wysokiej wiarygodności międzynarodowej Niemiec. Zwiększało to ekonomiczne bezpieczeństwo tych państw, w tym zmniejszało ryzyko wystąpienia kryzysów walutowych. Ponadto, strefa euro zwiększała możliwości dopływu zewnętrznego kapitału, w dodatku po niższych cenach, niż w sytuacji posiadania waluty narodowej. Taki zastrzyk kapitałowy był w krótkim okresie czasu niezwykle korzystny dla tempa wzrostu gospodarczego i poprawy standardu życia obywateli, którzy mogli liczyć na systematyczny wzrost wynagrodzeń. W dłuższym okresie czasu było to znacznie mniej korzystne dla rozwoju gospodarczego tych krajów, o czym szerzej napiszę w dalszej części artykułu. Można jednak założyć, że początkowo projekt wspólnej waluty był atrakcyjny dla słabiej rozwijających się lub mniejszych państw Wspólnoty. Wprawdzie przyjęcie euro pociągało za sobą szereg obowiązków, m.in. związanych z przestrzeganiem Paktu Stabilności i Wzrostu. Ponadto, oznaczało delegowanie części suwerennych uprawnień do instytucji europejskich (np. w zakresie polityki monetarnej). Niemniej, wydawało się, że w zamian uzyskują one szereg korzyści dla krajowych firm i obywateli oraz zwiększają poziom bezpieczeństwa ekonomicznego.

Poszczególne kraje członkowskie dążyły więc do unii walutowej licząc na możliwość wzmocnienia swojej pozycji międzynarodowej i chcąc zapewnić jak najwięcej korzyści gospodarczych dla własnych firm i obywateli. Jednocześnie niektóre spośród nich – zwłaszcza te największe – dążyły do wzmocnienia pozycji politycznej w UGW, a więc również rozciągnięcia swojej *władzy relacyjnej* nad innymi członkami unii. Jak wcześniej wspomniałem projekt wspólnej waluty był dla Niemców sposobem przeniesienia własnych instytucji gospodarczych na poziome europejski, a przez to wzmocnienia własnych wpływów politycznych i ekonomicznych. Z kolei dla Francji i Włoch ważnym celem było silniejsze związanie Niemiec z integracją europejską<sup>40</sup>. Miało to z jednej strony prowadzić do zwiększenia możliwości korzystania z potencjału gospodarczego tego państwa i jego wysokiej wiarygodności na rynkach finansowych, a z drugiej do ograniczenia możliwości prowadzenia przez Niemcy samodzielnej polityki (tj. jej ściślejsze związanie z polityką unijną).

Od początku istnienia wspólnej waluty największe państwa członkowskie rywalizowały o kierunki rozwoju instytucjonalnego i polityki monetarnej<sup>41</sup>. Na przykład Niemcy byli zwolennikiem zwiększenia delegacji uprawnień do EBC, co wynikało z silnej pozycji politycznej tego państwa w strukturach władzy tej instytucji. Ważnym celem tego kraju było wzmocnienie polityki silnego pieniądza i dyscypliny fiskalnej, zgodnie z niemiecką tradycją polityczną. Obawiano się także tego, aby w razie ewentualnych kłopotów wypłacalności słabszych członków UGW na barki

40 N. Jabko, *The hidden face of the euro*, Journal of European Public Policy, vol. 17, nr 3/2010, s. 318-334.

41 Szerzej: D. Hodson, *EMU and political union: what, if anything, have we learned from the euro's first decade?* Journal of European Public Policy, vol. 16, nr 4/2009, s. 508-526.



podatnika niemieckiego nie spadło gro kosztów ich usuwania. Z kolei Francja dążyła do wzmocnienia instytucji międzyrządowych, a nawet zawężenia kluczowych decyzji politycznych w gronie głównych państw strefy euro (propozycja wzmocnienia kompetencji Eurogrupy lub utworzenia silnego przywództwa politycznego w UE w oparciu o Eurogrupę itp.). Wspomniane projekty stwarzały większe możliwości wpływu politycznego tego kraju na bieg polityki europejskiej. Francja postulowała również kilkakrotnie poluzowanie dyscypliny fiskalnej w strefie euro, a także uwzględnianie przez politykę monetarną EBC w większym stopniu celów związanych ze wzrostem gospodarczym w Eurolandzie. Należy stwierdzić, że dyskusja wewnętrzna w strefie euro nie jest jedynie sporem o kierunki polityki gospodarczej, ale niejednokrotnie przejawem rywalizacji o wpływy polityczne w UGW oraz dystrybucję kosztów i korzyści funkcjonowania euro między członkami systemu. Podsumowując, dominujące kraje starały się wprowadzić takie regulacje i kierunki działań politycznych na poziom europejski, które nie tylko były korzystne dla ich gospodarek, ale również wzmacniały ich *władzę relacyjną* nad innymi członkami UGW.

## 2. Asymetria władzy w unii walutowej

Ważnym przejawem *władzy relacyjnej* w ugrupowaniu regionalnym jest asymetryczny podział władzy między jego członkami. Analitycy<sup>42</sup> badający zróżnicowane formy integracji europejskiej, w tym występujące na przykładzie systemu wspólnej waluty, wskazują na wzrastające znaczenie mechanizmów zarządzania międzyrządowego oraz rosnącą rolę największych państw Wspólnoty. Bezpośrednią konsekwencją ustanowienia strefy euro jest podział na kraje uczestniczące w tym systemie oraz pozostałe państwa. Kraje będące członkami strefy mają znacznie większy wpływ na decyzje odnoszące się do Eurolandu, a także w coraz większym stopniu na inne kwestie gospodarcze i społeczne dotyczące całej UE. Sformalizowanie istnienia Eurogrupy w traktacie lizbońskim, wzmocnienie kompetencji tej instytucji w zakresie koordynacji i nadzoru nad dyscypliną budżetową oraz w odniesieniu do określania kierunków polityki gospodarczej w strefie euro – sprzyja wzmocnieniu pozycji politycznej Eurogrupy wobec Rady ECOFIN<sup>43</sup>. Wzmacnia to tym samym rolę krajów członkowskich strefy wobec pozostałych państw UE.

Innym przykładem opisywanego zjawiska jest wyraźna asymetria władzy między członkami strefy a kandydatami<sup>44</sup>. Główne decyzje polityczne w zakresie

42 Por. J.-E. de Neve, *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, Journal of European Integration, vol. 29, nr 4/2007, s. 503-521.

43 Por. Ł. Szymczyk, *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*, Projekty badawcze część VI do Raportu na temat pełnego uczestnictwa RP w trzecim etapie UGW, Warszawa 2009, s. 231-253.

44 J. Johnson, *The remains of conditionality: the faltering enlargement of the euro zone*, Journal of European Public Policy, vol. 15, nr 6/2008, s. 826-841.

warunków akcesji są podejmowane przede wszystkim przez członków systemu<sup>45</sup>. Dotyczy to m.in. interpretacji kryteriów z Maastricht oraz utrzymywania kandydatów w niepewności co do wypełniania warunków przystąpienia do strefy. Przykładem dość swobodnej interpretacji tych warunków było zablokowanie akcesji Litwy w 2007 roku. Formalnym pretekstem było nieznaczne przekroczenie kryterium inflacji. Jednak co wywołało protest Litwinów – było one liczone w stosunku do trzech krajów o najniższym poziomie tego wskaźnika, m.in. w odniesieniu do nie będącej w unii walutowej Szwecji i Wielkiej Brytanii. Ponadto, Traktat lizboński dodatkowo wzmocnił członków Eurogrupy, którzy mogą przyjmować rekomendacje dotyczące przyjęcia nowych członków<sup>46</sup>. W obliczu gęstniejących problemów występujących wewnątrz systemu wspólnej waluty – dotychczasowe kraje członkowskie są coraz mniej przychylnie poszerzaniu strefy euro. Coraz bardziej skupiają się na własnych kłopotach gospodarczych i w coraz mniejszym stopniu dostrzegają potrzeby rozwojowe pozostałych państw UE. Według niektórych opinii<sup>47</sup> jest wysoce prawdopodobne, że także po ewentualnym poszerzeniu strefy, problemy gospodarcze nowych państw członkowskich będą miały drugorzędne znaczenie. Także wewnątrz systemu euro widoczna jest asymetria władzy na korzyść największych i najbogatszych członków unii walutowej. Według niektórych znawców integracji europejskiej<sup>48</sup> omawiany system służył maksymalizacji interesów ekonomicznych i politycznych największych państw członkowskich lub przynajmniej miał gwarantować, że procesy integracyjne, w tym unia walutowa – nie będą odbywać się ich kosztem. Badania wskazują<sup>49</sup>, że w okresie poprzedzającym ostatni kryzys gospodarczy (2008-2010) kraje mniejsze częściej dostosowywały się do reguł Paktu Stabilności i Wzrostu, aniżeli duże państwa. Było to związane z większą skutecznością zewnętrznej presji politycznej wywieranej w stosunku do mniejszych członków unii walutowej. W sytuacji, kiedy podobny nacisk wywierano na Niemcy (Komisja Europejska wystąpiła m.in. do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie) największe państwa strefy doprowadziły do pod-

---

45 K. Dyson, *Euro Entry as Defining and Negotiating Fit: Conditionality, Contagion, and Domestic Politics*, w: K. Dyson, (red.), *Enlarging the Euro Area. External Empowerment and Domestic Transformation in East Central Europe*, Oxford – New York 2006, s. 7-44.

46 G. Umbach, W. Wessels, *The Changing European Context of Economic and Monetary Union: 'Deepening', 'Widening', and Stability*, w: K. Dyson, (red.), *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, Oxford – New York 2008, s. 54-68.

47 J. Johnson, jw., s. 837.

48 Szerzej: A. Moravcsik, *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, London 1998, s. 379-471; K. Dyson, *Euro Area Entry in East-Central Europe: Paradoxical Europeanisation and Cluster Convergence*, *West European Politics*, vol. 30, nr 3/2007, s. 417-442.

49 A. Annett, *Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework*, Working Paper, WP/06/116, Washington D.C.: International Monetary Fund.



jęcia decyzji o uelastycznieniu reguł Paktu (w roku 2005)<sup>50</sup>. Opisywany przykład pokazuje, że regulacje europejskie dotyczące polityki fiskalnej służyły w głównej mierze dyscyplinowaniu słabszych państw członkowskich. Natomiast kiedy te same reguły dotyczyły doraźnych interesów największych członków strefy (w tym związanych z wpływem polityki wyborczej) – uległy modyfikacji i faktycznemu osłabieniu. Zmiana Paktu Stabilności i Wzrostu osłabiła również znacząco pozycję Komisji w stosunku do największych państw Wspólnoty.

Dobrym przykładem opisywanych tendencji może być sytuacja w Eurolandzie na początku 2010 roku. Na zadłużoną Grecję wywierano bezprecedensową presję polityczną zmuszającą rząd tego kraju do podjęcia ostrych cięć budżetowych, choć tego typu oszczędności w okresie spowolnienia gospodarczego grożą pogłębieniem trudności ekonomicznych i politycznych. Wśród dyskutowanych sankcji pojawiły się m.in. propozycje wstrzymania pomocy strukturalnej UE, groźba zawieszenia prawa głosu w Eurogrupie, a nawet usunięcia ze strefy euro<sup>51</sup>. W tym samym czasie największe państwa Wspólnoty kontynuowały ekspansję fiskalną programów antykrzysowych mających pobudzić wzrost gospodarczy<sup>52</sup>. Jednocześnie pojawiły się informacje<sup>53</sup>, że Francja i Niemcy uzależniały swoją zgodę na udzielenie pomocy finansowej dla Grecji od zawarcia intratnych kontraktów z tym krajem dotyczących sprzedaży uzbrojenia.

Innym przykładem asymetrii władzy w systemie euro jest reforma procedur głosowania w Radzie Prezesów EBC wprowadzona w roku 2002. Została ona przygotowana z myślą o przyjęciu nowych członków do Wspólnoty. Chodziło o zapewnienie względnej sprawności zarządzania (ograniczono liczbę głosujących członków Rady i wprowadzono zasadę rotacji), a jednocześnie utrzymania wpływów politycznych najsilniejszych państw w poszerzanej unii walutowej. Reforma wprowadziła zasady głosowania premiujące państwa mające najwyższy udział w PKB strefy euro oraz najsilniejsze instytucje finansowe (pod względem zasobów kapitałowych)<sup>54</sup>. Daje to silniejszy wpływ na decyzje EBC dla największych i najbogatszych państw.

---

50 Por. L. S. Talani, *A dead Stability and Growth Pact and a strong Euro: there must be a mistake!*, w: L. S. Talani, B. Casey, (red.), *Between Growth and Stability: The Demise and Reform of the European Union's Stability and Growth Pact*, Northampton 2008, s. 87-88; Ch. O. Meyer, I. Linsenmann, W. T. Wessels, *The Limitation of European Economic Governance: Loose Policy Co-ordination and the Commitment-Implementation Gap*, w: O. Meyer, I. Linsenmann, W. T. Wessels, (red.), *Economic government of the EU: A balance sheet of the new modes of policy*, Hampshire 2007, s. 211-233; S. Blavoukos, G. Pagoulatos, *Negotiating in stages: National positions and the reform of the Stability and Growth Pact*, European Journal of Political Research, vol. 47, nr 2/2008, s. 247-267; H. Enderlein, A. Verdun, *EMU's teenage challenge: what have we learned and can we predict from political science?* Journal of European Public Policy, vol. 16, nr 4/2009, s. 490-507; M. Hallerberg, J. Bridwell, *Fiscal Policy Coordination and Discipline: The Stability and Growth Pact and Domestic Fiscal Regimes*, w: K. Dyson, jw. 2008, s. 69-86.

51 *Strefa euro bez zadłużonych i łamiących kryteria fiskalne?* Gazeta Wyborcza, 17-03-2010.

52 *Bruksela ostrzega Niemcy, Francję, Włochy i Hiszpanię*, Gazeta Wyborcza, 17-03-2010.

53 *Por. Grecja zaciska pasa, by kupować francuską i niemiecką broń?* Rzeczpospolita, 24.03.2010.

54 B. J. Cohen, jw. (2007), s. 763; G. Umbach, W. Wessels, jw. (2008), s. 59.

szych państw strefy. Wśród nich znajdują się Niemcy, Francja, Holandia, Włochy i Hiszpania. Zdaniem ekspertów<sup>55</sup> ma to niebagatelne znaczenie dla kształtowania najbardziej dogodnej dla gospodarek tych krajów polityki monetarnej, tym bardziej że wspomniana polityka przynosi odmienne konsekwencje ekonomiczne w poszczególnych krajach strefy. Dowodzi również rosnącego znaczenia interesów narodowych, a nawet próby maksymalizowania tych interesów w polityce EBC przez najsilniejszych aktorów<sup>56</sup>. Można mieć również wątpliwości, czy omawiana reforma jest w pełni legitymizowana, biorąc pod uwagę, że zamiast zasady równej reprezentacji państw lub kryterium ludnościowego odnosi się do siły gospodarczej i finansowej poszczególnych członków strefy<sup>57</sup>.

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań należy zauważyć, że nierówna dystrybucja władzy w systemie euro jest w części wynikiem głównych problemów systemu instytucjonalnego. Brak odpowiednich instytucji demokratycznych na szczeblu unijnym oraz silna legitymizacja wyborcza rządów narodowych sprzyja tendencji do maksymalizowania interesów narodowych w ramach systemu wspólnej waluty. Jest to również rezultat braku odpowiednich instrumentów, które umożliwiałyby skuteczne niwelowanie trudności gospodarczych w strefie i przyspieszały konwergencję warunków makroekonomicznych. W tej sytuacji nierówny podział władzy politycznej stwarza możliwości większego wpływu na politykę monetarną EBC dla niektórych państw, co jednocześnie przyczynia się do pogłębiania asymetrii korzyści i kosztów tej polityki w strefie euro.

### 3. Skutki asymetrii władzy: wygrani i przegrani unii walutowej

Asymetria władzy politycznej w systemie wspólnej waluty prowadzi do odmiennych skutków ekonomicznych i społecznych w poszczególnych obszarach strefy. Skłania to coraz częściej ekspertów<sup>58</sup> do wskazywania wygranych i przegranych UGW. Według niektórych opinii<sup>59</sup> zasadniczym źródłem problemów jest

---

55 D. Howarth, *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, *Review of International Political Economy*, vol. 14, nr 5/2007, s. 820-841.

56 G. Umbach, W. Wessels, jw., (2008), s. 59.

57 Na temat obniżenia legitymizacji system euro w wyniku wspomnianej reformy: D. Howarth, *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, *Review of International Political Economy*, vol. 14, nr 5/2007, s. 820-841.

58 L. Tsoukalis, *What Kind of Europe?*, Oxford – New York 2005, rozdz. 3; L. Tsoukalis, *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, "Journal of Common Market Studies", vol. 44, nr 1/2006, s. 1-15; E. Jones, *The Economic Mythology of European Integration*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, nr 1/2010, s. 89-109; K. Dyson, jw., (2008).

59 Ch. Wyplosz, *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, *Economic Policy*, vol. 21, nr 46/2006, s. 207-261; J. Pisani-Ferry, *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, "Journal of Common Market Studies", vol. 44, nr 4/2006, s. 823-844.

to, że gospodarka strefy nie spełnia warunków niezbędnych do wprowadzenia wspólnej waluty, zgodnie z założeniami teorii optymalnego obszaru walutowego (*optimum currency area*). Niektórzy eksperci<sup>60</sup> wskazują na stopniowe wyrównywanie różnic strukturalnych, m.in. pod wpływem funkcjonowania wspólnego rynku. Inni<sup>61</sup> podkreślają jednak, że jest to proces bardzo powolny i kosztowny społecznie. Nie może więc bazować wyłącznie na mechanizmach rynkowych, ale wymaga znacznego zaangażowania polityk redystrybucyjnych. Również Komisja Europejska dostrzegła problem niewystarczającej konwergencji między członkami unii walutowej<sup>62</sup>.

Zróżnicowania strukturalne powodują trudności prowadzenia jednolitej polityki makroekonomicznej przez władze EBC. W opinii wielu ekonomistów<sup>63</sup> działanie tego banku w latach poprzedzających kryzys finansowy (2008-2010) w nadmiernym stopniu ukierunkowane było na przeciwdziałanie inflacji (dodatkowo przy zawyżonym celu inflacyjnym). Zbyt słabo uwzględniło potrzeby rozwoju gospodarczego (niektórzy uznają, że EBC prowadził wręcz politykę anty-wzrostową<sup>64</sup>). Skutkowało to długofalowym obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego w Eurolandzie, nadmiernym bezrobociem i obniżeniem konkurencyjności eksportu (np. we wrażliwych na wysoki poziom wymiany euro – Włoszech i Francji)<sup>65</sup>.

Różnice strukturalne między poszczególnymi gospodarkami przynoszą zróżnicowane skutki prowadzenia polityki monetarnej, co wywołuje trudności gospodarcze na niektórych obszarach (określane, jako wstrząsy asymetryczne). Wśród nich warto wymienić dwa rodzaje. Kraje centralne unii walutowej (zwłaszcza Niemcy), o generalnie lepszej sytuacji makroekonomicznej mają w wyniku polityki EBC zawyżone stopy procentowe (w stosunku do uwarunkowań własnej gospodarki). Są także narażone na ryzyko importu impulsów inflacyjnych z krajów o słabszych parametrach makroekonomicznych. Rygorystyczna polityka stóp procentowych w tych krajach ogranicza możliwości rozwoju gospodarczego, co w opi-

---

60 J. Frankel, A. Rose, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, "Economic Journal", vol. 108, nr 449/1998, s. 1009-1025.

61 P. De Grauwe, *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?* Journal of Common Market Studies, vol. 44, nr 4/2006, s. 711-730.

62 *Annual Statement on the Euro Area 2009*, Commission of the European Communities, COM(2009) 527, Brussels 7.10.2009, s. 3.

63 M. N. Baily, J. F. Kierkegaard, *Transforming the European Economy*, Washington 2004, s. 18-19, 271-280; P. De Grauwe, *Challenges for Monetary Policy in Euroland*, "Journal of Common Market Studies", vol. 40, nr 4/2002, s. 693-718; Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, "Oxford Review of Economic Policy", vol. 19, nr 1/2003, s. 1-29; S. G. Cecchetti, R. O'Sullivan, *The European Central Bank and the Federal Reserve*, "Oxford Review of Economic Policy", vol. 19, nr 1/2003, s. 30-43; A. Martin, *The EMU macroeconomic policy regime and the European social model*, w: A. Martin, G. Ross, (red.), *Euros and Europeans*, Cambridge 2005; A. M. Sbragia, *Shaping a Polity in an Economic and Monetary Union: the EU in comparative perspective*, w: Martin, Ross, jw.; Ch. Wyplosz, jw., G. Umbach, W. Wessels, jw., s. 62.

64 B. J. Cohen, jw., s. 758.

65 Np. K. Dyson, jw., s. 3, 16.

nii ekonomistów było jedną z głównych przyczyn recesji po roku 2001<sup>66</sup>. Drugim typem wstrząsów asymetrycznych jest możliwość bolesniejszego oddziaływania polityki antyinflacyjnej prowadzonej w strefie euro w regionach Unii, które borykają się z poważnymi problemami gospodarczymi (np. wysokim bezrobociem strukturalnym).

Kraje o niższym poziomie rozwoju początkowo korzystały z polityki prowadzonej przez EBC, gdyż stopy procentowe były relatywnie niższe w stosunku do parametrów makroekonomicznych występujących w tych państwach. Wyzwaniem dla rozwoju tych gospodarek było natomiast inflacja. Niedostateczna synchronizacja cykli koniunkturalnych w strefie może prowadzić do różnicowania oczekiwań inflacyjnych w poszczególnych krajach członkowskich, a tym samym do różnicowania się wysokości realnych stóp procentowych. Prowadzi to do procyklicznej polityki EBC na niektórych obszarach Unii<sup>67</sup>. Relatywnie niskie stopy procentowe w strefie euro sprzyjają ekspansji gospodarczej i przegrzaniu koniunktury. W rezultacie przynosi to wzrost jednostkowych kosztów pracy i inflacji w stosunku do innych krajów unii walutowej, co prowadzi do wzrostu realnego efektywnego kursu walutowego (*real effective exchange rate*) i pogorszenia konkurencyjności gospodarki<sup>68</sup>. Oznacza to, że kraje słabiej rozwijające się<sup>69</sup> mają wprawdzie dzięki polityce EBC relatywnie niższe stopy procentowe, ale coraz droższą produkcję i mniej konkurencyjne możliwości eksportu. Utrudnia to warunki działalności gospodarczej i zwiększa deficyt na rachunku obrotów bieżących. Problem polega na tym, że w warunkach unii walutowej władze państwowe nie mogą poprawiać konkurencyjności eksportu np. poprzez dewaluację kursu walutowego. Jednocześnie odzyskiwanie utraconej konkurencyjności jest procesem długotrwałym, co jest związane z niskim tempem wzrostu wydajności produkcji i sztywnością płac.

Opisywane zjawiska mają w coraz większym stopniu charakter trwały i systemowy<sup>70</sup>. Kraje gospodarek doganiających europejskie centrum w początkowym okresie korzystają z silnego napływu kapitału, co sprzyja przewartościowaniu aktywów kapitałowych, m.in. na rynku nieruchomości. Grozi również bolesnym pęknięciem „bańki” spekulacyjnej w sytuacji nagłego wycofania się inwestorów (ceny nieruchomości w roku 2008 w największym stopniu w strefie euro spadły w Irlandii i Hiszpanii, dodatkowo w Irlandii najbardziej straciły aktywa finansowe). Omawiane państwa notują jednocześnie wzrost presji płacowej, co razem z napływem kapitałów przyczynia się do podwyższenia inflacji. Największy wzrost płac w latach 1999-2008 w strefie odnotowano w Irlandii, Grecji, a także w nowych

66 D. Mayes, M. Virén, *Pressures on the Stability and Growth Pact from asymmetry in policy*, "Journal of European Public Policy", vol. 11, nr 5/2004, s. 781-797; Ch. Allsopp, M. Artis, jw.

67 Szerzej: A. Sławiński, *Polska w strefie euro: Jak zapewnić długookresową konkurencyjność gospodarki?* w: D. K. Rosati, jw., s. 232-246.

68 P. DeGrauwe, jw.; A. Alesina, F. Giavazzi, *The Future of Europe: Reform or Decline*, Cambridge – London: 2006, s. 148.

69 Dotyczy to m.in. Portugalii, Grecji, Hiszpanii oraz Włoch.

70 Por. H. Enderlein, A. Verdun, jw., s. 494-495.

członkach systemu euro, tj. na Słowacji i Słowenii<sup>71</sup>. Jak wcześniej wspomniałem przynosi to wzrost realnego efektywnego kursu walutowego i trwałe pogorszenie konkurencyjności rodzimej produkcji. W tym samym czasie gospodarki krajów centralnych o niskim poziomie inflacji są eksporterami kapitału do państw mających wyższy poziom zwrotu inwestycji. Mają także bardziej konkurencyjny eksport rodzimej produkcji. Badania Komisji Europejskiej dowodzą, że od 1998 roku konkurencyjność w Niemczech wzrosła o 13 proc., gdy w tym samym czasie w Hiszpanii i Irlandii obniżyła się o około 20 proc. Prowadzi to do pojawienia się trwałej tendencji do nadwyżki handlowej i na rachunku obrotów bieżących w jednych państwach i deficytów w drugich<sup>72</sup>. Pierwszą grupę tworzą państwa Beneluksu i Niemcy, jak również Austria i Finlandia. Są one w coraz większym stopniu nastawione na produkcję eksportową i wykorzystują integrację unijnej gospodarki do intensywnej ekspansji kapitałowej (inwestycji portfelowych i bezpośrednich). Drugą tworzą kraje trwałego deficytu na rachunku obrotów bieżących, którego nie mogą zniwelować środki transferowane z unijnego budżetu. Wśród nich znajdują się wszystkie nowe kraje strefy euro, a także Portugalia, Hiszpania, Grecja, Irlandia i Włochy<sup>73</sup>. W ostatnich latach do tej grupy dołączyła również Francja. Wspomniane państwa w coraz większym stopniu opierają swój wzrost gospodarczy na dopływie zewnętrznych funduszy i wydatkach konsumpcyjnych, a w coraz mniejszym na rozwoju gospodarki krajowej i eksporcie<sup>74</sup>. Powoduje to, że są silniej zależne od decyzji zewnętrznych inwestorów, w tym również spekulacyjnych. Ponadto, konsekwencją napływu zewnętrznego kapitału jest w omawianej grupie państw zwiększenie zadłużenia zagranicznego. W ostatnich latach w największym stopniu dotknęło to Grecji, Portugalii i Hiszpanii (między 80 a ponad 100 proc. zadłużenia w stosunku do poziomu PKB). Nastąpiło również gwałtowne pogorszenie sytuacji na Słowacji i Słowenii. Okres kryzysu wyostrzył asymetrię funkcjonowania poszczególnych krajów w strefie euro, a zwłaszcza dysproporcje w konkurencyjności gospodarczej i możliwościach eksportu. Dostrzega to również Komisja Europejska, wskazując na pogłębiające się zróżnicowania pozycji konkurencyjnej poszczególnych członków strefy<sup>75</sup>. O tym, że jest to poważny problem dla stabilności strefy świadczy wypowiedź przewodniczącego Eurogrupy J.-C. Junckera: „na

71 *Annual Report on the euro area 2009, European Economy 6/2009*, European Commission, Brussels, s. 33.

72 Szerzej: E. Jones, *Liberalized capital markets, state autonomy, and European monetary union*, *European Journal of Political Research*, vol. 42, nr 2/2003, 197-222; J. von Hagen, J. Pisani-Ferry, *To the Commissioner for Economic and Monetary Affairs*, w: A. Sapir, (ed.), *Europe's economic priorities 2010-2015. Memos to the new Commission*, Brussels 2009, s. 20.

73 *Annual Report on the euro area 2009*, s. 33-34.

74 Por. K. Dyson, jw., s. 18.

75 *Annual Statement on the Euro Area 2009*, s. 2-4.



dłuższą metę wspólna waluta nie może funkcjonować w strefie, w której pogłębiać się mogą różnice między rachunkami bieżącymi poszczególnych gospodarek”<sup>76</sup>.

## Podsumowanie

Unia walutowa w Europie miała prowadzić do odbudowania sterowności państw członkowskich nad procesami globalizacji, zarówno na zewnątrz Wspólnoty, jak i na scenie wewnątrz-europejskiej. Miała zwiększyć poziom bezpieczeństwa ekonomicznego, poprawić pozycję międzynarodową oraz przynieść szereg innych korzyści dla krajowych podmiotów gospodarczych i zwykłych obywateli. Założenia wyjściowe UGW dość dobrze ilustrują więc założenia koncepcji dotyczącej integracji europejskiej, jako „ratunku” dla państwa narodowego<sup>77</sup>. Niestety, brak odpowiednich instytucji politycznych w strefie euro, a także sprzeczności interesów między państwami członkowskimi ograniczyły możliwości poprawy roli Wspólnoty (jak również poszczególnych państw) w relacjach zewnętrznych. Nie udało się osiągnąć w pełni innych spodziewanych korzyści gospodarczych i społecznych, w tym również w zakresie poprawy bezpieczeństwa ekonomicznego. Dowodem jest kryzys tego systemu w roku 2010. Poważnie utrudnił on wychodzenie z zapaści gospodarczej (z okresu 2008-2010), gdyż zmusił wiele państw do oszczędzania w sytuacji zmniejszonego popytu globalnego. Znacząco podwyższył również koszty funkcjonowania wspólnej waluty (pakiet ratunkowy dla niewypłacalnych państw, tzw. Europejski Mechanizm Finansowy wyniósł łącznie ze środkami MFW 750 mld euro<sup>78</sup>). Kryzys obniżył wiarygodność wspólnej waluty u zewnętrznych inwestorów, czego objawem był spadek kursu wymiany euro do innych walut międzynarodowych oraz skokowe podwyższenie kosztów długu nominowanego w euro. Zagroził wreszcie rozpadem lub podziałem strefy oraz innymi negatywnymi konsekwencjami dla integracji politycznej w Europie.

Wejście do strefy euro wiązało się z wieloma ograniczeniami dla władzy państwowej. Spośród nich najważniejsze dotyczyły obostrzeń w polityce fiskalnej oraz przekazania suwerennych uprawnień w zakresie polityki monetarnej na poziom europejski. W zamian unia walutowa przyniosła szereg korzyści, zwłaszcza w okresie dobrej koniunktury ekonomicznej. Natomiast gorzej UGW sprawdziła się w okresie spowolnienia gospodarczego. W szczególności dotyczy to kwestii bezpieczeństwa ekonomicznego, które zostało poważnie nadwyrężone w wyniku utraty wiarygodności u zewnętrznych inwestorów. Ponadto, korzyści i koszty rozłożyły się nierównomiernie między państwami członkowskimi. Warto podkreślić,

76 Por. C. Gammelmin, *Mittelmäßig schwere Unterlassungsfehler*, wywiad z J.-C. Junckerem, *Süddeutsche Zeitung*, 12.02.2010.

77 A. Milward (2000).

78 Szerzej: *Extraordinary Council meeting*, Council of the European Union, Economic and Financial Affairs, Brussels, 9/10 May 2010, 9596/10 (Presse 108).

że największą konsekwencją istnienia euro z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania jest to, że tylko dla niektórych państw była to okazja do poprawy własnej pozycji politycznej, zarówno w Unii Europejskiej, jak również wobec procesów globalizacji. Doświadczenia istnienia wspólnej waluty pokazują, że dominujące kraje członkowskie starały się wprowadzić takie regulacje i kierunki działań politycznych na poziom europejski, które nie tylko były korzystne dla ich gospodarek, ale również wzmacniały ich *władzę relacyjną* nad innymi członkami UGW. Prowadziło to do ustanowienia asymetrycznych stosunków władzy w systemie europejskiej waluty, co następnie przekładało się na nierówny podział korzyści i kosztów funkcjonowania tego systemu. Najbardziej żłudne okazały się korzyści dla najsłabszych ekonomicznie i politycznie państw członkowskich. Wprawdzie w pierwszym okresie po przyjęciu wspólnej waluty korzystały z napływu nisko oprocentowanego kapitału, co pozwalało na stosunkowo szybkie tempo wzrostu gospodarczego. Niestety w dłuższym okresie czasu model ich rozwoju coraz bardziej dryfował w stronę konsumpcji zewnętrznych oszczędności a konkurencyjność gospodarcza słabła. Szczególnie bolesny w tej sytuacji był kryzys finansowy i gospodarczy na świecie (2008-2010). Jednocześnie ograniczenia strefy euro związane z wymogiem konsolidacji fiskalnej utrudniły tym krajom szybki powrót do wzrostu gospodarczego.

Okres kryzysu stał się również okazją do odzyskania wpływu politycznego na bieg spraw europejskich przez największe państwa członkowskie. Reformę zarządzania gospodarczego w Unii powierzono zespołowi zadaniowemu działającemu pod auspicjami Rady UE. Wzmocnieniu uległy nieformalne mechanizmy zarządzania międzyrządowego, zwłaszcza wewnątrz Eurogrupy i osłabła pozycja polityczna Komisji Europejskiej. Jednocześnie kluczowe decyzje w zakresie zmian instytucjonalnych podejmują największe państwa, zwłaszcza Niemcy i Francja. Przykładem wykorzystania sytuacji kryzysowej do zwiększenia kontroli nad siłami globalizacji jest wzmocnienie nadzoru nad agencjami ratingowymi oraz rynkami finansowymi (m.in. funduszami wysokiego ryzyka, a także ograniczenie niektórych mechanizmów finansowych, np. tzw. krótkiej sprzedaży)<sup>79</sup>. Wspomniane regulacje dotycząca zarówno nadzoru sprawowanego na szczeblu Wspólnoty, jak również w państwach członkowskich.

Dominujące państwa członkowskie starają się w taki sposób kształtować zmiany w systemie euro, aby utrzymać korzystną dla nich dystrybucję kosztów ratowania wspólnej waluty. Przykładem ilustrującym to zjawisko jest silna presja polityczna wywierana na Grecję zmuszająca rząd tego kraju do podjęcia ostrych cięć budżetowych, choć tego typu oszczędności w okresie spowolnienia gospodarczego grożą pogłębieniem trudności ekonomicznych i politycznych. Nie podjęto natomiast odpowiednich reform w kierunku uporania się z największym problemem strefy euro, jakim są nadmierne dysproporcje między konkurencyjnością gospo-

<sup>79</sup> *Konkluzje*. Rada Europejska 17 czerwca 2010 r., EUCO 13/10, Bruksela.



darczą poszczególnych członków UGW<sup>80</sup>. Nie podjęto dyskusji np. o wzmocnieniu instrumentów finansowych UE, które silniej wspierałyby zmiany strukturalne w najsłabszych krajach Unii. Zamiast tego w debacie europejskiej o przyszłości polityk unijnych po roku 2013 coraz częściej słyszy się o potrzebie ograniczenia zakresu polityki spójności<sup>81</sup>. Innym przykładem może być sposób przygotowania Europejskiego Mechanizmu Finansowego. Środki z tego Mechanizmu szacowane na 500 mld euro zostały rozłożone na wszystkich członków UGW. Dotyczy to również biedniejszych nowych uczestników strefy m.in. Słowacji, której wkład finansowy wyniósł 4.4 mld euro, a więc niemal połowę tego, co ma otrzymać z budżetu UE na całą politykę spójności w okresie 2007-2013. Jednocześnie składka tego kraju nie jest powiązana ani z dobrą sytuacją fiskalną (co było źródłem wielu wyrzeczeń w okresie przygotowania do akcesji do strefy euro przed 1 stycznia 2009 r.), ani z silnym spadkiem wzrostu gospodarczego w roku 2009 (sięgającym 4.7 proc. PKB). Środki Europejskiego Mechanizmu Finansowego są w części gwarantowane przez budżet UE (60 mld euro), a więc również przez państwa, które nie są uczestnikami UGW, a ponadto są wsparte ze funduszy MFW (250 mld euro). Co jednak najbardziej interesujące – mogą służyć nie tylko ratowaniu zagrożonych niewypłacalnością państw (takich jak Grecja lub Hiszpania), ale również dofinansowaniu instytucji finansowych ponoszących z tego tytułu starty, przede wszystkim pochodzących z najbogatszych państw unii walutowej<sup>82</sup>. W razie potrzeby pomoc z omawianego mechanizmu finansowego przeznaczona dla banków francuskich i niemieckich mogłaby więc okazać się większa, niż obowiązkowy wkład finansowy ich rządów. Opisany przykład pokazuje, że nawet w sytuacji kryzysowej największe państwa dążą do maksymalizowania korzyści własnych związanych z funkcjonowaniem UGW.

Podsumowując można stwierdzić, że na przykładzie unii walutowej widocznych jest kilka sposobów działania władz państwowych w obliczu globalizacji. Po pierwsze, widać wolę współpracy regionalnej w celu zwiększenia własnej pozycji politycznej, korzyści ekonomicznych i poprawy bezpieczeństwa. Po drugie, procesy integracyjne w ramach systemu wspólnej waluty służą zdobyciu *władzy relacyjnej* przez niektóre państwa, co poprawia ich bilans korzyści i kosztów wynikających z członkostwa w unii lub związanych z globalizacją. Po trzecie, okres kryzysu funkcjonowania strefy euro jest okazją do odbudowania sterowności nad funkcjonowaniem strefy przez dominujące państwa, czego przejawem jest silniejsze

80 Zwrócił na to uwagę Prezydent Rady Europejskiej w przemówieniu otwierającym Brukselskie Forum Gospodarcze, choć zamiast propozycji instrumentów przeciwdziałającym temu zjawisku zaapelował jedynie o wypracowanie wskaźników monitorujących poziom konkurencyjności w poszczególnych gospodarkach europejskich. Por. *Opening address by H. Van Rompuy, President of the European Council, to the Brussels Economic Forum 2010: "Lessons from a crisis"*, PCE 104/10, Brussels, 25 May 2010.

81 Szerzej: T. G. Grosse (2010): *Kierunki zmian w polityce spójności UE. Analiza wybranych nurtów dyskusji prowadzonej w latach 2008-2010*, Studia Regionalne i Lokalne, w druku.

82 Por. A. Słojewska, *Rządy znów pomogą bankom?* Rzeczpospolita, 14.07.2010.

dyscyplinowanie słabszych państw (np. w zakresie konsolidacji fiskalnej) i przeliczenie na nie kosztów związanych z odzyskaniem wiarygodności u zewnętrznych inwestorów.

### Summary:

What is the role of European state during contemporary phase of globalisation? The basic aim of this article is examination of this question illustrated with an example of the common currency system. It is checked up if European currency improves economic security, and brings long-term advantages for member countries. It is also analysed the question of *relational power* inside Economic and Monetary Union. Such kind of power is associated with asymmetrical political relations and unequal distribution of benefits and losses between member countries.



# UNIA EUROPEJSKA WOBEC KRYZYSU FINANSOWEGO LAT 2008-2010. DROGA DO STABILIZACJI I WYZWANIA NA KOLEJNE LATA

Tomasz Jarocki\*

## Wprowadzenie

Kryzys finansowy, który dotarł do Europy w 2008r. wybuchł rok wcześniej w Stanach Zjednoczonych wraz z załamaniem się rynku kredytów hipotecznych subprime. W konsekwencji doprowadził on do recesji gospodarczej na skalę międzynarodową<sup>1</sup>. Do wymiernych skutków załamania gospodarczego w państwach Unii Europejskiej zaliczyć gwałtowny spadek produktu krajowego brutto<sup>2</sup> oraz wzrost bezrobocia<sup>3</sup>.

Jednym z najbardziej odczuwalnych zagrożeń dla stabilności Unii Europejskiej stał się kryzys finansów publicznych. W krótkim okresie czasu gwałtownie wzrósł deficyt budżetowy oraz dług publiczny grożąc destabilizacją finansową w całej strefie euro. W celu przeciwdziałania pogłębianiu się negatywnych czynników, zarówno władze państw członkowskich, jak również instytucje Unii Europejskiej, podejmują szereg działań, których skutkiem ma być odwrócenie negatywnych tendencji. Mają one na celu nie tylko przywrócenie stabilności finansowej w trakcie bieżącego kryzysu lecz także wprowadzenie rozwiązań, które zminimalizowałyby podobne zagrożenia w przyszłości.

## 1. Unijne normy dotyczące stabilności finansów publicznych

Jednym z przełomowych sukcesów procesu integracji, umożliwiającym poprzez normy prawne Traktatu z Maastricht, było utworzenie unii gospodarczej

---

\* Doktor, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach.

1 Zob. A. P. Balcerzak, *Państwo w realiach „nowej gospodarki”*. Podstawy efektywnej polityki gospodarczej w XXI wieku, Toruń 2009, s. 315.

2 Por. Eurostat, News Release, Euroindicators, *Euro area and EU27GDP down by 2,5%*, 2009 nr 70 z 15.05.2009r., s. 1.

3 W IV kwartale 2007r. średnie bezrobocie w UE-27 wynosiło 6,9%, w tym w strefie euro – 7,3%. W październiku 2010r. dane te wyniosły odpowiednio: 9,6 i 10,1%. Dane za 2007r. na podstawie: *Europe in figures*, Eurostat Yearbook 2010, Eurostat Statistical Books, Luxembourg 2010, s. 73. dane za 2010r. za: Eurostat, News Release, Euroindicators, 2010 nr 180 z 30.11.2010r., s. 3.

i walutowej na obszarze Unii Europejskiej. Jej efektem było wprowadzenie od 1999r.<sup>4</sup> wspólnej waluty, początkowo na obszarze 11 państw członkowskich<sup>5</sup>, by później stopniowo rozszerzać ten obszar o kolejne kraje<sup>6</sup>. Wejście do wspólnego obszaru walutowego wiązało się z koniecznością spełnienia rygorystycznych warunków konwergencji w celu utrzymania stabilności finansów publicznych na całym obszarze. Po przystąpieniu do strefy euro państwa członkowskie w dalszym ciągu były zobligowane do utrzymania deficytu budżetowego na poziomie poniżej 3% PKB oraz długu publicznego poniżej 60% PKB<sup>7</sup>. Było to możliwe na mocy uchwalonego w Dublinie w 1996r. Paktu Stabilności i Wzrostu. Traktat z Maastricht nie precyzował bowiem co się będzie działo z państwami, które przyjęciu do strefy euro ponownie przekroczą dopuszczalną granicę deficytu budżetowego. Pakt uzupełnił tę lukę prawną<sup>8</sup>. Warunki te muszą być respektowane także przez państwa, które nie przyjęły euro.

Nakazując utrzymanie deficytu na określonym poziomie prawo unijne ingeruje w politykę budżetową poszczególnych państw członkowskich. Jest to jednak jedyne nałożone ograniczenie w tym zakresie. W odróżnieniu bowiem od polityki pieniężnej pozostała ona w gestii państw członkowskich. Najważniejsze przyczyny takiego stanu rzeczy miały charakter polityczny i sprowadzały się do preferowania suwerennego decydowania w sprawach budżetowych. Uznano ponadto, że polityka ta powinna uwzględniać specyficzne potrzeby poszczególnych państw<sup>9</sup>.

Przekroczenie wartości określonych w warunkach konwergencji może spowodować rozpoczęcie procedury w zakresie zwalczania nadmiernego deficytu budżetowego. Jej zasady określono w artykule 126 TFUE. Rada podejmując decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu budżetowego<sup>10</sup> wskazuje okres, w którym daje państwu członkowskiemu czas na podjęcie działań korygujących oraz wyznacza ostateczny termin zmniejszenia deficytu do wysokości określonej w warunkach konwergencji. Jeśli uzna, iż działania uzdrawiające finanse publiczne nie zostały podjęte, może podać do wiadomości publicznej zalecenia skierowane wcześniej do tego kraju. Jest to forma nacisku, gdyż wcześniej miały one charakter poufny. Przekazanie ich do wiadomości publicznej nie wpływa korzystnie na politykę budżetową, a w konsekwencji na międzynarodową wiarygodność kraju. Oznaczać to może w konsekwencji podwyższenie oprocentowania papierów dłużnych tego kraju. Po-

4 1 stycznia 1999r. rozpoczął się trzeci etap wdrażania unii gospodarczej i walutowej. Do końca 2001r. euro występowało w formie bezgotówkowej.

5 Grecja została przyjęta do strefy euro 1 stycznia 2001r.

6 Od 2002r. strefa euro była kilkakrotnie rozszerzana. W 2007r. przystąpiła do niej Słowenia, 2008 – Malta i Cypr, 2009 – Słowacja, 2011 – Estonia.

7 Za warunek stabilności waluty oraz stopy procentowej w państwach strefy euro odpowiada EBC.

8 Zob. P. Kowalewski, *Euro a międzynarodowy system walutowy*, Warszawa 2001, s. 106.

9 Zob. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 46.

10 Na podstawie opinii Komisji.

wyższe postanowienia dotyczą wszystkich państw członkowskich<sup>11</sup>. Konsekwentny brak skutecznych działań zmniejszających deficyt budżetowy do poziomu 3% PKB, na mocy artykułu 126 TFUE, może doprowadzić do zastosowania sankcji wobec państw nie przestrzegających ustalonych zasad. Zaznaczyć jednak trzeba, iż mogą być one stosowane jedynie w stosunku do państw strefy euro. Zgodnie z ust. 11 „Rada może zdecydować o zastosowaniu lub, o odpowiednim przypadku, o wzmocnieniu jednego lub kilku z następujących środków:

- zażądać od danego Państwa Członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych,
- wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego Państwa Członkowskiego,
- zażądać złożenia w Unii przez dane Państwo Członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany,
- nałożyć grzywnę w stosownej wysokości”.

W celu wprowadzenia dostatecznie silnych środków dyscyplinujących Rada, w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu, wydała trzy akty prawne, w skład których wchodzi jedna uchwała Rady oraz dwa rozporządzenia, wprowadzające szczególnie mechanizmy kontroli oraz wdrożenia postanowień Traktatu z Maastricht dotyczących utrzymywania kryteriów konwergencji<sup>12</sup>:

- Uchwała z 17 czerwca 1997r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu, w której wyrażono wolę polityczną do współpracy państw członkowskich z Komisją i Radą dla wykonania postanowień wprowadzonych przez Traktat z Maastricht w zasadzie dotyczącym konwergencji ekonomicznej;
- Rozporządzenie Rady nr 1466/97 z 7 lipca 1997r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych – rozporządzenie stanowi element prewencyjny Paktu. Jego celem jest powstrzymanie, na wczesnym etapie, powstanie nadmiernego deficytu. Mają temu służyć dwa podstawowe zapobiegawcze środki: regularne rozpoznawanie, czy państwa członkowskie przestrzegają zobowiązań budżetowych oraz wczesne ostrzeżenie, w przypadku nieprzestrzegania celów budżetowych<sup>13</sup>;

11 Zob. L. Oręziak, *Polityka budżetowa*, w: *Europejska integracja monetarna, od A do Z*, red. W. Pacho, Warszawa 2009, s. 135.

12 Por. A. Nowak – Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001, s. 169.

13 Zob. H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, Warszawa 2009, s. 50.

- Rozporządzenie Rady nr 1467/97 z 7 lipca 1997r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu<sup>14</sup> – uszczegóławiające zasady stosowania procedury nadmiernego deficytu budżetowego<sup>15</sup>.

Wymienione instrumenty miały na celu skutecznie zapobiegać wszelkim zjawiskom mogącym zdestabilizować finanse publiczne i skłaniać państwa członkowskie do podejmowania szybkich i niezbędnych kroków do uzdrowienia sytuacji.

## **2. Propozycje zmian dotychczasowych zasad regulujących stabilność finansową**

Rozwiązania zawarte w Pakcie Stabilności i Wzrostu okazały się niewystarczającymi środkami zabezpieczającymi przed wystąpieniem kryzysu finansów publicznych. W celu poprawy dotychczasowej sytuacji powołano w marcu 2010r.<sup>16</sup> grupę zadaniową<sup>17</sup>. W jej sprawozdaniu, przedstawionym w październiku 2010r.<sup>18</sup>, wskazano główne zalecenia polityczne i konkretne propozycje zmian. Do ich wdrożenia wymagana będzie modyfikacja prawa wtórnego.

Uznano za niezbędne zwrócenie większej uwagi na dług publiczny i stabilność budżetową, nie zaś tak jak dotychczas niemal wyłącznie skupienie się na deficycie budżetowym. Poprawę skuteczności uzależniono od szerokiego zakresu kar i środków, zarówno o charakterze finansowym, jak i odnoszącym się do polityki. Powinny one być stosowane począwszy od wczesnego etapu procesu nadzoru budżetowego. Propozycje zawierają wprowadzenie dodatkowych środków egzekwowania, takich jak depozyty oprocentowane i depozyty nieoprocentowane oraz grzywny. Środki te miałyby zostać wprowadzone dwuetapowo: w pierwszym etapie w strefie euro, w drugim zaś – rozszerzone o pozostałe państwa Unii Europejskiej<sup>19</sup>. Elementem zwiększenia skuteczności egzekwowania miałyby być wprowadzenie zasady odwróconej większości<sup>20</sup>.

14 Za: C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz-Warszawa 2008, s. 48.

15 Oba wymienione rozporządzenia zostały znowelizowane na mocy rozporządzeń nr 1055/2005 oraz 1056/2005.

16 Powołanie grupy zadaniowej nastąpiło 25 marca 2010 podczas posiedzenia Rady Europejskiej.

17 Jej przewodniczącym został H. Van Rompuy. W jej skład weszli ponadto: O. Rehn (przedstawiciel Komisji), J-C Trichet (prezes EBC), J-C Juncker (przedstawiciel Eurogrupy) oraz ministrowie ECOFIN państw członkowskich.

18 Rada Unii Europejskiej, Sprawozdanie końcowe grupy zadaniowej dla Rady Europejskiej, Bruksela, 21 października 2010r., 15302/10, CO EUR-PREP 57, POLGEN 165, ECOFIN 649, za: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/117442.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/117442.pdf).

19 Z wyjątkiem Wielkiej Brytanii (na podstawie Protokołu w sprawie niektórych postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej).

20 Odwrócona większość obowiązywałaby w przypadku wprowadzenia nowych proponowanych środków egzekwowania (zalecenie Komisji zostałyby przyjęte, chyba że w określonym terminie



Spośród zmian w pozostałych obszarach wymienić należy:

- propozycję wprowadzenia nowego mechanizmu nadzoru ekonomicznego i pogłębienie koordynacji oraz przeprowadzenie oceny corocznego ryzyka nierównowagi i słabości makroekonomicznych – podejmowane działania powinny służyć eliminowaniu nierównowag makroekonomicznych między państwami i rozbieżności w konkurencyjności<sup>21</sup> – z powodu wysokiego stopnia zależności gospodarczych i finansowych mogą one bowiem zagrażać stabilności gospodarki UE jako całości;
- zwiększenie koordynacji polityki gospodarczej – Rada Europejska zatwierdziła<sup>22</sup> wzmocniony cykl koordynacji – „europejski okres oceny”. Obejmuje on ex-ante wszystkie elementy nadzoru ekonomicznego, w tym polityki służącej zapewnieniu dyscypliny fiskalnej, stabilności gospodarczej oraz mające na celu wspieranie wzrostu, zgodnie ze strategią „Europa 2020”<sup>23</sup>. Celem zmian, których wejście w życie określono na 1 stycznia 2011 r., jest poprawa koordynacji gospodarczej dzięki określeniu oczekiwanych wyników<sup>24</sup>;
- wprowadzenie wiarygodnych ram zarządzania w sytuacjach kryzysowych zapobiegających niestabilności finansowej w strefie euro;

---

kwalifikowana większość państw członkowskich głosowałaby przeciwko). W stosunku do dotychczas przewidzianych środków procedura nie uległaby zmianie.

- 21 W szczególnie poważnych przypadkach Rada powinna wszcząć „procedurę nadmiernego zaburzenia równowagi”, określając termin realizacji zestawu środków politycznych służących rozwiązaniu problemu.
- 22 Na podstawie poprzednich zaleceń grupy zadaniowej.
- 23 Strategia „Europa 2020” – Strategia Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu – została zatwierdzona na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2010 r. (zob. Rada Europejska, Konkluzje, Bruksela 17.06.2010, EUCO 13/10). Strategia opiera się na trzech współzależnych i wzajemnie uzupełniających się obszarach priorytetowych: inteligentnym wzroście – oznaczającym rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, trwałym wzroście – wspieraniu gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej, oraz wzroście sprzyjającym włączeniu społecznemu, oznaczającym wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Zob. [www.polskawue.gov.pl/Europa,2020,Komisja,przedstawia,nowa,strategie,gospodarcza,dla,Euro-py,1482,html](http://www.polskawue.gov.pl/Europa,2020,Komisja,przedstawia,nowa,strategie,gospodarcza,dla,Euro-py,1482,html).
- 24 Nowy sześciomiesięczny cykl będzie rozpoczynał się w marcu każdego roku, kiedy to Rada Europejska, na podstawie sprawozdania Komisji, określi główne wyzwania gospodarcze i udzieli strategicznych wskazówek w zakresie polityki. Uwzględniając je, państwa członkowskie sporządzą krajowe programy reform przedstawiające działania, które zostaną podjęte w takich dziedzinach, jak zatrudnienie i włączenie społeczne. W czerwcu i lipcu, zanim państwa członkowskie sfinalizują budżety na kolejny rok, Rada Europejska i Rada udzieli wskazówek w zakresie polityki, za: Rada Unii Europejskiej, Komunikat prasowy, 3030. posiedzenie Rady, Sprawy gospodarcze i finansowe, Bruksela, 7 września 2010 r., 13161/10, PRESSE 229, PR CO 14.

- wprowadzenie nowych bądź wzmocnienie istniejących instytucji zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich służących skuteczniejszemu zarządzaniu gospodarczemu<sup>25</sup>.

### 3. Realizacja założeń Paktu Stabilności i Wzrostu w państwach członkowskich

Wprowadzenie euro nie spowodowało w państwach członkowskich stabilizacji finansów publicznych. Od 2002 do 2007r. procedurę nadmiernego deficytu budżetowego zastosowano wobec sześciu z ówczesnych dwunastu państw strefy euro. Wiarygodność Paktu została naruszona z powodu niechęci Rady do wykorzystania mechanizmu wczesnego ostrzegania, wzywającego Niemcy i Portugalię do poprawy sytuacji budżetowej w 2002r. Natomiast jako kryzys polityki budżetowej tego regionu można uznać zawieszenie procedur nadmiernego deficytu budżetowego wszczętych przeciwko Niemcom i Francji w 2003r. Postępowanie było tożsame także przeciwko Holandii, Włochom i Grecji. Nie zastosowano jednakże żadnych sankcji przewidzianych w Traktacie<sup>26</sup>. Procedura ta była również stosowana w stosunku do państw spoza strefy euro.

Kryzys finansowy, który objął Unię Europejską po 2007r., w związku z pogarszającymi się wskaźnikami makroekonomicznymi, spowodował znaczne ograniczenie przychodów budżetowych. Jednocześnie na przełomie 2008 i 2009r. państwa członkowskie wprowadziły różnorodne antykryzysowe pakiety fiskalne. Uzupełniały one antykryzysowe decyzje w zakresie polityki monetarnej. Miały one na celu stabilizację finansową, jak również były skierowane na stronę popytową gospodarki (poprzez różnego rodzaju instrumenty oddziaływania fiskalnego w zdecydowanej większości przypadków zwiększające<sup>27</sup> deficyt budżetowy)<sup>28</sup>. Działania te znalazły swe odzwierciedlenie w gwałtownym wzroście deficytów budżetowych niemal wszystkich państw członkowskich. Średni poziom deficytu odpowiednio w państwach strefy euro i EU-27 wyniósł analogicznie 6,3 i 6,8% PKB. W największym stopniu problem ten dotknął Grecję (15,4%), Irlandię (14,4%), W. Brytanię

25 Ocena przygotowanego programu została przedstawiona w: Rada Europejska, Przewodniczący, Uwagi Hermana Van Rompuy'a przewodniczącego Rady Europejskiej po posiedzeniu grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego, Luksemburg, 18 października 2010r., PCE 230/10, za: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/117385.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/117385.pdf).

26 Przypadki zastosowania procedury nadmiernego deficytu budżetowego we wspomnianym okresie czasu zostały szczegółowo omówione w: B. Leszko – Mucha, *Strefa euro, Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Lublin 2007, s. 193-210.

27 80% państw członkowskich mierząc wielkością PKB.

28 Pakiety antykryzysowe państw członkowskich UE zostały omówione m.in. w: J. Sawicki, *Pakiety antykryzysowe a poziom deficytów budżetowych w krajach Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, 2009 nr 5, s. 24-32.

(11,4%), Hiszpanię (11,1%) oraz Łotwę (10,2%)<sup>29</sup>. W wymienionych państwach ponad trzykrotnie przekroczono dopuszczalną wartość referencyjną. Przyczyniło się to do pogłębienia długu publicznego, który w jedenastu państwach członkowskich przekroczył 60% PKB. Problem ten w największym stopniu dotknął Grecję (126,8%) oraz Włochy (116%)<sup>30</sup>.

Jak wspomniano powyżej stabilizacja finansowa jest jedną z najważniejszych zasad dotyczących funkcjonowania Unii Europejskiej, szczególnie nacisk kładąc na funkcjonowanie strefy euro. Stąd też koniecznym stało się podjęcie działań mających na celu osiągnięcie określonych kryteriów konwergencji. Korzystając ze swoich kompetencji Rada, na wniosek Komisji, kilkakrotnie podejmowała decyzje o wystąpieniu nadmiernego deficytu budżetowego<sup>31</sup>. Od kwietnia 2009 do lipca 2010r. procedurę tą wdrożono w stosunku do 22 państw członkowskich<sup>32</sup>. Zostały one zobowiązane do podjęcia działań w celu położenia kresu tej sytuacji w oznaczonym terminie<sup>33</sup>, określonym dla poszczególnych krajów między 2011 a 2014r. Przywrócenie równowagi budżetowej zależy będzie nie tylko od determinacji we wprowadzaniu programów oszczędnościowych, lecz również od sytuacji zewnętrznej. Powstaje więc pytanie o dalsze działania Rady w przypadku niedotrzymania przez pewną grupę państw zobowiązań dotyczących korekty deficytu.

#### 4. Zasady przyznawania pomocy finansowej dla państw członkowskich

Narastający kryzys finansów publicznych może doprowadzić do sytuacji, w której nawet podjęcie bardzo restrykcyjnych działań może okazać się niewystarczające do powrotu na drogę wzrostu i stabilizacji. Stąd też w traktacie o FUE uwzględniono normy prawne, które umożliwiają udzielenie poszczególnym państwom pomocy o charakterze finansowym. Znajduje to swe odzwierciedlenie w artykule 122(2): „W przypadku gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone

29 W 2009r. żadne państwo nie miało nadwyżki budżetowej. Najniższy deficyt zanotowano w Luksemburgu (0.7% PKB), Szwecji (0.9%) i Estonii (1.7%). W 25 państwach członkowskich wzrósł deficyt budżetowy w stosunku do roku 2008. Poprawa sytuacji wystąpiła jedynie w Estonii i na Malcie. Dane za: Eurostat, News Release, Euroindicators, *Euro area and EU27 government deficit at 6,3% and 6,8% of GDP respectively*, 2010 nr 170 z 15 listopada 2010r., s. 1.

30 Dopuszczalny dług publiczny został także przekroczony w Belgii (96.2%), na Węgrzech (78.4%), we Francji (78.1%), Portugalii (76.1%), Niemczech (73.4%), na Malcie (68.6%), w W. Brytanii (68.2%), Austrii (67.5%), Irlandii (65.5%) i Holandii (60.8%). Dane za: ibidem.

31 Zob. art. 126(6) TFUE.

32 Procedury nadmiernego deficytu budżetowego nie zastosowano w przypadku Estonii, Luksemburga i Szwecji. W przypadku W. Brytanii i Węgier procedurę rozpoczęto wcześniej, odpowiednio w 2008 i 2004r. i nie zostały do 2010r. zakończone. Szczegółowe informacje dotyczące trwających postępowań dostępne są w: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm).

33 Zob. art. 126(7) TFUE.

poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji”. Przyznawanie wsparcia zostało uszczegółowione na mocy rozporządzenia Rady nr 407/2010<sup>34</sup>. Na jego podstawie przyjęto europejski mechanizm stabilizacji finansowej. Zgodnie z normami rozporządzenia można udzielić pomoc finansową państwu, które ma poważne trudności gospodarcze lub finansowe, lub jest nimi istotnie zagrożone, z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. Może ona przyjąć formę pożyczki lub linii kredytowej. Decyzję o udzieleniu pomocy podejmuje kwalifikowaną większością głosów Rada na wniosek Komisji. Środki pomocowe mogą być przyznawane ze źródeł pochodzących spoza UE, w tym w szczególności ze środków MFW. Łączna kwota pożyczek lub linii kredytowej ograniczona jest do marginesu dostępnego w ramach pułapu zasobów własnych dla środków na płatności.

Możliwość otrzymania pożyczki lub linii kredytowej uzależniona jest zarówno od typowych warunków wykorzystywanych w tego typu instrumentach finansowych lecz także od zatwierdzenia przez Komisję<sup>35</sup> warunków polityki gospodarczej, której celem byłoby przywrócenie stabilnej sytuacji gospodarczej lub finansowej oraz zdolności do samofinansowania na rynkach finansowych. Ponadto przy wydawaniu decyzji o pomocy niezbędne jest zatwierdzenia programu dostosowawczego określającego warunki gospodarcze do podjęcia których zobowiązał się beneficjent pomocy.

Środki przekazywane są w ratach, a ich wykorzystywanie monitorowane jest pod względem zgodności programu dostosowawczego z prowadzoną polityką gospodarczą.

Przygotowanie rozporządzenia było bezpośrednim rezultatem nadzwyczajnego szczytu Rady ECOFIN, który odbył się w Brukseli w dniach 9-10 maja 2010r. Rezultatem spotkania było uchwalenie szeroko zakrojonego pakietu środków mających na celu zachować stabilność finansową Unii, włączając Europejski Fundusz Stabilizacyjny dysponującego środkami sięgającymi 500 mld. euro<sup>36</sup>.

34 Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz. Urz. UE L 118 z 12.05.2010r.).

35 Po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym.

36 Zob. Council of the European Union, Council conclusions, Economic and Financial Affairs, Council Extraordinary meeting Brussels, 9/10 May 2010, s. 1, za: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/ecofin/114324.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/ecofin/114324.pdf).

## 5. Praktyczna realizacja programu pomocowego

Przyjęty program pomocy finansowej wyklucza możliwość bezzwrotnego przekazania środków beneficjentowi. Na jego łączną wartość składa się kilka elementów. Największą jego część, spośród ogólnej kwoty 750 mld. euro, stanowią kredyty bądź gwarancje kredytowe krajów euro (do 440 mld. euro<sup>37</sup>). Państwa członkowskie wspierane są przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (do 250 mld.). Ponadto Komisja Europejska została upoważniona do zaciągnięcia pożyczek na rynkach kapitałowych lub od instytucji państw członkowskich w wysokości do 60 mld. euro, które byłyby gwarantowane przez budżet Unii Europejskiej<sup>38</sup>.

Bezpośrednią przyczyną przyjęcia programu kryzysowego była bardzo trudna sytuacja finansowa w Grecji i konieczność podjęcia natychmiastowych działań stabilizujących finanse publiczne. W drugiej połowie 2010r. nastąpiło pogłębienie kryzysu w kolejnych państwach strefy euro. Efektem było rozszerzenie w listopadzie 2010r. pomocy o Irlandię. Zwracano także uwagę na pogarszającą się sytuację w Hiszpanii i Portugalii. Na prośbę któregośkolwiek z tych państw o udzielenie pomocy nie wystarczyłoby środków zarezerwowanych na ten cel w ramach Europejskiego Funduszu Stabilizacyjnego.

### 5.1. Grecja

Jak wspomniano powyżej bezpośrednią przyczyną przygotowania programu pomocowego była bardzo trudna sytuacja finansów publicznych w Grecji. Należy ją upatrywać w ambiwalentnej polityce gospodarczej oraz w „podwójnej” statystyce makroekonomicznej. W 1999r. Grecja nie spełniała warunków konwergencji i tym samym nie było jej wśród pierwszej grupy państw przyjmujących euro. Wykazana poprawa wskaźników makroekonomicznych w latach 1999-2001 spowodowała, iż od 1 stycznia 2001r. wprowadzono w tym kraju wspólną walutę. Okazało się jednak, iż przekazywane przez Grecję dane były fałszywe i nie przedstawiały rzeczywistej sytuacji finansów publicznych<sup>39</sup>.

Według danych z kwietnia 2010r. dług publiczny Grecji zbliżał się do 300 mld. euro, co było równoważne 115% greckiego PKB<sup>40</sup>.

Oprócz próby poprawy sytuacji makroekonomicznej Grecji, głównym motywem podjęcia decyzji o udzieleniu pomocy była próba obrony strefy euro przed rozprzestrzenieniem się kryzysu greckiego oraz możliwość przeprowadzenia

37 Największy wkład w finansowanie Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej mają Niemcy (119,39 mld euro), Francja (89,66), Włochy (78,78) i Hiszpania (52,35), za: A. Słojewska, *Zatwierdzony pakiet ratunkowy dla Irlandii*, „Rzeczpospolita”, 29 listopada 2010, s. B1.

38 Zob. art. 2 rozporządzenia nr 407/2010 oraz T. Bielecki, *Zielona Wyspa dostanie od Europy 85 miliardów euro pomocy*, „Gazeta Wyborcza”, 29.11.2010, s. 14.

39 Zob. A. Gwiazda, *Grecki kryzys i drogi jego rozwiązania*, „Wspólnoty Europejskie”, 2010 nr 10, s. 15-17.

40 Za: L. Baj, T. Bielecki, *Grecja trzęsie Europą*, „Gazeta Wyborcza”, 29.04.2010, s. 22.

reform strukturalnych przez kraje słabsze gospodarczo<sup>41</sup>. Przyczyny podjęcia bezpośrednich działań państw członkowskich w tej kwestii potwierdził, 28 kwietnia 2010r. przewodniczący Rady Europejskiej H. Van Rompuy, stwierdzając: „W związku z rozwojem sytuacji na rynku chciałbym przypomnieć o zobowiązaniu państw strefy euro na najwyższym szczeblu do podjęcia koniecznych kroków służących zagwarantowaniu stabilności finansowej w całej strefie euro”. Wykluczył ponadto możliwość restrukturyzacji długu w którymkolwiek z państw Eurolandu<sup>42</sup>.

Decyzję o przeznaczeniu pomocy podjęła Rada 10 maja 2010r., zobowiązując jednocześnie Grecję do zredukowania deficytu budżetowego poniżej 3% PKB najpóźniej do 2014r.<sup>43</sup> Zatwierdzony program pomocowy wyniósł 110 mld. euro kredytów w ciągu trzech lat. Kraje euro zdecydowały się przeznaczyć na ten cel 80 mld. euro w formie dwustronnych pożyczek, zaś MFW do 30 mld. euro. Przyjęte przez Grecję zobowiązania dotyczyły oszczędności budżetowych wynoszących 30 mld. euro w ciągu trzech lat, podniesienia podatku VAT, akcyzowego, wzrostu minimalnego wieku emerytalnego z 53 do 60 lat, zamrożenia płac w sferze budżetowej oraz zniesienie w tym sektorze 13 i 14 pensji<sup>44</sup>.

## 5.2. Irlandia

Przyczyn kryzysu irlandzkiego nie należy szukać w konsumpcjonizmie i nieracjonalnym wydatkowaniu środków publicznych. Irlandia była przez długi okres czasu stawiana za wzór racjonalności gospodarowania<sup>45</sup>. Zapaść finansowa spowodowana była kryzysem sektora bankowego. Wpadły one w trudności po zakończeniu boomu na rynku nieruchomości. Rząd, nie chcąc dopuścić do upadku największych instytucji finansowych, zdecydował o dofinansowaniu ich środkami publicznymi. Łączna pomoc przekazana do tego sektora może wynieść nawet do

41 Szerzej na temat przyczyn udzielenia pomocy zob. m.in. w: *Czas Akropolu, czyli kryzys zadłużeniowy w Europie* (wybór artykułów z tygodnika „The Economist”), „Rzeczpospolita”, 4.05.2010r., s. B6.

42 Zob. Rada Europejska, Przewodniczący PCE 79/10 Uwagi dodatkowe Hermana Van Rompuy'a przewodniczącego Rady Europejskiej w sprawie Grecji, Tokio, 28 kwietnia 2010r., za: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/114108.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/114108.pdf).

43 Zob. Council of the European Union, Council sets out measures to be taken by Greece to reduce its government deficit, Brussels, 10 May 2010, 9544/10 (Presse 104), za: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/114338.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/114338.pdf).

44 Udział państw strefy euro w pomocy dla Grecji w 2010 określono na sumę 30,2 mld. euro. Największe środki zostały przeznaczone przez Niemcy (8,4 mld.), Francję (6,3) oraz Włochy (5,5). Spośród państw Eurolandu w pomocy nie uczestniczy jedynie Malta. Również Grecja nie przekazała wkładu własnego. Por. D. Walewska, *110 mld euro na ratunek Grecji*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2010, s. B1, T. Bielecki, *110 mld euro dla Grecji*, „Gazeta Wyborcza”, 4.05.2010, s. 20.

45 Jeszcze w 2006r. Irlandia miała nadwyżkę budżetową w wysokości 2,9% PKB, przy średnim deficycie dla strefy euro wynoszącym 1,4% PKB. W 2009r. w wyniku kryzysu zanotowano deficyt wynoszący 14,4% PKB. Dane za: ECB, Monthly Bulletin, November 2010, Euro Area Statistics Online, aktualizacja 25.11.2010r.



50 mld. euro<sup>46</sup>. Konsekwencją tych działań jest gwałtowne zwiększenie deficytu budżetowego.

Zatwierdzony pakiet pomocowy dla Irlandii wyniósł 85 mld. euro. Z tej sumy 45 mld. to środki pochodzące z Unii Europejskiej. Rząd irlandzki zdecydował się przeznaczyć na realizację programu 17,5 mld z posiadanych rezerw oraz innych płynnych aktywów. MFW na ten cel przeznaczył pożyczkę w wysokości 22,5 mld. euro<sup>47</sup>. Spośród tej kwoty 50 mld. przeznaczonych zostało dla budżetu, a 35 mld. na ratowanie banków. Łącznie środki te po jednej trzeciej pochodzą ze specjalnej linii kredytowej Komisji Europejskiej, ze środków Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Europejskiego Funduszu Stabilizacyjnego<sup>48</sup>. Ponadto, w program włączyły się W. Brytania, Dania i Szwecja, czyli państwa pozostające poza strefą euro.

Możliwość uzyskania wsparcia uzależniona była od zgody ekspertów UE – MFW na plan poważnych cięć budżetowych premiera B. Cowena. Wśród zawartych tam elementów zwrócić należy uwagę na oszczędności w wysokości 15 mld. euro do 2014r. oraz likwidację 24 tysięcy etatów w sferze budżetowej.<sup>49</sup>

Ministrowie państw Eurogrupy decydując o przyznaniu pomocy zwrócili uwagę na trzy filary programu naprawczego, które mają przywrócić Irlandii stabilność. Są to:

- natychmiastowe wzmocnienie i szeroko zakrojona restrukturyzacja systemu bankowego;
- ambitny plan dostosowania fiskalnego w celu powrotu stabilności finansowej, włączając w to skorygowanie nadmiernego deficytu budżetowego do 2015r.
- wzrost wzmocniający reformy, w szczególności na rynku pracy, pozwalający powrócić na ścieżkę silnego i trwałego wzrostu, chroniący ekonomiczną i socjalną pozycję obywateli<sup>50</sup>.

## Podsumowanie

Kryzys finansowy oraz w jego efekcie recesja gospodarki unijnej wskazały niedoskonałości funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Dotychczasowe

46 Por. L. Baj, *Irlandia czeka na pomoc. Tylko jaką?*, „Gazeta Wyborcza”, 18.11.2010, za: [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8684251,Irlandia\\_czeka\\_na\\_pomoc\\_Tylko\\_jaka\\_.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8684251,Irlandia_czeka_na_pomoc_Tylko_jaka_.html).

47 Zob. IMF Reaches Staff-level, Agreement with Ireland on €22.5 Billion Extended Fund Facility Arrangement, Press Release No. 10/462, November 28, 2010, za: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10462.htm>.

48 Zob. A. Słojewska, *Zatwierdzony pakiet ratunkowy ...*, *op. cit.*, s. B1.

49 Zob. T. Bielecki, *Zielona Wyspa dostanie od Europy 85 miliardów euro pomocy*, „Gazeta Wyborcza”, 29.11.2010, s.14.

50 Zob. Statement by the Eurogroup and ECOFIN Ministers, 28 November 2010, za: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/pressdata/en/ecofin/118051.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/pressdata/en/ecofin/118051.pdf)

zasady utrzymywania stabilności finansów publicznych, które w okresie koniunktury gospodarczej zdawały się być wystarczającym zabezpieczeniem stabilności państw strefy euro, okazały się zawodne. W tej sytuacji koniecznym krokiem było przeprowadzenie radykalnych działań, poprzez wprowadzenie programów antykryzysowych, mających na celu doprowadzenie do powrotu na ścieżkę stabilności finansów publicznych. Szczególnego znaczenia nabrało to w państwach, w których jedyną drogą do naprawy sytuacji była aktywna pomoc kierowana ze strony innych państw członkowskich. Działania instytucji Unii Europejskiej kierowane są na zmiany o charakterze strukturalnym, które poprzez wzmocnienie dotychczasowych i wprowadzenie nowych mechanizmów mają, w opinii przedstawicieli instytucji UE, przyczynić się do ograniczenia negatywnych skutków kryzysów finansowych w przyszłości. Zwrócić uwagę należy na występującą w Unii Europejskiej różnorodność poglądów na kwestie rozwiązywania problemów związanych z utrzymaniem stabilności finansowej i koniecznością przygotowania nowych zasad w tym zakresie, które miałyby obowiązywać po 2013 r.

### Summary

The financial crisis of 2008 and, as a result, the economic recession caused a number of negative effects for the member states of the European Union. In particular, it is vital to pay attention to the unprecedented crisis of public finances. The declining situation caused a necessity to undertake, both by the governments of the member states and the European Union institutions, radical steps leading to the counteraction to the negative trends. The member states were obliged to restore the stability of public finances. Moreover the assistance resources for the countries having the most difficult financial situation were made available.