

# Krakowskie Studia Międzynarodowe



# Krakowskie Studia Międzynarodowe

PRAWNO-POLITYCZNE WYZWANIA  
KRYZYSU UNII EUROPEJSKIEJ

pod redakcją  
ERHARDA CZIOMERA

numer 3 (IX) Kraków 2012





IX: 2012 nr 3

# Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## **Rada wydawnicza:**

*Klemens Budzowski,  
Maria Kapiszewska,  
Zbigniew Maciąg,  
Jacek Majchrowski*

## **Rada programowa**

### **„Krakowskich Studiów Międzynarodowych”:**

*Michał Chorośnicki,  
Rett R. Ludwikowski,  
Eckart D. Stratenschulte*

## **Redaktor naczelny:**

*Bogusława Bednarczyk*

## **Sekretarz redakcji:**

*Halina Baszak-Jaroń*

## **Redakcja:**

Oficyna Wydawnicza AFM  
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, C 224  
30-705 Kraków  
tel. 12 25 24 665, 25 24 666  
e-mail: wydawnictwo@kte.pl

## **Adiustacja, skład i redakcja techniczna:**

*Margeryta Krasnowolska*

## **Projekt okładki:**

*Igor Stanisławski*

## **Opracowanie graficzne okładki:**

*Oleg Aleksejczuk*

## **© Copyright Krakowska Akademia**

**im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2012**

ISSN 1733-2680

Nakład: 300 egzemplarzy

Redakcja nie zwraca materiałów  
nie zamówionych.  
Decyzja o opublikowaniu tekstu  
uzależniona jest od opinii redakcji  
i recenzentów. Redakcja zastrzega  
sobie prawo skracania tekstów  
przeznaczonych do druku. Teksty  
powinny być przesyłane wraz  
z wersją elektroniczną.

## **SPIS TREŚCI**

- 7 **Erhard Cziomer:** Wprowadzenie
- 17 **Jan Barcz:** *Europa à la carte*: konsolidacja czy fragmentacja Unii Europejskiej?
- 29 **Helmut Wagner:** Jürgen Habermas – seine vision von Europa
- 39 **Mieczysław Stolarczyk:** Implikacje kryzysu Unii Europejskiej dla dalszego procesu integracji
- 63 **Andrzej Podraza:** Wpływ kryzysu w strefie euro na możliwość rozwoju zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej
- 83 **Danuta Kabat-Rudnicka:** Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej – analiza krytyczna

### **Raporty**

- 97 **Peter Munkelt:** Kampagnen statt Aufklärung: Medien in Deutschland zur Euro-Krise Annotierte Dokumentation
- 103 **Karolina Kotulewicz:** Wybrane badania ukraińskie na temat kryzysu finansowo-gospodarczego w skali świata, Europy i Ukrainy
- 109 **Anna Diawoł:** Wpływ kryzysu strefy euro na kształt współpracy Unii Europejskiej z krajami Afryki Północnej w latach 2010–2011
- 117 **Anna Piziak-Rapacz:** Ocena działalności UE w zakresie kształtowania polityki energetycznej w dobie światowego kryzysu finansowego i zadłużenia strefy euro (2007–2011)
- 123 **Paulina Habas:** Raport z badań na temat trudności stowarzyszenia Ukrainy z UE w dobie kryzysu strefy euro
- 129 **Jakub Stankiewicz:** Kryzys strefy euro w wybranych publikacjach polskich – raport z badań
- 135 **Sandra Fiałek:** Raport z badań nad wprowadzeniem gospodarki niskowęglowej w Europie na przykładzie Polski z uwzględnieniem kryzysu strefy euro

## **SPIS TREŚCI**

### **Recenzje**

- 143 **Jakub Stankiewicz:** Mieczysław Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, [Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2010, 693 s.]
- 147 **Erhard Cziomer:** Helmut Wagner, *Vom Stoerenfried zum Buergen. Die "deutsche Frage" im europaeischen Kontext. Ein politischwissenschaftliches Essay*, [Mut Verlag, Asendorf 2012, 238 s.]

151 **Noty o autorach**

153 **Informacje dla autorów**

155 **Zasady recenzowania**

Erhard Cziomer

## WPROWADZENIE<sup>1</sup>

Trwający od przełomu 2009/2010 r. w Unii Europejskiej kryzys strefy euro, ma wiele wymiarów. Nie ogranicza się on bowiem tylko do płaszczyzny finansowo-gospodarczej, ale od początku istotne znaczenie wykazywał aspekt prawno-polityczny. Kryzys podważył bowiem fundamenty prawno-instytucjonalne dotychczasowego funkcjonowania UE. Można zatem stwierdzić, że stanowi poważne wyzwanie zarówno dla dotychczasowych zakresów działania instytucji unijnych, poszczególnych państw członkowskich, jak i spójności funkcjonowania oraz przyszłego kształtu całej UE.

Syntetyczne ujęcie wprowadzenia uzasadnia w tym miejscu rezygnację z przywoływania dokumentacji kryzysu UE<sup>2</sup> i stosowania w szerszym zakresie odniesień do obszernej literatury przedmiotu<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Podjęty na łamach „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” problem trwającego od przełomu 2009/2010 r. kryzysu Unii Europejskiej, wzbudził duże zainteresowanie specjalistów z różnych dziedzin. Znaczna liczba nadesłanych artykułów o charakterze interdyscyplinarnym skłoniła wydawcę i redaktora naukowego do przygotowania dwóch tomów KSM: pierwszy – „Prawno-polityczne wyzwania kryzysu Unii Europejskiej” (2012, nr 3) oraz drugi „Następstwa kryzysu Unii Europejskiej dla Europy i świata” (2012, nr 4). Szeroki zakres merytoryczny obu tomów koncentruje się na złożonej, choć zarazem zróżnicowanej tematyce badawczej kryzysu strefy euro oraz funkcjonowania i przyszłości UE. Ze względów redakcyjnych cezurą końcową analiz zawartych w artykułach w obu tomach była wiosna 2012 r., natomiast we wprowadzeniu – jesień 2012 r. [przyp. redaktora naukowego i redakcji].

<sup>2</sup> European Council 2010–2012, [www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=en](http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=en); European Commission, Economic and Financial Affairs 2010–2012, [www.ec.europa.eu/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm) oraz; Eurozone Portal, [eurozone.europa.eu/?lang=de](http://eurozone.europa.eu/?lang=de).

<sup>3</sup> Zob. obszerną bibliografię literatury światowej: *Bibliographie zur Krise der Eurozone*, [www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/finanz-und-schuldenkrise/weiterfuehrendes-mate](http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/finanz-und-schuldenkrise/weiterfuehrendes-mate)

Należy stwierdzić, że Unia Europejska pod względem prawno-politycznym okazała się całkowicie nieprzygotowana do przeciwdziałania ujawnionemu w 2009/2010 r. na tak szeroką skalę kryzysowi zadłużenia południowych krajów strefy euro. Artykuł 125 traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht 1992 r. zakazywał bowiem udzielenia pożyczek krajom zadłużonym, zarówno przez instytucje unijne, jak i poszczególne państwa członkowskie. Zinstytucjonalizowana dzięki traktatowi z Lizbony tzw. Eurogrupa – obecnie 17 państw posługujących się euro (w oparciu o artykuł 137 i protokół nr 4), dopiero 26 marca 2010 r. była w stanie uzgodnić zasady udzielania pomocy zadłużonej Grecji. Miały ją udzielić kraje strefy euro i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w oparciu o umowy bilateralne. Przyjęto wówczas także założenie, że w przyszłości dojdzie do przejęcia przez Radę Europejską funkcji „europejskiego rządu gospodarczego” – tę koncepcję forsowała w tym czasie przede wszystkim Francja. Okazało się jednak, że szybkie rozwiązanie obu spraw było niemożliwe ze względów prawnych i politycznych. Skrótowo można je przedstawić następująco:

a) w aspekcie prawnym: po pierwszym, doraźnym pakiecie ratunkowym państw strefy euro i MFW dla Grecji (kwiecień/maj 2010) okazało się, że ze względu na pogłębianie się kryzysu w krajach Południa, Unia Europejska musi dodatkowo wypracować stałe instrumenty pomocy finansowej dla kolejnych zagrożonych krajów (Portugalia i Irlandia). W konsekwencji utworzono Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej (EFSM), niebawem zastąpiony przez drugi, gwarantowany wyłącznie przez kraje Eurogrupy – Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF) na lata 2010–2011. W związku z koniecznością udzielenia Grecji drugiego pakietu ratunkowego na rok 2011/2012, utworzono ponadto trwały Europejski Mechanizm Finansowy (ESM), który wraz z przygotowywanym paktem fiskalnym, ustanawiającym – z inicjatywy Niemiec – ostre rygory oszczędnościowe i znaczne sankcje finansowe dla państw nieprzestrzegających obowiązujących kryteriów, ma wejść w życie po ratyfikacji przez 12 państw na początku 2013 r. Pakt fiskalny i ESM, poza krajami strefy euro, poparła większość pozostałych państw członkowskich Unii, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech, co z punktu widzenia prawnego oznaczało, że jego realizacja może nastąpić po ratyfikacji wyłącznie poza traktatami europejskimi, w ramach uzgodnień o „wzmoczonej współpracy” UE. Stanowi to poważne wyzwanie dla spójności działania oraz przyszłego kształtu instytucjonalnego UE.

b) w aspekcie politycznym: w toku przyspieszenia trybu uzgodnień dotyczących EFSF, między 19 października a kolejnymi szczytami Eurogrupy: 23 i 27 października 2011 r., zainicjowano tzw. rundę frankfurcką. Wzięli w niej udział: kanclerz Niemiec A. Merkel, prezydent Francji N. Sarkozy, J. C. Juncker – przewodniczący krajów strefy euro, C. Legard – dotychczasowa minister finansów Francji, a po

---

rial.html#c5246; w literaturze polskiej: A. Krakowski, *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys strefy euro*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 2, s. 11–27; T. G. Grosse, *Walka z kryzysem strefy euro i władzę w Europie (2010–2012)*, [www.omp.org.pl](http://www.omp.org.pl).

dymisji D. Strauss-Kahna – dyrektor Międzynarodowego Funduszu Walutowego, H. Van Rompuy – przewodniczący Rady Europejskiej, J. M. Barroso – przewodniczący Komisji Europejskiej, J. C. Trichet i M. Draghi – dotychczasowy i nowy przewodniczący Europejskiego Banku Centralnego. W trakcie tych spotkań kanclerz Merkel, przy poparciu Sarkozy’ego, przeforsowała zasadnicze elementy paktu fiskalnego. Zostały one potem wstępnie przyjęte w listopadzie i grudniu 2011 r. na posiedzeniach państw strefy euro i Rady Europejskiej, co umożliwiło podpisanie 1 marca 2012 r. przez 25 państw UE wspomnianego wyżej paktu fiskalnego. W tym czasie Niemcy zdobyły niezwykle silną pozycję w Eurogrupie, a z powodu osłabionej gospodarczo i politycznie Francji przed wyborami prezydenckimi w kwietniu i maju 2012 r., zdominowały również Radę Europejską.

Przyjęcie postanowień paktu fiskalnego z 1 marca 2012 r., którego pełna nazwa brzmi „Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową”, stało się dowodem na odejście od francuskiej koncepcji utworzenia „rządu gospodarczego” (*gouvernement economique*) dla całej UE lub strefy euro, i przyjęcie rygorystycznej polityki oszczędnościowej kanclerz Merkel. Od wiosny 2012 r. pogłębił się bowiem kryzys zadłużenia krajów południowych, zwłaszcza Grecji, równocześnie pogorszyła się też sytuacja płatnicza oraz obsługa zadłużenia Hiszpanii i Włoch. We wszystkich nadmiernie zadłużonych krajach strefy euro doszło do wymuszonych zmian politycznych, co jednak ani nie ustabilizowało sytuacji wewnętrznej, ani też nie uspokoiło międzynarodowe rynki finansowe.

W walce z obecnym kryzysem nie sprawdziły się tradycyjne teorie prawno-ekonomiczne i doświadczenia państw z XX i XXI w., takie jak: dopuszczenie do inflacji (w praktyce ryzykowne drukowanie większej ilości pieniędzy), przeprowadzenie dewaluacji (niemożliwe w systemie euro), pełne przejęcie zadłużenia przez podmioty trzecie (zakazane przez wspomniany artykuł 125 traktatu o UE), wystąpienie ze strefy euro (brak jest regulacji prawnych, a Grecja nie uczyni tego dobrowolnie), rygorystyczne oszczędzanie (powszechna krytyka paktu fiskalnego i silne protesty społeczne w wielu krajach strefy euro), czy nieuregulowane bankructwo państwa w ramach UE (zbyt duże ryzyko dla strefy euro i całej UE)<sup>4</sup>.

W zaistniałej sytuacji przezwyciężenie kryzysu zadłużenia stanowiło więc ogromne wyzwanie. W aspekcie krótkoterminowym zdecydowano o udzieleniu Grecji na lata 2011–2012 pomocy w formie dwóch pakietów ratunkowych, pod warunkiem równoczesnej redukcji zadłużenia tego kraju o 50% oraz prawnego zobowiązania o przeprowadzeniu ostrych cięć wydatków budżetowych i wejściu na drogę reform pod kontrolą tzw. Trójki (KE, EBC i MFW).

W jesieni 2012 r. rozważano dodatkowo możliwość uzyskania przez Grecję odroczenia spłaty zadłużenia o 2 lata, natomiast długofalowo analizowano następujące opcje rozwiązania kryzysu:

---

<sup>4</sup> M. Grandt, *Der Staatsbankrott kommt?*, Rottenberg 2010.

- 1) wypracowanie całościowej i spójnej pod względem finansowo-prawnym koncepcji zorganizowanej upadłości dla wszystkich państw strefy euro,
- 2) zmiany traktatowe wprowadzające europejskie zabezpieczenia i gwarancje przeciwko zadłużeniu,
- 3) konieczność zwiększenia uprawnień i swobody działania EBC w zakresie zadłużenia, co jednak wiązałoby się z wprowadzeniem określonych zmian w traktacie o unii gospodarczo-walutowej z 1997 r.<sup>5</sup>

Po wyborze na początku maja 2012 r. nowego prezydenta Francji – socjalisty François Hollande’a – Pałac Elizejski sceptycznie zaczął podchodzić do założeń paktu fiskalnego i ESM, uzyskując na posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. w Brukseli zgodę Niemiec na jego uzupełnienie o „Pakt zatrudnienia i wzrostu” w wysokości 120 mld euro na walkę z bezrobociem w strefie euro. Francji nie zadowoliło to jednak w pełni, która ze względu na trudną sytuację finansowo-gospodarczą, oczekiwała od Niemiec zaakceptowania również tzw. eurobonów, stanowiących korzystną formę łatwego pozyskiwania na szerszą skalę gwarancji kredytowych z EBC, czyli możliwość osiągnięcia określonej drogi „uwspólnotowienia długów” bez ograniczeń w strefie euro. W tym celu Hollande uzyskał poparcie innych krajów z trudną sytuacją finansową – Hiszpanii i Włoch. Zmierzał wyraźnie do osłabienia pozycji kanclerz Merkel na forum Rady Europejskiej. Strategia i taktyka Hollande’a powiodła się jednak tylko częściowo, gdyż Merkel poparła wprawdzie na powyższym posiedzeniu wstępny projekt unii bankowej – jako hipotetycznej zgody na akceptację dla eurobonów w przyszłości, ale jej wdrożenie uzależniała od wcześniejszej ratyfikacji i pełnego wprowadzenia postanowień paktu fiskalnego i ESM. Niemcy ratyfikowały pakt fiskalny i ESM 29 czerwca 2012 r., ale ze względu na skargi do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, odroczone jego wejście w życie. Trybunał zgodził się na ratyfikację paktu fiskalnego i ESM dopiero 12 września 2012 r., ale pod dwoma istotnymi warunkami: po pierwsze, Niemcy nie mogą przekroczyć poziomu gwarancji kredytowej FSM powyżej 190 mld euro, co musi zostać usankcjonowane prawnomiędzynarodowo przez pozostałych sygnatariuszy, a po drugie Bundestag musi uzyskać bardziej precyzyjne informacje od rządu federalnego przed podejmowaniem wszelkich kluczowych decyzji w ramach polityki europejskiej, w tym zwłaszcza w zakresie finansowania pakietów ratunkowych.

Orzeczenie Trybunału znacznie skomplikowało pod względem prawnym proces udzielania przez Niemcy, jako największego płatnika do ESM, pomocy finansowej dla zadłużonych krajów strefy euro, zwłaszcza Grecji. Z jednej strony powodem była krytyka udzielanych przez rząd federalny gwarancji kredytowych, a z drugiej – wzrastające niezadowolenie i obawy niemieckiego społeczeństwa przed znacznymi stratami finansowymi z tytułu zaprzestania spłat lub bankructwa poszczególnych dłużników.

---

<sup>5</sup> *Ist der Euro noch zu retten. Schuldenkrise in Europa*, „Deutschland & Europa. Gemeinshaftskunde” 2012, H. 62, s. 20–21.

Istotne znaczenie prawno-polityczne miała również zapowiedź szefa EBC Mario Draghi z 5 września 2012 r., przystąpienia do nieograniczonego wykupu obligacji i papierów dłużnych krajów strefy euro. Wzbudziło to wiele kontrowersji, zwłaszcza w Niemczech. Chodziło głównie o to, czy zapowiedziane działania EBC są zgodne ze wspomnianym artykułem 125 TUE, czy nie doprowadzi to do nadmiernego zadłużenia EBC, oraz czy przyniosą one pozytywny skutek w odniesieniu do reakcji rynków finansowych. Draghi argumentował, że EBC nie narusza postanowień traktatowych, ponieważ wykup akcji i papierów dłużnych nastąpi na krótki okres, do 2–3 lat, a wszyscy kredytobiorcy będą musieli się poddać reżymowi prawnemu ESM. W tym kontekście warto zauważyć, że najważniejsi politycy niemieccy, na czele z kanclerz Merkel, przyjęli powyższą decyzję bez entuzjazmu, ale także bez krytyki, widząc w niej przypuszczalnie możliwość uzyskania dodatkowego czasu na przygotowanie dalszych reform polityczno-prawnych. Przeciwny był tylko prezes Niemieckiego Banku Federalnego (Bundesbanku) Jens Weidmann – zresztą jako jedyny w gronie 17 szefów banków centralnych państw strefy euro.

W połowie 2012 r. politycy i eksperci w krajach strefy euro zdawali sobie coraz bardziej sprawę z faktu, że bez zwiększenia kontroli budżetu państw członkowskich przez Brukselę, w tym również możliwości przeprowadzenia reform prawno-politycznych, nie będzie można przezwyciężyć nawet długofalowo kryzysu UE. Dlatego na posiedzeniu Rady Europejskiej 29 czerwca 2012 r. szefowie państw członkowskich wyłonili zespół przygotowujący raport na temat pogłębienia reform i przyszłej unii gospodarczo-walutowej w ramach projektowanej unii politycznej. W skład zespołu wszedł m.in. H. Van Rompuy, J. M. Barroso, J. C. Juncker i M. Draghi. Zespół obradował nad zintegrowaniem ram finansowych, budżetowych i polityczno-gospodarczych, wzmocnieniem legitymizacji demokratycznej oraz obowiązku sprawozdawczości. Wstępne raporty mają być przygotowane na posiedzenie RE w październiku 2012 r., zaś raport ostateczny na posiedzenie RE w grudniu 2012 r., aby umożliwić podjęcie wiążących decyzji na posiedzeniu Rady Europejskiej na wiosnę 2013 r. Niektóre postanowienia zespołu powinny zostać przygotowane w konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz parlamentami narodowymi państw członkowskich. Zdaniem H. Van Rompuy, sukcesywna realizacja poszczególnych postanowień zawartych w przygotowanym raporcie końcowym może trwać nawet 8–10 lat.

Ocena możliwości realizacji powyższych przedsięwzięć w płaszczyźnie prawno-politycznej jest obecnie trudna i złożona. Wynika to z następujących czynników:

- obecna UE jest specyficznym związkiem państw oraz narodów, które w kontekście funkcjonujących w niej struktur ponadnarodowych nie dysponują demokratyczną legitymacją władzy, a jej obywatele nie charakteryzują się tożsamością europejską,
- w realnym podejmowaniu kluczowych decyzji zdecydowaną przewagę posiadają współpraca oraz mechanizmy międzyrządowe nad wspólnotowymi,

– w praktyce rządzenia oraz świadomości społeczno-politycznej, delegowanie suwerenności państw członkowskich na instytucje unijne w Brukseli spotyka się ze znacznym oporem społeczeństw, dlatego wszelkie dotychczasowe propozycje zmian i reform prawno-politycznych UE mają wyłącznie doraźny, przyczynkowy, wręcz wycinkowy charakter,

– pojawiające się postulaty odnośnie do przyszłej zreformowanej UE lub tylko strefy euro, mają bardzo ogólny, wstępny charakter. W tym kontekście należy rozpatrywać wystąpienia przewodniczącego Komisji Europejskiej J. M. Barroso w połowie września 2012 r., w których postulował przekształcenie UE w europejską federację suwerennych narodów i państw oraz przedstawił wstępne założenia unii bankowej dla strefy euro (pod kontrolą EBC znalazłoby się ok. 600 banków). Sprawa unii bankowej stała się przedmiotem szerszej dyskusji, ponieważ precyzuje ona między innymi różne elementy nadzoru bankowego jako warunku skutecznego przeciwdziałania niekontrolowanemu zadłużaniu się państw członkowskich w przyszłości. Problematyczną sprawą pozostaje możliwość przystąpienia do unii bankowej członków UE spoza strefy euro bez uzyskania określonych uprawnień decyzyjnych,

– pewne elementy nowych struktur i kompetencji federalnego państwa unijnego na użytek mediów przedstawiają również niektórzy politycy najważniejszych państw UE. W opinii niemieckiego ministra finansów W. Schaueblego, przekazanie większych uprawnień do Brukseli musiałoby się wiązać z: utworzeniem prawdziwego rządu europejskiego, wyłonionego z obecnej Komisji Europejskiej, ustanowienia urzędu prezydenta europejskiego, wybieranego w wyborach powszechnych, bezpośrednim wyborem Parlamentu Europejskiego, z dwoma izbami na wzór rozwiązań USA lub RFN i uzyskaniem prawa inicjatywy ustawodawczej, utworzeniem unii bankowej i fiskalnej z europejskim ministrem finansów, mającym między innymi prawo weta wobec narodowych budżetów oraz akceptacji nowego zadłużania się poszczególnych krajów członkowskich. Jeśli nie byłoby gotowości do utworzenia takich struktur w ramach całej UE, to należałoby dążyć do ustanowienia ich w ramach strefy euro,

Kancelarz A. Merkel w ostatniej deklaracji rządowej z 18 października 2012 r. zdecydowanie wypowiedziała się za przyspieszeniem integracji oraz pogłębieniem strefy euro, między innymi przez utworzenie wspólnego nadzoru bankowego oraz konsekwentne wprowadzanie podatku od transakcji finansowych, popieranego przez 11 państw strefy euro. Poparła również: umocnienie wspólnej polityki fiskalnej, w tym ustanowienie silnej pozycji komisarza ds. gospodarczo-walutowych, z prawem ingerowania w budżety narodowe, a także ujednolicenie polityki gospodarczej oraz ograniczenie prawa weta państw narodowych w dziedzinach szczególnie wrażliwych dla funkcjonowania strefy euro, stworzenie funduszu solidarności zarówno dla członków, jak i krajów zmierzających wstąpić do strefy euro, zwiększenie większej legitymizacji demokratycznej dla nowotworzonych instytucji, nie wykluczając wydzielenia określonych komisji z Parlamentu

Europejskiego dla deputowanych pochodzących z krajów strefy euro<sup>6</sup>. Należy zatem założyć, że Niemcy, zgodnie z propozycjami A. Merkel, starają się raczej preferować doraźną koncentrację reform w kierunku przyszłej „unii politycznej” dla strefy euro, aby podnieść efektywność gospodarowania oraz dyscyplinę i kontrolę budżetową.

Według niektórych ekspertów niemieckich, przez wprowadzenie w 2009 r. traktatu z Lizbony, doszło już w praktyce do usankcjonowania „Europy wielu prędkości”. Wiąże się to między innymi z systematycznym wzrostem liczby państw członkowskich zaangażowanych w realizację dodatkowych działań w ramach zasady „zróżnicowanej integracji” UE. Według danych na 2012 r., w zakresie prawno-politycznym największym zainteresowaniem państw członkowskich w zakresie „zróżnicowanej integracji”, cieszą się następujące tematy: strefa euro – 17 państw, pakt Europlus – 23, pakt fiskalny – 25, WPZBiO – 25. Natomiast z poszczególnych krajów członkowskich największy udział w „zróżnicowanej współpracy” mają kraje: Austria, Belgia, Niemcy, Francja, Portugalia, Słowenia i Włochy (po 9 dziedzin), następne z kolei (8 dziedzin), to: Bułgaria, Estonia, Finlandia, Grecja, Litwa. Natomiast najmniejszy udział wykazuje Wielka Brytania (2) i Polska (6).

Z punktu widzenia teoretycznego eksperci rozpatrują działania międzyrządowe o charakterze „zróżnicowanej integracji” w dwóch wariantach – „elastycznej integracji”, gdzie poszczególne państwa przyłączają się do realizacji konkretnych projektów, oraz ustanowienia „centrum grawitacyjnego”, obejmującego stałą grupę państw zainteresowanych poszerzaniem współpracy międzyrządowej w określonych zakresach i dziedzinach. Można założyć, że w drugim wariancie, w praktyce trzonem integracji zostanie prawdopodobnie strefa euro, do której działań będą się dołączać, stosownie do własnych interesów, pozostałe kraje członkowskie UE po spełnieniu wymaganych kryteriów. Natomiast otwarta pozostaje kwestia przyszłościowego statusu Wielkiej Brytanii w UE, której aspiracje do uzyskania określonych przywilejów za cenę poparcia paktu fiskalnego, zostały odrzucone przez jego pozostałych sygnatariuszy, zwłaszcza zaś Francję i Niemcy<sup>7</sup>. Zakłada się nawet, że w wypadku przeprowadzenia postulowanego przez część Partii Konserwatywnej referendum w Wielkiej Brytanii, może nawet dojść do opuszczenia przez nią UE. Z drugiej strony przewiduje się także, że po ewentualnych zmianach traktatowych należy stworzyć możliwość opuszczenia strefy euro przez państwa, które nie chcą lub nie są w stanie przestrzegać zasad i kryteriów unii gospodarczej i walutowej. Pierwszoplanowym elementem przyszłej reformy UE pozostają zatem zarówno relacje między strefą euro, a pozostałymi krajami członkowskimi UE, jak i zwiększenie kompetencji, zwłaszcza w odniesieniu do spraw fiskalnych i budżetowych

---

<sup>6</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel am 18 Oktober 2012 in Berlin, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2012/2012-10-18-merkel.html?nn=391832](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2012/2012-10-18-merkel.html?nn=391832) [20.10.2012].

<sup>7</sup> N. von Obdarza, *Zwischen Integration und Zerfaesserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration*, „SWP – Studie” 2012, nr 20, [www.swp.de](http://www.swp.de).

dla organów i instytucji unijnych w Brukseli oraz nadanie im większej legitymacji demokratycznej bezpośrednio przez obywateli państw członkowskich. Stwarza to jednak w praktyce i doktrynie prawno-politycznej wiele trudności i wyzwań.

Reasumując, można na zakończenie niniejszych rozważań stwierdzić, że wiele przesłanek wskazuje na to, iż w ciągu drugiej dekady XXI w. może dojść do umocnienia się tendencji ustanawiania w ramach UE „Europy dwóch prędkości”. Zasadniczym rdzeniem UE pozostaje strefa euro, do której w miarę powodzenia podjętych reform i stabilizacji finansowo-gospodarczej, będą przystępowały po spełnieniu określonych kryteriów, pozostałe państwa członkowskie, w tym także Polska. Trudno jednak w sytuacji utrzymywania zadłużenia w strefie euro oraz wstępnego projektowania reform, przewidzieć ostateczny kształt prawno-instytucjonalny UE.

W poniższym tomie autorami są naukowcy z kilku ośrodków krajowych (Warszawa, Lublin, Katowice i Kraków) oraz niemieckich (Berlin). Reprezentują oni różne dyscypliny naukowe, głównie prawo, ekonomię, politologię oraz stosunki międzynarodowe, pozwalające na interdyscyplinarne ujęcie problematyki. Przedmiotem ich zainteresowania są prawno-polityczne wyzwania kryzysu i przyszłości UE.

Jan Barcz z Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie starał się ukażać syntetycznie wpływ kryzysu na odmienne działania poszczególnych państw członkowskich w zakresie konsolidacji i zróżnicowania prawno-instytucjonalnego UE. Porównał je, między innymi, do znanej z przeszłości koncepcji „Europa *à la carte*”. Helmut Wagner z Wolnego Uniwersytetu w Berlinie wskazał na złożoność oceny politycznej wizji przyszłości Europy w kontekście ewolucji UE oraz nawiązania do doświadczeń historycznych i wyzwań współczesnych, znanego filozofa niemieckiego Jürgena Habermasa. Autor sceptycznie ocenił jego koncepcję tworzenia zintegrowanej i demokratycznej Europy jako elementu nowoczesnej społeczności międzynarodowej XXI w. Natomiast Mieczysław Stolarczyk z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach skoncentrował się na analizie implikacji kryzysu UE dla dalszego procesu integracji europejskiej. Dużo miejsca w swojej pracy poświęcił negatywnym następstwom politycznym kryzysu strefy euro. Andrzej Podraza z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego rozpatrywał w kontekście swoich wieloletnich zainteresowań badawczych wpływ kryzysu strefy euro na możliwość zróżnicowanej integracji UE. Analizując kryzys strefy euro na tle dotychczasowych kryzysów Wspólnot i Unii Europejskiej, doszedł do wniosku, że szansą na przezwycięzenie obecnego kryzysu UE będzie zastosowanie metody „zróżnicowanej integracji” z równoczesną gotowością do dokonania istotnych przeobrażeń w funkcjonowaniu. Tę część rozważań zamyka artykuł Danuty Kabat-Rudnickiej z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, poświęcony genezie oraz krytycznej analizie postanowień paktu fiskalnego. Autorka postuluje konieczność przekształcenia UE w federację europejską – jako jeden z wymogów długofalowego przezwyciężenia obecnego kryzysu. Analizy autorów powyższego tomu w cie-

kawy sposób przedstawiły różne aspekty prawno-polityczne oraz wizji przyszłości UE w dobie kryzysu.

Część druga tomu zawiera analizy i przeglądy badań. Zostały w niej zamieszczone, kolejno: krytyczna ocena roli prasy niemieckiej w prezentacji prawno-politycznych aspektów kryzysu strefy euro (Peter Munkelt, były dyrektor Archiwum Politycznego SPD w Berlinie), ocena wybranych naukowych publikacji ukraińskich na temat kryzysu finansowo-gospodarczego UE i Ukrainy (Karolina Kotulewicz, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) oraz raporty z badań doktorantów Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, na temat implikacji kryzysu dla współpracy UE z krajami Afryki Północnej (Anna Diawo), polityki energetycznej UE (Anna Piziak-Rapacz), oraz w odniesieniu do stowarzyszenia Ukrainy z UE (Paulina Habis) i polityki klimatycznej Polski (Sandra Fiałek).

\*\*\*

Na koniec pragnę serdecznie podziękować wszystkim autorom, redaktorom, recenzentom oraz pozostałym osobom i instytucjom, którzy włożyli znaczny wysiłek merytoryczny i organizacyjny w przygotowanie, redagowanie i publikację niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.



Jan Barcz

## **EUROPA À LA CARTE: KONSOLIDACJA CZY FRAGMENTACJA UNII EUROPEJSKIEJ?<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

Rozważając problem ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej, należy odnieść się przede wszystkim do trzech problemów: kondycji Unii w świetle jej statusu ustrojowego po wejściu w życie traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.); zakresu legitymacji demokratycznej Unii oraz kwestii najistotniejszej – zachowania przez Unię spójności, zwłaszcza w świetle obecnego kryzysu finansowego w niektórych państwach strefy euro.

### **Status ustrojowy UE po wejściu w życie traktatu z Lizbony**

Zauważyć przede wszystkim należy, że traktat z Lizbony przeprowadził gruntowną reformę ustrojową Unii, likwidując jej uprzednie trzy filary i przekształcając ją w spójną organizację międzynarodową – Unia bowiem zastąpiła i jest następcą Wspólnoty Europejskiej (art. 1 TUE). Nie jest więc już – jak to stwierdzano uprzednio – „niezidentyfikowanym obiektem politycznym”, lecz spójną organizacją międzynarodową, której konstrukcja jest dobrze znana w relacjach międzynarodowych (choć oczywiście, ze względu na zakres powierzonych jej przez pań-

---

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł jest rozszerzoną wersją wystąpienia podczas dyskusji pt. „Ewolucja ustrojowa Unii Europejskiej. Idee i realia”, która odbyła się na zaproszenie Prezydenta RP 19 marca 2012 r. w ramach cyklu debat „Przyszłość Europy. Polska perspektywa”.

stwa członkowskie kompetencji, organizacją „szczególną”). Reforma ta ma istotne następstwa dla podniesienia efektywności unijnego procesu decyzyjnego, wprowadzenia do tego procesu większej przejrzystości i elastyczności, sprecyzowania katalogu decyzji (aktów prawnych) przyjmowanych przez Unię oraz zakresu kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie Unii. Stwierdzić więc można, że Unia postlizbońska stała się sprawną organizacją międzynarodową, która efektywnie zarządza tradycyjnymi obszarami integracji europejskiej – przede wszystkim rynkiem wewnętrznym wraz z czterema swobodami i unijnymi politykami.

Nie oznacza to oczywiście, że ustroj Unii Europejskiej nie będzie poddawany dalszym reformom i zmianom. Traktat z Lizbony jest „jedynie” ważnym etapem rozwoju ustrojowego Unii. Po jego wejściu w życie, postanowienia traktatów stanowiących podstawę Unii, tj. traktatu o Unii Europejskiej i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – już zostały poddane rewizji. Rozpoczęto procedurę ratyfikacyjną traktatu rewizyjnego w sprawie dostosowania alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim do pakietu lizbońskiego już w obecnej legislaturze (tzw. protokół hiszpański), wszczęto prace nad traktatami rewizyjnymi dotyczącymi zastrzeżeń Irlandii z okresu ratyfikacji traktatu z Lizbony (tzw. protokół irlandzki) i w sprawie przystąpienia Czech do Protokołu brytyjsko-polskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych (tzw. protokół czeski). Jak wiadomo, uzupełniono również postanowienia art. 136 TFUE w celu ustanowienia podstawy prawnej dla Europejskiego Funduszu Stabilności<sup>2</sup>.

Reformy wprowadzone na mocy traktatu z Lizbony są również precyzowane w drodze działań implementacyjnych. Bez wątpienia, gdy powstaną odpowiednie warunki dla kolejnej poważnej reformy Unii, obecne dwa traktaty stanowiące podstawę prawną jej działania, zostaną ujednolicone. Do Unii zostanie zapewne włączony również Euratom, formalnie pozostający obecnie poza nią.

Nic jednak nie wskazuje, że proces integracji europejskiej ujęty w ramy Unii Europejskiej jest zagrożony rozpadem czy upadkiem. Z obecnym kryzysem finansowym w strefie euro Unia skonfrontowana została (na szczęście) w dobrej kondycji ustrojowej, dzięki wejściu w życie traktatu z Lizbony. Problem byłby bez porównania poważniejszy, gdyby traktat z Lizbony nie wszedł w życie, a na kryzys ustrojowy Unii nałożył się dodatkowo obecny kryzys finansowy w strefie euro.

## **Zakres legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej**

Przekształcając Unię w spójną organizację międzynarodową na mocy traktatu z Lizbony, państwa członkowskie jednoznacznie określiły formę prawną integracji europejskiej. Odniosły się one w ten sposób do debat ostatnich lat, w których przepowiadane były (czy są) procesy państwowotwórcze, kosztem suwerenności państw,

<sup>2</sup> Szerzej na temat tych zmian: J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 136 i nast.

mające zasadzać się na Unii (przekształcenie Unii w „europejskie państwo federalne” czy „stany zjednoczone Europy”), kładąc kres takim rozważaniom: państwa członkowskie jednoznacznie bowiem potwierdziły w Traktacie z Lizbony, że proces integracji europejskiej ma formę organizacji międzynarodowej, konstrukcji – jak wspomniano – dobrze znanej w relacjach międzynarodowych, kreowanej przez państwa na mocy traktatów międzynarodowych, w których państwa decydują o zakresie powierzonych takiej organizacji kompetencji, o jej strukturze, o oddziaływaniu decyzji podejmowanych przez organizację w stosunku do nich samych, z której – ostatecznie – mogą wystąpić (nowy traktat o UE wyraźnie taką możliwość potwierdza w art. 50). Podstawą ustanowienia i działania Unii Europejskiej pozostaje więc wola polityczna państw członkowskich. Traktaty stanowiące Unię wyraźnie zastrzegają również konieczność szanowania tożsamości narodowej państw członkowskich i ich ustroju (art. 4 ust. 2 TUE).

Z formy prawnej UE jako organizacji międzynarodowej wynika istotna konsekwencja: jej legitymacja określona jest przede wszystkim wolą państw członkowskich, a w samej Unii, która nie jest państwem, nie należy doszukiwać się takiej samej legitymacji demokratycznej jak w państwach (w których legitymacja demokratyczna wywodzi się z woli suwerena – narodu). Okoliczności takie, że w ramach Unii Europejskiej działają zasady występujące w państwach federalnych: zasada solidarności, zasady subsydiarności czy zasada proporcjonalności, nie oznaczają, że Unia stanowi zaczątek państwa federalnego. Zasady te wywodzą się bowiem i idei federalizmu, odnoszącej się generalnie do relacji między całością a jej częściami składowymi. Występują one w państwach federalnych oraz w organizacjach międzynarodowych (tu: Unii Europejskiej) w zasadniczo różnych bytach prawnych.

Niemniej ze względu na szczególnie charakter Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej, której państwa członkowskie powierzyły wyjątkowo szeroki zakres kompetencji, w Unii występują pewne szczególne elementy dodatkowej legitymacji, stale umacniane (choć być może w niewystarczającym zakresie). Traktat z Lizbony odegrał w tym kontekście istotną rolę, umacniając zdecydowanie pozycję Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie decyzyjnym (w którym Parlament stał się równorzędnym partnerem dla Rady UE) oraz nadając szczególnie mocne uprawnienia parlamentom narodowym państw członkowskich, nakierowane na monitorowanie i kontrolę decyzji o zasadniczym znaczeniu dla ustroju Unii oraz wkraczające w dziedziny objęte zasadą pomocniczości (a więc tam, gdzie Unia dzieli swoje kompetencje z państwami członkowskimi).

Należy również przypomnieć, że państwa członkowskie włączone są i stale kontrolują proces decyzyjny w Unii – w procesie tym w zasadzie żadna decyzja nie może być podjęta poza wpływem państw członkowskich.

Państwa członkowskie jako kreatorzy Unii wywierają zasadniczy wpływ na przebieg i treść unijnego procesu decyzyjnego. Ich zakres oddziaływania określony jest stopniem ich „sprawności”. Warto przypomnieć w tym kontekście wywody

F. Fukuyamy, który zauważył (w książce *Budowanie państwa*), że w procesie globalizacji państwa nie tracą na znaczeniu, wręcz przeciwnie – powierzając pewne kompetencje do wspólnego zarządu, muszą stale podnosić swoją sprawność, aby lepiej partycypować w zarządzaniu sprawami wspólnymi oraz sprawami pozostającymi w ich własnej kompetencji. Uwaga taka odnosi się w pełni do działania Unii Europejskiej. W tym przypadku „sprawność” państwa członkowskiego oznacza zwłaszcza wypracowanie spójnej, długofalowej polityki europejskiej (unijnej) oraz rzetelne przygotowanej kadry polityków i urzędników, zajmujących się sprawami UE.

### **Spójność i elastyczność Unii Europejskiej**

W tym miejscu dochodzi się do zasadniczego problemu, dotyczącego zachowania przez Unię spójności w obliczu wyzwań ujawnionych przez kryzys finansowy. Składa się on z dwóch głównych aspektów:

- pierwszy odnosi się do „elastyczności” procesu integracji w ramach Unii, tj. zgodnie z postanowieniami traktatów stanowiących Unię i przewidzianymi w nich procedurami. Elastyczność taka istnieje już od lat: jak wiadomo, nie wszystkie państwa należą do obszaru Schengen, zróżnicowany jest status państw w Unii Gospodarczej i Walutowej, przewidziana jest też procedura wzmocnionej współpracy, która ostatnio zaczyna nabierać praktycznego znaczenia. Tego rodzaju „elastyczność” w Unii Europejskiej jest zjawiskiem obiektywnym, i zapewne będzie się pogłębiać wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich. Nie zagraża ona również spójności ustrojowej Unii, choć oczywiście nie bez znaczenia jest przynależność danego państwa członkowskiego do określonych kręgów decyzyjnych;
- drugi aspekt tego problemu dotyczy istoty spójności Unii: chodzi o tzw. metodę schengencką, wyrażająca się tym, że grupa państw członkowskich reguluje pewne sprawy, istotne dla Wspólnoty (obecnie Unii), ale poza wspólnie ustalonymi procedurami, określonymi w traktatach.

### **Elastyczność w ramach Unii Europejskiej<sup>3</sup>**

Sam proces różnicowania wewnętrznego wśród państw członkowskich UE nie jest nowy. Towarzyszył on w zasadzie od początku procesowi integracji europejskiej, a uwidocznił się podczas prac nad pogłębieniem liberalizacji w ramach ówczesnego wspólnego rynku w połowie lat 80. oraz przygotowań do ustanowienia Unii Europejskiej, a w jej ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (w toku dyskusji nad

---

<sup>3</sup> Szersze wywody autora na ten temat zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, rozdz. 1 i 2; oraz: *Po szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2011 r. Unia na drodze do konsolidacji czy fragmentacji?*, Warszawa 2012.

późniejszym traktatem z Maastricht). Kolejnymi etapami, mającymi wpływ na ten proces były: gwałtowny wzrost liczby państw członkowskich UE (duże rozszerzenie), ich głęboka dyferencjacja gospodarcza i polityczna, paralelnie przebiegające „rozchwianie instytucjonalne” Unii (kryzys reformy ustrojowej związany z odrzuceniem traktatu konstytucyjnego), a następnie głęboki kryzys finansowy na początku 2010 r. W następstwie tych okoliczności coraz wyraźniej zaczęła rysować się tendencja do wyłonienia grupy państw członkowskich UE zdeterminowanych, aby realizować wspólne interesy, wykraczające poza wąsko rozumiany (w kategoriach wyłącznie ekonomicznych) proces integracji. Rozpoczął się zatem proces wyłaniania państw członkowskich i państw bliżej powiązanych z Unią kręgów decyzyjnych, które w przyszłości będą w różnym zakresie oddziaływały na relacje w skali globalnej, kontynentalnej lub regionalnej, a tym samym w niejednakowym stopniu będą brały udział w kształtowaniu procesu decyzyjnego w ramach Unii.

Wydaje się, że sam proces zróżnicowania (elastyczności) w ramach integracji europejskiej ma charakter obiektywny. Zasadniczą kwestią pozostaje jednak to, czy elastyczność będzie prowadziła do wzrostu efektywności procesu integracji europejskiej, czy wręcz przeciwnie – do osłabienia efektywności tego procesu i fragmentacji strukturalnej Unii. Sama bowiem elastyczność procesu integracji, która istnieje już obecnie (i to w tak ważnych dziedzinach, jak obszar Schengen czy Unia Gospodarcza i Walutowa, odnotować też należy pierwsze inicjatywy wykorzystania mechanizmu wzmocnionej współpracy), nie sprzeciwia się realizacji efektywnego wariantu rozwoju Unii. Wręcz przeciwnie, można zakładać, że elastyczność jest konieczną przesłanką realizacji takiego wariantu. Musi on jednak przebiegać w ramach prawnych i strukturalnych Unii Europejskiej, aby nie doszło do osłabienia, a nawet fragmentacji procesu integracji. Elastyczność w ramach procesu integracji europejskiej może być również cennym mechanizmem w kontekście kontynuacji strategii rozszerzenia: przyjęcia w dalszej perspektywie takich państw, jak Turcja, Ukraina, Białoruś, Mołdowa czy państwa kaukaskie. Można zakładać, że elastyczność procesu integracji europejskiej będzie się pogłębiać również w grupie obecnych państw członkowskich, zwłaszcza po przystąpieniu państw z Bałkanów Zachodnich. Ponieważ obecnie tzw. trwale derogacje nie wchodzą raczej w rachubę, mechanizmy, które w tym celu zostaną zapewne wykorzystane, będą się koncentrować wokół wzmocnionej współpracy, ściślejszej współpracy Eurogrupy (państw mających status pełnego członka w Unii Gospodarczej i Walutowej) oraz – w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – tzw. stałej współpracy strukturalnej (którą wprowadził traktat z Lizbony) i mechanizmu wzmocnionej współpracy, który po wejściu w życie traktatu z Lizbony działa w całym obszarze Unii.

Z punktu widzenia poszczególnych państw członkowskich otwarte pozostaje jednak pytanie zasadnicze, do jakiego kręgu decyzyjnego dane państwo będzie należeć. Narastający po roku 2009 kryzys finansowy w państwach członkowskich UE i kierunki w określaniu mechanizmów zarządzania tym kryzysem w Unii,

w pełnym wymiarze ukazały powyższy problem. Znajduje on wyraz zwłaszcza w coraz wyraźniejszym usamodzielnianiu się tzw. Eurogrupy, oderwaniu jej od rotacyjnej prezydencji w Radzie UE (na progu prezydencji czeskiej) i skoncentrowaniu zarządzania kryzysem finansowym jedynie w jej ramach. Szczególnej dynamiki proces ten nabrał na przełomie lat 2010 i 2011. Z jednej strony był Europejski Mechanizm Stabilności (którego zasady zostały określone Rady Europejskiej 16–17 grudnia 2010 r.<sup>4</sup>, sprecyzowane podczas spotkania szefów państw lub rządów państw strefy euro 11 marca 2011 r. oraz potwierdzone podczas spotkania 24–25 marca 2011 r.): wyraz formalny znalazły one w Traktacie ustanawiającym ten Mechanizm, podpisanym 11 lipca 2011 r. EMS obejmować ma jedynie państwa grupy euro i przez nią ma być w praktyce zarządzany (z możliwością udziału *ad hoc* pozostałych państw członkowskich w działaniach podejmowanych w ramach EMS). Z drugiej zaś – podczas spotkania Rady Europejskiej 4 lutego 2011 r. państwa grupy euro postanowiły umocnić swoją współpracę proponując tzw. pakt na rzecz umocnienia konkurencyjności oraz zapowiadając ekskluzywne spotkania szefów państw lub rządów państw grupy euro (czyli Rady Europejskiej w ograniczonym składzie)<sup>5</sup>. Odbył się ono po raz pierwszy 11 marca 2011 r. Podczas tego spotkania przyjęto tzw. pakt Europlus, przedłożony następnie pozostałym państwom członkowskim UE podczas spotkania Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r. Obecnie proces konsolidacji państw strefy euro – w ramach Unii Europejskiej – przede wszystkim w tzw. sześciopaku, pakiecie aktów prawa pochodnego, nakierowanych na umocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu. Również traktat u unii fiskalnej, mimo że zawarty w formule międzyrządowej poza Unię Europejską, zawiera szereg klauzul wiążących jego postanowienia z Unią (ta sprawa jeszcze będzie omawiana).

Elastyczność występująca w ramach Unii Europejskiej jest więc zjawiskiem obiektywnym – państwa członkowskie należą i będą należały do różnych kręgów decyzyjnych. Z tego punktu widzenia szczególnie istotna jest przynależność do strefy euro. W tym kontekście przypomnieć należy, że od początku uprzedniej dekady zwracano uwagę, iż proces decyzyjny w ważnych dla Unii sprawach zaczyna koncentrować się w strefie euro (w Eurogrupie). Państwa rozważające włączenie się do strefy euro (takie jak Polska) powinny więc brać pod uwagę nie tylko spełnienie ekonomicznych kryteriów konwergencyjnych (co jest zasadniczą przesłanką), lecz również powyższy aspekt polityczny: bez przynależności do strefy euro trudno obecnie budować mocną pozycję państwa w unijnym procesie decyzyjnym.

Podzielić tu należy ocenę prof. Witolda Orłowskiego, wyrażoną podczas poprzedniej debaty<sup>6</sup>, że spośród różnych, rozważanych opcji dotyczących losu

<sup>4</sup> Na ten temat zob. szerzej: J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1.

<sup>5</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r., Bruksela, 4 lutego 2011 r. (zwłaszcza załącznik nr 1).

<sup>6</sup> Debata z 15 lutego 2012 r., pierwsza ze wspomnianego wyżej cyklu „Przyszłość Europy. Polska perspektywa”, dotyczyła diagnozy przyczyn kryzysu finansowego w strefie euro oraz przyszłości wspólnej waluty.

strefy euro – od wieszczenia jej upadku, poprzez przetrwanie w niezmienionym kształcie, najbardziej realistyczny jest wariant dalszego istnienia strefy euro, ale w zmienionym kształcie. Zmiana taka dotyczyć będzie (dodać należy) zarówno mechanizmów funkcjonowania tej strefy, tj. umocnienia nadzoru nad dyscypliną budżetową (*vide* regulacje tzw. sześciopaku), jak i jej zakresu podmiotowego (tj. przyjęcia nowych państw i – wszystko na to wskazuje – ustanowienia mechanizmu pozbycia się państw trwale niespełniających kryteriów przynależności do strefy euro).

### **Metoda schengieńska: droga do fragmentacji Unii?**

Drugi aspekt tego problemu dotyczy istoty spójności Unii: chodzi – jak wspomniano wyżej – o tzw. metodę schengieńską, wyrażająca się w tym, że grupa państwa członkowskich reguluje pewne sprawy, istotne dla Wspólnoty (obecnie Unii), ale poza wspólnie ustalonymi procedurami, określonymi w traktatach<sup>7</sup>. Metoda ta towarzyszy procesowi integracji europejskiej od dawna, zwłaszcza w okresie kolejnych przesileń, gdy trudno jest wypracować kompromis: pojawiła się ona w toku przyjmowania programu liberalizacji wspólnego rynku w połowie lat 80. (umowa z Schengen), towarzyszyła kryzysowi ustrojowemu związanemu z odrzuceniem traktatu konstytucyjnego (konwencja z Prüm), sięgnięto do niej również obecnie, w toku kryzysu finansowego, przyjmując instrumenty międzyrządowe (poza Unią), mające stabilizować finanse publiczne w państwach strefy euro. Metoda taka ma dwie strony: może ona zmienić się w „trampolinę” w procesie decyzyjnym i poprzez włączenie tak przyjętych regulacji do unijnego *acquis*, przyczynić się do rozwoju Unii. Może ona jednak być również prostą drogą do fragmentacji Unii, a w każdym razie prowadzić do wyodrębnienia z niej obszarów ważnych w świetle unijnych kompetencji i interesów Unii jako całości. Nawet jednak wówczas, gdy – jak dotychczas – zmieniała się ona w „trampolinę”, pozostawiała po sobie niedobre następstwa: pominięcie w procesie decyzyjnym pozostałych państw członkowskich i unijnych instytucji, które zmuszane były do zaakceptowania przyjętego jedynie przez grupę państw rozwiązania.

Z formalnego punktu widzenia rozważane są dwie zasadnicze drogi różnicowania statusu państw w ramach Unii Europejskiej. Pierwsza z tych koncepcji pojawiła się w początkowej fazie prac Konwentu UE (w 2002 r.), który przygotował projekt traktatu konstytucyjnego<sup>8</sup>. Zakładała ona – jak można obecnie domniemywać – że trudności z jego ratyfikacją wystąpią w „nowych” państwach członkowskich. Według tej koncepcji państwa, które traktat ratyfikują, należałyby do „nowej” Unii Europejskiej, pozostałe zaś albo byłyby nadal związane traktatami w dawnym brzmieniu, albo też musiałyby wystąpić z Unii, zachowując z nią zwią-

<sup>7</sup> Zob. szerzej pozycje wskazane w przyp. 3.

<sup>8</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 26 i nast.

zek w postaci jakiegoś uprzywilejowanego stowarzyszenia. Ponieważ trudności z ratyfikacją traktatu konstytucyjnego wystąpiły po stronie „starych” i do tego założycielskich państw członkowskich (we Francji i Holandii), koncepcja taka stała się politycznie bezprzedmiotowa. Niemniej opisane podejście mogłoby nabrać nowej dynamiki politycznej, gdyby traktat z Lizbony podzielił los traktatu konstytucyjnego. W przypadku odrzucenia traktatu z Lizbony, kolejny traktat rewizyjny zapewne zawierałby jakąś formułę klauzuli wyłączającej państwa, które nie będą chciały się nim związać. Wariant powyższy byłby jednak trudny do zrealizowania, musiałby bowiem zakładać uprzednie uzgodnienie pomiędzy państwami członkowskimi w sprawie następstw nieratyfikowania przez niektóre z nich nowego traktatu rewizyjnego. Jest wątpliwe, czy państwa członkowskie przystąpiłyby na takie rozwiązanie.

Coraz bardziej realistyczny staje się natomiast inny wariant, polegający na sięgnięciu – jak wspomniano wyżej – do tzw. metody szengenskiej, polegającej na zawieraniu przez pewną grupę państw członkowskich Unii porozumień politycznych, względnie umów międzynarodowych w sprawie ściślejszej współpracy w dziedzinach szczególnie te państwa interesujących, objętych kompetencją Unii, ale na którą to współpracę inne państwa członkowskie nie wyrażają zgody, bądź w której nie chcą uczestniczyć. Metoda schengenska może co prawda przyczyniać się do rozwoju procesu integracji europejskiej, jest jednak niezmiernie niebezpieczna dla spójności Unii: może ona bowiem prowadzić do fragmentacji Unii, a w każdym razie wyobcowania z niej „twardego jądra”; w najlepszym razie skutkuje pominięciem w procesie decyzyjnym instytucji unijnych i pozostałych (poza zainteresowaną grupą) państw członkowskich.

Nazwa tej metody pochodzi od znanego układu z Schengen z 1985 r. (i konwencji wykonawczej z 1990 r. do tego układu), które – wobec różnic stanowisk ówczesnych państw członkowskich Wspólnot – zostały zawarte początkowo przez grupę pięciu państw poza ramami prawnymi integracji europejskiej. Dotyczyły natomiast ważnego dopełnienia ustanawianego wówczas rynku wewnętrznego – zniesienia fizycznych kontroli na granicach wewnętrznych państw objętych tą grupą. W miarę szybko zidentyfikowano tkwiące w tej metodzie niebezpieczeństwo fragmentacji procesu integracji: *acquis* Schengen zostało objęte ramami prawnymi Unii poprzez włączenie początkowo do jej III filara, a następnie – na mocy traktatu z Amsterdamu – „współnotowione”, tj. włączone do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (jako jego Tytuł IV). Niedawnym przykładem zastosowania tej metody było podpisanie przez grupę siedmiu państw członkowskich 27 maja 2005 r., podczas głębokiego kryzysu ustrojowego Unii, tzw. konwencji z Prüm (której postanowienia następnie zostały po części włączone do unijnego *acquis*)<sup>9</sup>.

Metoda schengenska pozostaje ostatnio stale w tle dyskusji nad przezwyciężeniem kryzysu finansowego w Unii. Zwrócić należy uwagę, że już działania państw Eurogrupy w 2010 r. nakierowane na przezwyciężenie tzw. kryzysu greckiego odbywały się w znacznej mierze w formule międzyrządowej, a dopiero *post*

<sup>9</sup> Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej. Materiały z konferencji, „Kozłowski Law School Papers” 2007, No. 3.

*factum* legitymowano je ustanawiając na podstawie rozporządzenia nr 407/2010 Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej<sup>10</sup>.

Nie ma również jasności co do tego, czy formuła prawna ustanowienia stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności będzie gwarantować spójność procesu integracji i stanowić barierę dla pokusy fragmentacji Unii. Problem nabrałby szczególnej ostrości, gdyby decyzja Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r., na mocy której ma być uzupełniony art. 136 TFUE i tym samym ustanowiony łącznik między prawem UE a umową ustanawiającą Mechanizm, nie została zatwierdzona przez jedno z państw członkowskich UE. Czy wówczas państwa strefy euro odstąpią od umowy ustanawiającej Mechanizm? Zawarcie samodzielnie (w oderwaniu od *acquis* unijnego) takiej umowy byłoby wątpliwe z punktu widzenia zasady lojalnej współpracy w znacznie większym stopniu niż miało to miejsce w przypadku konwencji z Prüm, a groźba uruchomienia reakcji łańcuchowej prowadzącej do fragmentacji politycznej Unii będzie nieporównywalna.

W Traktacie ustanawiającym EMS wybrany został bowiem wariant ustanowienia EMS, zapewniający Mechanizmowi maksymalną autonomię w stosunku do Unii. Ma on mieć formę prawną odrębnej organizacji międzynarodowej, ustanowionej na podstawie odrębnej umowy międzynarodowej (która nie jest wymieniona *expressis verbis* w postanowieniach mających uzupełnić art. 136 TFUE oraz w decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE). W konsekwencji udział instytucji unijnych w procesie decyzyjnym Mechanizmu określony jest wyłącznie w Traktacie ustanawiającym EMS, a nie w prawie unijnym – postanowieniach (uzupełniających) art. 136 TFUE. Podczas negocjacji szereg istotnych problemów pozostawiało niejasnych. Dotyczyło to zwłaszcza kręgu państw, które miałyby uczestniczyć w Mechanizmie. Nie ulegało wątpliwości, że muszą to być państwa strefy euro, natomiast niejasna była relacja do Mechanizmu pozostałych państw członkowskich UE. Wskazywano raczej, że będą one mogły na zasadzie *ad hoc* uczestniczyć „w działaniach prowadzonych” w ramach Mechanizmu. Pozytywną stroną takiego podejścia było to, że uwzględniało ono zarówno państwa objęte derogacją, jak i państwa objęte stałą derogacją (Wielką Brytanię i Danię). Postulowano natomiast doprecyzowanie postanowień umowy (łącznie z rozważeniem modyfikacji postanowień proponowanego ust. 3 art. 136 TFUE) w taki sposób, aby państwa spoza strefy euro, o ile naturalnie wyraziłyby taką chęć, mogły w pełni włączyć się do EMS (nie powinno to wykluczać klauzuli dopuszczającej udział w poszczególnych „działaniach” Mechanizmu dla pozostałych państw). Byłoby to zwłaszcza ważne dla państw objętych derogacją, które wejdą w perspektywie do strefy euro.

Finalne decyzje poszły jednak w innym kierunku. Państwa członkowskie UE nienależące do strefy euro będą miały jedynie możliwość „doraźnego” dołączenia się do „akcji pomocy finansowej” Mechanizmu, co jednak nie będzie pociągało za sobą włączenia do procesu decyzyjnego EMS (jedynie dostęp do informacji

<sup>10</sup> D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2.

i konsultacje). Pozostałe „instrumenty” przyjęte w celu umocnienia konsolidacji w strefie euro również skłaniają do głębszej refleksji. Chodzi o:

– pakt Europlus, który ma on charakter porozumienia *stricto* politycznego, nakierowanego na usprawnienie i zidentyfikowanie zakresu reform wewnętrznych w państwach członkowskich UE (przede wszystkim strefy euro), nakierowanych na wspieranie konkurencyjności, wspieranie zatrudnienia, przyczynianie się do stabilności finansów publicznych<sup>11</sup>. Pakt ten został przyjęty samodzielnie przez państwa strefy euro podczas nieformalnego spotkania na szczycie 11 marca 2011 r., natomiast podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24–25 marca 2011 r. został przedłożony w celu zapoznania się z nim przez państwa członkowskie UE nienależące do strefy euro oraz złożenia ewentualnej deklaracji przystąpienia przez nie do paktu. Pakt został zamieszczony jako Załącznik 1 do konkluzji z tego spotkania Rady Europejskiej z niewielkimi zmianami redakcyjnymi w stosunku do treści tekstu przyjętego 11 marca 2011 r. Warto zauważyć, że we wskazanym niżej traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW (uzgodnionym podczas spotkania Rady Europejskiej 30 stycznia 2012 r.) podkreślono wagę realizacji paktu<sup>12</sup>;

– Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (traktat o unii fiskalnej), którego celem jest umocnienie przestrzegania przez państwa członkowskie UE, zwłaszcza strefy euro, zasad warunkujących stabilność finansów publicznych, w szczególności reguły nieprzekraczania przez deficyt budżetowy pułapu 3% PKB i aby dług publiczny pozostawał poniżej poziomu, 60% PKB<sup>13</sup>. Projekt tego traktatu został przedłożony w połowie grudnia 2011 r. i po trudnych negocjacjach, wynikających głównie z negatywnego stanowiska Wielkiej Brytanii, przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej 30 stycznia 2012 r.. Ma on wejść w życie 1 stycznia 2013 r. (na warunkach określonych w art. 14 ust. 2 traktatu).

W przypadku paktu Europlus jest charakterystyczne, że jest to porozumienie polityczne wkraczające głęboko w dziedzinę kompetencji zastrzeżonych dla państw członkowskich. Stroną tego porozumienia muszą być państwa strefy euro, pozostałe państwa członkowskie UE mogą natomiast do niego przystąpić<sup>14</sup>. Nie ulega wątpliwości, że spełnienie parametrów określonych w pakcie Europlus będzie istotnym kryterium mierzenia wydolności państw strefy euro oraz rodzajem „zbiorczego” kryterium konwergencyjnego, którego spełnienie warunkować będzie przyjęcie nowego państwa do strefy euro. Natomiast traktat o unii fiskalnej zawiera szereg stosunkowo mocnych powiązań z *acquis* unijnym. Zauważyć jednak

<sup>11</sup> Załącznik 1 do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24–25 marca 2011 r., s. 15.

<sup>12</sup> W preambule tego traktatu stwierdzono; „RECALLING also the endorsement by the Heads of State or Government of the euro area Member States and of other Member States of the European Union on 25 March 2011 of the Euro Plus Pact which identifies the issues that are essential to fostering competitiveness in the euro area”.

<sup>13</sup> Zob. art. 1 ust. 1 traktatu.

<sup>14</sup> Na temat członkostwa w pakcie Europlus i Traktacie o unii fiskalnej – zob. szczegółowe wywody: J. Barcz, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii. Możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro*, [w:] *Traktat z Lizbony. Wybrane zagadnienia*, red. M. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012.

należy, że nie ograniczają one możliwości autonomicznego jego działania (jako instrumentu międzyrządowego – odrębnej umowy międzynarodowej), zwłaszcza gdyby włączenie postanowień traktatu do prawa UE się przeciągało lub zostało zablokowane. Zwrócić również należy uwagę na to, że nie wszystkie państwa strefy euro muszą wiązać się tym traktatem, aby wszedł on w życie, a jednocześnie wymóg związania się traktatem uzależnia możliwość korzystania z pomocy finansowej Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Traktat o unii fiskalnej zawiera więc mocny sygnał wskazujący na możliwość różnicowania wśród państw członkowskich strefy euro, chyba nawet z możliwością wykluczenia tych spośród nich, które nie zamierzałyby wiązać się traktatem, a tym samym byłyby wykluczone w możliwości korzystania z EMS (i popadły w tarapaty finansowe zagrażające stabilności strefy euro jako całości).

Środki przyjęte obecnie w formule międzyrządowej (traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilizacji, pakt Europlus, traktat o unii fiskalnej) ukazują w pełni ten dylemat: mogą one, w wyniku włączenia do unijnego *acquis*, przyczynić się do konsolidacji Unii i umocnienia jej pozycji, mogą jednak również (a od strony formalnej „zdolne są” do działania „autonomicznego”) zapoczątkować proces fragmentacji Unii. Wyrażna jest co prawda wola umocnienia tzw. metody wspólnotowej, tj. szukania głównego mechanizmu przezwyciężenia kryzysu i ustabilizowania strefy euro w umocnieniu spójności Unii, możliwy jest jednak również inny wariant.

Niezależnie jednak od tego głównego dylematu, sytuacja obecna przypomina nieco dawną koncepcję Europy *à la carte*<sup>15</sup>, według której każde z państw członkowskich miałoby wybierać z europejskiego menu takie dziedziny, które mu najbardziej odpowiadają. Różnica może jednak polegać na tym, że obecnie – w zależności od zestawu wybranych z menu dań (zakresu związania się wyżej wymienionymi paktami i traktatami), państwa zasiadają przy różnych stołach – jedne przy stole głównym, a inne przy mniej istotnych podstolikach.

### **Abstract**

#### **Europe *à la carte*: Consolidation or fragmentation of the European Union**

On principle, the member countries of the European Union belong to different decision circles. Nowadays, belonging to the euro zone is becoming of a great importance, due to the fact that over the last few months the decision-making process in the issues most vital for the Union has moved to this group. The countries considering joining this group (e.g. Poland) should take into consideration not only the fulfilment of the economic convergent criteria the basic premise), but also the political aspect: it will be difficult for a country not belonging to the euro zone to build a strong position in the European Union decision-making process.

Among various discussed options considering the euro zone in connection with the current economic crisis, the most realistic is the alternative of further existence of the zone but in a different form: the change will consider both the mechanisms of the zone functioning and its scope.

---

<sup>15</sup> Aspekty historyczne tej koncepcji zob.: K. Popowicz, *Rozwój podstaw prawnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. I-211, I-245.

The mechanisms accepted by the European Union within the framework of combating the euro zone crisis (the Treaty on the European Stability Mechanism, the Europlus Pact, the Treaty on Fiscal Union) indicate the basic dilemma which the European integration is confronted with: these actions may contribute to the consolidation of the Union and the strengthening of its position, but they may also initiate the process of its fragmentation. Irrespectively of this problem, the current situation resembles the old concept of Europe *à la carte*, according to which each member state would be able to choose from the European menu the areas which suit them most. However, the difference might be that the status of countries in the European decision-making process will be unlike.

Helmut Wagner

## JÜRGEN HABERMAS – SEINE VISION VON EUROPA

Jürgen Habermas, geb. 1929 in Düsseldorf, Nordrhein-Westfalen, ist, wie im Internet nachzulesen, „einer der weltweit meist rezipierten Philosophen.“<sup>1</sup> Seine Anhänger zögern nicht, ihn den „bekanntesten lebenden Philosophen der Welt“ zu nennen, ihn wegen „seiner nicht nachlassenden Leidenschaft für seine politische Mission“ zu rühmen, und zu hoffen, dass die Leser seiner kleinen Schrift „Zur Verfassung Europas“ sich zumindest „ein bisschen vom konstruktiven Furor des Jürgen Habermas anstecken“ lassen würden, den er darin im Hinblick auf die „europäische Demokratiebaustelle“ in Gestalt der EU entzündet habe.<sup>2</sup>

Man hat Habermas einen „Grenzgänger“ zwischen Philosophie und Sozialwissenschaften genannt, weil er sich im Laufe seiner Lebens vom hegelianisch-marxistischen Ursprung der Frankfurter Schule durch die Rezeption und Integration eines breiten Spektrums neuerer Theorien gelöst hat.<sup>3</sup> Von sich selbst hat er, diese Aussage ein wenig nur konkretisierend, unlängst erst gesagt, dass sein Lebensweg ihn „vom Hegelmarxismus zu einem Kantischen Pragmatismus“ geführt habe.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. [www.wikipedia.juergenhabermas](http://www.wikipedia.juergenhabermas) [07.04.2012].

<sup>2</sup> Vgl. A. Cammann, *Der Traum von der Weltrepublik*, „Die Zeit“ 2011, Nr. 46, S. 54. In dieser Rezension heißt es u.a.: „Aber anders als sein Ahnherr [Hegel, H.W.] vermag Habermas an der Wirklichkeit kaum etwas Vernünftiges zu entdecken. Die Lage [Europas, H.W.] ist ernst, und Jürgen Habermas schreibt das Buch der Stunde.“ Aufschlussreich ist darin immerhin auch, was der Rezensent sonst noch erwähnenswert gefunden hat, nämlich: „Allerdings reizt Habermas, wie so oft, zum Widerspruch – was wiederum die Lektüre mit ihren polemischen Tönen zum Vergnügen macht.“

<sup>3</sup> So nach O. Höffe, *Kategorische Rechtsprinzipien*, Frankfurt a. M. 1990, S. 358.

<sup>4</sup> So im Jahre 2006. Quelle: J. Habermas, *Ein avantgardistischer Spürsinn für Relevanzen – Die Rolle des Intellektuellen und die Sache Europas*, [in:] idem, *Ach, Europa*, „Kleine Politische Schriften“ 2008, Nr. XI, S. 78.

Das hat ihn jedoch nicht gehindert, von Zeit zu Zeit stets dezidiert und zumeist provokativ zu aktuellen politischen Themen Stellung zu beziehen. So etwa, wenn er dem "Spätkapitalismus" seine unlösbaren Legitimationsprobleme vorgehalten hat (1973); wenn er den jüngsten deutschen "Historiker-Streit" vom Zaune gebrochen und ihn als eine "Art Schadensabwicklung" betrachtet hat (1987); so, wenn er die deutsche "Wiedervereinigung" als einen „auf wirtschaftliche Imperative zugeschnittenen Verwaltungsvorgang“ (1990) abqualifiziert hat; und so auch, wenn er die "Nationalstaaten" zunächst als ein überholtes Model gescholten, sie aber unlängst, in seinem neuesten Buch über die "Verfassung Europas" mit den Hegel-Worten, sie seien „bleibende Errungenschaften und lebendige Gestalten einer existierenden Gerechtigkeit“, pathetisch gefeiert hat (2011). Man konnte nach alledem wahrlich gespannt sein, was ihm neuerdings zu Europa eingefallen ist.

Anhand seiner jüngsten Publikation, die in seinem 41 Titel umfassenden Schriftenverzeichnis zu finden sind<sup>5</sup>, seines 57-seitigen Essays "Zur Verfassung Europas", soll hier in notwendiger Kürze vorgestellt werden, was Habermas zur Integration Europas und speziell zu dem neuartigen Staatenverbund, eben der Europäischen Union, alles zu sagen hat. Es ist wahrlich nicht wenig, wenn es auch nicht einfach zu lesen und überdies durchgängig sehr anspruchsvoll ist.

### Schlechte Noten für Politiker und Intellektuelle

Die politische Klasse Europas bekommt von Habermas generell denkbar schlechte Noten. Von ihr heißt es: "Allen beteiligten Regierungen fehlt bislang der Mut, sie zappeln hilflos in der Zwickmühle zwischen den Imperativen von Großbanken und Ratingagenturen auf der einen, ihrer Furcht vor dem drohenden Legitimationsverlust bei den eigenen frustrierten Bevölkerungen auf der anderen Seite. Der kopflose Inkrementalismus verrät das Fehlen einer weiter ausgreifenden Perspektive." Mit der deutschen Bundesregierung geht er besonders scharf ins Gericht. Von ihr heißt es: Sie sei "zum Beschleuniger einer europaweiten Entsolidarisierung geworden, weil sie zu lange die Augen vor dem einzigen konstruktiven Ausweg verschlossen hat, den sogar die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* inzwischen mit der lakonischen Formel «Mehr Europa» umschreibt." Anstatt dass die

Politiker endlich – ohne Wenn und Aber – die europäischen Karten auf den Tisch legten und die Bevölkerung offensiv über das Verhältnis von kurzfristigen Kosten und wahrem Nutzen, also über die historische Bedeutung des europäischen Projektes aufklärten, [sehe es ganz danach aus, als würde] die Politik ... an der Schwelle von der ökonomischen zur politischen Einigung Europas den Atem anhalten und den Kopf einziehen. Warum diese Schreckstarre?<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Siehe ebenfalls: [www.wikipedia.juergenhabermas](http://www.wikipedia.juergenhabermas) [09.04.2012].

<sup>6</sup> J. Habermas, *Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas*, [in:] idem, *Zur Verfassung Europas – Ein Essay*, Frankfurt a. M. 2011, S. 41 und 43.

Bevor ich seine Antwort auf diese Frage verrate, möchte ich doch noch hinzufügen, dass Habermas auch mit seinen Kollegen, den Intellektuellen insgesamt, nicht weniger unfreundlich umspringt. Von ihnen sagt er, dass die einen, die Verteidiger des Nationalstaates, sich in ihren schlimmsten Befürchtungen bestätigt fühlen und sich nun erst recht "hinter den Fassaden einer wenn auch längst durchlöchernten staatlichen Souveränität" verschanzen würden. Während die anderen, die Fürsprecher der "Vereinigten Staaten von Europa", mit dieser „emphatischen Vorstellung der eigenen Absicht, die Integration zunächst in Kerneuropa voranzutreiben, einen Bärenienst erweisen“ würden.

Denn auf diese Weise verfängt sich die berechtigte Opposition gegen den abschüssigen Weg in einen bürokratischen Exekutivföderalismus in der aussichtslosen Alternative zwischen Nationalstaat und europäischem Bundesstaat. Nicht besser ist ein vager Föderalismus, der diese falsche Alternative auf unbestimmte Weise negiert.<sup>7</sup>

Er bedauert, dass es derzeit in Europa, das sich seiner Ansicht nach heute in einer vergleichbaren Situation wie Nordamerika in der Zeit vom September 1787 bis zum August 1788 befinden würde, in der es um die Verfassung der USA gegangen sei, nicht auch "eine engagierte öffentliche Debatte unter gebildeten Laien und Intellektuellen" gibt, wie sie damals zwischen "Federalists" und "Anti-Federalists" stattgefunden habe.<sup>8</sup>

Weniger in der Schelte der europäischen EU-Politiker,<sup>9</sup> die allen Grund haben, die Meinungen und Interessen ihrer Wähler und deren 26 Regierungen zu beachten, um zu gemeinsamen Entscheidungen zu gelangen, als bezüglich der Haltung der europäischen Intellektuellen, die allen Grund hätten, sich über die Finalität der EU Gedanken zu machen, bin ich geneigt, Habermas zuzustimmen. Dass hierzulande die Zukunft der EU immer noch in der Alternative zwischen einem lockeren "Staatenbund" von souveränen Staaten und einem föderalen "Bundesstaat" von nicht-souveränen Staaten gesehen wird und nicht in dem Faktum des bestehenden, aber auszubauenden nicht-staatlichen "Staatenverbundes" der EU, daran haben die Intellektuellen die Hauptschuld. Wer sonst? Sie aber schweigen. Man könnte fast sagen, bis auf Habermas. Der aber zürnt mit ihnen. Bricht er endlich den Damm?

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, S. 8.

<sup>8</sup> Dabei hat Habermas wohl vor allem an die "Federalist Papers" von A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, drei der Gründerväter der Vereinigten Staaten, gedacht, die im Mittelpunkt der Kontroverse um die 1787 angenommene Verfassung der USA standen. In diesem Zusammenhang verweist Habermas auf zwei jüngst erschienene Werke, in denen die stark fragmentierte Diskussion unter den europäischen Intellektuellen über die Zukunft der EU behandelt wird, nämlich auf: *European Stories – Intellectual Debates on Europe in National Contexts*, hrsg. J. Lacroix, K. Nicolaïdes, Oxford 2010; sowie R. Münch, *Die Konstruktion der Europäischen Gesellschaft – Zur Dialektik von transnationaler Integration und nationaler Desintegration*, Frankfurt a. M. 2008, S. 186–340.

<sup>9</sup> Völlig abwegig finde ich seine Unterstellung, dass die Bundesregierung im März 2010 lautlos eine Wende in ihrer Europapolitik, hin zum "politisierten Intergouvernementalismus", vollzogen habe. Vgl. J. Habermas, a. a. O., S. 98.

## Begründungen der EU

Von den drei bislang zumeist bemühten Argumenten, die Integration souveräner Staaten in Europa zu begründen, hat das erste, durch entsprechende politische Strukturen kriegserische Konflikte ein für allemal zu verhindern, den Stein ins Rollen gebracht. Die Gründung der Montan-Union durch sechs westeuropäische Staaten im Jahre 1951 hat zum ersten Male zur Schaffung einer supranationalen Organisation mit einer Hohen Behörde geführt, an welche die Mitgliedsstaaten Teile ihrer Souveränität abgegeben haben. Ihre Gründer, Robert Schuman, Konrad Adenauer und Alcide de Gasperi, waren zutiefst davon überzeugt, dass nur durch die Abtretung souveräner Rechte an eine supranationale Gemeinschaft den Konflikten unter den europäischen Staaten ein Ende bereitet würde. Mit der Vergemeinschaftung der „Grundstoffindustrien“ machten sie einen Anfang. Dabei ist gar nicht einmal sicher, ob diese Praktiker im Sinne hatten, was Immanuel Kant als unabdingbare Voraussetzung zur Schaffung eines „ewigen Friedens“ unter den Völkern bezeichnet hatte und worauf Habermas immer wieder nachdrücklich verweist, dass die „Verrechtlichung“ nicht nur der Innen-, Wirtschafts- und Währungspolitik, sondern auch der Außen- und Verteidigungspolitik, die unabdingbare Voraussetzung dafür ist, Frieden unter den Völkern zu stiften. Nur auf diese Weise, durch die „Verrechtlichung“ der Politik, könne – in den Worten von Kant – aus der „wilden Freiheit“ der Individuen und Staaten eine „gesetzliche Freiheit“ der Staatsbürger und der Staatsvölker werden.<sup>10</sup>

An diese Begründung der Vereinigung europäischer Staaten unmittelbar anknüpfend, hat Habermas neuerdings ein zweites Argument für ihre Integration ins Feld geführt. Er sagt, dass sich das alte Argument, Kriege in Europa unmöglich zu machen, „erschöpft habe.“ Mit ihm sei bei einer jungen Generation, für welche Kriege der Geschichte angehören würden, kein Blumentopf mehr zu gewinnen. Ein „neues überzeugendes Narrativ“ müsse her. Dies ist, was er anzubieten hat. Es gelte, sagt er, die „Europäische Union ... als einen entscheidenden Schritt auf dem Weg zu einer politisch verfassten Weltgemeinschaft (zu) begreifen.“ Diese neue Perspektive empfehle sich seiner Ansicht nach insbesondere aus zwei Gründen:

Zum einen hat sich die gegenwärtige Debatte auf die unmittelbaren Auswege aus der aktuellen Banken-, Währungs- und Schuldenkrise verengt und dabei die politische Dimension aus den Augen verloren; zum anderen versperren falsche politische Begriffe den Blick auf die zivilisierende Kraft der demokratischen Verrechtlichung – und damit auf das Versprechen, das von Anbeginn mit dem europäischen Verfassungsprojekt verbunden war.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> I. Kant, *Zum ewigen Frieden – Ein philosophischer Entwurf* (1795), [in:] idem, *Werke in zwölf Bänden*, hrsg. W. Weischedel, Bd. XI, Frankfurt a. M. 1964, S. 212.

<sup>11</sup> J. Habermas, a. a. O., S. 39f.

Diese, die “demokratische Verrechtlichung“, ist denn auch sein spezielles Anliegen, auf das er bei allen passenden Gelegenheiten immer wieder zu sprechen kommt.

So weit, so gut. Aber wie ein solches Fernziel, die von ihm konzipierte Weltgemeinschaft, irgendjemand, außer einigen wenigen Philosophen, für die EU begeistern soll, das bleibt das Geheimnis von Habermas. Was ich indes sehr wohl verstehe, ist seine persönliche Begeisterung für die EU, nachdem er in ihr einen Weg erkannt hat, auf dem eine Weltgemeinschaft trotz des gegen sie von Kant erhobenen Einwandes doch zu verwirklichen sei. Kant hatte sich nämlich mit einem Doppellargument gegen die Idee eines “Weltstaates“ ausgesprochen: Erstens würden die bestehenden Staaten ihre Souveränität nie und nimmer aufgeben wollen, und zweitens würde ein Weltstaat durch die Monopolisierung aller Macht in seinen Händen bestenfalls doch nur die Freiheit eines “Kirchhofes“ schaffen.<sup>12</sup> Wie Habermas in seiner Lieblingsidee, der Weltgemeinschaft, durch die EU beflügelt worden ist, das werde ich sogleich zu zeigen versuchen. Dass er damit der EU neuen Auftrieb verschafft hat, vermag ich allerdings nicht zu sehen.

Es gibt meiner Ansicht nach ein weitverbreitetes, wenn auch selten explizit formuliertes drittes Argument für die Existenz der EU und ein “Mehr Europa“. Dieses lautet in aller Kürze: Was für die EU spricht, ist, dass sie – abgesehen von den beiden soeben erwähnten und noch weiteren zusätzlichen Argumenten – die Existenz, die kulturelle Eigenart und politische Selbständigkeit der ihr angehörenden europäischen Völker garantiert; dass diese durch ihre Zugehörigkeit zur EU in den Genuss der Vorteile kommen, die ihnen ein großer Wirtschaftsraum und eine eigene Weltleitwährung bieten; und dass sie durch ihren Zusammenschluss international handlungsfähig sind und ihre gemeinsamen Interessen vertreten können – wozu die Staaten Europas vereinzelt alle nicht mehr in der Lage sind. – Darauf, welcher besonderen politischen Organisationsform der EU sie das, was ja ganz und gar nicht selbstverständlich ist, verdanken, will ich sogleich zu sprechen kommen und die entsprechenden Erwägungen von Habermas jeweils einblenden.

## Die Neuartigkeit der EU

Was die EU von allen anderen, bisher praktizierten staatlichen Großformationen, den Imperien, Reichen und Zentralstaaten, unterscheidet, ist, wie ich es sehe, dass sie gar kein Staat ist und auch gar keiner werden will; also von sich aus auf die Kompetenz-Kompetenz, die alle Staaten für sich beanspruchen, verzichtet; dass sie ihre Kompetenzen gemäß dem Art. 5 des Lissabon-Vertrages durch “begrenzte Einzelermächtigungen“ von ihren staatlichen Mitgliedern erhält, was diese zu den “Herren der Verfassung“ macht; und dass sie gemäß Art. 50 des Lissabon-Vertrages jederzeit aus der Union ausscheiden können, wenn deren Interessen mit ihrer Zuge-

---

<sup>12</sup> I. Kant, a. a. O., S. 225f.

hörigkeit zur Union nicht zu vereinbaren sind. – Diese Konstruktion folgt aus dem Prinzip der Subsidiarität, auf das sich der Vertrag von Lissabon im Art. 5 ausdrücklich beruft, und hat zur Folge, dass die Souveränität in der EU geteilt ist. Die Mitgliedsstaaten haben bestimmte Souveränitätsrechte, die sie wahrzunehmen nicht in der Lage sind, an die Union übertragen und können es, wenn sie es einstimmig beschließen, auch weiterhin in vermehrtem Maße tun.

Diese gewiss nicht einfache, vielmehr, vor allem, weil sie neu und noch ungewohnt ist, komplizierte Konstruktion wird von Habermas wie folgt interpretiert: Eine Innovation der EU bestehe darin, sagt er,

dass sich die Mitgliedsstaaten, die ihr Gewaltmonopol behalten, dem supranationalen Recht, wenn auch mit einem interessanten Vorbehalt [dass sie ggfs. aus der EU austreten können, H.W.] unterordnen und in einem bestimmten Sinne ihre 'Souveränität' mit der Gesamtheit der Unionsbürger teilen.<sup>13</sup>

Interessant finde ich in diesem Zusammenhang auch die Anmerkung von Habermas,

dass der jeweils eigene Nationalstaat in der Rolle eines Mitgliedstaates *weiterhin die konstitutionelle* Rolle eines Garanten von Recht und Freiheit spielt.<sup>14</sup>

Einigermaßen unerwartet ist, wenn man an seine früheren Äußerungen zum Nationalstaat denkt, dass Habermas wenig später mit den folgenden Worten nochmals eine Lanze für die Nationalstaaten bricht:

Die Souveränitätsteilung [zwischen den Bürgern der Nationalstaaten und den Bürgern der Union, H.W.] lässt sich ... damit rechtfertigen, dass die Unionsbürger gute Gründe haben, auf europäischer Ebene an einer gleichberechtigten Rolle ihrer Staaten festzuhalten. Die Nationalstaaten sind als demokratische Rechtsstaaten nicht nur Akteure auf dem langen historischen Weg zur Zivilisierung des Gewaltkerns politischer Herrschaft, sondern *bleibende* Errungenschaften und lebendige Gestalten einer ‚existierenden Gerechtigkeit‘ (Hegel). ... Die Nationalstaaten sind mehr als nur die Verkörperung bewahrender nationaler Kulturen; sie *bürgen* für ein Niveau an Gerechtigkeit und Freiheit, das die Bürger zu Recht erhalten sehen wollen.<sup>15</sup>

Soviel Lob des Nationalstaates ist gegenwärtig höchst selten zu vernehmen. Wenn damit immerhin als gesichert angesehen werden kann, dass Habermas gegen die in der EU erfolgte Teilung der Souveränität, die jedem Juristen äußerst schwerfällt, nichts einzuwenden hat, sondern sie gar begrüßt, so ist doch nicht minder bemerkenswert, wie er sich über eine andere Klage, die in der Regel aus demokratietheoretischer Sicht gegen die Konstruktion der EU vorgebracht wird, hinweggesetzt hat. Ich meine den gelegentlich zu hörenden Einwand, dass zu einer

---

<sup>13</sup> J. Habermas, a. a. O., S. 49.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*, S. 72.

funktionierenden Demokratie unbedingt ein Volk gehöre, dass davon aber im Hinblick auf Europa keine Rede sein könne. In den Worten von Habermas hört sich diese Ablehnung wie folgt an:

Aus einer dem 19. Jahrhundert verhafteten Perspektive drängt sich die bekannte „no democracy“-Antwort auf. Es gebe kein europäisches Volk; daher sei eine Politische Union, die ihren Namen verdient, auf Sand gebaut.<sup>16</sup>

Seine Antwort auf diesen Einwand ist für seine Art des Reagierens typisch. Er lässt sich gar nicht auf eine Diskussion des sich damit stellenden Problems ein, sondern verweist auf eine historische Entwicklung, durch welche es für ihn offensichtlich durch den Lauf der Geschichte gelöst worden ist. Er sagt nämlich:

Dieser Interpretation möchte ich eine bessere entgegensetzen: Die anhaltende politische Fragmentierung in der Welt und in Europa steht im Widerspruch zum systemischen Zusammenwachsen einer multikulturellen Weltgesellschaft und blockiert Fortschritte in der verfassungsrechtlichen Zivilisierung der staatlichen und gesellschaftlichen Gewaltverhältnisse.<sup>17</sup>

Was für ihn nichts anderes heißt, als dass die „Teilung der Souveränität“ zwischen den Bürgern der Europäischen Union und den Völkern Europas „in eine konsequent durchgeführte Mitgesetzgebung und in die symmetrische Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber Rat und Parlament umgesetzt werden“ müsse und könne.<sup>18</sup> Auf diese Weise ist ein demokratietheoretisch scheinbar unlösbares Problem genialischer Weise von ihm in ein historisch lösbares verwandelt worden.

Dies sind denn auch die beiden Fragen, wie es die EU mit der „Souveränität“ und mit ihrer „demokratischen Legitimation“ hält, mit denen Habermas sich im Hinblick auf die EU in seiner hier allein zur Debatte stehenden Abhandlung explizit auseinandergesetzt hat, ohne auf andere Fragen ihrer Konstruktion näher einzugehen. Dabei hat er, was ich nur andeuten konnte, mit horrenden Vorwürfen und nachdenkenswertem Einsichten wahrlich nicht gespart. Er schießt halt gern aus der Hüfte. Der „furor habermasensis“ ist halt hoch geistig, wenn auch bisweilen brachial. Er selbst hat sich übrigens als einen „Europa-Alarmisten“ bezeichnet, womit er sich attestiert hat, dass ihm die Rettung Europas durch die Vereinigung seiner Staaten tatsächlich eine Herzensangelegenheit ist.<sup>19</sup> Dies zeigt nicht zuletzt sein tollkühner Plan vom 29. November 2007, mit dem er sich für ein „europaweites Referendum“ eingesetzt hat, durch das mit der politischen Integration der EU-Staaten endlich ernstgemacht werden sollte.<sup>20</sup> Ich würde denken, dass Habermas der EU direkt wie indirekt Rückendeckung gegeben hat, obwohl seinen eigenen Worten

<sup>16</sup> *Ibidem*, S. 42.

<sup>17</sup> *Ibidem*, S. 44.

<sup>18</sup> *Ibidem*, S. 43.

<sup>19</sup> *Ibidem*, S. 90.

<sup>20</sup> J. Habermas, *Europapolitik in der Sackgasse, Auszüge einer Vortragsfassung*, „Die Zeit“, 29. November 2007; idem, *Ach, Europa...*, a. a. O., S. 124f.

zufolge „die zivilisierende Rolle der europäischen Einigung ... erst recht im Lichte eines weiter ausgreifenden Kosmopolitismus zur Geltung“ komme.<sup>21</sup> Diesen, ihm offenbar gewichtigsten Aspekt seiner EU-Betrachtungen will ich denn doch nicht unter den Tisch fallen lassen.

### Sein Lieblingsprojekt

Ich habe schon davon gesprochen, dass Habermas die EU deshalb liebgewonnen hat, weil er in ihr einen Schritt hin zu und ein Vorbild für die Konstruktion einer Weltgemeinschaft erkannt zu haben glaubt. Wie ist er darauf gekommen? „In der gegenwärtigen Situation“, so hat er am Schluss seiner „Europa-Vision“ geschrieben, die durch die Lähmung der Weltpolitik gekennzeichnet sei, weise

der Versuch der europäischen Staaten durch supranationale Vergemeinschaftung einen Teil der politischen Selbststeuerungsfähigkeit zurückzugewinnen, über bloße Selbstbehauptung hinaus. Daher findet das Narrativ, das ich für die europäische Einigung vorgeschlagen habe, seine Fortsetzung in Gedanken zu einer politisch verfassten Weltgesellschaft.<sup>22</sup>

Mit anderen Worten heißt das ja wohl, dass das, was in Europa gelungen sei bzw. versucht werde, eine Teilung der Souveränität zu institutionalisieren und zu praktizieren, auch im Hinblick auf eine Weltgemeinschaft möglich sein sollte. Es gehe gar nicht darum, einen allmächtigen Weltstaat zu gründen, sondern es genüge vollauf, eine nicht-staatliche Weltgemeinschaft à la EU zu etablieren, um eine Verrechtlichung der Politik im Weltmaßstab zu ermöglichen.

Dies ist denn auch das Habermassche „*ceterum censeo*“ im Hinblick auf die Schaffung einer friedensstiftenden Weltgemeinschaft:

Das historisch beispiellose Gebilde der EU würde sich in die Umrisse einer politisch verfassten Weltgesellschaft ... nahtlos einfügen, Ja, diese politische Weltordnung ließe sich ihrerseits als eine Fortsetzung der demokratischen Verrechtlichung des substanziellen Kerns staatlicher Gewalt [wie sie in der EU Gestalt angenommen hat, H.W.] begreifen.<sup>23</sup>

Diesen seinen Gedanken zu Ende denkend, würde es dann weltweit wohl drei Ebenen geben, in denen politische Macht in jeweils gefilterter Form ausgeübt und zugleich verrechtlicht wird: in den derzeit 193 in der UNO vertretenen Nationalstaaten, bei denen das Recht und die Mittel zur legitimen Gewaltanwendung verbleiben, die aber das Recht und die Mittel zur Kriegsführung verloren haben; in 10–15 erst noch zu schaffende Kontinentalföderationen, durch welche die internationalen Beziehungen zwischen ihren Mitgliedsstaaten in einem ersten Schritt ver-

<sup>21</sup> *Ibidem*, S. 47.

<sup>22</sup> *Idem*, *Zur Verfassung Europas...*, a. a. O., S. 82f.

<sup>23</sup> *Ibidem*, S. 85f.

rechtlicht werden; und eben in einer Weltgemeinschaft, durch die in einem zweiten Schritt auch die Beziehungen zwischen den Kontinentalföderationen verrechtlicht werden. Ihr „Kerngeschäft“ würde, wie Habermas sagt, die „Durchsetzung des Gewaltverbots und der Menschenrechte“ sein, von anderen Pflichten und Funktionen würde die so organisierte Weltzentrale entlastet werden.<sup>24</sup> Es ist Habermas nicht zu verdenken, dass er auf den damit bedingten Regelmechanismus, der für das Zusammenspiel dieser drei Ebenen sorgt und wodurch sowohl die Sicherung des Friedens zwischen den Staaten wie das Wohl der Völker und die Einhaltung der Menschenrechte ermöglicht werden sollen, in diesem Zusammenhang jedenfalls nicht näher eingegangen ist.

Es dürfte aber angezeigt sein, gerade weil Habermas das nicht getan hat, darauf aufmerksam zu machen, dass eine derart organisierte Weltgesellschaft – neben anderen Bedingungen – unbedingt einer Voraussetzung bedarf, um die Kantsche Perspektive nicht aus dem Auge zu verlieren: Zunächst muss das Prinzip der „Homogenität“, wie es von Roland Wittmann im Rückgriff auf Kantsches Insistieren formuliert worden ist, Anerkennung finden und durchgesetzt werden.<sup>25</sup> Das heißt in meinem Verständnis, dass erstens zumindest die Mehrheit der derzeit 193 Staaten zu Rechtsstaaten mutiert sein muss, dass es zweitens zur Bildung von einigen wenigen Kontinentalföderationen à la EU gekommen sein und dass dann drittens schließlich auch noch eine funktionierende Weltgemeinschaft gestiftet sein muss. Das aber bedeutet nichts anderes, als dass die Weltgemeinschaft à la Kant nicht unmittelbar vor der Tür steht, dass sie nunmehr zwar möglich erscheint, aber erst in einem langen historischen Prozess erreichbar ist. Sie in unmittelbarer Reichweite zu wännen, ist eine fixe Idee von Jürgen Habermas. An ihr sich zu erwärmen, ist Philosophen nicht verwehrt, sich ihr mühselig anzunähern, ist alles, was uns, der Menschheit, bleibt.

### **Abstract**

#### **Jürgen Habermas – His Vision of Europe**

In his recent short essay „Concerning the European Constitution“ Jürgen Habermas, who is considered by his followers to be the most popular philosopher the world over, has examined the current crisis in Europe and outlined how in his view it can be overcome. Instead of the old argument for Europe's integration, that it would preclude wars between the European nations, Habermas prefers a new defence. According to him, the European Union can be understood as „a crucial step forward towards a politically organized world community“ (p. 39). But whether that „narrative“, as he calls it, will really help to mobilize the European feelings of national citizens can quite rightly be questioned.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, S. 88.

<sup>25</sup> Vgl. R. Wittmann, *Kants Friedensentwurf – Antizipation oder Utopie?*, [in:] *Zum ewigen Frieden – Grundlagen, Aktualität und Aussichten einer Idee von Immanuel Kant*, hrsg. R. Merkel, R. Wittmann, Frankfurt a. M. 1996, S. 143.

What can be considered, according to the author of this text, to be Habermas' achievement in dealing with the European Union, is his conclusion that it represents the first example of a "division of sovereignty" being practiced (p. 49 and 69); that, secondly, it enables a legal framework to be established for the foreign and defence policy of the EU member states (p. 57); and, thirdly, that the chance now exists to found, in the time to come, a "world community" (p. 82), which would be more effective than the Geneva "League of Nations" and the New York "United Nations Organization". By the way, in Habermas' concept the nation states rather surprisingly play an important and decisive role (p. 72).

Mieczysław Stolarczyk

## **IMPLIKACJE KRYZYSU UNII EUROPEJSKIEJ DLA DALESZEGO PROCESU INTEGRACJI**

### **Wprowadzenie**

Proces integracji w ramach Wspólnot Europejskich (WE) i Unii Europejskiej (UE), mimo wielu barier i przyhamowań, przechodził przez kolejne etapy osiągając coraz wyższe stadia integracji (od strefy wolnego handlu poprzez unię celną, wspólny rynek, unię gospodarczą i walutową, aż do budowy unii gospodarczo-walutowej i politycznej). Na każdym z tych etapów występowało wiele istotnych problemów, od których rozwiązania zależała dalsza efektywność przedsięwzięć integracyjnych. Obok stałych, pojawiały się nowe dylematy, istotne problemy charakterystyczne dla danego etapu integracji. Nie brak głosów, że historię integracji europejskiej można analizować przez pryzmat jej rozwoju od kryzysu do kryzysu (np. kryzys tzw. pustego fotela w połowie lat 60. XX w. czy kolejne kryzysy w ramach UE związane z reformami instytucjonalnymi)<sup>1</sup>. Do stałych, niejako tradycyjnych dylematów integracyjnych, występujących niemal na każdym etapie integracji, zarówno w ramach WE, jak i UE, należy zaliczyć m.in. te dotyczące dalszych celów politycznych i ekonomicznych tego procesu, koncepcji integracji, modelu społecznego integrującej się Europy, warunków i tempa rozszerzania integracji o nowe państwa członkowskie, godzenia interesów narodowych ze wspólnotowymi, pożądanym przez państwa członkowskie reformowaniem instytucji integracyjnych oraz wokół tzw. przewyżczenia deficytu demokracji w procesie integracji europejskiej<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011.

<sup>2</sup> Szerzej zob.: M. Stolarczyk, *Tendencje i dylematy integracyjne Unii Europejskiej u progu XXI w.*, [w:] *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Kato-

Uzasadnione jest więc pytanie, czy podobnie jak to miało miejsce w dotychczasowej historii integracji europejskiej, również trwający od kilku lat kryzys UE, który rozpoczął się w wśród państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej (strefie euro, eurolandzie) pod koniec 2009 r. od problemów budżetowych Grecji i wykazywał szczególnie duże natężenie w latach 2010–2011, zarówno w sferze finansowej, jak i recesji gospodarczej wielu państw<sup>3</sup>, zostanie przezwyciężony, a w dłuższej perspektywie cała Unia wyjdzie z niego silniejsza, bardziej zwarta, przyjmująca rozwiązania pozwalające na zacieśnienie procesów integracyjnych? Wydaje się, że ten scenariusz może się powtórzyć, ale niekoniecznie. Obecny bowiem kryzys, w przeciwieństwie do poprzednich, jest ściśle związany z kryzysem finansowo-gospodarczym Zachodu i kryzysem anglosaskiego modelu społeczno-gospodarczego kapitalizmu, z dominantą kapitału spekulacyjnego nad produkcyjnym<sup>4</sup>. Stąd też jego znaczenie dla procesu integracji europejskiej jest poważniejsze niż większości wcześniejszych kryzysów występujących w WE czy UE. Do tego dochodzi głębokość i rozległość obecnego kryzysu występującego w sztandarowym projekcie integracyjnym, jakim jest jednolita waluta, co rzutuje na jego poważne, a zarazem różnorodne implikacje w poszczególnych obszarach i sferach integracji europejskiej.

Wywołany przez USA w 2008 r. kryzys finansowo-gospodarczy, porównywalny często z wielkim kryzysem przełomu lat 20. i 30. XX w., spowodowany był m.in. przez tzw. kreatywną księgowość największych banków amerykańskich i pęknięcie „bańki nieruchomości” w USA<sup>5</sup>, który w stosunkowo krótkim czasie wpłynął, w mniejszym bądź większym zakresie, na kondycję finansową i gospodarczą wszystkich państw. Obnażył także słabość ekonomiczną i polityczną Unii Europejskiej, w pierwszej kolejności unii gospodarczo-walutowej (strefy euro), zwłaszcza jej instytucji, które nie sprostały wyzwaniom z tym związanym. Kryzys finansowo-ekonomiczny zbiegł się z kryzysem zdolności do działania organów UE. Należy mieć jednak na uwadze, że mimo, iż jedną z najważniejszych przyczyn kryzysu strefy euro w latach 2010–2011 było głębokie załamanie finan-

---

wice 2001; *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń 2006.

<sup>3</sup> Zob.: *Dyskusje. Grecja 2010: kryzys strefy euro*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, nr 5–6; L. Oręziak, *Restrukturyzacja długu jako potencjalny skutek kryzysu zadłużenia niektórych krajów strefy euro*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 2; T. G. Grosse, *Euro w kryzysie: wnioski dla Polski*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, nr 2.

<sup>4</sup> Szerzej zob.: *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2011.

<sup>5</sup> Była ona rezultatem udzielania przez amerykańskie banki kredytów hipotecznych podwyższonego ryzyka – przyznawania kredytów hipotecznych osobom, których dochody na to nie pozwalały. W wyniku stosowanych coraz bardziej ryzykownych („kreatywnych”) instrumentów finansowych i załamania się tej piramidy finansowej, wielu kredytobiorców o niskich dochodach przestało spłacać kredyty hipoteczne, a ceny domów zaczęły spadać. W efekcie w drugiej połowie 2008 r. nastąpiły poważne problemy amerykańskich i światowych instytucji finansowych. Szerzej zob.: W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, Warszawa 2009, s. 41 i nast.

sowe w Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie 2008 r.<sup>6</sup>, to był to tylko jeden z wielu czynników sprawczych tego stanu. Obok bowiem uwarunkowań wspólnych dla poszczególnych państw i regionów objętych w latach 2008–2012 kryzysem finansowo-gospodarczym (np. nadmierne zadłużenie osób fizycznych oraz sektora prywatnego i publicznego, nieefektywnie zabezpieczone przez nowe instrumenty finansowe; nadmierna wiara w skuteczność neoliberalnej polityki gospodarczej i samoregulacyjne mechanizmy wolnego rynku; brak skutecznej kontroli nad nadmiernie ryzykownymi spekulacjami finansowymi; szybko rosnące deficyty budżetowe wielu państw)<sup>7</sup>, kryzys w strefie euro spowodowany został także uwarunkowaniami endogennymi, związanymi bezpośrednio z dotychczasowym charakterem funkcjonowania unii gospodarczo-walutowej i strukturalną słabością tej strefy (np. decyzja z początku lat 90. XX w. o wprowadzeniu euro była motywowana przede wszystkim względami politycznymi, a nie ekonomicznymi<sup>8</sup>,

<sup>6</sup> Głęboki kryzys finansowy w USA zapoczątkowany został upadkiem banku Lehmann Brothers 15 września 2008 r. Pojawiło się realne zagrożenie załamania rynków finansowych i masowych bankructw banków. Sektor finansowy został uratowany dzięki interwencji rządu USA i pakietom stymulacyjnym prezydentów G. W. Busha (700 mld dolarów) i B. Obamy (ok. 800 mld dolarów), w ramach których dokapitalizowano wiele banków i udzielono wsparcia finansowego wielkim przedsiębiorstwom (np. General Motors czy Chrysler), ale za cenę znacznego zwiększenia deficytu budżetowego. W 2009 r. nastąpił spadek PKB Stanów Zjednoczonych o 2,6% w stosunku do roku 2008. Znacznie spadło zatrudnienie (bezrobocie w 2009 r. sięgnęło 9,3%). Na skutek kryzysu Amerykanie stracili około jednej czwartej wartości swoich majątków, znaczna część społeczeństwa amerykańskiego utraciła większość, a niektórzy nawet całość, dorobku swojego życia. (A. Jarczewska, *Perspektywy gospodarczo-finansowej kondycji Stanów Zjednoczonych po 2008 r.*, [w:] *Kryzys 2008...*, s. 46 i nast.) W wyniku kryzysu doszło do radykalizacji nastrojów społecznych w USA, czego przejawem były organizowane od połowy września 2011 r. w Nowym Jorku protesty pod hasłem „Occupy Wall Street”. Wystąpienia te rozszerzyły się na całe Stany Zjednoczone. Amerykański ruch „Oburzonych” wymierzony był przede wszystkim w finansowy establishment, przeciwko nadużyciom banków i wielkich korporacji ale także przeciwko sposobowi, w jaki rząd USA walczył z kryzysem. Podejmowane przez grupy rządzące decyzje (np. wielomiliardowa pomoc finansowa rządu USA dla takich m.in. banków, jak Citi Group czy AIG) były oceniane przez „Oburzonych” jako korzystne dla elit finansowych odpowiedzialnych za wywołanie kryzysu, ale dotkliwe dla większości społeczeństwa amerykańskiego bo zwiększające postępujące już od dłuższego czasu jego rozwarstwienie. Wielce trafne było stwierdzenie, że za błędy i chciwość zarządów instytucji finansowych zapłacą podatnicy.

<sup>7</sup> E. Halizak, *Geneza i międzynarodowe implikacje współczesnego kryzysu ekonomicznego*, [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010; W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku...*

<sup>8</sup> Związane to było m.in. z dążeniem prezydenta Francji F. Mitterranda do większego „skrępowania” (zakotwiczenia) zjednoczonych Niemiec w struktury integracyjne poprzez ich rezygnację z marki i z dążeniem kanclerza RFN H. Kohla do zmniejszenia obaw w Europie przed realizacją wizji „niemieckiej Europy”. Zgoda kanclerza H. Kohla na rezygnację Niemiec z marki, wbrew woli większości Niemców, była motywowana m.in. jako najbardziej wyrazisty przejaw woli grup rządzących zjednoczonych Niemiec do samoograniczania się i takiego samego przywiązania zjednoczonych Niemiec (republiki berlińskiej) do projektu integracyjnego, jak to miało miejsce w przypadku „republiki bońskiej”. Do tego dochodziły bardzo ważne motywy ekonomiczne: przekonanie znacznej części niemieckich elit politycznych i gospodarczych, że strefa euro będzie niezwykle korzystnym rozwiązaniem dla niemieckiej, ukierunkowanej proeksportowo gospodarki. Stosunkowo szybko się okazało, że jednym z największych beneficjentów „eurolandu”, jeśli nie największym, stały się Niemcy.

strefa bowiem nigdy nie spełniała warunków przypisanych w teorii ekonomicznej optymalnym obszarom walutowym: notoryczne przekraczane były przez państwa strefy euro 3% progi deficytu budżetowego, mimo odpowiednich zapisów traktatu z Maastricht – czyli zapisy paktu stabilności i wzrostu<sup>9</sup>, przy braku dyscypliny fiskalnej państw strefy euro i słabości kontroli i egzekwowania zobowiązań fiskalnych ze strony instytucji unijnych<sup>10</sup>.

Do najbardziej negatywnych konsekwencji kryzysu w strefie euro należała realna groźba niewypłacalności lub bankructwa (w ekonomicznym sensie) najbardziej zadłużonych państw, takich jak Grecja, Irlandia, Portugalia i Hiszpania. W omawianym okresie w najtrudniejszej sytuacji znalazła się Grecja, uważana za najsłabsze ogniwo unii walutowej<sup>11</sup>. Pojawiła się realna groźba niewypłacalności Grecji, czego następstwem mogło być wyjście tego państwa z unii gospodarczo-walutowej a nawet rozpad strefy. Po wielu miesiącach zwlekania z podjęciem decyzji w sprawie pomocy finansowej dla Grecji, przede wszystkim ze strony kanclerz Niemiec Angeli Merkel i prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego<sup>12</sup>, w lutym 2010 r. państwa strefy euro zgodziły się na udzielenie takiej pomocy. Był to zarazem pierwszy krok na drodze do uporania się UE z najbardziej dotkli-

---

W pierwszej dekadzie XXI w. RFN zwiększyła czterokrotnie swój eksport do państw UE, czterokrotnie także zwiększając dodatni bilans handlowy z tymi krajami. Zob.: T. Kubin, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Katowice 2007, s. 222 i nast.

<sup>9</sup> Do momentu wybuchu kryzysu w 2008 r. limit 3% PKB deficytu budżetowego został przekroczony przez Austrię (raz), Holandię (raz), Francję (3 razy), Niemcy (4 razy), Portugalię (4 razy), Włochy (5 razy) i Grecję (8 razy). Polityków nie spotkała za to żadna kara ani ze strony wyborców, ani ze strony Komisji Europejskiej. J. F. Staniłko, *Nikt nie jest niewinny*, „Rzeczpospolita”, 14 grudnia 2011.

<sup>10</sup> P. J. Borkowski, *Unia Europejska – między kryzysem a niespełnieniem*, „Rocznik Strategiczny 2010/11”, s. 101.

<sup>11</sup> W 2010 r. deficyt budżetowy Grecji wynosił 12,2% PKB, a dług publiczny 124,9% PKB („Rocznik Strategiczny 2010/11”, s. 99). Warto jednak mieć na uwadze, że kolejne pakiety ratunkowe dla Grecji w znacznym stopniu oznaczały ratowanie banków niemieckich i francuskich, które posiadały greckie obligacje skarbowe.

<sup>12</sup> W początkowej fazie kryzysu rządy państw członkowskich UE skupiły się na ochronie rodzimego sektora bankowego, udzielając zagrożonym bankom gwarancji rządowych. Tym samym nasiliły się tendencje do renacjonalizacji i protekcjonizmu w gospodarce państw unijnych. Intervencjonizm państw członkowskich osłabił pozycję polityczną Komisji Europejskiej oraz zwiększył wpływy najsilniejszych państw UE. (T. G. Grosse, *Euro w kryzysie...*; A. Paterek, *Unia Europejska wobec wyzwań międzynarodowego kryzysu*, [w:] *Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji*, red. K. Budzowski, Kraków 2010). Były kanclerz RFN, Helmut Schmidt w wystąpieniu na kongresie SPD w grudniu 2011 r. stwierdził m.in., że „rządy całego świata rzeczywiście uratowały w roku 2008/2009 banki za pomocą gwarancji i pieniędzy podatników. Ale już od 2010 r. to stado niezwykle inteligentnych, a zarazem podatnych na psychozy menedżerów finansowych, znów gra w swoją grę o zysk i prowizje. Jest to gra hazardowa kosztem wszystkich niegrających” (Rede „Deutschland in und mit Europa” von Helmut Schmidt auf dem SPD-Bundesparteitag am 4. Dezember 2011 in Berlin, [www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/21498/20111204\\_rede\\_helmut\\_schmidt.html](http://www.spd.de/aktuelles/Pressemitteilungen/21498/20111204_rede_helmut_schmidt.html)). Chroniąc gospodarkę, ratowano w pierwszej kolejności wielkie banki przed upadkiem i zasilano je miliardami euro z narodowych budżetów, co doprowadziło do kryzysu zadłużenia m.in. Irlandii, Hiszpanii i Portugalii.

wymi przejawami kryzysu i do zmiany funkcjonowania strefy euro. Następnymi znaczącymi decyzjami idącymi w tym kierunku były: kolejne pakiety pomocowe dla Grecji; restrukturyzacja greckiego zadłużenia, w tym umorzenie na początku 2012 r. części greckiego długu; utworzenie w 2010 r. tymczasowego mechanizmu ratunkowego – Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Finansowej (European Financial Stability Facility, EFSF), oraz porozumienia traktatowe niezbędne do ustanowienia stałego mechanizmu stabilności finansowej strefy euro<sup>13</sup>, w tym przede wszystkim podpisanie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. paktu fiskalnego) jako początku unii fiskalnej, która ma być dopełnieniem unii walutowej<sup>14</sup>.

Kryzys w strefie euro, wpływający w coraz większym stopniu na finanse i gospodarkę także pozostałych państw członkowskich UE, ma konsekwencje dla dalszego procesu integracji europejskiej: bezpośrednie i pośrednie, krótko- i długofalowe, dotyczące z różnym natężeniem wszystkich płaszczyzn i wymiarów integracji (m.in. instytucjonalnej, ekonomicznej, politycznej i bezpieczeństwa, społecznej), zarówno dla państw, jak i społeczeństw państw członkowskich, ale także dla głównych struktur UE.

Tylko niektóre z następstw trwającego nadal w roku 2012 kryzysu UE są możliwe do trafnego zdiagnozowania. Niektóre z nich zapewne dadzą o sobie znać dopiero w bliższej i dalszej perspektywie czasowej. Dalszy proces integracji stał się zdecydowanie mniej przewidywalny niż jeszcze kilka lat temu. Powstają różne scenariusze rozwoju UE (np. stagnacji, dekonstrukcji, nowej wizji rozwoju)<sup>15</sup>. Kluczowe dla głównych implikacji kryzysu UE będzie to, czy podjęte przez państwa strefy euro działania, w tym pakt fiskalny, pozwolą na skuteczne uporanie się z nim i w jakim czasie to nastąpi. Ważne też będzie, czy skala kryzysu i problemy z jego przezwyciężeniem nie spowodują wyjścia Grecji i ewentualnie kilku innych państw z unii walutowej (np. Portugalii), czy unia walutowa i czy euro, jako największy w dotychczasowej historii integracji europejskiej eksperyment, w ogóle przetrwa. Od rozwoju sytuacji w każdym z tych kierunków uzależnione są kolejne, istotne następstwa obecnego kryzysu UE dla dalszego procesu integracji europejskiej. Mając na to na uwadze, prognozowanie następstw kryzysu UE obarczone jest dużym stopniem ryzyka. Tym bardziej, że brak jest spójnych i całościowych propozycji rozwiązania kryzysu. Dlatego celem opracowania jest jedynie zaryso-

---

<sup>13</sup> P. J. Borkowski, *Unia Europejska...*, s. 102 i nast.; L. Oręziak, *Restrukturyzacja długu...*; J. Krakowski, *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys euro*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2011, nr 2.

<sup>14</sup> Pakt fiskalny podpisali 2 marca 2012 r. przywódcy 25 państw UE w Brukseli, oprócz szefów rządów Wielkiej Brytanii i Republiki Czech. Pakt wymusza większą dyscyplinę w finansach publicznych, zwłaszcza w państwach eurolandu, ustanawiając nowe, bardziej automatyczne sankcje, co ma zapobiec zadłużaniu się państw eurogrupy (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, [www.european-council.europa.eu/pism.pl](http://www.european-council.europa.eu/pism.pl)).

<sup>15</sup> R. Zięba, *Przyszłość Unii Europejskiej jako projektu politycznego w świetle kryzysu 2008*, [w:] *Kryzys 2008...*

wane najważniejszych bezpośrednich implikacji kryzysu UE dla dalszej realizacji projektu integracyjnego w Europie; wyeksponowanie tych konsekwencji tego kryzysu, które w największym stopniu dały o sobie znać.

### Skutki rozpadu strefy euro

Wiele niewiadomych związanych z implikacjami kryzysu UE sprawiło, że w ostatnich latach dopuszczano możliwość realizacji różnych, także przeciwstawnych, scenariuszy: większej integracji, w grupie 17 państw bądź w mniejszym gronie, lub rozpadu Unii, kontrolowanego bądź żywiołowego, w odniesieniu do całej eurogrupy albo tylko opuszczenia jej przez jedno bądź kilka państw. Kryzys sprawił, że po raz pierwszy od utworzenia unii walutowej pojawiły się tak liczne scenariusze powrotu jednego bądź kilku państw euro do waluty narodowej, a nawet całkowitego rozpadu „eurolandu”. To, co do niedawna było tematem tabu dla wielu polityków i ekspertów, teraz przestało nim być. W pierwszej dekadzie XXI w. dominowało stanowisko, że jednolita waluta euro jest jednym z największych sukcesów integracji europejskiej. Warto w tym miejscu przypomnieć, że wśród głównych motywów politycznych i ekonomicznych, za wprowadzeniem euro znajdowało się przekonanie, że wraz z wprowadzeniem jednolitej waluty, integracja w ramach UE przekroczy granicę, od której nie ma już odwrotu. Jak się miało okazać, po raz kolejny zawodne stały się prognozy bazujące na założeniu niezmienności i stałego rozwoju, nawet znacznie już zaawansowanych, procesów społecznych. Na początku listopada 2011 r. kanclerz Niemiec, A. Merkel i prezydent Francji, N. Sarkozy zagrozili Grecji, że może zostać wykluczona ze strefy euro, jeśli Grecy odrzucą w referendum drugi pakiet pomocowy. Referendum zostało odwołane, ale stworzony został precedens – użycie groźby wyrzucenia z „eurolandu”, zastosowane przez przedstawicieli państw odgrywających rolę liderów Unii Europejskiej.

Zwolennicy dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej eksponowali pesymistyczne scenariusze dotyczące konsekwencji rozpadu euro. Natomiast zwolennicy dezintegracji wskazywali na pozytywne, w ich ocenie, implikacje wycofania się z nazbyt kosztownego i nieudanego projektu unii walutowej (skazanego na porażkę) i optowali za cofnięciem integracji do punktu wyjścia sprzed podpisania traktatu z Maastricht<sup>16</sup>. Uważali, że większa integracja doprowadzi do jeszcze poważniejszego kryzysu. Podkreślali, że nieprawdziwe jest twierdzenie, iż wraz z upadkiem euro upadnie cała Unia. Argumentowali m.in., że strefa euro funkcjonuje dopiero od ponad dziesięciu lat, a proces integracji w ramach WE i UE ma już tradycję ponad 60-letnią. Należy jednak podkreślić, że zarówno wśród przedstawicieli państw członkowskich UE, jak i wśród komentatorów i analityków

---

<sup>16</sup> P. Gabryel, *Jak leczyć europejską chorobę*, „Rzeczpospolita”, 1 października 2011; T. Wróblewski, *Koszty rozpadu, koszty reanimacji*, „Rzeczpospolita”, 10–11 grudnia 2011; A. Halesiak, *Euro – kosztowny gadżet*, „Rzeczpospolita”, 21 lutego 2012.

zagadnień integracyjnych, wypowiadających się w sprawie następstw ewentualnego rozpadu strefy euro, dominowało stanowisko o potrzebie podejmowania działań zmierzających nie tylko do obrony unii gospodarczo-walutowej, ale także do jej wzmocnienia. W tej grupie wskazywano na implikacje rozpadu euro zarówno natury politycznej oraz w dziedzinie klasycznie pojmowanego bezpieczeństwa, jak i na następstwa o charakterze ekonomicznym. Zdaniem polskiego ministra spraw zagranicznych, Radosława Sikorskiego, upadek strefy euro byłby największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i dobrobytu Polski i Europy<sup>17</sup>. Wśród następstw rozpadu euro o charakterze politycznym wskazywano nie tylko na jej wpływ na zmniejszenie stabilności w Europie i wzmocnienie tendencji do renacjonalizacji polityki państw europejskich, ale nawet na tak daleko idące implikacje, jak zagrożenie dla pokoju w Europie<sup>18</sup>. W tym kontekście zasadnie przypomniano, że głównym politycznym motywem i celem integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej było zachowanie i umacnianie pokoju i stworzenie skutecznych mechanizmów kompromisowego rozwiązywania sporów powstających na tle występowania, obok zbieżnych, także odmiennych czy nawet sprzecznych interesów narodowych i państwowych.

W obszarze implikacji rozpadu strefy euro o charakterze ekonomicznym podkreślano zazwyczaj masowe bankructwa, olbrzymie bezrobocie oraz bardzo duży spadek dochodów w państwach, które opuściłyby strefę euro. Podobne konsekwencje, chociaż w mniejszej skali, miały dotyczyć nie tylko pozostałych państw członkowskich UE, ale także gospodarek innych państw ściśle powiązanych z gospodarką unijną. Z raportu przygotowanego pod koniec 2011 r. przez ekonomistów banku ING wynikało, że w pierwszym roku po rozpadzie strefy euro, jej PKB spadłoby o niemal 9%, a w kolejnym roku o dalsze 2,2%. Zdaniem ING, spadek PKB w Grecji w pierwszym roku po rozpadzie wynosiłby ponad 13%, Portugalii ponad 12%, we Włoszech ok. 10%, w RFN 7,4%, a w Polsce 6,6%<sup>19</sup>. W ocenie Jana Zielonki, jeśli przy tak dużej współzależności gospodarek europejskich, zawali się euro, a wraz z nim także wspólny rynek i Schengen. Nastąpi proces odwrotny, niż akcentowany w teorii funkcjonalizmu, efekt „rozlewania się” integracji na kolejne dziedziny życia społecznego, gospodarczego i politycznego, czyli proces „zwijania się” integracji<sup>20</sup>. W tym kontekście należy wspomnieć, że na początku 2012 r.

---

<sup>17</sup> R. Sikorski, *Schyłek Unii nie jest przesądzony*, „Gazeta Wyborcza”, 30 listopada 2011.

<sup>18</sup> Na katastroficzne skutki upadku euro dla pokoju w Europie zwracała uwagę kanclerz RFN A. Merkel, w wystąpieniu w Bundestagu 26 października 2011 r. (Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Berlin vor dem Deutschen Bundestag, [www.euractiv.de/finanzen-und-wachsten/artikel/merkels-euro-rede-scheitert-der-euro-dann-scheitert-europa-005550](http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachsten/artikel/merkels-euro-rede-scheitert-der-euro-dann-scheitert-europa-005550)). Podobnej argumentacji użył we wrześniu 2011 r. polski minister finansów, J. Rostowski, w przemówieniu wygłoszonym w Parlamencie Europejskim.

<sup>19</sup> L. Baj, *Straszne życie bez euro*, „Gazeta Wyborcza”, 3–4 grudnia 2011; E. Głapiak, *Rozpad strefy euro będzie drogo kosztował całą Unię*, „Rzeczpospolita”, 3–4 grudnia 2011.

<sup>20</sup> *Razem z euro zawałał się wspólny rynek i Schengen. Rozmowa z prof. Janem Zielonką*, „Gazeta Wyborcza”, 6 grudnia 2011.

prezydent Francji N. Sarkozy w kilku swoich wystąpieniach zakwestionował celowość dalszego funkcjonowania porozumień z Schengen.

Zdecydowanie mniejsze konsekwencje widziano w przypadku wyjścia ze strefy euro jednego czy kilku najbardziej zadłużonych państw. Za wystąpieniem Grecji z unii walutowej przemawiał m.in. argument, że powrót do drachmy umożliwiłby Grecji dokonanie kilkudziesięcioprocentowej dewaluacji, co pozwoliłoby na uzdrowienie greckiej gospodarki i odzyskanie przez nią konkurencyjności. Wśród argumentów przeciwko opuszczeniu przez Grecję strefy euro znajdowały się m.in. następujące: rozwiązanie takie pogłębi destabilizację rynków finansowych, stworzy precedens wyjścia ze strefy euro, co może sprzyjać opuszczeniu unii walutowej przez kolejne państwa (stworzy efekt domina), będzie oznaką porażki politycznej i ekonomicznej eksperymentu ze wspólną walutą.

Na początku 2012 r. nie należały do odosobnionych głosy, że pomimo różnych form pomocy, jakie Grecja otrzymała od państw strefy euro i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, państwo to nie uniknie formalnego ekonomicznego bankructwa (faktycznie już od kilku lat Grecja jest uważana za bankruta) i wystąpienia ze strefy euro. Jednakże wśród grup rządzących państw członkowskich dominowało w owym czasie stanowisko o konieczności podejmowania działań, które zarówno wyeliminują zagrożenia rozpadu całej strefy euro, jak i nie pozwolą na opuszczenie unii walutowej przez żadnego z jej dotychczasowych 17 członków.

### **Rozwój UE w stronę rozwiązań federacyjnych czy regres do rozwiązań konfederacyjnych**

Mając na uwadze trzy główne modele, koncepcje integracji międzynarodowej: federacyjną, funkcjonalną i międzyrządową (konfederacyjną)<sup>21</sup>, dotychczasowa praktyka integracji europejskiej w ramach WE i UE nie opierała się w sposób zdecydowany na jednym z nich. Uzasadnione jest stwierdzenie o występowaniu w tym zakresie rozwiązań hybrydowych, stosowaniu zróżnicowanych rozwiązań w poszczególnych obszarach integracji charakterystycznych dla wielu metod i teorii integracyjnych (pluralistyczna konwergencja metod i teorii)<sup>22</sup>. Dobitnym tego przykładem były postanowienia traktatu z Maastricht, podpisanego 7 lutego 1992 r.<sup>23</sup>, który zawierał zapisy różniące się metodami współpracy: pierwszy filar charakteryzował się współpracą ponadnarodową (wspólnotową), a w drugim i trzecim filarze dominowała metoda współpracy międzyrządowej.

---

<sup>21</sup> Szerzej zob.: P. J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.

<sup>22</sup> Z. Czachór, *Główne kierunki i dynamika zmian w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 13.

<sup>23</sup> Traktat wszedł w życie 1 listopada 1993 r. i z tą chwilą można mówić o powstaniu Unii Europejskiej.

Na praktykę integracji europejskiej wpływa wiele, niekiedy sprzecznych, teorii i koncepcji. Można jednak wskazać na pewne tendencje występujące w tym zakresie. W kolejnych dekadach rozwoju Wspólnot Europejskich praktyka integracji europejskiej zbliżona była najbardziej do koncepcji funkcjonalnej i neofunkcjonalnej. Natomiast w okresie funkcjonowania Unii Europejskiej wzmocnione zostały tendencje do rozszerzania wymiaru ponadpaństwowego (wspólnotowego), co znalazło swój wyraz m.in. w takich działaniach, jak odchodzenie w strukturach unijnych w coraz większym zakresie od zasad głosowania opartego na zasadzie jednomyślności; wprowadzenie unii walutowej i eurowaluty; przygotowanie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy; próby, niezbyt udane, budowy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Mimo okresowych przyhamowań, poszerzał się zakres jednoczenia (uwspólnotowienia) poszczególnych dziedzin życia społecznego w UE, a zjawiska i procesy dezintegracyjne współwystępowały z tymi, które prowadziły do co coraz wyższego poziomu integracyjnego.

W tym kontekście pojawiała się też co pewien czas, bliżej niesprecyzowana, formuła budowy Stanów Zjednoczonych Europy jako *finalite* projektu europejskiego. W toczącej się dyskusji wokół kryzysu strefy euro i sposobów jego przezwyciężenia oraz głównych implikacji, wyodrębnić można dwa podstawowe, przeciwstawne stanowiska, które w publicystyce politycznej zawierały się w pytaniach: „więcej Europy” czy „mniej Europy”, pogłębienie integracji czy stopniowa dezintegracja? Zwolennicy pierwszego, postulowali przyspieszenie integracji strefy euro, w obecnym bądź zawężonym składzie, zacieśnienie integracji najpierw w strefie euro, a z czasem w całej Unii w kierunku rozwiązań federacyjnych (np. fiskalny federalizm w postaci jednolitej stawki podatkowej; wprowadzenie podatku europejskiego). Pierwszy prezes Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju Jacques Attali twierdził, że bez rozwiniętej federalizacji UE trudno będzie zachować funkcjonowanie waluty europejskiej. Polski minister spraw zagranicznych, Radosław Sikorski opowiadał się w Berlinie (28 listopada 2011) za bardziej spójną Unią i jej rozwojem w kierunku „prawdziwej federacji”<sup>24</sup>. Jego zdaniem w gestii państwa powinny pozostać m.in. takie prerogatywy, jak: tożsamość narodowa, religia, styl życia, moralność publiczna oraz stawki podatku dochodowego od osób prawnych i podatku VAT<sup>25</sup>. W jednym z wywiadów minister Sikorski, opowiadając się za przyspieszeniem integracji UE w kierunku federacyjnym, zaznaczył że, państwa członkowskie

[...] powinny mieć co najmniej tyle autonomii, ile mają stany USA. Edukacja, moralność publiczna, podatki dochodowe powinny być wyłączone spod władzy Unii<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> R. Sikorski, *Schylek Unii nie jest przesądzony...*

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *W Unii tyle autonomii, co w USA. Rozmowa z Radosławem Sikorskim, ministrem spraw zagranicznych Polski*, „Rzeczpospolita”, 28 listopada 2011. Jest charakterystyczne, że minister R. Sikorski w swoim wystąpieniu w Sejmie 29 marca 2012 r. nie mówił już, jak to miało miejsce 29 listopada 2011 r. w Berlinie, o potrzebie budowy federacji europejskiej.

Zdecydowane poparcie ministra Sikorskiego dla podjęcia szybkich działań wzmacniających budowę UE według federacyjnego modelu integracji, oznaczało istotny zwrot w dotychczasowej doktrynie integracyjnej Polski<sup>27</sup>. Wystąpienie ministra Sikorskiego w Berlinie zintensyfikowało polską eurodebatę wokół sposobów rozwiązania głównych problemów UE, przede wszystkim zaś ożywiło dyskusję między zwolennikami i przeciwnikami federacyjnego modelu integracji europejskiej<sup>28</sup>.

W ocenie niemieckiego ministra spraw zagranicznych, Guido Westerwellego, europejski kryzys zadłużenia przyspieszył proces integracji<sup>29</sup>. Komisarz UE, Janusz Lewandowski, w jednym z wywiadów stwierdził:

Naprawa euro idzie w parze z coraz głębszym uwspółnotowaniem długów i strat na przełom traktatom, co musi być okupione coraz większym transferem suwerenności na szczebel wspólnotowy. Jest to swoista federalizacja dokonująca się kuchennymi drzwiami, pod presją konieczności gospodarczej, a nie wskutek świadomego planu politycznego<sup>30</sup>.

Natomiast zwolennicy drugiego stanowiska postulowali wycofanie się z realizacji nazbyt ambitnego i w dłuższej perspektywie skazanego na porażkę projektu, jakim jest unia gospodarcza i walutowa, pogodzenie się z niepowodzeniem projektu euro i powrót do walut narodowych, czyli realizację projektu integracyjnego ściśle według modelu konfederacyjnego. Tradycyjne za głównego przedstawiciela wdrażania w życie modelu międzyrządowego integracji postrzegana była Wielka Brytania. Natomiast za głównego zwolennika rozwiązań federacyjnych uważane były kolejne rządy RFN. Należy jednak zaznaczyć, że w ostatniej dekadzie zaangażowanie kolejnych grup rządzących RFN w federacyjny projekt integracji znacznie osłabło. Jednym z powodów tego było zapewne to, że większość społeczeństwa niemieckiego, podobnie jak w przypadku społeczeństw pozostałych państw członkowskich, nie chciała federacji europejskiej i nie akceptowała projektów zmierzających do budowy Stanów Zjednoczonych Europy.

---

<sup>27</sup> Należy zaznaczyć, że dotychczas żaden z ministrów spraw zagranicznych III RP nie opowiedział się tak zdecydowanie za federacyjnym modelem rozwoju UE. W polskiej myśli politycznej w okresie pozimnowojennym, w sprawie modeli integracji europejskiej dominowało stanowisko sceptyczne wobec wzorca federacyjnego, nie znaczy to jednak, że nie było w tym czasie w Polsce zwolenników takiej koncepcji integracji. Zob.: M. Stolarczyk, *Charakter polskiej eurodebaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń 2006.

<sup>28</sup> A. Michnik, *Odważny początek debaty*, „Gazeta Wyborcza”, 30 listopada 2011; *Zabójcza federalizacja. Rozmowa z Jadwigą Staniszkis*, „Rzeczpospolita”, 1 grudnia 2011; B. Jałowicki, *Nie bójmy się Stanów Zjednoczonych Europy*, „Rzeczpospolita”, 20 grudnia 2011.

<sup>29</sup> *Kryzys przyspiesza integrację. Wywiad z G. Westerwelle, ministrem spraw zagranicznych RFN*, „Rzeczpospolita”, 21 czerwca 2011.

<sup>30</sup> *Jeśli Europa przetrwa. Rozmowa z komisarzem UE, Januszem Lewandowskim*, „Polityka”, 8–15 listopada 2011, nr 46.

Ważniejszą jednak od strony deklaratywnej omawianego zagadnienia była praktyka. Jest to więc próba odpowiedzi na pytanie, w jakim kierunku, mając na uwadze główne modele integracji europejskiej, zmierzały decyzje podjęte pod koniec roku 2011 i na początku 2012 przez przedstawicieli państw członkowskich UE. W grudniu na szczycie UE państwa członkowskie uzgodniły, że podpiszą nowy traktat międzyrządowy dla 17 państw strefy euro (podpisanie traktatu dla 27 państw uniemożliwił sprzeciw Wielkiej Brytanii)<sup>31</sup>, otwarty dla innych państw UE, którego realizacja ma wymusić ostrą dyscyplinę budżetową w strefie euro (unia stabilności). Ze względu na sprzeciw Wielkiej Brytanii zdecydowano, że dalsza integracja fiskalna w strefie euro będzie miała miejsce poza unijnymi traktatami (nie będzie częścią prawa unijnego) na gruncie umowy międzyrządowej, otwartej na kraje spoza strefy<sup>32</sup>. Uzgodniono, że w nowej unii fiskalnej zostaną wprowadzone dodatkowe zasady, poza już obowiązującymi w unijnym traktacie (np. przestrzeganie limitów 3% PKB dla deficytu budżetowego i 60% PKB dla długu publicznego), które to limity powinny zostać zapisane w konstytucjach. Najważniejsza decyzja dotyczyła zgody państw strefy euro na poddanie się reżimowi automatycznych sankcji za naruszenie limitów deficytu budżetowego. Tylko krajom strefy euro będą grozić sankcje finansowe za przekroczenie przyjętych limitów. O ile do tej pory propozycja Komisji Europejskiej, aby ukarać jakiś kraj, mogła zostać zablokowana głosami mniejszości, o tyle teraz do jej odrzucenia potrzebna będzie większość krajów strefy euro. Instytucje unijne będą mogły ingerować w narodowe budżety, kontrolować wydatki i udzielać wiążących zaleceń. To – napisał Piotr Buras – znacząca ingerencja w kompetencje zastrzeżone dotąd wyłącznie dla parlamentów narodowych. I bodaj największy od czasu wprowadzenia wspólnej waluty krok w kierunku głębszej integracji<sup>33</sup>. Ustalenia te oceniano jako ważny krok na drodze do rezygnacji przez rządy państw członkowskich UE, akceptujące te rozwiązania, z kontroli nad finansami publicznymi (kolejny krok na drodze do dobrowolnej rezygnacji przez państwa członkowskie UE z części suwerenności)<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Premier Wielkiej Brytanii David Cameron zażądał, by w zamian za akces Wielkiej Brytanii do paktu fiskalnego, pozostałe kraje zgodziły się na wyjęcie londyńskiego City spod nowych finansowych regulacji UE. Państwa strefy euro odmówiły, akceptacja dla warunków brytyjskich oznaczałaby bowiem podważenie samej istoty paktu fiskalnego. Zob.: A. Posener, *Unerlässliche Europäer. Warum die EU auf Grossbritannien nicht verzichten kann?*, „Internationale Politik” 2012, Nr 2.

<sup>32</sup> Niemcy zabiegały o to, aby nowy pakt fiskalny był zapisany w nowej wersji traktatu li-zbońskiego, co wymagało zgody wszystkich państw członkowskich UE, stanowisko W. Brytanii uniemożliwiło realizację tego scenariusza, natomiast prezydent Francji, N. Sarkozy opowiadał się za podpisaniem traktatu fiskalnego tylko w grupie 17 państw strefy euro i za pogłębieniem integracji tylko tej grupy. Ostatecznie przyjęto formułę kompromisową, wspieraną m.in. przez kanclerz RFN, A. Merkel, podpisania przez państwa eurolandu traktatu międzyrządowego, który będzie otwarty dla państw UE spoza strefy euro.

<sup>33</sup> P. Buras, *Merkel jak Kohl?*, „Gazeta Wyborcza”, 10–11 grudnia 2011.

<sup>34</sup> Kryzys finansowo-gospodarczy wykazał, że o wiele poważniejsza jest wymuszona i niekontrolowana przez rządy utrata suwerenności państw na rzecz tzw. rynków finansowych, niż dobrowolne i kontrolowane przekazanie części suwerenności na struktury integracyjne.

Przewidywano, że kolejnym etapem pogłębienia integracji strefy euro może być harmonizacja podatków i zacieśnienie współpracy politycznej. Wynegocjowany w grudniu 2011 r. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. pakt fiskalny), został podpisany 2 marca 2012 r. przez przywódców 25 państw członkowskich UE (paktu nie podpisali przedstawiciele rządów Wielkiej Brytanii i Czech). Pakt fiskalny euro jest umową międzynarodową, która wprowadza dyscyplinę finansową w strefie euro i ma zapobiegać powtórnym kryzysom<sup>35</sup>. Pakt wejdzie w życie 1 stycznia 2013 r. jeśli ratyfikacji dokona 12 z 17 państw strefy euro<sup>36</sup>. Trudno dzisiaj przewidzieć, jakie będą skutki paktu fiskalnego. Zapewne oznacza on pogłębienie integracji w strefie euro, ale można mieć wątpliwości, czy jest to także krok w kierunku federalizacji i wzrostu obszaru uwspólnotowienia w UE, czy raczej bardzo poważne przedsięwzięcie w kierunku jej dewspólnotyżacji? Międzyrządowy charakter tego paktu oznacza, że w jego realizacji główną rolę odgrywać będą rządy państw członkowskich, w tym przede wszystkim rządy RFN i Francji, a nie instytucje unijne, takie jak Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Trybunał Sprawiedliwości, które były do tej pory traktowane jako najlepszy gwarant i przeciwwaga dla potęgi niektórych państw członkowskich. W nowym systemie fiskalnym wzrośnie znaczenie Rady Europejskiej, organu międzyrządowego. Z tego względu można uznać, że pakt fiskalny jest krokiem w kierunku renacjonalizacji polityki integracyjnej w UE, która rozmiąja się z ideą federalizmu europejskiego.

Na podstawie podjętych na przełomie 2011/2012 r. decyzji zmierzających do uzdrowienia „eurolandu” wynika, że strefa euro będzie silniej zintegrowana. Jednakże mocniejsza integracja wśród państw tej grupy nie oznacza budowy Stanów Zjednoczonych Europy, tym bardziej w sytuacji, kiedy bardziej zaawansowane formy integracji mają charakter rozwiązań międzyrządowych a nie wspólnotowych. Słuszne jest stanowisko Charlesa Kupchana, który napisał, że UE nigdy – nawet biorąc pod uwagę najbardziej śmiałe scenariusze – nie będzie federacją, nie będzie Stanami Zjednoczonymi Europy.

Na taką centralizację nie pozwolą oczywiście różnice pomiędzy krajami, różnice językowe i tożsamości narodowe. Nawet jeśli Europa podąży w kierunku federacji, to będzie to ustrój *sui generis* jedyny w swoim rodzaju, bardziej zdecentralizowany, z większą autonomią i odrębnymi tożsamościami państw członkowskich<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Do głównych postanowień paktu fiskalnego, oprócz już wymienionych, należy zaliczyć: saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych musi być zrównoważone lub wykazywać się nadwyżką; strony traktatu muszą informować o planach emisji długu publicznego oraz dopilnować, by ważne reformy polityki gospodarczej zostały wcześniej przedyskutowane, a w stosownych przypadkach, skoordynowane z innymi (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej...).

<sup>36</sup> Euroland zwiększył także swoje fundusze pomocowe do 700–800 mld euro, co było efektem połączenia zdolności pożyczkowej obecnego mechanizmu EFSF, który powinien wygasnąć z 2013 r., z nowym funduszem – stałym Europejskim Mechanizmem Stabilizacyjnym (ESM), przeznaczonym na pomoc krajom eurolandu z problemami zadłużenia. EMS ma rozpocząć działalność od lipca 2012 r. – o rok wcześniej niż pierwotnie planowano.

<sup>37</sup> C. Kupchan, *Stanów Zjednoczonych Europy nie będzie*, „Rzeczpospolita”, 7 grudnia 2011.

W Europie nie ma powszechnej akceptacji dla przekształcenia UE w Stany Zjednoczone Europy czy Zjednoczone Państwo Europy, nie tylko na poziomie społeczeństw, ale także wśród elit politycznych i intelektualnych. Specyfiką UE jest próba łączenia elementów narodowych i wspólnotowych. Rdzeniem procesu integracji europejskiej są państwa narodowe i dlatego nie należy UE porównywać ze Stanami Zjednoczonymi. Kryzys UE wzmocnił rolę państw narodowych w procesie integracji europejskiej, w tym w pierwszej kolejności państw najsilniejszych. Tendencja ta pozostaje w sprzeczności z jedną z najważniejszych tez głoszonych przez zwolenników federalizmu o postępującym zmierzchu państwa narodowego.

### **Wzmocnienie zróżnicowanego poziomu integracji w Unii Europejskiej**

Idea „Europy kilku prędkości” nie jest nowa. Integracja w ramach Wspólnot Europejskich, a w jeszcze większym stopniu w ramach Unii Europejskiej, mimo deklarowanych zasad subsydiarności i solidarności, rozwijała się poprzez zróżnicowany poziom integracji. Integrację „o różnych prędkościach”, „wzmocnionej współpracy”, „ściślejszej współpracy” czy „awangardy integracji” popierały, choć w różnym stopniu, grupy rządzące większości państw Unii Europejskiej, szczególnie Europy Zachodniej, stąd kolejne jej odmiany realizowane były w praktyce integracji europejskiej. Najbardziej wyrazistym przykładem takiej współpracy stanowiła unia gospodarcza i walutowa. Do traktatu z Maastricht dołączony został protokół zezwalający Wielkiej Brytanii na nieprzyłączenie się do końcowego etapu unii walutowej i nieprzyjęcie jednej waluty. Z chwilą ustanowienia unii gospodarczej i walutowej państwa strefy euro stanowiły swego rodzaju rdzeń UE, a pozostałe państwa członkowskie Unii znajdowały się w drugim kręgu integracji. Kolejne traktaty podpisywane przez państwa członkowskie UE (traktat z Amsterdamu, traktat z Nicei, traktat konstytucyjny dla Europy, traktat z Lizbony) sankcjonowały praktykę zróżnicowanego poziomu integracji w wielu dziedzinach (np. zapisy traktatu z Amsterdamu i traktatu z Nicei mówiące o ustanowieniu wzmocnionej współpracy między określoną liczbą państw członkowskich UE, czy zapisy traktatu z Lizbony umożliwiające nawiązanie wzmocnionej współpracy między grupą państw w zakresie obrony). Innym mechanizmem pozwalającym na zróżnicowane tempo integracji są regulacje z Schengen.

W tym samym czasie pojawiały się wypowiedzi, głównie przedstawicieli państw, które do UE przystąpiły w pierwszej dekadzie XXI w., w których argumentowano, że dalsze umacnianie „twardego rdzenia” integracji może być przyczyną utrwalenia podziału na biednych i bogatych, stać się podstawą niespójności Unii, doprowadzi do „rozcieńczenia integracji” i nowych podziałów, a nie wyrównywania dysproporcji, co zakłada idea zjednoczeniowa Europy. Należy przynajmniej w tym miejscu wspomnieć, że kolejne rządy RP odrzucały koncepcję zamkniętego kręgu krajów decydujących się na wzmocnioną współpracę, która dla pozostałych

państw mogłaby oznaczać członkostwo drugiej kategorii. Brak powszechnej zgody w UE na Europę „wielu prędkości” nie oznaczał, że w praktyce integracyjnej ten mechanizm nie funkcjonował. Jak już wspomniano, strefa euro czy obszar Schengen nie obejmowały w kolejnych okresach całej UE.

Wiele wskazuje na fakt, że kryzys strefy euro znacznie wzmocnił tendencję integracji UE „o różnych prędkościach”. Doprowadzi do wzrostu zróżnicowania wśród państw członkowskich UE, w tym głównie między państwami strefy euro a pozostałymi. Szybsza integracja Europy w mniejszym niż dotychczas gronie, za czym opowiadał się przede wszystkim prezydent Francji N. Sarkozy, wydaje się być przesądzona. Brak podpisu Wielkiej Brytanii i Czech, co *de facto* oznaczało brak akceptacji tych państw dla pogłębienia integracji, został niemal powszechnie zinterpretowany jako największy rozłam w dotychczasowej historii UE. W komentarzach prasowych podkreślano, że decyzja premiera Camerona o samoizolacji Wielkiej Brytanii jest wynikiem wzrostu postaw eurosceptycznych we własnej partii, rządzie i społeczeństwie brytyjskim oraz wyraz tradycyjnego traktowania członkostwa Wielkiej Brytanii w strukturach integracji europejskiej w kategoriach *à la carte*.

W sytuacji, kiedy od chwili utworzenia „eurolandu” UE była przynajmniej „unią dwóch prędkości” i w kontekście kontrowersji, które wystąpiły w sprawie podpisania paktu fiskalnego, zasadne jest mówienie o unii trzech prędkości czy trzech kręgów integracji. W pierwszym znajdują się państwa będące awangardą integracji, czyli kraje należące do strefy euro<sup>38</sup>, w drugim państwa członkowskie UE, które podpisały pakt fiskalny i chcą w przyszłości przystąpić do unii walutowej i fiskalnej (np. Polska), a w trzeciej państwa niezainteresowane pogłębieniem integracji i ściślejszą współpracą w wymienionych obszarach – przede wszystkim Wielka Brytania, która zazwyczaj starała się blokować pomysły głębszej integracji, ale jednocześnie chciała pozostawać jednym z najważniejszych ośrodków decyzyjnych Unii<sup>39</sup>. Zasadna wydaje się obawa trwałej marginalizacji państw spoza strefy euro. Nie znaczy to jednak, że taki podział dotyczący „kilku prędkości” integracji musi utrzymać się w dłuższej perspektywie. Ważnym spoiwem utrzymania współpracy w ramach 27 państw jest m.in. wspólny rynek i wola grup rządzących państw członkowskich Unii do utrzymania tej formy współpracy. Zarazem trafna wydaje się być argumentacja, że blokowanie reform w UE w imię zachowania „jednej prędkości” integracji może oznaczać niemożność podjęcia decyzji skutkujących wyjściem strefy euro z kryzysu.

---

<sup>38</sup> Chociaż także w tej grupie występuje zróżnicowanie m.in. na państwa zabiegające o udzielenie im pomocy finansowej i państwa udzielające takiej pomocy.

<sup>39</sup> Zob.: A. Posener, *Unerlässliche Europäer...*

## Wzrost roli Niemiec w Unii Europejskiej

Kryzys sprawił, że ponownie w centrum debaty o Europie, prowadzonej w Polsce i innych państwach, znalazł się problem niemiecki, tym razem w jego znaczeniu jako dominującej roli RFN w UE<sup>40</sup>. Były kanclerz EFN, Helmut Schmidt mówił w grudniu 2011 r., że w ostatnich latach pojawiły się znaczne wątpliwości dotyczące stałości niemieckiej polityki i Niemcy wywołują od niedawna polityczne obawy u swoich bliższych i dalszych sąsiadów<sup>41</sup>. Warto jednak przypomnieć, że problem niemiecki jest zjawiskiem historycznym. Niemcy od setek lat stanowili istotny problem dla innych narodów europejskich i dla siebie. Mając na uwadze tylko okres od zakończenia II wojny światowej, problem niemiecki przejawiał się przez główne jego elementy konstytutywne, które ewoluowały w poszczególnych okresach, tzn. różne zagadnienia dotyczące Niemiec, sprawiające w poszczególnych latach trudności i kłopoty innym państwom lub powodujące spory i napięcia międzynarodowe. Mając na uwadze tylko okres od zakończenia II wojny światowej, do głównych komponentów problemu niemieckiego należy zaliczyć m.in. rozbieżne interesy mocarstw wobec tzw. popoczdamskich Niemiec, spory wokół granicy polsko-niemieckiej, problemy dotyczące normalizacji stosunków między RFN i NRD, kontrowersje wokół zjednoczenia państwowego Niemiec, powtarzające się wątpliwości wokół miejsca i roli Niemiec w Europie i świecie. Jednym z najważniejszych elementów problemu niemieckiego po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. jest stały wzrost roli RFN w kształtowaniu Unii Europejskiej oraz pozimnowojennego systemu międzynarodowego<sup>42</sup>.

Od chwili rozpoczęcia procesu integracji, RFN obok Francji, była jedną z tzw. dwóch lokomotyw tego procesu. Do chwili zjednoczenia Niemiec utrzymywała się między tymi państwami względna równowaga, przewaga potencjału ekonomicznego RFN równoważona była przez większą rolę polityczną Francji. Po zjednoczeniu Niemiec sytuacja uległa zmianie, RFN zajęła pozycję największego mocarstwa ekonomicznego i politycznego w Europie, co przejawiało się równocześnie wzrostem roli Niemiec w UE. Nie zmieniło to jednak jednej z głównych tendencji występującej od początku integracji zachodnioeuropejskiej, że najważniejsze etapy i reformy w tym procesie uzależnione były przede wszystkim od współpracy RFN i Francji (tzw. lokomotywy integracji)<sup>43</sup>. Jednym ze stałych elementów polityki integracyjnej RFN była duża umiejętność grup rządzących tego

---

<sup>40</sup> *Europa und die neue Deutsche Frage. Ein Gespräch mit Jürgen Habermas, Joschka Fischer, Henrich Enderlein und Christian Calliess*, "Blätter für deutsche und internationale Politik" 2011, Nr 5.

<sup>41</sup> Rede „Deutschland in und mit Europa“ von Helmut Schmidt...

<sup>42</sup> Zob.: A. Wolff-Powęska, *Problem niemiecki po zjednoczeniu*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 19, Poznań 2000; M. Stolarczyk, *Podział i zjednoczenie Niemiec jako element ładu europejskich po drugiej wojnie światowej*, Katowice 1995, s. 182 i nast.

<sup>43</sup> W okresie pozimnowojennym „niemiecka lokomotywa integracji” była znacznie silniejsza od „lokomotywy francuskiej”.

kraju wkomponowywania narodowych interesów niemieckich w szersze ramy europejskie i realizacja własnych interesów z powoływaniem się na interes europejski. Wiele jednak działań podejmowanych przez rząd kanclerz A. Merkel w latach 2010–2011 mających na celu wynegocjowanie warunków pomocy ekonomicznej dla Irlandii czy Grecji oraz zmierzających do zabezpieczenia strefy euro przed ponownym kryzysem (np. pakt fiskalny), zostało ocenionych przez część polityków, komentatorów i analityków jako przejaw dążeń Niemiec do hegemonii w UE, kolonizacji Europy, budowy niemieckiego ładu w Europie czy nawet budowy IV Rzeszy<sup>44</sup>. Podstawą do tych daleko idących ocen był najczęściej fakt, że Niemcy jako największy udziałowiec UE wszelkiego rodzaju funduszy ratunkowych dla zadłużonych państw strefy euro, domagały się od pozostałych państw zaakceptowania ich warunków świadczonej pomocy (niemieckiej wersji zarządzania kryzysowego). Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że realizacja tych warunków będzie trudna do spełnienia i związana z dalszym obniżeniem bezpieczeństwa socjalnego większości społeczeństw zadłużonych państw zabiegających o pomoc finansową. Wielu Irlandczyków, Greków, Portugalczyków, Włochów czy Hiszpanów za kolejne cięcia w sferze budżetowej swoich rządów obarczało odpowiedzialnością rząd niemiecki, który uzależniał udzielenie kolejnych transz pomocy zadłużonym państwom strefy euro od spełnienia rygorystycznych warunków dotyczących pakietów oszczędnościowych i zachęcał rządy pozostałych państw do realizacji programów oszczędnościowych, oznaczających „politykę zaciskania pasa”. Rząd kanclerz A. Merkel wykazał się dużą determinacją w forsowaniu stanowiska, że niemieckie propozycje rozwiązania kryzysu w strefie euro są najlepsze, a Niemcy jako najsilniejsze gospodarczo i politycznie państwo Europy powinny wywierać największy wpływ na kształt UE. Tym samym wzmocniona została opinia, że Niemcy chcą narzucić pozostałym państwom swój model integracji. Kanclerz Merkel odchodziła stopniowo w polityce zagranicznej, podobnie jak to czynił wcześniej rząd G. Schrödera, od polityki ograniczania i powściągliwości realizowanej przez rząd H. Kohla.

W ocenie Jürgena Habermasa, wizja „europejskiej misji” nastawionych na współpracę Niemiec, jaką kierował się Hans-Dietrich Genscher, ustępuje nieskrywanej chęci przywództwa „europejskich Niemiec w ukształtowanej na niemiecką modłę Europie”<sup>45</sup>. Niemiecki socjolog Ulrich Beck stawiał z kolei pytanie, czy „uratowana” Unia nie stanie się imperium europejskim z niemiecką pieczęcią (niemieckim euronacjonalizmem)<sup>46</sup>.

W okresie kryzysu eurogrupy najważniejsze decyzje zapadały w czasie dwustronnych spotkań kanclerz Merkel i prezydenta Sarkozy’ego, z główną rolą

---

<sup>44</sup> J. Kaczyński, *Nie odtwarzajmy Cesarstwa Niemieckiego*, „Rzeczpospolita”, 6 grudnia 2011; P. Semka, *Brutalni, subtelni, skuteczni*, „Rzeczpospolita”, 25–26 lutego 2012.

<sup>45</sup> J. Habermas, *Pakt dla Europy czy przeciw Europie?*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10 kwietnia 2011.

<sup>46</sup> U. Beck, *Europe’s Crisis is an Opportunity for Democracy*, [www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/nov/28/europe-crisi-opportunity-democracy?INTCMP=SRCH](http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/nov/28/europe-crisi-opportunity-democracy?INTCMP=SRCH).

kanclerz RFN<sup>47</sup>. Następnie ustalenia te zazwyczaj przyjmowane były na kolejnych szczytach unijnych. Przeformowanie przez kanclerz Merkel paktu fiskalnego, mającego charakter międzyrządowy, oznaczało *de facto* osłabienie instytucji unijnych mających za zadanie dbanie o interesy wspólnotowe oraz wzmocnienie roli Niemiec i Francji. Wyraźne też były w owym czasie działania Niemiec i Francji zmierzające do osłabienia pozycji przewodniczącego Rady Europejskiej. Z tych względów pojawiły się nawet opinie, że Niemcy, wbrew deklaracjom niektórych polityków tego kraju, odchodzą od wspierania polityki wspólnotowej w UE (np. wspierając alternatywny system zarządzania strefą euro, obok systemu unijnego) i pójdą w najbliższej przyszłości nową własną drogą (*Sonderweg*)<sup>48</sup>. W tym kontekście deklaracje niemieckiego ministra spraw zagranicznych Guido Westerwellego o konieczności pogłębienia integracji w kierunku federacyjnym, interpretowane były niekiedy jako sposób na zmniejszenie obaw przed wzrostem roli Niemiec w UE<sup>49</sup>.

Wbrew deklaracjom niektórych polityków niemieckich, w polityce integracyjnej Niemiec w ostatnich latach wzmocniona została tendencja suwerenistyczna wyrastająca z priorytetowego traktowania niemieckich interesów narodowych kosztem zasady wspólnotowej intencjonalizacji<sup>50</sup>.

Obok wzrostu obaw przed nadmiernie wzmocnioną rolą Niemiec w czasie trwającego kryzysu strefy euro pojawiały się także głosy, choć niezbyt liczne, zachęty kierowane pod adresem grup rządzących RFN do większej aktywności i brania większej odpowiedzialności za sprawy UE. Minister spraw zagranicznych Polski, Radosław Sikorski, w cytowanym już wystąpieniu w Niemieckim Towarzystwie Polityki Zagranicznej w Berlinie, wezwał Niemcy, do przywództwa ale nie dominacji, by pomogły strefie euro przetrwać i prosperować, ale przewodziły reformom w UE. Minister Sikorski stwierdził też, że „mniej zaczynam się obawiać

<sup>47</sup> Dominujący wpływ kanclerz RFN A. Merkel i prezydenta Francji N. Sarkozy'ego na reformowanie strefy euro zaczęto określać terminem „Merkozy”. (zob. „Merkozy”: *Berlin und Paris übernehmen die Führung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 02.12.2011). Nie znaczy to jednak, że między Niemcami i Francją nie występowały różnice interesów w kwestii przyczyn i sposobów rozwiązania kryzysu w strefie euro (np. roli w rozwiązaniu kryzysu Europejskiego Banku Centralnego), a szerzej rozbieżności interesów gospodarczych i politycznych. Francja miała deficyt w handlu z Niemcami. Grupy rządzące Francji uważały, że ekspansja gospodarcza Niemiec to jedna z istotnych przyczyn kryzysu finansowego w strefie euro. Strona francuska proponowała, by Niemcy ograniczyły swoją politykę proeksportową i skoncentrowały się na zwiększaniu popytu wewnętrznego (*EU-Wirtschaftspolitik. Frankreich drängt Deutsche zu Export-Fair-play*, „Spiegel”, 15.03.2010).

<sup>48</sup> M. A. Cichocki, *Przekładanie zwrotnic*, „Rzeczpospolita”, 25–26 lutego 2012.

<sup>49</sup> Obawy przed dominacją Niemiec wzmocniały w omawianym okresie także takie propozycje niektórych polityków niemieckich, jak postulat powołania rządu strefy euro (eurogabinetu) czy propozycja powołania komisarza kontrolującego politykę oszczędnościową Grecji. Obok tego ważną rolę we wzroście nastrojów antyniemieckich w znacznej części krajów UE ponownie zaczęły odgrywać zaszłości historyczne.

<sup>50</sup> Przykładem eksponowania narodowych interesów niemieckich w procesie integracji europejskiej były argumenty użyte przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony. Zob.: Z. Czachór, *Główne kierunki i dynamika zmian...*, s. 34–36.

niemieckiej potęgi niż niemieckiej beczynności”<sup>51</sup>. Wypowiedź ta spotkała się ze zdecydowaną krytyką części polskich ugrupowań opozycyjnych, szczególnie kierownictwa Prawa i Sprawiedliwość<sup>52</sup> oraz znacznej części publicystów i analityków<sup>53</sup>.

Niezależnie od prezentowanych stanowisk, nie budzi wątpliwości fakt, że kryzys strefy euro wpłynął na znaczny wzrost roli Niemiec, konsekwentnie budujących swoją pozycję głównego decydenta w UE, oraz na ponowne wyostrenienie problemu niemieckiego.

## Oslabienie WPZiB

Pomimo kryzysu UE jest nadal największą gospodarką świata, a jej udział w światowym PKB w roku 2009 wynosił prawie 22% (USA – 20,42%, Chiny – 12,56%)<sup>54</sup>. Mimo wielu deklaracji i przyjmowania przez państwa członkowskie UE coraz to ambitniejszych celów dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), efekty tych wysiłków były jednak stosunkowo skromne<sup>55</sup>. Również dotychczasowe wyniki pracy powołanych na mocy zapisów traktatu z Lizbony, takich instytucji jak wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), nie spełniają pokładanych w nich nadziei i nie wpłynęły na zwiększoną efektywność UE w obszarach ich zainteresowań<sup>56</sup>. Podzielić należy stanowisko Ryszarda Zięby, który stwierdził, że „Unia Europejska jako całość nie dojrzała jeszcze do roli wiarygodnego aktora międzynarodowego”<sup>57</sup>.

Kryzys UE zmniejszył już i tak niezbyt dotąd imponującą, jej aktywność i efektywność w zakresie WPZiB. Badacze spraw międzynarodowych wskazują najczęściej na następujące następstwa kryzysu UE dla jej polityki zagranicznej: – kryzys przyczynił się do zmniejszenia atrakcyjności europejskiej *soft power* (tzw. miękkich składników potęgi, w tym przede wszystkim instrumentów ekonomicznych), głównego dotychczas sposobu UE oddziaływania na kształtowanie bliższego i dalszego środowiska międzynarodowego, przez co Unia nie jest już postrzegana ani jako silny, ani jako atrakcyjny partner w stosunkach międzynarodowych; znacznie stracił na atrakcyjności europejski wzór integracji, Unia przestała być po-

<sup>51</sup> R. Sikorski, *Schylek Unii nie jest przesądzony...*

<sup>52</sup> J. Kaczyński, *Nie odtwarzajmy Cesarstwa Niemieckiego...*

<sup>53</sup> M. Magierowski, *W roli przyzwoitki*, „Uważam Rze”, 5–11 grudnia 2011; B. Wildstein, *Cena wolności*, „Uważam Rze”, 5–11 grudnia 2011; Ł. Warzecha, *Satelita Niemiec*, „Rzeczpospolita”, 3 kwietnia 2012; *Zabójcza federalizacja...*

<sup>54</sup> R. Zięba, *Przyszłość Unii Europejskiej...*, s. 143.

<sup>55</sup> Szerzej zob.: idem, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, Warszawa 2007.

<sup>56</sup> P. J. Borkowski, *Unia Europejska – między kryzysem a niespełnieniem...*, s. 108 i nast.

<sup>57</sup> R. Zięba, *Przyszłość Unii Europejskiej...*, s. 148.

strzegana jako wzór stabilności i integracji dla krajów w niej nie uczestniczących; pomoc MFW i Banku Światowego w ratowaniu strefy euro i zabieganie przez państwa tej strefy o wsparcie finansowe państw BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny) oznaczały znaczącą ekonomiczną i prestiżową porażkę euro;

– kryzys znacznie ograniczył możliwości UE w reagowaniu na rozwój sytuacji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie w 2011 r.<sup>58</sup>; wpłynął także na zmniejszenie politycznych ambicji UE, w tym na mniejsze zaangażowanie państw członkowskich Unii w Europejską Politykę Sąsiedztwa, dotyczyło to również tak ważnego dla Polski projektu, jakim było realizowane od 2009 r. Partnerstwo Wschodnie, które jest nowym etapem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego<sup>59</sup>;

– wzrósł w UE sceptycyzm dotyczący dalszego procesu rozszerzenia; oddaliła się wizja przystąpienia innych państw do UE (oprócz Chorwacji);

– obok renacjonalizacji ekonomicznej (wzrost interwencjonizmu państw członkowskich), doszło także do wzmocnienia tendencji do renacjonalizacji polityki zagranicznej UE<sup>60</sup>.

Jednym z bezpośrednich następstw kryzysu było zmniejszanie przez większość państw członkowskich UE wydatków na obronę (zbrojenia). W 2010 r. wydatki te w 27 krajach należących do Europejskiej Agencji Obrony (państwa UE bez Danii, ale z nienależącą do Unii Norwegią) spadły o 7%. W ocenie ekspertów może to doprowadzić do sytuacji, w której Europa stanie się militarnym karłem. Umocni się też dotychczasowa tendencja, charakteryzująca się tym, że kraje UE nie są praktycznie w stanie przeprowadzić samodzielnie żadnej poważnej misji wojskowej bez wsparcia USA, czego przykładem była operacja militarna w Libii w 2011 r.<sup>61</sup> Pojawiały się opinie, że redukcja wojskowych potencjałów państw Unii sprawia, że pomimo formalnych zabezpieczeń, w sytuacji faktycznego zagrożenia, trudno będzie się poszczególnym państwom wywiązać z zobowiązań sojuszników<sup>62</sup>.

## Wzrost deficytu demokracji w UE

Wraz z kolejnymi etapami integracji europejskiej coraz większego znaczenia nabierał problem deficytu demokracji w UE. Jego istotą był brak właściwej, porów-

---

<sup>58</sup> J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej w regionie MENA*, [w:] *Bliski Wschód coraz bliżej*, red. J. Danecki, S. Sulowski, Warszawa 2011, s. 108–109.

<sup>59</sup> *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011.

<sup>60</sup> Zob.: wystąpienia uczestników seminarium „Scorecard 2012 – ocena europejskiej polityki zagranicznej w 2011 roku”, które odbyło się 16 marca 2012 w Warszawie, [www.oapuw.pl](http://www.oapuw.pl).

<sup>61</sup> W. Lorenz, *Z powodu kryzysu Europa staje się militarnym karłem*, „Rzeczpospolita”, 24–26 grudnia 2011.

<sup>62</sup> M. A. Cichocki, *Przekładanie zwrotnic...*

nywalnej do instytucji państwowych, reprezentatywności i legitymizacji unijnych instytucji i podejmowanych przez nich działań przez obywateli państw członkowskich oraz malejącej w okresie pozimnowojennym akceptacji społeczeństw państw członkowskich, szczególnie Europy Zachodniej, dla projektu integracyjnego<sup>63</sup>. Nie ma europejskiego demos – zbiorowości przeświadczonej o swoim wspólnym interesie. Mieszkańcy UE nie czują się podmiotami polityki europejskiej, ale polityki krajowej „przedłużonej” do Brukseli i Strasburga<sup>64</sup>. W okresie kryzysu UE pojawiło się istotne pytanie, jak w sytuacji załamania się sztandarowego projektu UE, czyli przyjęcia jednolitej waluty, przekonać społeczeństwa państw członkowskich do wdrażanych dotkliwych dla nich reform i jak w tej sytuacji uzyskać szeroką akceptację do projektu integracyjnego. Pierwotne cele integracji, takie jak dążenie do wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz umacnianie wartości pokoju, rozwój gospodarczy i wzrost poziomu życia, nie stanowią już takiej siły motywacyjnej, pobudzającej rozwój integracji, jak we wcześniejszych dekadach. Mark Leonard pisał już wiele lat temu, że motywy te straciły znacznie swoją przekonującą moc. Jest to m.in. wynikiem faktu, że „w Europie Zachodniej pokój pojmowany jest jako oczywisty przez pokolenie, które nie zaznało wojny”<sup>65</sup>, a „gwarancja dobrobytu została nadszarpnięta przez szybko rosnące bezrobocie i brak poczucia ekonomicznego bezpieczeństwa”<sup>66</sup>.

Trafna jest argumentacja, że aby UE i jej instytucje zwiększyły stopień swojej legitymizacji, muszą bardziej niż dotychczas zbliżyć się do życia i priorytetów zwykłych ludzi, rozwiązywać problemy uważane za istotne przez większość społeczeństw, a nie tylko elity. Priorytety instytucji UE powinny pokrywać się z priorytetami i problemami obywateli państw unijnych. Europejski projekt integracyjny powinien zostać w znacznie większym stopniu nasycony wątkami społecznymi przez budowę wspólnej przestrzeni społecznej<sup>67</sup>. Przede wszystkim należy zmniejszyć asymetrię pomiędzy ekonomicznymi i społecznymi celami integracji europejskiej w ramach Unii, zapewnić większą równowagę pomiędzy celami gospodarczymi i społecznymi Unii, a więc w praktyce dowartościować socjalny aspekt integracji europejskiej<sup>68</sup>. Trzeba także zmienić dominujący dotychczas model technokratyczny integracji (integracji odgórnej), oparty na przedsięwzięciach elit, bez powszechnego przyzwolenia opinii publicznej (jednym z takich posunięć było wprowadzenie euro wbrew woli znacznej części społeczeństw Europy Za-

---

<sup>63</sup> M. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2; S. Kónopacki, *Problem deficytu demokratycznego UE u progu XXI wieku*, [w:] *Unia Europejska i Polska...; Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Warszawa 2008.

<sup>64</sup> J. P. Borkowski, *Unia Europejska – między kryzysem a niespełnieniem...*, s. 119.

<sup>65</sup> M. Leonard, *Europa odkryta na nowo*, Warszawa 1999, s. 29.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> W. Anioł, *Europa socjalna „in statu nascendi”*, [w:] *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość?*, red. W. Anioł, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki, Warszawa 2011, s. 21 i nast.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 34–40.

chodniej, w tym większości Niemców). Aby zdecydowana większość obywateli UE była przekonana o korzyściach płynących z integracji, instytucje UE powinny ukierunkować swoją działalność nie na realizację abstrakcyjnych projektów europejskich (superpaństwa czy supermocarstwa), ale na rozwiązywanie problemów, które mają wpływ na ich codzienne życie, takich jak walka z bezrobociem, nędzą i marginalizacją społeczną, ściganie zorganizowanej przestępczości, zapobieganie degradacji środowiska naturalnego, zwalczanie chorób, walka z narkotykami<sup>69</sup>.

Słabość europejskiego projektu integracyjnego przejawia się m.in. w braku skutecznego rozwiązywania problemu bezrobocia – jednego z najbardziej dotkliwych następstw kryzysu strefy euro<sup>70</sup> (szczególnie wśród absolwentów szkół średnich i wyższych państw członkowskich UE), a także kolejne przyspieszenie procesu „odchudzania europejskiego państwa socjalnego”, w tym decyzje większości państw Unii o podwyższeniu wieku emerytalnego<sup>71</sup>.

Interwencjonizm socjalny przegrywa z wymogami rynku i potrzebą zwiększania konkurencyjności gospodarek w czasach postępującej globalizacji. Postępuje proces prywatyzacji sfery publicznej państwa (opieka zdrowotna, szkolnictwo). Wyostrozony został tradycyjny dylemat, jak pogodzić efektywność gospodarki z gwarantowaniem bezpieczeństwa socjalnego<sup>72</sup>. Kolejne „cięcia” w sferze socjalnej zmniejszają atrakcyjność modelu zachodnioeuropejskiego „państwa opiekuńczego”. Warto w tym miejscu przynajmniej rozważyć argumenty tych, którzy opowiadają się za wolniejszym rozwojem gospodarczym, a tym samym za mniejszymi szansami na szybki wzrost poziomu życia, ale za większym poczuciem bezpieczeństwa socjalnego. Trafne jest stwierdzenie Edwarda Luttwaka, że „można zrezygnować z jakiejś części wzrostu, ale wtedy trzeba pogodzić się, że dobrobyt będzie mniejszy. To jest zupełnie w porządku, tylko trzeba sobie z tego zdawać sprawę”<sup>73</sup>. Podstawowe pytanie, które pojawia się w kontekście tego rodzaju opi-

---

<sup>69</sup> M. Leonard, *Europa odkryta na nowo...*, s. 47.

<sup>70</sup> Średnia stopa bezrobocia 27 państw członkowskich UE na przełomie lat 2011/2012 wynosiła 10,2%, przy czym największa była ona w Hiszpanii (23,6%) oraz w Grecji (21%).

<sup>71</sup> Przez wiele dziesięcioleci obniżanie wieku emerytalnego było postrzegane jako jedna z największych zdobyczy praw pracowniczych i praw socjalnych w Europie. Podnoszenie wieku emerytalnego w ostatnich latach w państwach UE motywowane względami demograficznymi i potrzebą wzmocnienia konkurencji gospodarek państw unijnych, jest decyzją wymuszoną przez wielki kapitał, który w ten m.in. sposób stara się zrekompensować sobie starty poniesione w wyniku kryzysu finansowego. Jest to bardzo wyrazisty przykład ulegania przez rządy państw narodowych presji świata finansów (oligarchii finansowej). Jak to ujął francuski politolog Emmanuel Todd, „wykorzystując pozornie liberalną logikę systemu, państwo staje się maszyną do łupienia ludności z korzyścią dla najbogatszych” („Forum” 2012, nr 14/15, s. 8). Natomiast były kanclerz EFN, Helmut Schmidt, stwierdził, że „kilkadziesiąt tysięcy maklerów finansowych w USA i Europie, a oprócz nich kilka agencji ratingowych, wzięło odpowiedzialnie politycznie rządy w Europie jako zakładników” (Rede „Deutschland in und mit Europa” von Helmut Schmidt...).

<sup>72</sup> R. Janik, *Szanse realizacji „państwa opiekuńczego” w procesie integracji europejskiej*, Częstochowa 2003; *Europa socjalna...*

<sup>73</sup> Wywiad z Edwardem Luttwakiem, „Die Zeit”, 09.12.1999.

nii, dotyczy tego, na ile takie samoograniczenie w skali makrospołecznej jest dzisiaj możliwe w państwach UE.

Kryzys eurogrupy i decyzje podejmowane w celu jego przezwyciężenia zwiększyły deficyt demokracji UE. W większości państw członkowskich UE nastąpił wzrost postaw eurosceptycznych<sup>74</sup>. Decyzje uzgodnione przez szefów rządów w dziedzinie polityki finansowej, gospodarczej, socjalnej i płacowej znajdują się w gestii parlamentów narodowych. Czym innym, napisał Jürgen Habermas, jeśli nie próbą ustanowienia niedemokratycznego precedensu, ma być bowiem prawo Komisji Europejskiej do badania budżetu państw członkowskich jeszcze przed uchwaleniem ich przez parlament<sup>75</sup>. W jego ocenie, pakt stabilności jest kontynuacją dotychczasowego procesu integracji oddórnej. Przyspieszeniu integracji w sferze gospodarczej i finansowej nie towarzyszy demokratyzacja UE.

Tradycyjnie, jednego z głównych sposobów na zmniejszenie deficytu demokracji w UE upatrywano w zwiększaniu uprawnień Parlamentu Europejskiego<sup>76</sup>. Jednakże podpisany w marcu 2012 r. pakt fiskalny niemal nie uwzględnił w realizacji tego przedsięwzięcia Parlamentu Europejskiego. Innym przykładem braku akceptacji najsilniejszych państw unijnych i instytucji UE dla demokratycznych procedur był ich sprzeciw wobec propozycji premiera rządu greckiego Giorgiosa Papandreu z listopada 2011 r., dotyczącej rozpisania w Grecji referendum w sprawie zaakceptowania bądź odrzucenia warunków narzuconych przez UE, MFW i Europejski Bank Centralny. W tym kontekście pojawiła się kwestia braku legitymizacji dla drastycznych programów oszczędnościowych uchwalanych ponad głowami obywateli, które miały przesądzać na wiele lat o poziomie życia społeczeństw wielu państw członkowskich UE. Protesty ruchu „Oburzonych” w wielu państwach unijnych w 2011 r. skierowane były przeciwko rządowi państw i niskiej efektywności rozwiązywania podstawowych problemów przez instytucje unijne. Ulrich Beck postawił tezę, że tym, co powinno zostać powiększone i pogłębione, jest europejska demokracja, gdyż środki wprowadzone w celu ratowania euro, nie kładą kresu europejskiej demokracji. W praktyce bowiem

[...] podstawowe zasady europejskiej demokracji zostają zawieszone albo nawet odwrócone, przy pominięciu parlamentów, rządów i unijnych instytucji. Multilateralizm zmienia się w unilateralizm, równość w hegemonię, suwerenność w brak teje suwerenności, a uznanie w nieposzanowanie demokratycznej godności innych państw<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Z badań Eurobarometru przeprowadzonych w sierpniu–wrześniu 2010 r. wynika, że większość badanych w państwach członkowskich UE uważało, że euro nie złagodziło negatywnych skutków kryzysu. Uważało tak 66% badanych w Słowenii, 65% w Czechach, 62% we Francji, 58% w RFN (*Europejczycy w obliczu kryzysu*, [www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2010](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2010)). Bardzo wysoki poziom poparcia dla Unii utrzymywał się w Polsce. Na początku 2012 r. zwolenników członkostwa Polski w UE było 81%, a przeciwników 12%. Zmienił się jednak zasadniczo stosunek do euro: w 2002 r. 64% Polaków opowiadało się za przyjęciem wspólnej waluty, w styczniu 2012 r. 60% było przeciwko jej przyjęciu (W. Szacki, *Polacy za Unią – rozważnie i romantycznie*, „Gazeta Wyborcza”, 15 lutego 2012).

<sup>75</sup> J. Habermas, *Pakt dla Europy czy przeciw Europie?*...

<sup>76</sup> Inną propozycją idącą w tym samym kierunku, jest budowa partii europejskich.

<sup>77</sup> U. Beck, *Europe's Crisis is an Opportunity for Democracy*...

## Podsumowanie

Kryzys w strefie euro, dający o sobie znać szczególnie w latach 2010–2011 sprawił, że prognozowanie dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej stało się zdecydowanie trudniejsze niż jeszcze kilka lat temu. Niektóre następstwa tego kryzysu już wystąpiły w większej skali, inne zapewne ujawnią się w dłuższej perspektywie. Kryzys doprowadził do większej integracji „eurolandu”, ale ścisła integracja nie oznacza budowy Stanów Zjednoczonych Europy. Wśród społeczeństw państw członkowskich UE nie ma bowiem akceptacji dla przekształcenia UE w tak maksymalistyczną strukturę federalną.

Kryzys w ostatnich latach wzmocnił też zróżnicowany poziom integracji, doprowadził do wzrostu roli Niemiec w UE, znacznie osłabił WPZiB, wzmocnił deficyt demokracji w UE, wpłynął na „odchudzenie” europejskiego państwa socjalnego oraz znacznie zmniejszył atrakcyjność europejskiego wzoru integracji<sup>78</sup>. Z czasem może się okazać, że największym ujemnym następstwem kryzysu strefy euro będzie trwałe zmniejszenie stopnia akceptacji dla sztandarowego projektu zapisanego w traktacie z Maastricht, jakim była unia gospodarczo-walutowa, w tym wprowadzenia jednolitej waluty. Euro przestało być traktowane jako gwarant stabilności rozwoju społeczno-gospodarczego. Tym samym członkostwo w strefie euro znacznie straciło na atrakcyjności nawet wśród jego dotychczasowych zwolenników i to zarówno wśród społeczeństw i grup rządzących państw członkowskich „eurolandu”, jak i tych spoza strefy euro. W wersji najbardziej pesymistycznej kryzys strefy euro może się okazać początkiem końca projektu integracji europejskiej w jego dotychczasowej postaci.

### Abstract

#### Implications of the EU crisis for the further European integration process

The Eurozone crisis, that made its presence felt especially between 2010 and 2011, illustrated that predicating the further European integration has become more difficult than it was a few years ago. Some of its consequences are already visible in a large scale; some will assuredly be noticed in a longer term. The aim of this case study is to indicate, according to the author's opinion, which are the most important and direct implications of the EU crisis for the further development of the European Union integration. In the first part of the article, the author outlined the most probable results of the presumptive dissolution of Eurozone. In the second part, he demonstrated that the Eurozone crisis would lead to wider integration of the Euroland. Nonetheless, this closer integration will not mean building the United States of Europe, since among the EU societies there is no agreement to transform the EU into this kind of federal structure.

In the present case study the author shows that the EU crisis has strengthen the differentiated level of integration, stressed the role of Germany in the EU, weaken significantly the Common Foreign and Security Policy (CFSP), strengthen the lack of democracy in the EU, contributed to slimming the welfare state and, finally, lowered attractiveness of EU model of integration.

---

<sup>78</sup> W lapidarny sposób następstwa kryzysu strefy euro ujął Piotr Buras pisząc, że „strefa euro będzie silniej zintegrowana, mniej demokratyczna i bardziej niemiecka. Czy będzie lepiej działać?”; P. Buras, *Merkel jak Kohl?*...



Andrzej Podraza

## **WPLYW KRYZYSU W STREFIE EURO NA MOŻLIWOŚĆ ROZWOJU ZRÓŻNICOWANEJ INTEGRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wprowadzenie**

Kryzys w strefie euro jest dotychczas najpoważniejszym przesileniem w historii integracji europejskiej, począwszy od powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. XX w. – z uwagi na podważenie gospodarczych podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że ma on poważne polityczne konsekwencje dla rozwoju integracji nie tylko w ramach strefy euro, ale również całej Unii. Wpływa również na debatę polityczną w poszczególnych państwach członkowskich, wyrażającą się bardzo często wzrostem nastrojów antyeuropejskich i dążeniami do renacjonalizacji niektórych sfer polityki, przekazanych do kompetencji Unii Europejskiej. Wyrazem tego są przede wszystkim apele o powrót do waluty narodowej i odrzucenie euro. Możliwe scenariusze rozwoju mieszczą się pomiędzy rozpadem Unii Europejskiej (w szczególności, gdyby doszło do dekompozycji strefy euro), a możliwością redefinicji konstrukcji europejskiej w oparciu o różne modele. Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem w przypadku braku należytej reakcji na kryzys w strefie euro będzie zainicjowanie zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej, w postaci najprawdopodobniej Europy dwóch prędkości, tj. stworzenia twardego rdzenia skupiającego państwa strefy euro i peryferii połączonych z centrum rynkiem wewnętrznym.

Skutki zróżnicowanej integracji w szerszym wymiarze niż ma to miejsce obecnie są generalnie trudne do przewidzenia. Miałyby one przede wszystkim charakter polityczno-instytucjonalny, ale również ekonomiczny, przejawiający się utratą spójności w ramach obecnej struktury Unii Europejskiej. Zróżnicowanie integracji mogłoby prowadzić do jakiejś formy federalizacji strefy euro lub w szerszym układzie państw członkowskich, przy jednoczesnym pozostawieniu obecnej struktury instytucjonalnej dla całej Unii. Realizacja takiego scenariusza skutkowałaby zapewne konsekwencjami trudnymi w pełni do przewidzenia w zakresie zarządzania Unią. System ten stałby się jeszcze bardziej nieprzejrzysty, hybrydalny a wewnętrzne podziały mogłyby doprowadzić do rozpadu Unii Europejskiej jako jednolitej struktury, skupiającej obecnie 27 państw członkowskich.

Kryzys strefy euro świadczy o słabości rozwiązań przyjętych w ramach traktatu lizbońskiego wbrew opiniom gorących zwolenników tejże nowelizacji. W trakcie negocjacji traktatu konstytucyjnego, który ostatecznie nie wszedł w życie w wyniku negatywnych wyników referendum we Francji i Holandii, oraz wzorowanego na nim traktatu lizbońskiego, niejednokrotnie wysuwano argument o bezwzględnej konieczności przeprowadzenia reformy traktatowej w obliczu bezprecedensowego rozszerzenia Unii Europejskiej w roku 2004 i 2007. Twierdzono, że w przeciwnym wypadku nie uda się zagwarantować skuteczności i efektywności Unii, zarówno w rozwiązywaniu problemów wewnętrznych, jak i na arenie międzynarodowej. Unia straciłaby szansę nie tylko na zachowanie i pomnożenie korzyści integracyjnych, chociażby wynikających z przystąpienia nowych państw członkowskich i przez to terytorialnego poszerzenia europejskiego rynku wewnętrznego, ale również nie stałaby się wszechstronnym aktorem na arenie międzynarodowej. Kryzys w strefie euro oraz wcześniejsze kryzysy finansowe udowodniły słabość takiej argumentacji.

Unia Europejska pomimo przeprowadzenia postulowanych zmian nie stała się podmiotem mogącym skutecznie rozwiązywać pojawiające się problemy wewnętrzne lub międzynarodowe, gdyż ich istota nie dotyczyła sfery instytucjonalnej, na której przez lata koncentrowały się wysiłki państw członkowskich reformujących traktaty założycielskie. Inaczej rzecz ujmując, traktat lizboński nie uratował Europy przed kryzysem, gdyż sama reforma instytucji bez zademonstrowania woli politycznej przez państwa członkowskie, bez stworzenia swoistej kultury politycznej w celu wspólnotowego rozwiązywania problemów i przyjmowania postanowień w imieniu wszystkich uczestników procesów decyzyjnych, nie może stanowić narzędzia do przezwyciężania głębokich wewnętrznych kryzysów dotyczących samej istoty integracji europejskiej. Kryzys strefy euro świadczy wobec tego o słabości podstaw, na których oparta jest Unia Europejska. Jest także przykładem kryzysu przywództwa w poszczególnych państwach członkowskich i całej Unii Europejskiej, co rodzi problem legitymizacji. W wymiarze międzynarodowym może to spowodować spadek znaczenia Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej.

Obecny kryzys w strefie euro stawia szereg pytań dotyczących możliwości jego rozwiązania. Nie należy ich odnosić jedynie do krótkoterminowych prognoz i postulatów, ale powinno się spróbować zastanowić nad ochroną istoty integracji w ramach Unii Europejskiej, zdolnej do przezwycięzania wewnętrznych sprzeczności i zachowania zdolności rozwojowych. W przeciwnym razie Unia nie będzie w stanie trwać w obecnym kształcie terytorialnym i instytucjonalno-prawnym i jedynym możliwym rozwiązaniem byłoby przyjęcie jakiejś formy zróżnicowanej integracji. Jakie jest znaczenie kryzysu w procesie rozwoju integracji europejskiej? Jakie były skutki polityczne dotychczasowych kryzysów w ramach Unii Europejskiej? Jakie są możliwe scenariusze i skutki dla integracji kryzysu w strefie euro? Na ile koncepcja zróżnicowanej integracji jest możliwym lub atrakcyjnym pomysłem zażegnania wewnętrznych problemów Unii Europejskiej? Czy pierwotny model integracji przyjęty w momencie powstawania Wspólnot Europejskich, a następnie rozwijany w procesie politycznym zachodzącym w skomplikowanym systemie Unii Europejskiej może nadal stanowić podstawę kształtowania relacji pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami ponadnarodowymi? Jakkolwiek przyszłość Unii Europejskiej nie jest pewna, to jednak próba zarysowania odpowiedzi na powyższe pytania może stanowić podstawę odrodzenia niezwykle ambitnego projektu europejskiego. Należy jednak pamiętać, że o losie integracji będzie przede wszystkim decydować praktyka polityczna, w mniejszym stopniu rozważania teoretyczne.

### Pojęcie kryzysu w Unii Europejskiej

Kryzys jest nieodłącznie związany z rozwojem procesu integracji europejskiej. Już w momencie powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. XX w. pojawiły się sprzeczności interesów pomiędzy poszczególnymi państwami, które jednak nie były na tyle istotne, aby doprowadzić do znaczącego regresu w konstruowaniu zjednoczonej Europy lub też nawet rozpadu struktur integracyjnych. Wręcz przeciwnie, można postawić tezę (choć nie zawsze można ją pozytywnie zweryfikować), o odnowie podstaw projektu europejskiego w wyniku wewnętrznego napięcia w ramach systemu Wspólnot lub Unii Europejskiej.

Paradoksalnie kryzys może prowadzić do ożywienia dyskusji o istocie integracji, co może skutkować podjęciem konkretnych działań zakończonych formalnymi reformami. Jednak taka sytuacja w historii integracji nie była zbyt częsta. Analiza kryzysów prowadzi do wniosku, że mogą one skutkować odnowieniem bądź osłabieniem projektu europejskiego, przyspieszeniem bądź spowolnieniem procesu integracji europejskiej. Mogą także doprowadzić do zainicjowania zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej, jakkolwiek do tej pory, pomimo pojawiających się czasami tego rodzaju sugestii i postulatów, na razie brak jest przykładów realizacji takiego scenariusza.

Z uwagi na to, że skutki kryzysów były na ogół odmienne, trudno jest przyjąć za pewnik twierdzenie, że mogą być one traktowane jako punkty zwrotne w rozwoju integracji europejskiej. Ustalenie rzeczywistego związku pomiędzy określonym przesileniem a odnową projektu europejskiego nie jest proste z badawczego punktu widzenia, co jest rezultatem niezwykle skomplikowanej i trudnej do uchwycenia istoty Unii Europejskiej. Integracja, bez względu na to, czy jest rozpatrywana jako proces o charakterze ciągłym zachodzący w wyniku reakcji na dynamikę rynków i rozwój interakcji pomiędzy podmiotami polityki międzynarodowej, czy też może być ujmowana jako wynik decyzji politycznych, powinna być poddawana analizie w dłuższej perspektywie czasowej, gdyż tylko wtedy można zidentyfikować określone prawidłowości i tendencje rozwojowe ujmowane w kategoriach przyczynowo skutkowych. Nie należy bowiem zapominać, że w procesie politycznym, także tym zachodzącym w ramach systemu Unii Europejskiej, w grę wchodzi niezwykle często przypadek. Co więcej, z uwagi na skomplikowaną naturę procesu integracji można mieć do czynienia z nieprzewidywanymi skutkami podejmowanych decyzji, co oczywiście nie pomaga w ustaleniu jednoznacznego związku pomiędzy określonym kryzysem a postanowieniami przyjętymi w późniejszym okresie.

Nie oznacza to oczywiście, że badacz jest całkowicie bezsilny wobec próby uchwycenia istoty integracji, jednak powinien wykazać się daleko posuniętą ostrożnością w formułowaniu jednoznacznych opinii. Dotyczy to przede wszystkim trudnego do udowodnienia jednoznacznego stwierdzenia o przełomowej dla procesu integracji europejskiej roli kryzysów.

Zróznicowanie kryzysów w ramach Unii Europejskiej nie dotyczy jedynie skutków, ale również przyczyn. Można wyróżnić kilka możliwości klasyfikacji przyczyn. Z uwagi na miejsce występowania można je podzielić na zewnętrzne, tj. pochodzące spoza terytorium Unii Europejskiej, oraz wewnętrzne – mające swoje źródła w wydarzeniach w ramach poszczególnych państw członkowskich i ich relacjach. Niekiedy określone kryzysy mogą być wynikiem zaistnienia kombinacji przyczyn zewnętrznych i wewnętrznych. Jest to w szczególności widoczne w sytuacji recesji gospodarczej i zawirowań na światowych rynkach finansowych z uwagi na szczególną podatność gospodarek na podleganie wpływom zewnętrznym, co jest wynikiem rzeczywistej globalizacji w wymiarze gospodarczym. W taki sposób można interpretować obecny kryzys w strefie euro, który może być przede wszystkim rozpatrywany jako kryzys zadłużenia publicznego niektórych państw strefy euro, więc mający swoje źródła wewnętrzne. Niemniej można także połączyć go ze światowym kryzysem finansowym zapoczątkowanym w 2007 r., gdyż unaocznili on braki w przygotowaniu Unii Europejskiej do reakcji na zewnętrzne wyzwania gospodarcze. Co więcej, kryzys finansów publicznych w strefie euro stanowi istotny impuls kryzysowy w wymiarze globalnym.

Przyczyny kryzysu można również podzielić z uwagi na ich charakter. Mogą one być polityczne, gospodarcze, instytucjonalne, społeczne (na przykład związane z kryzysem legitymizacji) i kulturowe, tj. dotyczące chociażby kwestii

tożsamościowych. Na ogół w sytuacji konkretnego kryzysu ma się do czynienia ze współwystępowaniem różnych czynników. Jest to w szczególności widoczne w sytuacji kryzysu w strefie euro. Nie ulega bowiem wątpliwości, że fundamentalne przyczyny mają charakter gospodarczy i polityczny, gdyż kryzys w strefie euro, którego pierwsze symptomy zauważono w Grecji był między innym wynikiem nieprzygotowania gospodarki greckiej do integracji walutowej. Wykonane działania przed wstąpieniem Grecji do strefy euro miały charakter doraźny w celu wypełnienia kryteriów konwergencji bez podjęcia odpowiednich wysiłków w perspektywie średnio- i długookresowej<sup>1</sup>. Niedostosowanie gospodarki greckiej wynikało więc z jej problemów strukturalnych, które były rezultatem decyzji politycznych.

Kryzys w strefie euro ma jednak także wymiar instytucjonalny, społeczny i kulturowy. Ukazał on niedostosowanie instytucji Unii Europejskiej i procedur decyzyjnych w strefie euro, wynikające z nieprzejrzystych i niekonsekwentnych rozwiązań wyrażających się chociażby w zdecentralizowaniu polityki fiskalnej państw członkowskich przy jednoczesnym scentralizowaniu polityki pieniężnej<sup>2</sup>. Pomimo faktu, że problem zarządzania gospodarczego strefą euro był dyskutowany, głównie w kręgach akademickich, już od momentu przedstawienia w 1989 r. przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacquesa Delorsa raportu będącego podstawą negocjacji nad stworzeniem unii gospodarczej i walutowej, a później odżywającej debaty przed wprowadzeniem trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej (1997–1998) oraz w momencie przyjęcia wspólnej waluty (1999–2004), to jednak obecny kryzys unaoczniał braki przyjętych rozwiązań<sup>3</sup>. Stało się to pomimo optymizmu wynikającego z poczucia relatywnej zamożności w połowie pierwszej dekady XXI w. oraz przekonania, że reforma Paktu stabilności i wzrostu z 2005 r., uwzględniła wszystkie uwagi krytyczne. Przekonanie to jednak okazało się mylne.

W wymiarze społecznym kryzys w strefie euro dotyczy jednego z bardziej istotnych problemów w procesie integracji europejskiej, jakim jest deficyt demokracji. Jakkolwiek zagadnienie to było niejednokrotnie poruszane w trakcie nie tylko dyskusji politycznych, ale również reform traktatowych<sup>4</sup>, czego wyrazem było chociażby wprowadzenie koncepcji obywatelstwa europejskiego, to jednak Unia Europejska, jakkolwiek jest unią państw, nigdy w pełni nie stała się równocześnie unią obywateli. Paradoksalnie to społeczeństwa francuskie i holenderskie odrzu-

---

<sup>1</sup> Ministerstwo Finansów, „Kryzys grecki – geneza i konsekwencje. Dokument uzupełniający do ram strategicznych narodowego planu wprowadzenia euro”, Warszawa, 26 października 2010, s. 4.

<sup>2</sup> K. Szymański, „Konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro dla europejskiego i polskiego sektora bankowego”, referat wprowadzający Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową do e-debaty, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową–Konrad Adenauer Stiftung, listopad 2011, s. 3, [www.kas.de/wf/doc/kas\\_29775-1522-8-30.pdf?111219154107](http://www.kas.de/wf/doc/kas_29775-1522-8-30.pdf?111219154107).

<sup>3</sup> E. Rubio, *Economic Governance of the Euro Zone: A Revision of Notre Europe's Contributions to the Debate (1997–2005)*, Notre Europe, Paris 2011, s. 1, [www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Economic\\_governance\\_in\\_the\\_Euro\\_zone\\_ER\\_2011.pdf](http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Economic_governance_in_the_Euro_zone_ER_2011.pdf).

<sup>4</sup> A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 50–54.

ciły w referendach traktat konstytucyjny, którego negocjacje wzbudzały kontrowersje z uwagi na brak europejskiego *demos*, a był on przedstawiany jako mający znacząco wzmocnić demokratyczne podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej. Jakkolwiek to nie ten argument zadecydował o werdykcie obywateli dwóch założycielskich państw Wspólnot Europejskich, niemniej referenda w sprawie kolejnych reform traktatowych, jak i też wybory do Parlamentu Europejskiego, ilustrują problem braku ukształtowania się rzeczywiście europejskiej kultury politycznej, gdyż partycypacja społeczeństw odbywa się bardziej w przestrzeni narodowej niż w europejskiej. Wybory do Parlamentu Europejskiego są na ogół powtórką wyborów narodowych, gdyż dominują w nich zagadnienia polityki krajowej a nie europejskiej. W dyskursie politycznym w poszczególnych państwach członkowskich dominują natomiast interesy narodowe z uwagi na brak jasno zdefiniowanego interesu unijnego. Co więcej, Unia Europejska jest bardziej postrzegana przez pryzmat biurokracji brukselskiej i dominacji dużych państw niż jako arena ścierania się interesów poszczególnych państw członkowskich. Stąd Unia, czego przykładem jest również kryzys w strefie euro, jest bardziej traktowana jako struktura zewnętrzna, wymuszająca określone działania na państwach członkowskich, co jest przede wszystkim odczuwane przez społeczeństwa przechodzące przez trudny program reform. Środki oszczędnościowe obniżają poziom legitymizacji działań Unii Europejskiej, gdyż są one traktowane jako wymuszone, tym bardziej, że kryzys przy nacisku ze strony Unii Europejskiej doprowadził do zatarcia granic między sferami polityki narodowej i europejskiej, zarówno w wymiarze politycznym (przyjęcie pakietów oszczędnościowych), jak i instytucjonalnym (pojawienie się w Grecji i Włoszech rządów technokratycznych). Biurokratyczny i technokratyczny sposób podejścia do integracji może potwierdzać przeciek dokumentu, w którym Niemcy, proponując reformę traktatową w 2012 r. w celu rozwiązania kryzysu w strefie euro, chciały odłożenia dyskusji o demokracji i legitymizacji na później<sup>5</sup>. Świadczy to o braku stworzenia rzeczywistej unii obywateli, o niemożności wykreowania wspólnej tożsamości europejskiej.

Kryzys w strefie euro jest więc wynikiem przyjęcia określonego modelu rozwoju procesu integracji europejskiej, który był budowany poprzez działania w sferze instytucjonalno-prawnej i gospodarczej przy jednoczesnym pominięciu możliwości wykreowania wspólnej tożsamości europejskiej. Wysokiemu poziomowi interakcji gospodarczych, politycznych, a nawet społecznych, wynikających ze swobodnego przepływu osób nie odpowiada fenomen stworzenia europejskiej tożsamości i wspólnej przestrzeni politycznej. Jakkolwiek problem powstania europejskiego *demos* może wzbudzać kontrowersje, to jednak brak odpowiednich mechanizmów dyskusji o problemach politycznych pomiędzy społeczeństwami a nie tylko politykami w wymiarze europejskim, jest jedną z wad projektu integracyjnego. Kryzys w strefie euro z całą mocą unaoczniał braki w tym zakresie.

<sup>5</sup> K. Hughes, *European Politics and the Euro Crisis: Ten Failures*, „Friends of Europe”, November 2011, s. 2.

Obecna debata odbywa się w ramach poszczególnych państw i coraz częściej do głosu dochodzą stereotypy narodowe. Społeczeństwa północne postrzegają siebie jako pracowite, przestrzegające norm prawnych i żyjące na miarę własnych możliwości, podczas gdy społeczeństwa południowe są leniwe, naginają przepisy prawa i są rozrzutne<sup>6</sup>. Z drugiej strony odzywają się głosy o pojawieniu się nowej formy nacjonalizmu niemieckiego czy o zaistnieniu „finansowego nazizmu”, bo tak jedna z gazet greckich nazwała pakiet oszczędnościowy adresowany do Grecji<sup>7</sup>. Wprost nawiązuje się w takich ocenach do hitlerowskiej przeszłości Niemiec. Świadczy to o głębokim kryzysie świadomości wspólnoty europejskiej, gdyż pomimo osiągnięć w zakresie integracji gospodarczej i politycznej, nie udało się wykreować poczucia bycia razem w wymiarze kulturowym, nie stworzono też rzeczywistej przestrzeni politycznej, w której zgodnie z zasadą pomocniczości, byłoby miejsce dla europejskiej debaty politycznej.

Stopień przesilenia wewnętrznego jest jednym z ważniejszych kryteriów, dzięki któremu można dokonać podziału na kryzys integracji (*crisis of integration*) i kryzys w integracji (*crisis in integration*)<sup>8</sup>. Kryzys integracji dotyczy samej istoty integracji, jest wyzwaniem dla jej istoty lub nawet egzystencji. Kryzys w integracji natomiast związany jest z trudnościami w implementacji określonych celów integracji, bez podważania wszakże jej legitymizacji. Jakkolwiek może on wystąpić częściej niż kryzys integracji, to jednak niebezpieczeństwo z jego strony jest mniejsze, gdyż po czasie impasu może dojść do przyspieszenia procesów integracyjnych lub chociażby normalnego funkcjonowania Unii Europejskiej. Kryzys integracji natomiast mógłby nawet skutkować rozpadem struktur instytucjonalnych. Wydaje się, że można dojść do wniosku, że do tej pory Unia/Wspólnota Europejska nie przechodziła aż tak fundamentalnego kryzysu, który znacząco naruszyłby podstawy jej funkcjonowania, prowadząc aż do rozpadu. Zasadnie można jednak zadać pytanie, czy obecny kryzys w strefie euro jest już kryzysem integracji czy może jedynie kryzysem w integracji. Można zaryzykować odpowiedź, że na razie jest to kryzys w integracji z pewnymi cechami kryzysu integracji. Może on bowiem doprowadzić do zakwestionowania podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej, wręcz jej rozpadu w przypadku bankructwa Grecji i niektórych innych państw członkowskich, w szczególności Włoch, które są w Unii czwartą gospodarką pod względem wielkości.

---

<sup>6</sup> H. Mahony, *National Stereotyping – The Eurozone's Other Story*, „Euobserver.com”, 22.02.2012, [www.euobserver.com/843/115340](http://www.euobserver.com/843/115340).

<sup>7</sup> J. Augstein, *The Return of the Ugly Germans. Merkel is Leading the Country into Isolation*, „Spiegel Online International”, 12.08.2011, [www.spiegel.de/international/europe/0,1518,802591,00.html](http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,802591,00.html); F. Esposito, *Greece: Could Merkel's Errors Bring a New Hitler to Europe?*, „Ilsussidiario.net”, 17.02.2012, [www.ilsussidiario.net/News/English-Spoken-Here/Politics-Society/2012/2/17/GREECE-Could-Merkel-s-errors-bring-a-new-Hitler-to-Europe-/244743/](http://www.ilsussidiario.net/News/English-Spoken-Here/Politics-Society/2012/2/17/GREECE-Could-Merkel-s-errors-bring-a-new-Hitler-to-Europe-/244743/).

<sup>8</sup> L. Kühnhardt, *Introduction: Success Through Crises*, [w:] *Crises in European Integration. Challenges and Responses, 1945–2005*, red. L. Kühnhardt, New York–Oxford 2009, s. 1–2.

O tym, że kryzys w strefie euro można traktować potencjalnie jako kryzys integracji świadczy kilka powodów. Po pierwsze, dotyczy on podstaw funkcjonowania najbardziej ambitnego projektu gospodarczego, jakim jest wprowadzenie wspólnej waluty euro, której upadek mógłby doprowadzić do znaczącego regresu konstrukcji europejskiej lub wręcz rozpadu strefy euro, co miałoby konsekwencje dla funkcjonowania samej Unii Europejskiej. Po drugie, z uwagi na swój charakter jest to kryzys wielowymiarowy, tzn. nie tylko gospodarczy, ale również polityczny, instytucjonalny, społeczny i kulturowy, co prowadzi do wniosku, że zastosowanie jedynie instrumentów gospodarczych nie może w pełni rozwiązać przyczyn, które doprowadziły do jego zaistnienia.

### **Skutki polityczne ważniejszych kryzysów w ramach Unii Europejskiej**

Kryzysy występują już od samego momentu powstania Wspólnot Europejskich, jakkolwiek nie były one na tyle dotkliwe, aby doprowadzić do rozpadu struktur integracyjnych. W swojej pierwotnej wersji projekt europejski był niezwykle ambitny, gdyż przewidywał stworzenie pokojowej Europy poprzez pojednanie francusko-niemieckie, rozpoczynając od integracji gospodarczej w sektorze węgla i stali. Zgodnie z planem francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana z 9 maja 1950 r., integracja miała rozwijać się w sposób ewolucyjny, tj. od sektorowej integracji gospodarczej aż do unifikacji politycznej i miała mieć charakter ponadnarodowy ograniczający kompetencje państw narodowych. Taki sposób myślenia ukształtował pierwotny model integracji, który ulegał wewnętrznym napięciom głównie z uwagi na zróżnicowane interesy poszczególnych państw członkowskich.

Do pierwszego poważnego kryzysu doszło w pierwszej połowie lat 50. XX w. z powodu braku ratyfikacji traktatu Europejskiej Wspólnoty Obronnej przez francuskie Zgromadzenie Narodowe w 1954 r. Długoterminowym skutkiem było zahamowanie integracji politycznej nie tylko w odniesieniu do polityki obronnej, ale również polityki zagranicznej, gdyż po fiasku ratyfikacji zaprzestano także prac nad ustawieniem generalnej struktury Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Skutkiem pośrednim było ożywienie idei europejskiej przez powrót do koncepcji integracji gospodarczej w celu zachowania i rozwoju osiągnięć Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Stało się to dzięki powstaniu dwóch nowych Wspólnot w 1958 r., tj. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, z których w szczególności ta pierwsza znacząco pogłębiła proces integracji europejskiej dzięki ustanowieniu wspólnego rynku.

Lata 60. były czasem sporów wokół pierwotnej koncepcji integracji, która leżała u podstaw powstania Wspólnot Europejskich, a kojarzona była z jej twórcami, czyli Robertem Schumanem i Jeanem Monnetem. Zupełnie przeciwny model został przedstawiony przez ówczesnego prezydenta Francji Charlesa de Gaulle'a, który z całą konsekwencją próbował wprowadzić go w życie. Na-

cisk na międzyrządowy charakter współpracy w ramach Wspólnot Europejskich (koncepcja „Europy ojczyzn”), dążenie do ostatecznego określenia politycznego kształtu integracji (*finalité politique*) oraz działania na rzecz ograniczenia wpływów Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim – te właśnie kwestie w sposób istotny odróżniały podejście francuskie od reszty państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Bezkompromisowe dążenie do realizacji własnej koncepcji jedności europejskiej skutkowało poważnym kryzysem, który doprowadził do regresu integracji w obszarze instytucjonalnym i zahamowania możliwości poszerzenia Wspólnot Europejskich w latach 60. Nie udało się zainicjować współpracy w zakresie polityki zagranicznej i obronnej, co miało być wynikiem negocjacji w ramach komitetu Foucheta, gdyż de Gaulle wyraźnie zmierzał do ograniczenia ponadnarodowego charakteru Wspólnot Europejskich na rzecz rozwiązań międzyrządowych. Udało mu się tego dokonać w wyniku kryzysu instytucjonalnego w 1965 r., gdyż prowadzona przez Francję polityka tzw. pustego krzesła, polegająca na bojkocie posiedzeń Rady, doprowadziła do przyjęcia w styczniu 1966 r. kompromisu luksemburskiego. W znaczący sposób ograniczył on ponadnarodowy charakter Wspólnot, gdyż zmniejszył możliwości podejmowania decyzji przez Radę kwalifikowaną większością głosów na rzecz jednomyślności w sytuacji, gdyby w grę wchodziły ważne interesy narodowe jednego lub kilku państw członkowskich. Prezydent de Gaulle dwukrotnie jednostronnie zawetował aplikację o członkostwo Wielkiej Brytanii, co uniemożliwiło poszerzenie Wspólnot Europejskich w latach 60.

Pewien przełom w rozwoju procesu integracji europejskiej nastąpił w 1969 r. po rezygnacji generała de Gaulle’a ze stanowiska prezydenta Francji. Zmiana nastąpiła między innymi na posiedzeniu szefów państw lub rządów w Hadze w grudniu 1969 r. Francja nie tylko wyraziła zgodę na akcesję Wielkiej Brytanii (w 1973 r. do Wspólnot przyłączyły się Wielka Brytania oraz Irlandia i Dania), ale podjęto również decyzję o pogłębieniu integracji politycznej, co zaowocowało powstaniem w 1970 r. Europejskiej Współpracy Politycznej, tj. mechanizmu koordynacji polityki zagranicznej państw członkowskich oraz integracji gospodarczej, co miało doprowadzić do ustanowienia unii gospodarczej i walutowej, jakkolwiek tego celu ostatecznie nie udało się osiągnąć z powodu różnicy zdań pomiędzy państwami członkowskimi.

Można rozpatrywać decyzje z Hagi z grudnia 1969 r. jako reakcję na impas lat 60. i traktować wobec tego kryzysu tamtego okresu jako punkty zwrotne w rozwoju integracji. Wydaje się jednak, że bardziej uprawomocnionym podejściem jest ujmowanie postanowień z 1969 r. jako spóźnionych, biorąc pod uwagę zdecydowaną postawę Francji za prezydentury de Gaulle’a. Nie ulega więc wątpliwości, że w latach 60. nastąpiło znaczne spowolnienie integracji, a wręcz nawet jej regres, wyrażony częściowym odejściem od metody ponadnarodowej na rzecz międzyrządowej.

Kolejne poważne przesilenia związane były z trudnościami ratyfikacji kilku traktatów reformujących Wspólnoty i Unię Europejską. Było to świadectwem kryzysu legitymizacji, braku akceptacji społecznej dla kolejnych reform instytucjonalno-prawnych bez należytego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych, związanych przede wszystkim ze zmniejszającym się tempem wzrostu gospodarczego i powiększającym się bezrobociem. Unia Europejska jawiła się bardziej jako teren działań dyplomatycznych niż jako wspólna przestrzeń społeczna, w ramach której elity polityczne rozwiązują problemy istotne z punktu widzenia obywateli. Na przykład odrzucając w referendum w 2005 r. traktat konstytucyjny, Francuzi wskazywali przede wszystkim na takie powody, jak utrata miejsc pracy i relokacja przedsiębiorstw do nowych państw członkowskich czy trudna sytuacja gospodarcza Francji<sup>9</sup>. Co więcej, w szczególności w mniejszych państwach członkowskich pojawiały się również obawy o utratę suwerenności i tożsamości narodowej w wyniku pogłębiania procesów integracyjnych. Po braku informacji był to drugi powód negatywnego wyniku referendum, które odbyło się w 2005 r. także w Holandii.

Trudności z ratyfikacją niektórych traktatów w wyniku przeprowadzonych referendum pojawiły się w Unii Europejskiej kilkakrotnie. Po raz pierwszy miały one miejsce w związku z ratyfikacją traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Nie tylko Duńczycy odrzucili ten traktat w pierwszym referendum w czerwcu 1992 r., bliscy tego byli również Francuzi, którzy jednak zaaprobowali dokument „małym tak” (*le petit oui*), gdyż przewaga zwolenników nad przeciwnikami była na poziomie 2,10% głosów. Powszechnie sądzono, że taki rezultat był wynikiem słabej znajomości traktatu z Maastricht, gdyż był on negocjowany za zamkniętymi drzwiami, w ramach normalnych rokowań dyplomatycznych bez należytej debaty społecznej<sup>10</sup>. Teza ta, jakkolwiek wydawała się atrakcyjna, nie do końca jednak została potwierdzona, głównie przez kolejny przypadek: kilkanaście lat później podczas referendum w sprawie traktatu konstytucyjnego. Pomimo tego, że projekt traktatu był negocjowany w ramach publicznych sesji Konwentu Europejskiego, a co więcej, przewidziana była szeroka debata społeczna, został on odrzucony przez Francuzów i Holendrów głównie z pobudek pozamerytorycznych, niemających na ogół związku z treścią traktatu. Kryzys nie polegał więc na braku akceptacji integracji europejskiej jako takiej, ale przede wszystkim dotyczył braku rzeczywiste europejskiej przestrzeni publicznej, w ramach której mogłoby dochodzić do ścierania poglądów i interesów pomiędzy nie tylko państwami, ale również społeczeństwami.

Trudności w ratyfikacji kolejnych traktatów są ilustracją jeszcze jednego istotnego problemu, który sprowadza się do zróżnicowania statusu politycznego poszczególnych państw członkowskich w ramach Unii Europejskiej. Kilkakrotnie bowiem po pierwszym negatywnym wyniku referendum ratyfikacyjnego, wywie-

<sup>9</sup> A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform...*, s. 687–688.

<sup>10</sup> Idem, *Unia Europejska*, Lublin 1999, s. 62–63.

rano nacisk na dane państwo, aby po wyjaśnieniu wszelkich wątpliwości, przeprowadzić kolejne referendum, które dawało już wynik pozytywny. Działo się tak w przypadku Danii (traktat z Maastricht) i dwukrotnie w przypadku Irlandii (traktat nicejski i traktat lizboński). Nie brak było opinii w innych państwach członkowskich, że wyjściem z ówczesnego impasu mogłoby być zróżnicowanie integracji lub też wykluczenie z Unii państwa, które nie pozwoliłoby na przeprowadzenie reformy traktatowej. Tego rodzaju argumenty nie pojawiły się po negatywnym wyniku referendum w sprawie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego. W ostateczności dokument nie wszedł w życie z uwagi na wielkość i znaczenie przede wszystkim Francji, gdyż nie był wywierany żaden nacisk na to państwo, aby społeczeństwo ponownie poszło do urn wyborczych. Świadczy to o zróżnicowaniu statusu państw w Unii Europejskiej, o dominacji dużych państw w procesie integracji europejskiej, co może skutkować kryzysem legitymizacji UE.

Również inne kryzysy o charakterze politycznym nie doprowadziły do zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej. Skutkowały one wewnętrznym napięciem pomiędzy państwami członkowskimi, jakkolwiek udawało się je rozwiązywać bez trwałych konsekwencji dla funkcjonowania Unii. W 1996 r. brytyjski konserwatywny rząd Johna Majora przyjął politykę braku współpracy w instytucjach europejskich w reakcji na zakaz importu brytyjskiej wołowiny, spowodowany chorobą BSE (tzw. choroba „szalonych krów”). Polityka braku współpracy trwała jedynie przez trzy tygodnie i polegała na blokowaniu przez ministrów brytyjskich, z pobudek pozamerytorycznych, czyli nie związanych z treścią danego postanowienia, możliwości podjęcia decyzji przez Radę, gdy wymagana była jednomyślność. Zupełnie inny charakter miał kryzys w roku 2000, kiedy Unia Europejska wprowadziła na kilka miesięcy sankcje polityczne wobec Austrii z powodu wejścia do koalicji rządowej prawicowej Partii Wolności Jörga Haidera. Sankcje polegały na zamrożeniu kontaktów bilateralnych z przedstawicielami państwa austriackiego z uwagi na antyimigracyjną i rasistowską, jak podkreślano, retorykę partii Haidera. Działania Unii Europejskiej wzbudzały jednak kontrowersje z powodu braku przypadków naruszenia konkretnych wartości przez Austrię. Krytycy podnosili również kwestię nieuprawomocnionej ingerencji w wybory demokratyczne poszczególnych społeczeństw. Obie strony, zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy sankcji, podnosili argumenty odwołując się do zasad demokratycznych.

Przebieg i intensywność dotychczasowych kryzysów nie podważały istoty czy samej egzystencji integracji europejskiej. Można więc je traktować jako kryzysy w integracji, natomiast nie miały one charakteru kryzysu integracji. Na ogół ich skutki nie były długotrwałe, z wyjątkiem działań podejmowanych przez prezydenta Francji Charlesa de Gaulle’a w latach 60. XX w. Zazwyczaj po okresie wewnętrznych napięć następował powrót do normalnego funkcjonowania Wspólnoty/Unii Europejskiej, a niekiedy do ożywienia integracji. Nie można jednak traktować kryzysów jako punktów zwrotnych w rozwoju integracji, gdyż nie skutkowały one znaczącymi propozycjami mającymi na celu radykalną zmianę konstrukcji euro-

pejskiej. Problem ewentualnego zróżnicowania integracji nie był na ogół traktowany jako możliwość rozwiązania określonej sytuacji kryzysowej. Dominowało przekonanie o konieczności zachowania jednolitych ram instytucjonalno-prawnych, jakkolwiek w debacie politycznej i akademickiej pojawiały się różne modele elastyczności. Niemniej koncepcja zróżnicowanej integracji była o wiele rzadziej poddawana analizie w reakcji na kryzysy wewnętrzne, niż w kontekście poszerzenia Unii Europejskiej. To właśnie niepewność dotycząca skutków akcesji nowych państw członkowskich dla spójności konstrukcji europejskiej i możliwości dalszego rozwoju integracji, wpływała na konkretne propozycje jej zróżnicowania.

W tym kontekście można zadać pytanie o możliwość uelastycznienia integracji, tzn. wewnętrznego zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej, w wyniku obecnego kryzysu w strefie euro. Biorąc pod uwagę, że jest on kryzysem w integracji z pewnymi elementami kryzysu integracji, może on doprowadzić do zmiany jednolitego charakteru Unii w aspekcie prawno-instytucjonalnym. Jest możliwe przyjęcie modelu na przykład Europy dwóch prędkości, jeżeli proponowane rozwiązania antykryzysowe, np. pakt fiskalny, nie byłyby przyjęte przez kilka państw członkowskich, a w powiązaniu z brakiem posiadania euro mogłyby doprowadzić do trwałego podziału w ramach Unii Europejskiej.

### **Koncepcje i możliwości zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej**

Pomimo występowania w traktatach generalnych klauzul o wzmocnionej współpracy i istnieniu zróżnicowanej integracji w postaci strefy euro i strefy Schengen, problem ten jest bardziej rozważany w kategoriach koncepcji i dylematów rozwojowych Unii Europejskiej, niż jako konkretna opcja, która może być zrealizowana przez określoną grupę państw członkowskich. Wprowadzenie prawnych i politycznych możliwości zróżnicowania integracji nie oznacza bezpośredniego przejścia do działania, do podjęcia praktycznych kroków, które mogłyby naruszyć jednolity charakter Unii Europejskiej. Pomimo występujących kryzysów państwa, z uwagi na nieprzewidziane skutki wprowadzenia w życie jakiegoś modelu zróżnicowanej integracji, są bardziej skłonne do szukania kompromisowych rozwiązań, akceptowanych przez wszystkich. Duże państwa członkowskie natomiast traktują często możliwość zróżnicowania integracji jako formę nacisku na pozostałych partnerów, aby przyjęto rozwiązania korzystne z punktu widzenia interesów dużych państw, gdyż w przeciwnym razie mogłyby dojść do uelastycznienia integracji. Generalnie jednak zwycięża przekonanie, że zróżnicowana integracja może być traktowana jako ostateczność.

Dyskusja w sprawie zróżnicowanej integracji rozpoczęła się już w latach 70., czyli w momencie pierwszego poszerzenia Wspólnot Europejskich<sup>11</sup>. Akcesja nowych państw członkowskich, tj. Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii w 1973 r., nie stanowiła jedynego powodu podjęcia debaty o uelastycznieniu integracji. Już w latach 70. coraz trudniej było osiągnąć porozumienie w sprawie celów, zakresu i tempa procesu integracji. Problem ten niezwykle obrazowo określił w latach 90. kanclerz Niemiec Helmut Kohl, który zapytał, czy tempo konwoju powinno być dostosowane do najwolniejszego statku i czy nie powinno się pozwolić na podjęcie określonych działań tym, którzy są gotowi i potrafią podążać szybciej.

Przedstawiane przez dziesięciolecia koncepcje zróżnicowanej integracji Alexander Stubb, podzielił na trzy typy przy użyciu trzech zmiennych<sup>12</sup>:

- 1) Europa wielu prędkości – czas;
- 2) Europa zmiennej geometrii – przestrzeń;
- 3) Europa *à la carte* – zagadnienie.

W koncepcji Europy wielu prędkości zakłada się odmienny sposób dochodzenia do osiągnięcia wspólnych celów wszystkich państw członkowskich na ogół przez stworzenie rdzenia (jądra) państw członkowskich, które chcą i są w stanie szybciej pogłębiać proces integracji. Nie powinno to prowadzić do trwałego zróżnicowania, gdyż podstawowym założeniem jest otwartość współpracy. Koncepcja Europy wielu prędkości może być rozwijana w różnych obszarach jednocześnie, czyli mogą się tworzyć odmienne konfiguracje państw, które osiągają znaczący postęp w poszczególnych dziedzinach. Odmianą modelu Europy wielu prędkości jest stworzenia awangardy państw, które pogłębiałyby jednocześnie współpracę w wielu dziedzinach, na przykład przez zainicjowanie rdzenia federalnego.

Punktem wyjścia koncepcji Europy zmiennej geometrii jest przekonanie o trwałym zróżnicowaniu grup państw członkowskich, które pogłębia się w wyniku kolejnych poszerzeń Unii Europejskiej. Zróżnicowanie polityczne, gospodarcze i kulturowe Europy powoduje, że możliwe jest wprowadzenie trwałego podziału pomiędzy rdzeniem grupującym niektóre państwa a pozostałymi krajami, które stanowiłyby peryferie w różnoraki sposób powiązane z centrum. Istniałyby pewne elementy spajające wszystkie państwa w zakresie podstawowych funkcji wypełnianych przez Unię, na przykład w odniesieniu do europejskiego rynku wewnętrznego. Najbardziej popularną koncepcją zmiennej geometrii jest Europa kół koncentrycznych, czyli zróżnicowanych kręgów państw różnorako powiązanych z rdzeniem.

W koncepcji Europy *à la carte* zakłada się udział wszystkich państw w niektórych formach współpracy, tj. przede wszystkim w zakresie rynku wewnętrznego. Natomiast państwa członkowskie posiadałyby całkowitą swobodę wyboru

---

<sup>11</sup> Szerzej na temat dyskusji o zróżnicowanej integracji zob.: A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform...*, s. 38–44.

<sup>12</sup> C.-G. Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies” 1996, Vol. 34, No. 2.

uczestnictwa w pozostałych dziedzinach funkcjonowania Unii, czyli same decydowałyby o własnym poziomie integracji w poszczególnych obszarach. Z powodu daleko posuniętej dowolności ta właśnie koncepcja jest najczęściej krytykowana, gdyż mogłaby ona doprowadzić nawet do swoistego paraliżu procesu integracji europejskiej, wprowadzając zbyt duże zróżnicowanie wewnętrzne w ramach Unii. Mogłoby ono nawet skutkować chaosem instytucjonalnym.

Powyższe modele zróżnicowanej integracji i oparte na nich konkretne propozycje przedstawiane przez polityków począwszy od lat 70. nigdy nie zostały wprowadzone w życie. Były one więc traktowane jako swoisty „wentyl bezpieczeństwa” w sytuacji, gdyby pogłębianie integracji nie było możliwe w ramach jednolitych struktur instytucjonalno-prawnych. Widzialnym efektem debaty o uelastycznieniu integracji było wprowadzenie do traktatów ogólnej klauzuli o wzmocnionej współpracy i kilku klauzul szczegółowych (na przykład w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w dziedzinie obrony) oraz zainicjowanie zróżnicowanej integracji w niektórych obszarach – jako wynik kompromisu osiągniętego przez państwa członkowskie w ramach konferencji międzyrządowych.

Klauzula o ściślejszej współpracy, obecnie zwana wzmocnioną współpracą, została po raz pierwszy wprowadzona do traktatów na mocy traktatu amsterdamskiego (wszedł w życie 1 maja 1999 r.). Zmiana nazwy klauzuli i niektórych kryteriów jej stosowania, została dokonana na mocy traktatu nicejskiego. Umożliwia ona zainicjowanie pogłębionej integracji przez co najmniej dziewięć państw członkowskich w zakresie kompetencji niewyłącznych Unii i przy spełnieniu kilku istotnych warunków, na przykład: poszanowanie jednolitości systemu instytucjonalnego i otwartość danej formy współpracy dla pozostałych państw członkowskich. Dotychczasowy bilans stosowania klauzuli ogólnej nie jest imponujący. Została ona wykorzystana dwukrotnie w celu przyjęcia unormowań prawnych w zakresie prawa rozwodowego i europejskiego patentu. Świadczy to o nikłym zainteresowaniu państw członkowskich instytucją wzmocnionej współpracy w ramach Unii Europejskiej.

Ogólną klauzulę o wzmocnionej współpracy należy odróżnić od przypadku tzw. wcześniej zdefiniowanej elastyczności, która jest wynikiem politycznego kompromisu osiągniętego pomiędzy państwami członkowskimi. Polega ona na przyjęciu okresów przejściowych w trakcie negocjacji akcesyjnych, ale przede wszystkim trwałych derogacji w ramach rokowań nad reformą traktatową za cenę zgody danego państwa na pogłębienie integracji europejskiej. Przykładami może być umożliwienie Wielkiej Brytanii i Danii, aby nie wprowadzały wspólnej waluty w ramach unii gospodarczej i walutowej (traktat z Maastricht) lub też Wielkiej Brytanii i Irlandii, aby nie były stronami konwencji z Schengen (traktat amsterdamski). Jednocześnie państwa te pozwoliły na pogłębienie integracji w dwóch wyżej wymienionych obszarach.

## Kryzys strefy euro – możliwe scenariusze i skutki dla integracji w ramach Unii Europejskiej

Zgodnie z dotychczasowym modelem integracji, Unia Europejska ma charakter struktury jednolitej z pewnymi elementami ograniczonego wewnętrznego zróżnicowania. Oznacza to równość w prawnym statusie poszczególnych państw członkowskich, bez względu na odmienność w potencjale ludnościowym czy gospodarczym. Jednolitość modelu integracji wynika przede wszystkim z przyjętych rozwiązań instytucjonalno-prawnych, tj. z istnienia wspólnych ram instytucjonalnych dla całości działań w ramach Unii Europejskiej oraz z przyjęcia zasady, że wszelkie decyzje są podejmowane w imieniu wszystkich państw członkowskich. Istotną cechą obecnego modelu integracji jest również charakter procesu decyzyjnego. Unia Europejska jest podmiotem hybrydowym, łączącym elementy ponadnarodowe i międzyrządowe. W systemie instytucjonalnym występują zarówno organy ponadnarodowe – mające dbać o ogólny interes Unii Europejskiej, przede wszystkim Komisja, Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości, oraz międzyrządowe, w ramach których broni się interesów poszczególnych państw członkowskich, takie jak Rada Europejska i Rada. W wyniku kryzysu w strefie euro obecny model integracji może ulec zakwestionowaniu, zarówno w odniesieniu do kwestii zróżnicowania integracji, jak i symbiozy między elementami ponadnarodowymi i międzyrządowymi. Można postawić nawet tezę, że widoczny spadek znaczenia Komisji w rozwiązywaniu kryzysu poprzez wzmocnienie roli dużych państw członkowskich może w ostateczności doprowadzić do zróżnicowania integracji w ramach Unii. Ponadnarodowość można traktować jako swoisty hamulec bezpieczeństwa przed wprowadzaniem rozwiązań kwestionujących jednolity charakter Unii Europejskiej.

Analiza kryzysu w strefie euro, który jednocześnie stanowi istotne przesilenie w ramach całej Unii Europejskiej, może doprowadzić do zmiany lub wręcz zakwestionowania obecnego modelu integracji. Można wymienić trzy główne scenariusze. Po pierwsze, może dojść do rozpadu strefy euro, co ewentualnie poskutkuje nawet rozpadem samej Unii Europejskiej. Taki przebieg sytuacji jest najmniej prawdopodobny, gdyż państwa są zdeterminowane do obrony *status quo*, przynajmniej do zachowania korzyści wynikających z istnienia Unii. Po drugie, występuje możliwość wyhamowania integracji w ramach UE czy nawet jej znacznego regresu. Oznaczałoby to przewartościowanie zarówno celów, jak i metod integracji, jakkolwiek trudno przypuszczać, aby mogło dojść do zakwestionowania europejskiego rynku wewnętrznego, który jest fundamentem integracji gospodarczej. Po trzecie, najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest przyjęcie modelu zróżnicowanej integracji, czyli stworzenie grupy państw, które nie tylko przyjęłyby odpowiednie rozwiązania w sferze fiskalnej, ale również zmieniłyby sposób zarządzania politycznego poprzez ustanowienie unii politycznej będącej załącznikiem federacji europejskiej. Po czwarte, przyjęte rozwiązania reformatorskie będą miały

charakter powszechny, czyli będą zaakceptowane przez wszystkich, co obroni jednolitą strukturę Unii Europejskiej.

Od generalnych scenariuszy należy odróżnić skutki obecnego kryzysu dla integracji w ramach Unii Europejskiej, które nie muszą przekładać się w dłuższej perspektywie czasowej na zmianę modelu integracji. Mogą być jednak podstawą do redefinicji podstaw konstrukcji europejskiej i przez to wpływać na zmianę koncepcji jedności europejskiej. Widoczny jest przede wszystkim rodzący się podział na państwa ustabilizowanej gospodarczo Północy oraz pogrążone kryzysem państwa Południa. Nie tylko rodzi to napięcia w wymiarze międzypaństwowym, ale również w sferze społecznej, czego wyrazem są opinie bazujące na stereotypach. W aspekcie instytucjonalnym i decyzyjnym kryzys może doprowadzić do utwierdzenia dominacji dużych państw w Unii Europejskiej, przede wszystkim do znacznego wzrostu pozycji Niemiec, które stają się niekwestionowanym liderem w Europie. Stąd pojawiające się ostrzeżenia o zmianie układu sił w ramach Unii Europejskiej, o naruszeniu równowagi, która była podstawą projektu europejskiego w latach 50., wyrażające się w hasłach dezeuropeizacji Niemiec i germanizacji Europy.

Punktem wyjścia poszukiwania rozwiązania kryzysu w strefie euro powinno być przeświadczenie o nieadekwatności traktatu lizbońskiego do rozwiązywania istotnych problemów i kryzysów w ramach Unii Europejskiej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest zbyt silny akcent, który położono w trakcie długotrwałego procesu reform traktatowych na rozwiązania instytucjonalno-prawne poprzez ciągłe reformowanie organów, co przesłoniło konieczność zajęcia się gospodarczymi i politycznymi podstawami funkcjonowania Unii Europejskiej. Nie oznacza to, że należy odrzucić traktat lizboński i zająć się poszukiwaniem nowych ram traktatowych. Należy jednak pamiętać, że propozycjom ekonomicznego, politycznego i prawnego rozwiązania kryzysu powinny towarzyszyć dążenia zmierzające do społecznej akceptacji decyzji podejmowanych przez polityków. Problemem jest nie tylko znalezienie adekwatnego rozwiązania z punktu widzenia interesu unijnego oraz interesów państw członkowskich, ale przekonanie opinii publicznej (społeczeństw) do konieczności poniesienia niezbędnych wyrzeczeń. Z uwagi na to, że Unia Europejska powinna być zarówno unią państw, jak i obywateli, negocjacje w sprawie pakietu reform powinny odbywać się w układzie horyzontalnym (układ państw członkowskich i wspólnych instytucji), ale również wertykalnym (układ przywódcy–społeczeństwa).

Z powodu zróżnicowanych interesów państw członkowskich, jedną z opcji, dosyć prawdopodobną, rozwiązania kryzysu w strefie euro jest doprowadzenie do wewnętrznego zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej, tym bardziej, że kwestia ta była poddana szerokiej debacie, począwszy od lat 70., jakkolwiek skutki wprowadzenia tego rodzaju rozwiązania są trudne do oszacowania. Na możliwość przyjęcia takiego rozwiązania wskazywać może zarówno debata polityczna toczona w Unii Europejskiej, jak i propozycje niektórych ekspertów. W debacie

podkreśla się, że wyjściem z obecnego impasu jest przyjęcie jakiejś formy zróżnicowanej integracji z uwagi na dwie istotne przesłanki. Po pierwsze, waluta euro do tej pory została jedynie przyjęta przez 17 z 27 państw członkowskich Unii, stąd rygorystyczne działania powinny przede wszystkim ich dotyczyć. Po drugie, przyjęcie pakietu reform przez wszystkie państwa jest w dużej mierze utrudnione, co jest wynikiem różnicy poglądów na temat metod przezwyciężenia obecnego kryzysu. Zróżnicowanie integracji można rozważać w różnych układach, tj. przede wszystkim Europy wielu prędkości czy zmiennej geometrii, jakkolwiek ewentualne rozwiązania praktyczne wcale nie muszą w pełni odpowiadać konkretnej koncepcji.

Przyjmując za punkt wyjścia model Europy wielu prędkości, państwa mogą być skłonne do ustanowienia rdzenia (ograniczonego do rozwiązań w zakresie walutowym i fiskalnym) lub awangardy (twardego rdzenia), w ramach której rozwiązania fiskalne byłyby jedynie punktem wyjścia do trwałego zróżnicowania integracji w ramach Unii, gdyż prowadziłby do ustanowienia unii politycznej obejmującej jedynie państwa, które przyjęły wspólną walutę lub rozwiązania fiskalne. Mogłoby to doprowadzić do trwałego zróżnicowania integracji lub wręcz rozpadu Unii Europejskiej w obecnym kształcie, gdyż mogłaby ona ulec daleko posuniętej marginalizacji w stosunku do twardego rdzenia. Trwałe zróżnicowanie integracji czy wręcz rozpad byłyby wynikiem braku akceptacji unii politycznej jako wspólnego celu przez wszystkie państwa. Scenariusz ten jest mało prawdopodobny, gdyż budowa unii politycznej wymagałaby przede wszystkim wzmocnienia instytucji ponadnarodowych – przede wszystkim Komisja powinna stać się rzeczywistą egzekutywą z ograniczoną liczbą członków. Obecnie zgodnie z kompromisem osiągniętym przed ratyfikacją traktatu lizbońskiego, w wyniku nacisku Irlandii, ma być nadal stosowana zasada jedno państwo jeden komisarz. Tworzenie unii politycznej o charakterze międzyrządowym nie miałoby uzasadnienia, gdyż wzmacniałoby rolę dużych państw, przede wszystkim Niemiec, które ostatecznie stałyby się w zasadzie nieformalnym przywódcą Unii. W dłuższej perspektywie czasowej taki model integracji, tj. międzyrządowy z niekwestionowanym liderem, ewentualnie liderami, byłby nie do zaakceptowania dla większości państw członkowskich, przede wszystkim średnich i małych. Tworzenie unii politycznej przez ograniczoną liczbę państw może skutkować rozpadem Unii Europejskiej w obecnym kształcie zarówno z powodu składu członkowskiego, jak i sposobu funkcjonowania. Taka unia polityczna miałaby bowiem problemy z akceptacją społeczeństw – problem legitymizacji Unii jest jednym z istotniejszych obecnie w odniesieniu do dalszego rozwoju integracji europejskiej.

Przyjmując model Europy zmiennej geometrii, należy pamiętać, że najpoważniejszym niebezpieczeństwem dla rozwoju integracji europejskiej jest terytorialny podział Unii Europejskiej, przede wszystkim zrealizowanie koncepcji Europy kół koncentrycznych. Rozbicie byłoby wynikiem nie tyle odmiennych koncepcji jedności europejskiej, ile przede wszystkim wynikałoby z gospodarczego podziału Europy na stabilną pod względem finansowym Północ i będące

w poważnym kryzysie gospodarczym Południe. Doprowadzenie do zrealizowania takiego scenariusza mogłoby skutkować trwałym rozbiemem jednolitego charakteru Unii Europejskiej, gdyż ewentualny powrót do obecnego stanu rzeczy byłby w zasadzie w przyszłości niemożliwy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dokonany podział uległby dalszemu pogłębieniu, a jego nieodwracalność wynikałaby z podstaw gospodarczych. Spoistość Unii Europejskiej wynika z dążenia do wyrównywania poziomów zamożności. Podważenie tej zasady, wręcz podjęcie świadomego działania mającego na celu oddzielenie Północy od Południa, doprowadziłoby do dalszego spowolnienia wzrostu gospodarczego i zwiększenia bezrobocia w państwach przeżywających już teraz istotne problemy wewnętrzne. Taki rozwój sytuacji miałby negatywny wpływ na państwa Północy, także Niemcy, gdyż są one najpoważniejszym beneficjentem istnienia rynku wewnętrznego i strefy euro. Możliwości rozwojowe gospodarki niemieckiej uległby znacznemu zachwianiu w przypadku wprowadzenia trwałego podziału z powodów gospodarczych, stąd determinacja Niemiec w dążeniu do przyjęcia pakietów oszczędnościowych przez Grecję i inne państwa Południa. Największym niebezpieczeństwem byłoby połączenie gospodarczego rozwarstwienia na Północ i Południe, z podziałem na państwa chcące pogłębienia integracji w obliczu kryzysu w strefie euro i uważające, że wyjściem z problemów jest regres integracji i zachowanie pełnej kontroli narodowej nad polityką gospodarczą.

Dyskusja polityczna i ekspercka, która toczy się w ramach Unii Europejskiej potwierdza, że ewentualne zróżnicowanie integracji jest jedną z ważniejszych opcji, branych pod uwagę w celu rozwiązania kryzysu w strefie euro. Jean Claude Piris, który był doradcą prawnym Rady Europejskiej, przez dziennik „Financial Times” nazwany architektem Unii Europejskiej, wprost opowiedział się za przyjęciem koncepcji Unii Europejskiej dwóch prędkości<sup>13</sup>. Jego zdaniem, jedyną właściwą opcją zachowania Unii jako całości, jest pozwolenie na ustanowienie wewnętrznego rdzenia, który szybciej mógłby zmierzać w kierunku ścisłej unii gospodarczej i politycznej. Wprowadzenie koncepcji Europy dwóch prędkości byłoby możliwe albo przez przyjęcie deklaracji politycznej najprawdopodobniej przez państwa strefy euro, albo przez podpisanie porozumienia międzynarodowego obejmującego kwestie unii gospodarczej i walutowej i inne zagadnienia, na przykład obrony oraz współpracy w zakresie prawa cywilnego i karnego. W tym drugim przypadku powołano by odrębne instytucje, co w dłuższej perspektywie mogłoby na trwałe zróżnicować państwa członkowskie. Bez wątpienia prawne usankcjonowanie wewnętrznego rdzenia doprowadziłoby do ustanowienia federacji europejskiej. W takim duchu wypowiadają się niektórzy politycy europejscy, chociażby Jacques Attali, pierwszy prezes Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, który podkreślił, że jedyną strategią walki z kryzysem, jest ustanowienie federacji europejskiej<sup>14</sup>. Nieoczekiwanie także Polska podczas trwania prezydentury w drugiej

<sup>13</sup> J. C. Piris, *The Future of Europe: Towards a Two-speed EU?*, Cambridge 2012.

<sup>14</sup> [www.euractiv.com/euro-finance/attali-federal-europe-crisis-exit-strategy-interview-512208](http://www.euractiv.com/euro-finance/attali-federal-europe-crisis-exit-strategy-interview-512208).

połowie 2011 r. dokonała rewizji swojej polityki zagranicznej i opowiedziała się za federalizacją Unii Europejskiej. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w przemówieniu wygłoszonym w Berlinie 28 listopada 2011 r. nie tylko uznał, że jedynym wyjściem dla Unii jest pogłębienie integracji w postaci federacji, ale również wezwał Niemcy do przeprowadzenia reformom<sup>15</sup>.

Praktyka polityczna w ramach Unii Europejskiej w pewnej mierze odbiega od ostrości debaty politycznej. Jakkolwiek opcja zróżnicowanej integracji jest brana pod uwagę, to podjęte działania reformatorskie mają raczej na celu obronę jednolitego charakteru Unii. Pakt fiskalny, który został wynegocjowany pod przywództwem Niemiec, został podpisany 2 marca 2012 r. przez 25 państw członkowskich, bez Wielkiej Brytanii i Czech. Jakkolwiek może to świadczyć o tworzeniu Europy dwóch prędkości, to jednak bardziej może oznaczać marginalizację dwóch państw członkowskich. Może to mieć miejsce, jeżeli pakt zostanie ratyfikowany przez wszystkie strony. Nie jest to jednak przesądzone, z uwagi na kontrowersje wokół paktu w co najmniej kilku państwach członkowskich (choćby we Francji, w wyniku wygranych wyborów prezydenckich przez François Hollande'a, który krytykował pakt), co może skutkować jego odrzuceniem. Być może taka sytuacja doprowadziłaby do przyjęcia modelu zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej.

## Podsumowanie

Ewentualne wprowadzenie modelu zróżnicowanej integracji w ramach Unii Europejskiej w wyniku kryzysu w strefie euro nie zależy jedynie od uzgodnień pomiędzy państwami członkowskimi, osiągniętymi w toku normalnych negocjacji dyplomatycznych. Realizacja takiej koncepcji może być rezultatem procesu politycznego zachodzącego w poszczególnych państwach członkowskich. Politycy coraz częściej muszą się liczyć z weryfikacją dokonywaną przez społeczeństwa w trakcie kolejnych wyborów. Nigdy wcześniej w historii integracji europejskiej tak bardzo nie zacierały się granice między sferami odpowiedzialności państw narodowych i Unii Europejskiej. Ta ostatnia staje się coraz bardziej skomplikowaną strukturą, w której zakres wzajemnych oddziaływań ulega znacznemu zwiększeniu. Trudno jest dzisiaj przewidzieć skutki tego dynamicznego w dużej mierze niekontrolowanego przez nikogo procesu. Czy będzie nim renacjonalizacja polityki w wyniku rozpadu Unii Europejskiej, czy stworzenie Europy dwóch prędkości, czy redefinicja jednolitego charakteru konstrukcji europejskiej – na te pytania trudno znaleźć jednoznaczne odpowiedzi. Wydaje się, że zróżnicowanie integracji w najbliższej przyszłości będzie koniecznością z uwagi na odmienne postawy

---

<sup>15</sup> Mr Radek Sikorski, Foreign Minister of Poland, Berlin, 28 November 2011, „Poland and the Future of the European Union”, [www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw\\_sikorski\\_poland\\_and\\_the\\_future\\_of\\_the\\_eu.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu.pdf).

państw członkowskich. Nie można tej swoistej korekty integracji sprowadzić do zmiany relacji między państwami członkowskimi. Powinna być ona uzupełniona rzeczywistą demokratyzacją całego systemu, co powinno się wyrażać w większym upodmiotowieniu społeczeństw europejskich. Tylko dzięki stworzeniu prawdziwej europejskiej przestrzeni społecznej można próbować rozwiązać obecne problemy w strefie euro. Integracja nie może już dłużej dotyczyć jedynie państw, musi jednoczyć społeczeństwa. Tylko stworzenie podstaw poczucia wspólnoty, przy poszanowaniu tożsamości narodowej, może ocalić ambitny projekt zjednoczenia kontynentu europejskiego. Samo różnicowanie integracji bez upodmiotowienia społeczeństw będzie jedynie półśrodkiem.

### **Abstract**

#### **The Influence of Crisis in Euro Zone on the Possibility of Diversified Integration in the European Union**

The euro zone crisis will seriously politically influence the development of integration in the whole European Union. In case of lack of proper response to the euro zone crisis there will take place diversified integration in the whole European Union which, assuming the most likely scenario, will initiate Europe of the so called "two speeds", that is the very center comprising the states of euro zone on one hand, and its peripheral states connected with the center by means of their inner market on the other hand. The results of the diversified integration would take politically – institutional shape and might display federalization of euro zone and leaving the current institutional structure for the whole European Union.

The crisis of the euro zone reveals weakness of the Lisbon Treaty solutions against their fervent supporters' opinions concerning this amendment. In other words, The Lisbon Treaty did not save Europe against the crisis due to the fact that a reform of an institution without demonstrating political will of its state members does not mean much. The crisis of the euro zone proves the weakness of foundations on which The European Union is based. Also, it is an example of both a leadership crisis of its member states and the crisis of the whole European Union as well, which leads to the problem of legitimization.

Summing up, the following issues have been analyzed in the article: the notion of crises in the EU (including their reasons), political consequences of most important crises of the fifties in the twentieth century, concepts and possibilities of the diversified integration as part of the European Union, possible scenarios and political consequences of the crisis for European integration in the euro zone.

Danuta Kabat-Rudnicka

**TRAKTAT O STABILNOŚCI, KOORDYNACJI  
I ZARZĄDZANIU W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ  
- ANALIZA KRYTYCZNA**

**Wprowadzenie**

Nieodłączną cechą procesów integracyjnych w Europie jest rosnąca współzależność gospodarcza państw. Tworzony jest jednolity obszar gospodarczy, w którym w ramach jednego reżimu prawnego prowadzą działalność podmioty gospodarcze. Wspólny rynek oferuje wymierne korzyści, wynikające m.in. z tzw. czterech wolności rynkowych, ale też stwarza niebezpieczeństwo szybkiego przenoszenia się negatywnych zjawisk gospodarczych. Można obserwować wyraźną akcelerację negatywnych zjawisk na rynkach finansowych ze względu na ich wysoki stopień umiędzynarodowienia, wynikający z niespotykanej wcześniej szybkości transferów kapitałowych, których globalny charakter sprawia, że skutki kryzysów finansowych mają wymiar ogólnoświatowy. Gospodarki państw Unii Europejskiej nie stanowią wyjątku i narażone są na zagrożenia powodowane przenoszeniem się zjawisk kryzysowych z innych, oddalonych rejonów świata.

W odniesieniu do zintegrowanego organizmu gospodarczego Unii Europejskiej należałoby spodziewać się skoordynowanych wspólnych działań, mających na celu przeciwdziałanie skutkom kryzysu na poziomie samej Unii. Szczególnie istotne znaczenie ma to dla państw strefy euro, które z racji posiadania wspólnej waluty nie mogą sięgać do instrumentów polityki monetarnej, co sprawia, że zakres ich działań jest bardziej ograniczony. Osobnym problemem państw strefy

euro jest deficyt budżetowy osłabiający gospodarki narodowe, a nawet mogący doprowadzić do ich bankructwa. Załamanie się gospodarki jednego kraju wywoła – zgodnie z zasadą domina – kolejne reperkusje, które przełożą się następnie na całą strefę euro i w efekcie będą godzić we wspólną walutę.

Remedium na problemy pogrążających się w kryzysie finansowym kolejnych państw unii walutowej (obok Grecji, z poważnymi problemami finansowymi borykają się w tej chwili wszystkie państwa śródziemnomorskie strefy euro) ma być działanie zapobiegające rozpadowi strefy, którego instrumentem jest przyjęty ostatnio traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, zwany też paktem fiskalnym. Specyfikę tego instrumentu w kontekście wspólnotowym wyznacza fakt, że ma się tu do czynienia z traktatem międzyrządowym, mającym funkcjonować równolegle z traktatami Unii Europejskiej. Rozwiązanie to wzbudza – ze względu na wprowadzenie elementu niespójnego z prawem wspólnotowym – wątpliwości, i jest przedmiotem krytycznej oceny.

Podstawowa wątpliwość, podnoszona przez krytyków paktu fiskalnego wiąże się z przekonaniem, że obecne postanowienia (prawa pierwotnego oraz prawa pochodnego) stwarzają wystarczające podstawy dla działań, które uprawomocnić mają pakt i że w związku z tym nie ma wystarczającego uzasadnienia dla decyzji pociągającej za sobą obchodzenie prawa unijnego poprzez niezasadne – zdaniem niektórych – zawieranie umów międzyrządowych. Niezależnie od tego wskazują, że przyjęte rozwiązanie budzi także szereg zastrzeżeń i wątpliwości pod względem zgodności z prawem unijnym. Nie można też mieć pewności co do uzdrawiającej siły paktu, a co za tym idzie nadziei, że wpłynie on na poprawę sytuacji gospodarczej państw strefy euro i ogólnej kondycji gospodarczej Unii, chociażby z uwagi na szerszy kontekst międzynarodowy kryzysu finansowego. Co więcej, pakt fiskalny może okazać się szkodliwy ze względu na możliwe skutki polityczne w postaci tworzenia się policentrycznego modelu integracji europejskiej.

Wydaje się, że obecnie najwięcej emocji wzbudzają postanowienia odnoszące się do rozwiązań instytucjonalnych. Nie ma bowiem zgody na to, by instytucje unijne były obecne i podejmowały działania w ramach paktu, będzie to bowiem skutkować przyznaniem instytucjom kompetencji, które wykraczają poza przyznane im w prawie Unii Europejskiej.

## **Geneza paktu fiskalnego**

Unia Europejska od dawna podejmuje działania na rzecz poprawy sytuacji gospodarczej, zwłaszcza państw unii gospodarczej i walutowej, pierwotnie w ramach paktu dla konkurencyjności, mającego na celu wzmocnienie gospodarczego filara unii walutowej, poprzez m.in. zwiększenie konkurencyjności i tym samym konwergencji gospodarczej państw członkowskich<sup>1</sup>. Pakt na rzecz konkurencyjności

<sup>1</sup> Pakt dla konkurencyjności dotyka tych obszarów, które nadal pozostają domeną państw członkowskich. Pakt powstał z inicjatywy Angeli Merkel i Nicolasa Sarkozy’ego w trakcie spotka-

zwany jest też Paktem Europlus – z uwagi na to, że adresowany jest również do tej grupy państw spoza strefy euro, które chcą podejmować działania na rzecz wzmocnienia współpracy gospodarczej i społecznej, niemniej głównymi jego adresatami są państwa strefy euro. Pakt podpisało 17 państw strefy euro oraz 6 państw spoza strefy (Polska, Dania, Litwa, Łotwa, Rumunia i Bułgaria). Państwa – strony paktu zobowiązały się zastosować wszelkie konieczne środki dla osiągnięcia takich celów, jak: wspieranie konkurencyjności, wspieranie zatrudnienia oraz zwiększenie stabilności finansowej. Ponadto przyjęły na siebie zobowiązanie do ograniczenia wysokości długu publicznego do poziomu 60% PKB<sup>2</sup>. Pakt Europlus stanowi uzupełnienie tzw. europejskiego semestru oraz europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego<sup>3</sup> oraz tzw. sześciopaku (pakietu sześciu ustaw przyjętych w związku z kryzysem w strefie euro)<sup>4</sup>. Jednakże o ile mechanizm stabilizacyjny, podobnie jak i pakiet sześciu ustaw, mają umocowanie w prawie europejskim i zaangażowane są w ich realizację Komisja Europejska i Parlament Europejski, o tyle pakt Europlus jest traktatem międzyrządowym. Niemożność znalezienia umocowania w prawie Unii Europejskiej wynika z odmiennego stanowiska Wielkiej Brytanii, Szwecji, Czech oraz Węgier, które nie zaakceptowały warunków paktu. Tak więc brak jednomyślności sprawił, że nie mógł on zostać przyjęty w oparciu o art. 121 TFUE, a z kolei skutkować to będzie brakiem implementacji postanowień paktu do prawa wewnętrznego, brakiem bezpośredniego udziału parlamentów narodowych oraz brakiem możliwości skargi na orzeczenia sądów krajowych.

nia na szczycie Rady Europejskiej w lutym 2011 r.; zob.: Rada Europejska, Konkluzje, 4 lutego 2011 r.

<sup>2</sup> Rada Europejska, Konkluzje, 24–25 marca 2011 r.

<sup>3</sup> Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (*European Stability Mechanism* – decyzja o ustanowieniu stałego mechanizmu podjęta na spotkaniu Rady Europejskiej w dniach 16–17 grudnia 2010 r.; zob.: Rada Europejska, Konkluzje, 16–17 grudnia 2010 r.), zastąpi tymczasowy europejski mechanizm stabilności składający się z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM) oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*, EFSF; zob.: Economic and Financial Affairs Council, Extraordinary Meeting, Brussels, 9/10 May 2010, Council Conclusions). Ustanowienie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego pociągało za sobą konieczność zmiany traktatu, w szczególności postanowień art. 136 TFUE. Zmiana została dokonana w oparciu o postanowienia art. 48(6) TUE (uproszczona procedura zmian), przy czym sam Mechanizm został ustanowiony w umowie międzyrządowej. Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilizacyjny został podpisany 11 lipca 2011 r. przez 17 ministrów finansów państw członkowskich strefy euro, jednakże w następstwie decyzji podjętych przez szefów państw i rządów strefy euro w dniach 21 lipca i 9 grudnia 2011 r., postanowienia traktatu zostały nieznacznie zmienione. Traktat został ostatecznie podpisany 2 lutego 2012 r., a wejście w życie nastąpi po ratyfikacji przez państwa członkowskie strefy euro, w lipcu 2012 r.

<sup>4</sup> W skład tzw. pakietu sześciu ustaw wchodzi: *Regulation amending the legislative underpinning of the preventive part of the Stability and Growth Pact*; *Regulation amending the legislative underpinning of the corrective part of the Stability and Growth Pact*; *Regulation on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area*; *Directive on requirements for the budgetary framework of the Member States*; *Regulation on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*; *Regulation on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area*. Wszedł w życie 13 grudnia 2011 r.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*) zwany także paktem fiskalnym, który ma na celu wzmocnienie dyscypliny finansowej państw poprzez wprowadzenie automatycznych sankcji oraz ściślejszego nadzoru, wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej państw oraz poprawę zarządzania w strefie euro, został ostatecznie przyjęty przez państwa członkowskie Unii (poza Wielką Brytanią i Czechami) 2 marca 2012 r.<sup>5</sup> Pakt fiskalny zmienia, wzmacnia i utrwała w formie traktatu istniejące już reguły zawarte w pakcie stabilności i wzrostu oraz środki przyjęte w ramach tzw. sześciopaku<sup>6</sup>.

Pakt fiskalny, obok zobowiązania państw – stron do inkorporowania jego postanowień do traktatów Unii oraz do transponowania zasad dotyczących redukcji zadłużenia do krajowych systemów prawnych, zawiera postanowienia, które umożliwiają instytucjom unijnym, tj. Komisji i Trybunałowi Sprawiedliwości podejmowanie działań wykraczających poza zakres kompetencji, nadanych im przez traktaty.

### Rozwiązania prawno-instytucjonalne przyjęte w pakcie fiskalnym

Na mocy postanowień paktu fiskalnego państwa – strony zobowiązały się do podjęcia działań na rzecz wzmocnienia filaru gospodarczego unii gospodarczej i walutowej i w związku z tym zgodziły się na przyjęcie określonych reguł mających na celu zwiększenie dyscypliny budżetowej, wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej państw, a także efektywniejsze zarządzanie strefą euro<sup>7</sup>. W trosce o zdrowe i stabilne finanse publiczne oraz niedopuszczenie do nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, państwa zgodziły się na wdrożenie szczególnych zasad, takich jak zasada zrównoważonego budżetu oraz automatyczny mechanizm korygujący<sup>8</sup>.

Pakt fiskalny kładzie nacisk na cztery główne elementy mające prowadzić do osiągnięcia nakreślonych celów: 1) ustanowienie tzw. złotej reguły, tj. zasady zrównoważonego budżetu w celu utrzymania dyscypliny budżetowej; 2) kontrolowanie zrównoważonego budżetu na poziomie krajowym przez tzw. hamulce zadłużenia; 3) nadzorowanie krajowych budżetów na poziomie ponadnarodowym dzięki zastosowaniu procedury nadmiernego deficytu; oraz 4) przyjęcie nowej architektury instytucjonalnej w celu zarządzania strefą euro<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Pakiet fiskalny wejdzie w życie jako umowa międzyrządowa po ratyfikacji przez co najmniej 12 państw członkowskich strefy euro i będzie otwarty dla pozostałych państw Unii. Zob. art. 14 (2) Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.

<sup>6</sup> L. F. M. Besselink, J.-H. Reestman, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'*, „European Constitutional Law Review” 2012, Vol. 8, No. 1, s. 1.

<sup>7</sup> Art. 1 (1) Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.

<sup>8</sup> Preambuła do Traktatu o stabilności...

<sup>9</sup> P. o Broin, *The Euro Crisis, the Fiscal Treaty – An Initial Analysis*, „Working Paper 5”, The Institute of International and European Affairs, Dublin 2012, s. 6.

Zasada zrównoważonego budżetu polega na tym, że dolny pułap deficytu strukturalnego nie może przekraczać 0,5% produktu krajowego brutto w cenach rynkowych, przy czym jeśli dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do produktu krajowego brutto w cenach rynkowych wynosi poniżej 60% i przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych, wówczas dolny pułap celu średniookresowego może odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu nie więcej niż 1% produktu krajowego brutto w cenach rynkowych<sup>10</sup>. Z kolei wspomniany hamulec zadłużenia polega na tym, że każde państwo będące stroną paktu, zobowiązuje się do transponowania zasady zrównoważonego budżetu do krajowych systemów prawnych w drodze wiążących i trwałych przepisów (w miarę możliwości rangi konstytucyjnej).

Jeśli chodzi o procedurę nadmiernego deficytu należy zauważyć, że jego stwierdzenie (w przypadku naruszenia kryterium długu) dokonywać się będzie w oparciu o procedurę określoną w art. 126 TFUE<sup>11</sup>. W tym miejscu należy przywołać postanowienie art. 7 paktu fiskalnego mówiące, że państwa – strony traktatu, których walutą jest euro, zobowiązują się popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską gdy ta uzna, że państwo członkowskie, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu, chyba że państwa będące stronami traktatu, których walutą jest euro, stwierdzą, że ich kwalifikowana większość (z wyłączeniem stanowiska zainteresowanego państwa będącego stroną traktatu) jest przeciwna decyzji. Rada może więc skutecznie blokować wprowadzenie sankcji, głosując zgodnie z zasadą tzw. odwróconej większości. Warto podkreślić, że rzeczona procedura nie ma odpowiednika w traktatach, a zatem można uznać, iż zmiana dokonująca się w tym trybie, z pominięciem procedury art. 48 TUE (zwyczajła i uproszczona procedura zmiany), narusza postanowienia traktatów unijnych, przez co może stać się przedmiotem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości w związku z naruszeniem zasady lojalnej współpracy<sup>12</sup>.

W zakresie nowej architektury instytucjonalnej zarządzania strefą euro, pakt wyznacza nowe role dla Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii – instytucji wspólnotowych, które nie powinny być w tym przypadku angażowane, gdyż pakt fiskalny jest porozumieniem międzyrządowym, nadto uprawnienia rzeczonych instytucji wykraczają wyraźnie poza te, przewidziane w traktatach unijnych. Co więcej, pakt instytucjonalizuje nieformalne spotkania na szczycie państw strefy euro, stanowi bowiem, że szefowie państw lub rządów – stron traktatu, których walutą jest euro, spotykają się co najmniej dwa razy w roku i mianują zwykłą większością głosów przewodniczącego<sup>13</sup>. To z kolei sprawia, że na przewodniczącym szczytu państw strefy euro będzie spoczywał obowiązek relacjonowania Parlamentowi Europejskiemu ich przebiegu, co w dalszej konsekwencji może

<sup>10</sup> Art. 3 (1) b, d Traktatu o stabilności...

<sup>11</sup> Art. 4 Traktatu o stabilności...

<sup>12</sup> P. o Broin, *op. cit.*, s. 10.

<sup>13</sup> Art. 12 Traktatu o stabilności...

skutkować zwiększeniem roli Komisji Spraw Gospodarczych i Ekonomicznych Parlamentu Europejskiego<sup>14</sup>.

Omawiając postanowienia paktu wspomnieć należy również o tych, dotyczących roli parlamentów narodowych, wzmocnionej współpracy oraz inkorporowania postanowień paktu do traktatów unijnych. Pakt fiskalny przewiduje współpracę komisji budżetowych parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w ramach konferencji przedstawicieli tych komisji<sup>15</sup>. Zaleca większe wykorzystanie mechanizmu wzmocnionej współpracy, umożliwiającego grupie państw członkowskich przyjęcie przepisów, które będą miały zastosowanie tylko w odniesieniu do tej grupy (z wykorzystaniem w tym celu unijnych ram instytucjonalnych), a które mają dotyczyć kluczowych spraw dla właściwego funkcjonowania strefy euro, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie mogą być naruszone zasady rynku wewnętrznego<sup>16</sup>. Traktat fiskalny stanowi ponadto, że przed upływem pięciu lat od wejścia w życie, podjęte zostaną kroki mające na celu włączenie jego postanowień w ramy prawne Unii Europejskiej<sup>17</sup>.

## Uwagi krytyczne

Traktat fiskalny znajduje się w fazie ratyfikowania przez państwa – sygnatariusze, w związku z czym na obecnym etapie trudno mówić o ewentualnych skutkach jego przyjęcia. Jednakże nie brak już pierwszych głosów krytycznych koncentrujących się na stronie formalno-prawnej traktatu, zwłaszcza w odniesieniu do roli przewidzianej dla instytucji ponadnarodowych w traktacie będącym przecież umową międzyrządową. Na pierwszym miejscu podnoszony jest zarzut niespójności, a w świetle niektórych opinii nawet sprzeczności, paktu fiskalnego z prawem unijnym, ponieważ w praktyce funkcjonować będą obok siebie różne reżimy prawne. Ponadto podkreśla się – o czym już marginalnie była mowa – że traktat fiskalny angażować będzie instytucje unijne, których udział w przypadku porozumienia międzyrządowego zawartego pomiędzy 25 państwami poza ramami traktatów unijnych nie powinien mieć miejsca. Co więcej, traktat wyznacza nowe funkcje (role) instytucjom Unii, w szczególności Komisji Europejskiej i Trybunałowi Sprawiedliwości, wykraczające poza przewidziane w traktatach unijnych, naruszając tym samym zasadę rządów prawa. Istotny jest także zarzut natury ekonomicznej, mianowicie, że traktat pozbawia państwa strefy euro w znacznej mierze możliwości kształtowania polityki gospodarczej, a nawet *last but not least*, że pakt oznaczać może początek końca suwerenności budżetowej państw strefy euro, które utracą kontrolę nad sprawami

---

<sup>14</sup> P. o Broin, *op. cit.*

<sup>15</sup> Art. 13 Traktatu o stabilności...

<sup>16</sup> Art. 326 TFUE do art. 334 TFUE oraz art. 10 Traktatu o stabilności...

<sup>17</sup> Art. 16 Traktatu o stabilności...

gospodarczymi i finansowymi<sup>18</sup>. Nie bez znaczenia jest także zarzut natury ideologicznej, odnoszący się do naruszenia zasad demokracji, z uwagi na to, że ratyfikacja traktatu będzie głównie dokonywać się w parlamentach narodowych, nie zaś w drodze referendum (z wyjątkiem Irlandii).

W art. 2 (1) traktat fiskalny stanowi wyraźnie, że jego postanowienia winny być stosowane i interpretowane zgodnie z literą obowiązujących traktatów (TUE oraz TFUE), w szczególności z art. 4 (3) TUE (zasada lojalnej współpracy). Z kolei w art. 2 (2) można przeczytać, że traktat ma zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz z prawem Unii, a przecież w traktacie znajdują się postanowienia niespójne z obowiązującymi traktatami. Nic nie stoi na przeszkodzie, by państwa strefy euro zawarły traktat odnoszący się do spraw, które nie leżą w wyłącznej kompetencji Unii, niemniej nie może to odbywać się z naruszeniem prawa Unii. A zatem kompetencje instytucji odnoszące się do budżetów państw członkowskich nie powinny wykroczyć poza te, przewidziane w traktatach unijnych, *ergo* porozumienie międzyrządowe zmieniające kompetencje instytucji Unii nie jest możliwe bez zgody wszystkich państw członkowskich na zmianę postanowień traktatowych.

Traktat fiskalny będący umową międzyrządową winien być zawarty poza ramami obowiązujących traktatów (co też ma miejsce) i nie może być częścią prawa unijnego. Jednakże już na samym początku w preambule znaleźć można słowa, że jego celem jest jak najszybsze włączenie postanowień do traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Natomiast w art. 16 napisano, że przed upływem pięciu lat od wejścia w życie traktatu, podjęte zostaną niezbędne kroki mające na celu włączenie postanowień traktatu w ramy prawne Unii. Świadczy to o wyraźnej jednoznacznej intencji, aby uczynić w przyszłości postanowienia traktatu częścią prawa Unii Europejskiej<sup>19</sup>.

Art. 3 traktatu głosi, że państwa stosują zasady zawarte w uzupełnieniu zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, przy czym dalsza lektura pozwala stwierdzić, że zasada zrównoważonego budżetu wykrocza poza to, co zostało uzgodnione w ramach prawa Unii. Z kolei postanowienie art. 5 dotyczące programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego dla państw objętych procedurą nadmiernego deficytu, wyznacza nowe role dla instytucji Unii. W art. 6 napisano, że państwa przedkładają *ex ante* Radzie informacje na temat planów emisji długu publicznego, a przecież umowa międzyrządowa nie może wiązać instytucji Unii.

W przedmiotowej kwestii instytucjonalnej, w odniesieniu do nowych ról, jakie traktat wyznacza instytucjom Unii Europejskiej należy przypomnieć, że

<sup>18</sup> *The Treaty on Stability, Co-ordination and Governance in the Economic and Monetary Union is unlawful*, „Bill Cash’s European Journal”, 5 March 2012, [www.europeanfoundation.org/my\\_weblog/2012/03/the-treaty-on-stability-co-ordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-is-unlawful.html](http://www.europeanfoundation.org/my_weblog/2012/03/the-treaty-on-stability-co-ordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-is-unlawful.html).

<sup>19</sup> Należy zauważyć, że w przeszłości zawierane były traktaty poza ramami unijnymi, które następnie były włączane w ramy prawne traktatów unijnych – chodzi tutaj o traktat z Schengen oraz traktat z Prüm.

z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika jednoznacznie, iż umowa międzynarodowa nie może wpływać na przydział obowiązków określonych w traktatach<sup>20</sup>. Z prawnego punktu widzenia instytucje Unii nie mogą wypełniać żadnej formalnej roli w jakimkolwiek porozumieniu funkcjonującym poza traktatami unijnymi. Instytucje zostały ustanowione na mocy traktatów, które określają ich uprawnienia i obowiązki, natomiast państwa członkowskie nie mogą godzić się na rozwiązania stojące w sprzeczności z postanowieniami traktatowymi. Państwa mogą co prawda negocjować traktat w obszarze poza kompetencjami wyłącznymi Unii, nie mogą jednak przy tej okazji naruszać prawa Unii. A zatem uprawnienia instytucji dotyczące budżetów państw członkowskich nie mogą wykraczać poza przewidzianymi w traktatach unijnych. Porozumienie międzyrządowe zmieniające postanowienia dotyczące kompetencji instytucji unijnych, nie jest więc możliwe bez zgody wszystkich państw członkowskich<sup>21</sup>.

Należy też zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości potwierdził zasadę nadrzędności prawa Unii nad umowami międzynarodowymi. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego (obecnie unijnego), umowy zawarte pomiędzy państwami członkowskimi winny zostać pominięte przez sądy krajowe, w sytuacji gdy ich postanowienia są sprzeczne z prawem wspólnotowym (obecnie unijnym). Traktat fiskalny jako umowa międzyrządowa nie jest częścią wspólnotowego (unijnego) porządku prawnego, zatem nie jest prawnie wiążący dla Trybunału Sprawiedliwości oraz pozostałych instytucji. Jeśli zaistnieje konflikt pomiędzy postanowieniami traktatowymi – jak to ma miejsce w omawianym przypadku – wówczas traktaty unijne będą miały pierwszeństwo. Trybunał Sprawiedliwości nie posiada co prawda jurysdykcji pozwalającej na dokonywanie wykładni umów międzyrządowych, lecz jest właściwy do kontrolowania, czy państwa członkowskie zawierając lub też implementując rzeczne umowy działają zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z prawa wspólnotowego (unijnego)<sup>22</sup>. Angażowane instytucji unijnych przez państwa członkowskie nie może odbywać się za cenę naruszania postanowień traktatowych. Przykładowo, art. 126 (10) TFUE wyraźnie wyklucza możliwość uruchomienia procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości przeciwko państwu, które nie stosuje się do decyzji przyjętej w ramach procedury

<sup>20</sup> Orzeczenie z 30 maja 2006 r., *Commission of the European Communities v Ireland*, case C-459/03, ECR 2006, I-4635: „An international agreement ... cannot affect the allocation of responsibilities defined in the Treaties and, consequently, the autonomy of the Community legal system”.

<sup>21</sup> M. Vasconcelos, *Brussels up to Its Usual Legal Tricks*, „Bill Cash's European Journal”, 6 January 2012, [www.europeanfoundation.org/my\\_weblog/2012/01/margarida-vasconcelos-brussels-up-to-its-usual-legal-tricks.html](http://www.europeanfoundation.org/my_weblog/2012/01/margarida-vasconcelos-brussels-up-to-its-usual-legal-tricks.html). Angażowanie instytucji poza ramami prawnymi Unii umożliwia orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 1993 r. w sprawie pomocy humanitarnej dla Bangladeszu, w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że państwa członkowskie mogą wykonywać swoje kompetencje wspólnie poza Radą (zob.: orzeczenie z 30 czerwca 1993 r., *European Parliament v. Council of the European Communities and Commission of the European Communities*, joined cases C-181/91 and C-248/91, ECR 1993, I-03685). Zatem możliwe jest angażowanie instytucji Unii, o ile istnieje jednomyślna decyzja państw członkowskich.

<sup>22</sup> M. Vasconcelos, *op. cit.*

nadmiernego deficytu. Zatem Komisja nie może inicjować postępowania przeciwko państwu, następnie zaś zwracać się do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie kary na dane państwo, jeśli wcześniej nie zostały poddane stosownej zmianie odpowiednie postanowienia traktatowe<sup>23</sup>.

Zgodnie z art. 273 TFUE Trybunał Sprawiedliwości jest sądem właściwym do rozstrzygania sporów pomiędzy państwami członkowskimi, przy czym Komisja Europejska nie może pozywać państwa członkowskiego do Trybunału w oparciu o umowę międzynarodową, bowiem jedynie państwo członkowskie może być wnioskodawcą przed Trybunałem, natomiast angażowanie Komisji (nawet w stopniu ograniczonym) pozostaje w sprzeczności z art. 273 TFEU. Jednakże w preambule traktatu fiskalnego zapisano, że wypełnienie przez państwa – strony obowiązku transpozycji zasad zrównoważonego budżetu do krajowych porządków prawnych w drodze wiążących i trwałych przepisów (w miarę możliwości rangi konstytucyjnej), winno podlegać jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 273 TFUE. Odnoszący się do powyższego zobowiązania art. 8 (1) traktatu fiskalnego przydaje dodatkowe uprawnienia Komisji, która ma być dopuszczona do udziału w procedurze, wykraczające poza przewidziane traktatami unijnymi. Angażowanie Komisji przez państwa – strony do celów, które nie wchodzą w zakres traktatów unijnych narusza prawo Unii Europejskiej.

Należy też zauważyć, że traktat fiskalny godzi w zasadę jednomyślności, tradycyjnie wymaganej dla wejścia w życie postanowień traktatowych<sup>24</sup>. Co prawda traktat fiskalny nie został pomyślany jako rewizja istniejących traktatów, lecz jako odrębny traktat prawa międzynarodowego, jednakże odrębność o której tutaj mowa, jest do pewnego stopnia fikcją z uwagi na znaczną liczbę powiązań merytorycznych, takich jak: wymóg zgodności postanowień traktatu z prawem Unii Europejskiej, angażowanie instytucji unijnych, czy zapis stanowiący o włączenia postanowień traktatu fiskalnego do traktatów unijnych w okresie pięciu lat od wejścia w życie<sup>25</sup>.

## W stronę europejskiego rządu gospodarczego

Kwestią często podnoszoną w ostatnim czasie w Unii Europejskiej (zwłaszcza w państwach strefy euro) jest utworzenie europejskiego rządu gospodarczego jako remedium na utrzymujące się problemy gospodarcze, co pozwoliłoby na lepsze i bardziej skuteczne zarządzanie gospodarką europejską. U źródeł obecnych problemów Unii Europejskiej leży utrzymujący się kryzys finansowy w państwach

---

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> C. Closa Montero, *Moving Away from Unanimity. Ratification of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, „RECON Online Working Paper” 2011, No. 38, December 2011, s. 1, reconproject.eu/projectweb/portalproject/PublicationsClosa.html.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

strefy euro i pogłębiające się trudności gospodarcze państw basenu Morza Śródziemnego, na czele z Grecją. Powołanie europejskiego rządu gospodarczego pociągać będzie za sobą konieczność ustanowienia unii fiskalnej i tutaj pakt fiskalny – pomimo wszystkich mankamentów – wydaje się krokiem właściwym. Warto podkreślić, że nieformalne spotkania na szczycie szefów państw i rządów krajów strefy euro, odbywające się co najmniej dwa razy w roku pod przewodnictwem Hermana van Rompuy<sup>26</sup>, postrzegane są już dziś przez niektórych za nieformalny europejski rząd gospodarczy.

Obecna sytuacja w Unii Europejskiej kształtowana jest pod wpływem ostatnich wydarzeń politycznych we Francji i Niemczech, w szczególności francuskich wyborów prezydenckich. François Hollande, kandydat socjalistów, zwyciężył pod hasłami radykalnych zmian w polityce finansowej i gospodarczej Unii, wprowadzenia euroobligacji, zwiększenia udziału Europejskiego Banku Inwestycyjnego w działaniach wspierających wzrost gospodarczy oraz wprowadzenia podatku od transakcji finansowych, a co ważniejsze – renegocjowania postanowień paktu fiskalnego. Zapowiedzi te, zrealizowane nawet częściowo, postawiłyby jednak pod znakiem zapytania nie tylko pakt fiskalny, ale i przyszłość całej strefy euro. Pakt fiskalny został już ratyfikowany przez Grecję i Portugalię, a jego przyjęcie będzie przedmiotem referendum w Irlandii. Ewentualne więc renegocjowanie postanowień paktu przychodzi całkowicie nie w porę, stąd też zamysł ten spotkał się ze stanowczym sprzeciwem Niemiec. W tej sytuacji bardziej realistyczne wydaje się uzyskanie zgody na uzupełnienie paktu fiskalnego, paktem dla wzrostu gospodarczego, co wychodzi naprzeciw intencjom wyrażonym przez François'a Hollande'a.

Brak zastosowania szybkich i zdecydowanych środków zaradczych w odpowiedzi na kryzys finansowy, silnie oddziaływający na sytuację gospodarczą i polityczną państw Unii, sprzyja powrotom do idei ściślejszej integracji państw i utworzenia federacji europejskiej. Zrealizowanie idei federacji byłoby równoznaczne z wprowadzeniem europejskiego podatku, ustanowieniem europejskiego budżetu oraz europejskiego rządu federalnego<sup>27</sup>. Znaczący problematyki dowodzą, że zmiana taka nie byłaby zmianą szokową, jako że idea federacji nie kłóci się zasadniczo z koncepcją narodu i państwa, a obecny system polityczny Unii Europejskiej i tak już jest nasycony pierwiastkami federalistycznymi.

## Podsumowanie

Działania Unii Europejskiej – w tym przyjęcie traktatu fiskalnego – uzasadniane są potrzebą zagwarantowania stabilności gospodarczej w strefie euro, przez realizację

---

<sup>26</sup> Rada Europejska, *Herman van Rompuy ponownie wybrany na przewodniczącego*, Bruksela, 1 marca 2012 r. (OR. en) EUCO 37/12, PRESSE 86.

<sup>27</sup> *Manifesto for a Solidary and Democratic Euro-federation*, 9 May 2012, [www.eurofederation.eu/en](http://www.eurofederation.eu/en).

planów unii fiskalnej między państwami strefy euro, m.in. w oparciu o zobowiązanie do dyscypliny budżetowej oraz koordynację polityki gospodarczej. Traktat fiskalny zawiera kilka elementów zasługujących na szczególną uwagę, takich jak: zobowiązanie do transponowania zasady zrównoważonego budżetu do krajowych systemów prawnych w drodze przyjęcia wiążących i trwałych przepisów (w miarę możliwości rangi konstytucyjnej), wprowadzenia na poziomie krajowym automatycznego mechanizmu korygującego, oraz zobowiązanie do popierania wszelkich wniosków lub zaleceń przedstawianych przez Komisję gdy ta uzna, że państwo należące do strefy euro narusza kryterium wysokości deficytu, chyba że pozostałe państwa strefy euro wyrażą swój sprzeciw w głosowaniu większością kwalifikowaną. Do dalszych działań podejmowanych w celu zwiększenia koordynacji polityki gospodarczej pomiędzy państwami strefy euro mają należeć: wzmocniona współpraca w sprawach kluczowych dla właściwego funkcjonowania strefy euro, identyfikacja i wymiana najlepszych praktyk pomiędzy państwami strefy euro w odniesieniu do planów zasadniczych reform polityki gospodarczej oraz regularne spotkania państw strefy euro – po to, by wzmocnić system rządzenia w obszarze wspólnej waluty.

W przedmiotowej kwestii rozwiązań instytucjonalnych należy stwierdzić, że traktat fiskalny, będący traktatem międzyrządowym, przypisuje nowe role Komisji i Trybunałowi Sprawiedliwości, instytucjom *ex definitione* niezależnym od państw członkowskich, co sprawia, że kwestia ta jest przedmiotem kontrowersji. Nadto rola przypisana w traktacie rzeczonym instytucjom wykracza zdecydowanie poza przewidzianą traktatami unijnymi. Co więcej, rozwiązania, które znalazły się w traktacie, takie jak: zasada zrównoważonego budżetu, procedura nadmiernego deficytu oraz rozwiązania instytucjonalne, są już częściowo obecne – jeśli nie w prawie pierwotnym, to w legislacji pochodnej. *Novum* zaś stanowi tzw. hamulec zadłużenia zobowiązujący państwa – strony traktatu do transponowania zasady zrównoważonego budżetu do krajowych porządków prawnych.

#### **Abstract**

#### **The Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union – critical analysis**

Interdependence, characteristic for globalization processes, which is the most visible in the economic sphere, favors the spread of all kinds of phenomena, both positive and negative, including the financial crisis. In the time of financial crises, the European Union, an integrated economic entity, requires a common response from the Member States. The remedy to the problems of the countries of the monetary union, plunging into the financial crisis, is the recently adopted Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union also referred to as the fiscal Pact. The distinctive feature of the Treaty is its intergovernmental character, which makes that it will operate in parallel to the European Union Treaties, what raises a number of questions and critical judgments. Particular attention is paid to the European Union institutions, notably the Commission and the Court of Justice that have been assigned new roles in the Treaty, extending beyond those provided for in the European Union Treaties, what can be seen as an infringement of the principle of rule of law.



---

## RAPORTY

---



Peter Munkelt

**KAMPAGNEN STATT AUFKLÄRUNG: MEDIEN  
IN DEUTSCHLAND ZUR EURO-KRISE  
ANNOTIERTE DOKUMENTATION**

Die Krise des Euro, als Griechenland-Krise zugespitzt, ist seit Frühjahr 2010 Schwerpunktthema der Berichterstattung und Kommentierung. Dabei stehen und sehen sich die Medien vor einem Dilemma. Eine gründliche Aufklärung über die Hintergründe würde viel Platz in der Zeitung oder mehr Sendezeit beanspruchen,

weil man so viel erklären müsste, so viel Platz hat man nicht mal in einer Tageszeitung, geschweige denn im Fernsehen oder sonst wo [...] wenn ich mir vorstelle, ich müsste das als Fernsehjournalist alles in 1:30 erklären, das wäre völlig unmöglich, entsprechend sind auch viele Fernsehnachrichtensendungen zu dem Thema.<sup>1</sup>

Solche Selbstbeschränkung wünscht man sich sonst, nicht nur bei Kriminalfällen, vergeblich. Gibt es also bloß Platz- und Zeit-Probleme, oder stimmt der Spott: Selbst wenn die Zeitung komplett zur sogenannten Eurokrise vollgeschrieben würde, wäre am Ende kein Leser klüger. Denn die meisten Berichte und Kommentare erfassen bloß Phänomene an der Oberfläche, die wenigsten bohren tiefer; wegen journalistischer Gehetztheit, fehlender Kompetenz, ideologischer Orientierung – das zu ergründen, wäre eine eigene Untersuchung wert.

Wenn schon seriöse Medien Platz- oder Zeitprobleme als Entschuldigung für verkürzte Information vorbringen, dann kann erst recht nicht von der Boulevard-

---

<sup>1</sup> C. Hulverscheidt, *Wirtschaftsredakteur der Süddeutschen Zeitung*, NDR-Fernsehen, 22.6.2011, Wie Medien die Griechen zu Idioten machen.

presse erwartet werden, komplexen Themen gerecht zu werden. Die Massenpresse macht es sich aber noch einfacher. Sie deutet die Krise nach schlichtem Freund-Feind-Schema, dramatisiert, kaum noch steigerbar, und hält ihre Leserschaft, wie auch sonst permanent eingeübt, emotional in Spannung. Diese Technik vor allem der Bild-Zeitung<sup>2</sup> zeigt sich schon an einigen wenigen Schlagzeilen dieses Blatts:

Also doch! Griechen wollen unser Geld! (24.4.2010)

Streit um Milliarden-Hilfe. Warum zahlen wir den Griechen ihre Luxus-Renten? (27.4.2010)

25.000.000.000 Euro! Griechen wollen noch mehr Milliarden von uns! (29.4.2010)

Mit unserem Steuergeld. Warum retten wir diesen Griechen-Milliardär? (30.4.2010)

110 Milliarden Euro – Pleitegriechen kriegt den dicksten Scheck der Geschichte! (3.5.2010)

Ihr griecht nix von uns (21.6.2011)

Dreister Griechen-Wahlkampf (20.3.2012)

Focus, das Wochenmagazin mit explizit kurzen Texten, bringt auf dem Titelblatt die Schlagzeile: „Betrüger in der Euro-Familie/ Bringt uns Griechenland um unser Geld – und was ist mit Spanien, Portugal, Italien?“ (22.2.2010).

Detailfreudig werden Klischees bedient und Ressentiments geschürt: von den faulen, arbeitsscheuen Südländern, die über ihre Verhältnisse leben, korrupt sind, vorzeitig in Rente gehen und so fort. Vergleichende Statistiken kommen zu gegenteiligen Ergebnissen. Wenn griechische Medien mit gleicher Münze heimzahlen, empört sich die Bild-Zeitung: „Wir zahlen – und werden auch noch beschimpft!“ (21.6.2011). Vor allem aber wird Angst geschürt. Schlagzeilen der Bild-Zeitung:

Angst um unser Geld! Griechen so gut wie pleite. Auch Portugal stürzt in die Krise (28.4.2010)

Geht bald die ganze Welt pleite? (13.6.2011)

Reißen die Griechen ganz Europa in den Abgrund? (17.6.2011)

Focus titelt: „Die Griechenland-Euro-Krise/ Ist unser Geld verloren/ Milliarden für nichts“ (19.9.2011). Ausgerechnet zwei Journalisten der Bild-Zeitung wird für ihre Artikel-Serie „Geheimakte Griechenland“ (29.10. bis 3.11.2010) ein mit 10.000 Euro dotierter Journalistenpreis für „exzellenten Wirtschaftsjournalismus“ verliehen<sup>3</sup>. Ausgerechnet, denn die Bild-Zeitung habe

alle Vorgaben für schlechten Journalismus bestens erfüllt [...] Bild präsentiert, abgesehen von Details, altbekannte Sachverhalte, fälschlicherweise als neue Enthüllungen inszeniert. Informationen und Werturteile fließen untrennbar ineinander.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Die Rolle der Bild-Zeitung wird ausführlich dokumentiert und exzellent analysiert von Hans-Jürgen Arlt und Wolfgang Storz, *Drucksache „Bild“ – Eine Marke und ihre Mägde, Die „Bild“-Darstellung der Griechenland- und Eurokrise 2010*, „Eine Studie der Otto Brenner Stiftung“, Frankfurt a. Main 2011, im Netz unter bild-studie.de.

<sup>3</sup> *Gefährliche Zeiten*, Die Reden von Jurymitglied Roland Tichy (Wirtschaftswoche) und Preisträger Nikolaus Blome (Bild-Zeitung) bei der Verleihung des Herbert-Quandt-Medienpreises 2011, [mediummagazin.de/aktuelles/gefaehrliche-zeiten](http://mediummagazin.de/aktuelles/gefaehrliche-zeiten).

<sup>4</sup> Stellungnahme von Hans-Jürgen Arlt und Wolfgang Storz zur Preisverleihung, 16.6.2011, [spiegelrefechter.de](http://spiegelrefechter.de).

Die Boulevardpresse fällt mit ihrer durchweg kommentierenden Berichterstattung jedoch nicht aus dem Rahmen. Sie verstärkt und spitzt nur zu, was von der veröffentlichten Meinung auch sonst überwiegend verbreitet wird. Schließlich machte sich ja die Bundeskanzlerin selbst zur Wortführerin:

Es geht auch darum, dass man in Ländern wie Griechenland, Spanien, Portugal nicht früher in Rente gehen kann als in Deutschland, sondern dass alle sich auch ein wenig gleich anstrengen – das ist wichtig. Wir können nicht eine Währung haben, und der eine kriegt ganz viel Urlaub und der andere ganz wenig.<sup>5</sup>

Regierung und Massenpresse unisono – große Teile der Presse erfüllen offensichtlich Funktionen, für die der Bundesregierung eigentlich ihr Presse- und Informationsamt zur Verfügung steht. Wenn kritische Distanz fehlt, wird die Bezeichnung der Presse als Vierte Gewalt gegenüber Legislative, Exekutive und Judikative obsolet. Sogar völliges Versagen deutscher Medien bei der Deutung der Eurokrise wird attestiert:

Wenn man es vom Ergebnis her denkt, dann muss man sagen, die deutschen Medien haben da komplett versagt. Wenn keiner mehr weiß, was da ist, selbst regelmäßige Zeitungsleser keine Ahnung mehr haben, was in Griechenland eigentlich passiert, dann hat der Journalismus in diesem Punkt seine Aufgabe einfach nicht erfüllt.<sup>6</sup>

Die Auswirkungen solcher Kampagnen mit „Kränkungen und Verletzungen“, „Überheblichkeit, Pauschalurteilen und Verunglimpfungen“ bilanziert der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz: „Es schmerzt mich, erleben zu müssen, dass die jahrzehntelange gute Freundschaft zwischen Griechenland und Deutschland durch diese Krise allmählich vergiftet wird.“<sup>7</sup> „Wir haben geglaubt, dass die alten Ressentiments in Europa überwunden sind. Aber sie waren nur vom Wohlstand überlagert. Sie sind sofort wieder da, wenn Menschen Abstieg erleben.“<sup>8</sup>

Natürlich gibt es auch kritischen Journalismus, der differenziert die Ursachen der Euro-Krise analysiert, so durch eine Währungsunion ohne gemeinsame Finanzpolitik, Verstöße sowohl der Kommission als auch nationaler Regierungen gegen EU-Regeln, durch Ungleichgewicht der nationalen Volkswirtschaften.<sup>9</sup>

Handelsblatt, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung und einige wenige weitere Medien berichten über einschneidende Kürzungen für griechische Bürger, um Erfolge beim Abbau des Haushaltsdefizits zu erzielen.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Angela Merkel auf einer CDU-Veranstaltung in Meschede (Sauerland, NRW), zitiert nach faz.net („Frankfurter Allgemeine“), 18.5.2011.

<sup>6</sup> M. Pantelouris, *Journalist in Hamburg*, NDR-Fernsehen, 22.6.2011.

<sup>7</sup> M. Schulz, Rede vor dem griechischen Parlament, zitiert nach Financial Times Deutschland, 29.2.2012, S. 11.

<sup>8</sup> Idem, Interview mit der B.Z. (Berlin), 25.3.2012, S. 6–7.

<sup>9</sup> *Die Angstmacher der bürgerlichen Presse*, Zeit Online, 28.4.2010.

<sup>10</sup> *Klartext oder Ressentiment? „Bild“-Zeitung und „Handelsblatt“ bewerten Griechenlandkrise unterschiedlich*, Deutschlandradio Kultur, 3.5.2010.

Dieser erklärende und differenziert informierende Journalismus ist zu finden – von dem, der ihn sucht und der weiß, wo es ihn gibt. Aber: Er prägt nicht das Bild, er ist Nische. [...] Stattdessen bleiben die Krakeeler stärker, weil sie das bewusst nicht machen, was die sehr wenigen anderen auszeichnet: Differenzieren.<sup>11</sup>

Gründlicher Journalismus widerlegt Behauptungen und Unterstellungen der Kampagnen mit Fakten und Statistiken:

Behauptung „Schuldensünder“: Zahlungsunfähigkeit eines Landes wird durch hohe Zinsen spekulierender Akteure auf den Finanzmärkten vorangetrieben, nicht von volkswirtschaftlich bedingter und politisch bestimmter Staatsverschuldung.<sup>12</sup>

Behauptung „Zahlmeister Deutschland“: Deutschland profitiert erheblich von der Zinsentwicklung, trotz gestiegener Schulden ist die Zinslast spürbar gesunken.<sup>13</sup>

Behauptung „Faule Griechen/ Südeuropäer“: Urlaubstage in Griechenland 23, in Portugal und Spanien 22, in Deutschland 30<sup>14</sup>.

Arbeitszeit: in Deutschland nach den Zahlen der OECD nur etwa zwei Drittel der Zeit, die durchschnittlich in Griechenland im Jahr gearbeitet wird<sup>15</sup>.

Behauptung „Frührentner“: Berufsausstieg in Griechenland bei Männern mit 61,9 Jahren, bei Frauen mit 59,6 Jahren, in Deutschland Männer mit 61,8, Frauen mit 60,5 Jahren; Portugal: Männer mit 67, Frauen mit 63,6 Jahren<sup>16</sup>.

Behauptung „Luxusrenten“: Die durchschnittliche Rente ist in Griechenland halb so hoch wie in Deutschland.<sup>17</sup>

Im Übrigen muss sich dank vielfältigster Informationen über das Internet niemand mehr Blickwinkeln und Filtern von Presseerzeugnissen und Sendern ausliefern. Hier gibt es, durchweg unentgeltlich, gründliche Expertisen zu den eigentlichen Ursachen der Eurokrise, so vor allem durch Politikversagen. Politisch Verantwortliche deuteten, mit breiter Unterstützung in den Medien, die Ursache der Krise, nämlich Banken als Casinospieler, zur „Schuldenkrise“ und zur „Eurokrise“ um. Um Banken aus ihrem Sumpf zu ziehen, haben die EU-Staaten von 2008 bis 2010 über 1.600 Milliarden (= 1,6 Billionen) Euro eingesetzt („Rettungsschirm“), mehr als 13 Prozent des Bruttonettoprodukts der EU. Weitere, noch nicht zusammengezählte Finanzspritzen seit 2011 kommen hinzu.<sup>18</sup> Die von der deutschen Regierung forcierte Therapie des Spardiktats führt zu konjunkturellen und strukturellen

<sup>11</sup> W. Storz, der Freitag, 23.6.2011.

<sup>12</sup> J. Berger, *Die Eurokrise in Zahlen (I) – Wie Musterschüler zu Problemkindern wurden*, nachdenkseiten.de, 1.9.2011.

<sup>13</sup> Idem, *Eurokrise in Zahlen (II) – Krisengewinnler Neoliberalismus*, nachdenkseiten.de, 6.9.2011.

<sup>14</sup> *Deutsche sind fleißig – und haben den meisten Urlaub*, Spiegel Online, 27.7.2011.

<sup>15</sup> Serie „Europa im Fleißtest“, Financial Times Deutschland, 26.6.2011–3.7.2011.

<sup>16</sup> *Mythos vom faulen Südeuropäer*, Spiegel Online, 18.5.2011; *Merkels Märchen vom faulen Portugiesen*, Zeit Online, 17.6.2011; *Die Mär vom faulen Griechen*, der Freitag, 25.1.2012.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Zahlen von EU-Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia, Süddeutsche.de, 27.2.2012.

len Einbrüchen, Rezessionen werden die Schuldenkrise verschärfen.<sup>19</sup> Der Kotau der Politik vor Bankern, Ratingagenturen und sonstigen Finanzinstitutionen, mit Aushebelung der Parlamente samt Wählervoten, zieht demokratischen Strukturen in Europa die Fundamente weg und riskiert das europäische Einigungsprojekt. Auch für solche Warnungen gibt es Platz nur abseits der Massenpresse.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Empfehlenswert die Ausarbeitung von Klaus Busch, *Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund*, „Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse“, Berlin, Februar 2012, [library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08871.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08871.pdf).

<sup>20</sup> *In Europa erleben wir ein Versagen der Demokratie*, Nobelpreisträger Amartya Sen im Gespräch mit dem Handelsblatt, 12.4.2012, S. 18–19; *So entsteht eine parlamentsfreie Zone*, Interview mit EU-Parlamentspräsident Martin Schulz, Neue Osnabrücker Zeitung, 18.4.2012, S. 4.



Karolina Kotulewicz

**WYBRANE BADANIA UKRAIŃSKIE NA TEMAT KRYZYSU  
FINANSOWO-GOSPODARCZEGO W SKALI ŚWIATA,  
EUROPY I UKRAINY**

Raport jest sporządzony w oparciu o publikacje zamieszczone w czasopiśmie „Ekonomika Ukrainy” – wydawanego w Kijowie miesięcznika poświęconego tematyce polityczno-gospodarczej, ukazującego się od 1958 r. (do 1994 r. pod tytułem „Ekonomika Radzieckiej Ukrainy”). Właścicielami miesięcznika, po przeobrażeniach ustrojowych od 1994 r. są: Ministerstwo Gospodarki Ukrainy, Ministerstwo Finansów Ukrainy i Ukraińska Akademia Nauk. Redaktorem naczelnym jest doktor nauk ekonomicznych i członek Akademii Nauk Ukrainy Siergiej Iwanowicz Pi-rożkow, który od 2007 r. jest także ambasadorem Ukrainy w Republice Mołdawii. Miesięcznik ukazuje się w języku ukraińskim, ale na jego łamach publikowane są również artykuły w języku rosyjskim.

W latach 2009–2012 w czasopiśmie opublikowano cykl artykułów poświęconych problematyce kryzysu finansowo-gospodarczego na świecie, w Europie i na Ukrainie. Opracowania te naświetliły zarówno przyczyny, jak i skutki światowego kryzysu oraz starały się ocenić skuteczność podejmowanych działań.

Przyczyny obecnego kryzysu finansowego są wielorakie. Rozpoczął się on w 2007 r. wraz z pojawieniem się pierwszych oznak załamania na rynku nieruchomości w USA, następnie stopniowo w jego zasięgu znalazły się rynki finansowe Europy, głównie Unii Europejskiej, a w drugiej połowie roku 2008 stał się problemem globalnym<sup>1</sup>. Kryzys finansowy w Unii Europejskiej ujawnił poważny

---

<sup>1</sup> W. Czużykow, A. Bojar, *Antykryzysowe zarządzanie budżetowe w Unii Europejskiej*, „Ekonomika Ukrainy” 2012, nr 1, s. 69–78.

problem finansów publicznych, którego charakterystyczną cechą jest brak równowagi bilansu płatniczego w poszczególnych gospodarkach świata<sup>2</sup>. I tak pod koniec 2009 r. wszystkie kraje UE odnotowały deficyt budżetowy i wzrost zadłużenia w zakresie finansów publicznych. Suma długu państwowego w UE cechuje się dwucyfrowym wskaźnikiem procentowym, z wyjątkiem Estonii, która jako jedyne państwo europejskie, w finansach publicznych odnotowała najniższe zadłużenie (7,2% PKB)<sup>3</sup>.

Kryzys finansowo-gospodarczy ujawnił też szereg nieprawidłowości w zakresie metod finansowania różnych przedsięwzięć. Lata poprzedzające kryzys charakteryzowały się bowiem łatwym dostępem do tanich kredytów i wysokim tempem ich wzrostu<sup>4</sup>. Same korporacje, przykładowo, przestały gromadzić zapasy gotówki, a zaczęły emitować obligacje krótkoterminowe, zwykle z trzymiesięcznym terminem zwrotu. Wraz z pojawieniem się pierwszych oznak kryzysu we wrześniu 2008 r. taka forma kredytowania została zamrożona, a dla większości firm produkcyjnych pierwszą jego oznaką były problemy z przepływem środków pieniężnych<sup>5</sup>.

W przypadku Ukrainy przyczyną kryzysu gospodarczego, podobnie zresztą do krajów rozwiniętych, było wysokie tempo wzrostu udzielanych kredytów. Dla porównania, w 2004 r. wartość przyznanych w tym kraju kredytów w stosunku do PKB wynosiła 25,7%, a już w 2008 r. było to 77,3% PKB. W tym okresie wzrastały też kredyty dla osób fizycznych i kredyty walutowe. Ważnym czynnikiem kryzysowym był także fakt, że banki ukraińskie przeważnie udzielały kredytów długoterminowych, a same za granicą zaciągały kredyty krótkoterminowe. Ponadto Bank Narodowy Ukrainy w tym czasie odnotowywał wzrost poziomu inflacji, ale nie podjął stosownych kroków i realizował politykę stałego kursu walutowego. W warunkach zaciskania przez rynki zagraniczne pasa kredytowego, gospodarka Ukrainy doznała poważnego wstrząsu, a w objęciach kryzysu znalazła się cała sfera bankowa Ukrainy<sup>6</sup>.

Wśród wyżej wymienionych czynników krótkookresowych, zaobserwowanych pod koniec pierwszej dekady XXI w., które stały się głównymi przyczynami kryzysu finansowo-gospodarczego, można wymienić także i szereg czynników długookresowych. Jednym z nich jest obserwowane w ciągu ostatnich dwudziestu lat pogłębianie się nierówności w dochodach społeczeństwa oraz zmniejszenie udziału wynagrodzeń w ogólnej wielkości PKB<sup>7</sup>. Kolejnym czynnikiem jest kryzys ideologii tzw. rynkowego fundamentalizmu oraz idei liberalnej samoregulacji

<sup>2</sup> I. Gnybidenko, *Wpływ światowego kryzysu finansowego na sferę społeczną w Ukrainie*, „*Ekonomika Ukrainy*” 2009, nr 7, s. 64–74.

<sup>3</sup> W. Czużykow, A. Bojar, *op. cit.*

<sup>4</sup> I. Gnybidenko, *op. cit.*; W. Gajec, *Kształtowanie i rozwój kryzysu gospodarczego na Ukrainie w latach 2008–2009*, „*Ekonomika Ukrainy*” 2010, nr 4, s. 5–15.

<sup>5</sup> I. Gnybidenko, *op. cit.*

<sup>6</sup> W. Gajec, *op. cit.*

<sup>7</sup> I. Gnybidenko, *op. cit.*

rynkowej. Zachodzące współcześnie przemiany społeczno-gospodarcze i zaistnienie samego kryzysu, wymuszają przeprowadzenie gruntownego przeanalizowania, a następnie wypracowanie nowych mechanizmów i sposobów interwencji państwowego.

Skutki obecnego kryzysu finansowego będą różnorodne. W Unii Europejskiej i na Ukrainie mają one charakter społeczny i charakteryzują się obniżeniem aktywności biznesowej, wzrostem bezrobocia, spadkiem inwestycji, popytu na podstawowe artykuły konsumpcyjne, produkcji, zdolności płatniczej, wpływów budżetowych, wartości walut narodowych i wzrostem inflacji. Ponadto w poszczególnych gospodarkach świata i w Unii Europejskiej w kluczowych gałęziach przemysłu spadek produkcji był nagły<sup>8</sup>.

Wśród krajów WNP w wyniku światowego kryzysu finansowego najbardziej ucierpiała gospodarka Ukrainy. Kryzys w strefie euro przede wszystkim skutkował spadkiem wymiany handlowej z Ukrainą, w wyniku czego drastycznie obniżyła się wartość ukraińskiego eksportu i importu. Oprócz tego bardzo odczuwalny był spadek dochodów budżetowych państwa oraz rezerw walutowych, przy znacznym wzroście zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego. Odnotowany był też przyspieszony spadek produkcji, wielkości PKB oraz inwestycji. Doszło również do spadku dochodów realnych i obniżenia się poziomu życia obywateli. Gospodarka Ukrainy odnotowała silny wzrost inflacji. Szczególny silny wpływ na ukraińską walutę miał nagły spadek jej wartości w stosunku do dolara amerykańskiego i euro, który wywołał w społeczeństwie ukraińskim panikę i masowe wycofywanie wkładów bankowych. Z powodu spadku wartości waluty narodowej, w poważnych tarapatach znalazły się osoby spłacające kredyty walutowe, a sytuację dodatkowo komplikował brak stosownych działań rządu i banków<sup>9</sup>.

Należy także wspomnieć o sytuacji ukraińskiego budownictwa, które na przełomie roku 2008 i 2009 odnotowało najwyższe spadki. Budownictwo przez lata wzrostu gospodarczego w Ukrainie, czyli od 2000 r., było gałęzią stymulującą wzrost zatrudnienia i popytu na produkcję innych branż przemysłowych, szczególnie metalurgii. Oznaką trudności gospodarczych był w tych dwóch branżach spadek liczby miejsc pracy i obniżka miesięcznego wynagrodzenia z tytułu wysłania pracowników na bezpłatne urlopy przymusowe.

Świat podjął działania mające na celu zminimalizowanie skutków kryzysu finansowego. Wiele rządów w rozwiniętych państwach było zmuszonych przyjść z okresową pomocą finansową oraz wezwać banki do wykorzystania dodatkowej płynności, jaka została im udzielona, w celu przywrócenia zdolności kredytowania gospodarki.

W Unii Europejskiej podejmowane działania miały na celu nie tylko likwidację skutków kryzysu, ale i próbę ich wyprzedzenia. Większość krajów UE starała się polepszyć sytuację gospodarczą przez określone kroki fiskalne, które przyczyni-

<sup>8</sup> W. Czużykow, A. Bojar, *op. cit.*; I. Gnybidenko; W. Gajec, *op. cit.*

<sup>9</sup> *Ibidem*.

niły się do wzrostu deficytów budżetowych i zadłużenia zagranicznego. Podejmowane w ciągu ostatnich kilku lat przez UE działania mające na celu likwidację skutków kryzysu finansowo-gospodarczego, dzielą się na trzy grupy:

- kształtowanie nowej struktury rynku finansowego,
- stabilizacja i odbudowa gospodarki,
- konsolidacja globalna i solidarność regionalna likwidujące skutki kryzysu<sup>10</sup>.

Na Ukrainie wielu ekonomistów twierdziło, że kryzys można pokonać poprzez, w pierwszej kolejności, zwiększenie eksportu, stymulując tym samym rozwój towarów i usług eksportowych. Nie jest to bezzasadne, ponieważ z każdym rokiem pogłębiało się ujemne saldo wymiany towarowej Ukrainy z zagranicą. Podkreślano też, że wzrost eksportu Ukrainy stanie się źródłem stabilności jej waluty narodowej, której wartość spadła prawie dwukrotnie. Wyrażano także nadzieję, że wzrosną ceny ukraińskich towarów eksportowych<sup>11</sup>. Analitycy ukraińscy uważają, że powstałe w wyniku kryzysu problemy winne być rozwiązywane przez działania samego państwa. W celu stabilizacji sytuacji budżetowej i ubezpieczeń społecznych, państwo powinno dla wybranych kategorii społecznych maksymalnie obniżyć liczbę ulg, zracjonalizować wydatkowane środki na działalność administracyjną, wprowadzić zmiany w podatkach – podnieść podatek dla bogatych, na przedmioty luksusowe, nieruchomości itp. Takie działania, według ekspertów ukraińskich, powinny doprowadzić do ograniczenia nieracjonalnych wydatków budżetowych i osiągnąć poziom deficytu równy 3–3,5% PKB, co w rezultacie ma sprzyjać utrzymaniu stabilności gospodarczej<sup>12</sup>.

W wyniku kryzysu finansowo-gospodarczego w gospodarce ukraińskiej bardzo poważnie ucierpiał sektor bankowy. Wiele ukraińskich badaczy i ekonomistów podkreśla, że kraj ten powinien dołożyć wszelkich starań w celu uzyskania pożyczek od Banku Światowego i MFW, objętych gwarancją rządową, które mają być przeznaczone przede wszystkim na restrukturyzację systemu bankowego. Jedną z propozycji jest wprowadzenie kontroli przemieszczania się kapitału oraz dokonywanych w walucie narodowej wypłat kredytów zagranicznych. Jednak przeciwko takiemu rozwiązaniu są banki z kapitałem zagranicznym, ponieważ udzielone przez nich kredyty będą wywłaszczone.

Problemy w sektorze bankowym, który jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki monetarnej spowodowały, że Ukraina zaczęła się uważnie śledzić sytuację gospodarczą Unii Europejskiej, w tym strefy euro. Ukraińscy ekonomiści, przedstawiając schemat stabilizacji finansów w Unii Europejskiej, podjęli próbę wskazania doświadczeń UE, na których wzorować się mogłaby Ukraina. Według nich, rząd Ukrainy szczególną uwagę należy zwrócić na:

1) konsolidację podejścia monetarnego, fiskalnego, finansowo-kredytowego i strukturalnego. W tym celu należałoby przywrócić się priorytetom polityki budżetowo-struk-

<sup>10</sup> W. Czużykow, A. Bojar, *op. cit.*

<sup>11</sup> W. Gajec, *op. cit.*

<sup>12</sup> *Ibidem.*

turalnej, zmienić budżet ogólnopaństwowy i jednostek administracyjno-lokalnych, zwiększyć wydatki kapitałowe w gałęziach gospodarki narodowej cechujących się potencjałem, popierać działalność inwestycyjną, innowacyjność, konkurencyjność i zwiększać zatrudnienie. Zauważono, że takie zmiany nie powinny przyczyniać się do wystąpienia deficytu budżetowego;

2) Ukraina powinna wykorzystać przykład UE w zakresie średniookresowego planowania budżetowego, w ramach którego, obok szczegółowych budżetów rocznych, zatwierdzane są budżety na kolejne kilka lat. Jedną z zalet tego mechanizmu jest to, że w przypadku pojawienia się trudności ekonomicznych, istnieje możliwość zmiany planu wydatkowania budżetu nie tylko w skali jednego roku, ale kilku lat, w celu przesunięcia wydatków inwestycyjnych na terminy wcześniejsze;

3) jednym ze sposobów stabilizacji gospodarki w warunkach kryzysu mogłby być specjalny fundusz stabilizacji makroekonomicznej w strukturze finansów publicznych, który byłby zwiększany w okresie wzrostu gospodarczego, na przykład w formie specjalnego podatku nałożonego na dochodowy biznes;

4) Ukraina powinna w warunkach kryzysu aktywnie dołączać do mechanizmów bezpieczeństwa zbiorowego i solidarności międzypaństwowej. Postęp na drodze do integracji z UE znacząco rozszerzył istniejące w tym zakresie możliwości (na przykład, podpisanie długookresowej umowy stowarzyszeniowej z UE i otrzymanie przez Ukrainę statusu państwa kandydującego, przyczyni się do otrzymania dodatkowych pakietów pomocy w ramach instrumentu pomocy makroekonomicznej, oraz do zmiany stosunku elit politycznych UE na bardziej proukraiński).

Reasumując, należy podkreślić, że w poszczególnych krajach świata kryzys finansowy miał różne cechy i ujawnił zróżnicowane problemy. Najważniejszym jest jednak walka z długiem publicznym, zadłużeniem zagranicznym oraz ustabilizowanie systemu bankowego. Obecny kryzys finansowo-gospodarczy okazał się o wiele trudniejszy, ponieważ niewidzialna ręka wolnego rynku bez interwencji państw i ich współpracy, nie jest w stanie doprowadzić do względnej stabilizacji gospodarczej. Co więcej, dowiódł on także i tego, że współcześnie gospodarka jest coraz bardziej globalna, a problemy w jednej części świata są odczuwane w innych. Wymusza to na przywódcach państw rozwiniętych ścisłą współpracę, mającą na celu rozwiązywanie nawet drobnych oznak sytuacji kryzysowej.



Anna Diawoł

**WPŁYW KRYZYSU STREFY EURO NA KSZTAŁT  
WSPÓŁPRACY UNII EUROPEJSKIEJ Z KRAJAMI  
AFRYKI PÓŁNOCNEJ W LATACH 2010–2011**

Celem raportu jest przedstawienie głównych tendencji ocen wybranych ośrodków badawczych dotyczących znaczenia kryzysu strefy euro dla krajów Afryki Północnej. Raport odnosi się do 3 kwestii, pierwsza dotyczy znaczenia relacji eurośródziemnomorskich, w drugiej zaprezentowane zostały wybrane ośrodki badawcze zajmujące się współpracą eurośródziemnomorską, które wydały publikacje odnoszące się do problematyki kryzysu strefy euro, następnie zostały przedstawione wnioski, które można wskazać po ich przeanalizowaniu.

Unia Europejska od 1995 r. tworzy zaawansowane struktury współpracy z regionem śródziemnomorskim, przez dostępne instrumenty finansowe i pomocowe stara się wpływać na rozwój gospodarczy tych krajów, a pośrednio na stabilizację sytuacji politycznej. W 2004 r. Unia zainicjowała Europejską Politykę Sąsiedztwa, w ramach której zaoferowała sąsiadom możliwość pogłębionej integracji politycznej i gospodarczej, w zamian oczekując przeprowadzenia odpowiednich reform dostosowanych do wymogów współczesnego państwa prawa z największym naciskiem na rozwój demokracji. Polityka ta opiera się na zasadzie warunkowości, partnerzy mogą korzystać z określonych programów dopiero po wywiązaniu się z zobowiązań ujętych w planach działania. Ważne jest więc zróżnicowanie, Unia z każdym państwem oddzielnie negocjuje warunki współpracy, co nie wyklucza oparcia się na z góry ustalonych wartościach. EPS łączy współpracę na wszystkich poziomach ekonomicznym, gospodarczym i społecznym. Poprzez promowanie zasad demokracji, państwa prawa i wolnego handlu ma za zadanie

przyczynić się do bezpieczeństwa Europy. Rozwój współpracy ekonomicznej, włączanie krajów śródziemnomorskich w poszczególne programy Unii, udzielenie pomocy finansowej, wynika nie tylko z chęci pozyskania partnera ekonomicznego, ale ściśle jest połączony z Europejską Strategią Bezpieczeństwa, z uwagi na bliskość geograficzną krajów Afryki Północnej oraz zaszłości historyczne. Europa angażowanie się na rzecz rozwoju tych krajów uznała za konieczne.

Obecnie kraje Afryki Północnej są na etapie transformacji. Arabska Wiosna, rozpoczęta w grudniu 2010 r. w Tunezji, doprowadziła do upadku wieloletnich rządów przywódców Tunezji i Egiptu, w Libii wybuchła wojna domowa skutkująca zaangażowaniem militarnym NATO, protesty nie ominęły również Algierii i Maroka, jednak w tych krajach sytuacja potoczyła się inaczej. Prezydent Algierii wykorzystując wojsko i siły bezpieczeństwa, nie dopuścił do rozprzestrzeniania protestów na skalę kraju, natomiast Maroko rozpoczęło zmiany systemu konstytucyjnego.

Na przełomie roku 2011/2012 w Tunezji Egipcie i Maroku miały miejsce wybory, we wszystkich krajach wygrała opcja islamska. Zmieniona sytuacja polityczna wpływa na konieczność przededefiniowania polityki śródziemnomorskiej, wprowadzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych i instrumentów gospodarczych. Pytanie brzmi, czy Europa jest obecnie w stanie na te wyzwania odpowiedzieć. Zmiany w Afryce Północnej zbiegły się w czasie z kryzysem strefy euro w Europie, związanym z załamaniem gospodarki, szczególnie w krajach południowych. Unia Europejska zajęta problemami gospodarczymi i politycznymi próbami ich rozwiązania ma ograniczoną możliwość zaangażowania w krajach Afryki Północnej, które zeszły na dalszy plan. Konieczne jest więc stawianie pytań i szukanie odpowiedzi, jak dalece obecna sytuacja wpłynie na współpracę eurośródziemnomorską.

Warto zaznaczyć, że wpływ kryzysu należy rozpatrywać zarówno w kontekście dwustronnych relacji pomiędzy poszczególnymi krajami europejskimi i Afryki Północnej, jak i na płaszczyźnie regionalnych relacji prowadzonych w ramach ogólnoeuropejskich instrumentów współpracy, takich jak Europejska Polityka Sąsiedztwa czy Unia dla Śródziemnomorza. Raport nie dotyczy współpracy ekonomicznej poszczególnych krajów, gdyż wymagałoby to odrębnych i bardziej zaawansowanych studiów, wskazane zostaną jedynie zagrożenia na poziomie instytucjonalnym, dotyczące dalszych możliwości Unii Europejskiej jako organizacji, angażowania się w problemy krajów rozwijających się.

Poniżej zostały przeanalizowane badania ośrodków badawczych z krajów europejskich. Wybrane zostały ośrodki z krajów najbardziej zaangażowanych w południowy wymiar polityki sąsiedztwa z Francji, Hiszpanii, Włoch, Niemiec oraz ośrodek z Brukseli. Badania, które prowadzą w dużej mierze ogniskują się wokół problematyki polityki sąsiedztwa wobec krajów śródziemnomorskich. W trakcie niedawnych wystąpień obywateli w krajach Afryki Północnej, dostarczały wnikliwych analiz na temat ich przyczyn oraz prognoz na przyszłość.

W tym kontekście podjęły także próbę odpowiedzi na pytanie o przyszłość stosunków eurośródziemnomorskich, obecnie debata na ten temat nie może odbywać się bez uwzględniania wewnętrznych uwarunkowań współpracy. W odniesieniu do Unii Europejskiej dotyczą one problemów gospodarczych i finansowych. Najbardziej aktywny jest hiszpański instytut IEmed – European Institute of the Mediterranean, działający w ramach procesu barcelońskiego, dlatego też na bieżąco śledzi wydarzenia oraz bada ich skutki dla wzajemnych relacji. IEmed zachęca do analizy, zrozumienia i współpracy poprzez organizację seminariów, projektów badawczych, debat, konferencji. Publikuje roczne raporty, które zawierają szczegółowe informacje dotyczące prowadzonych projektów. Publikacje pokazują zaangażowanie Instytutu na rzecz wzajemnego zrozumienia, wymiany i współpracy między krajami w obszarze eurośródziemnomorskim, jednocześnie przyczyniając się do realizacji celów podstawowych Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz Unii dla Śródziemnomorza. Działa jako centrum badań i prognoz dla organów administracji publicznej, przedsiębiorstw, organizacji i stowarzyszeń, które prowadzą działalność w rejonie śródziemnomorskim<sup>1</sup>.

MEDEA Institute – European Institute for Research on Euro-Arab Cooperation, znajdujący się we Francji, od 1995 r. na swojej agendzie informował o wpływie na śródziemnomorskich partnerów najpierw przyjęcia euro w krajach Europy, a obecnie skutków kryzysu walutowego na wzajemną współpracę. Funkcjonowanie Instytutu koncentruje się na 3 rodzajach działań. Pierwszy dotyczy organizacji konferencji informujących opinię publiczną o stosunkach śródziemnomorskich i europejsko-arabskich, sympozjów i warsztatów, nieformalnych spotkań różnorodnych uczestników śródziemnomorskich i europejsko-arabskich stosunków (urzędnicy, dyplomaci, biznesmeni). Prowadzi działalność informacyjną wydając publikacje tematyczne. Trzeci rodzaj aktywności polega na usługach doradztwa proponowanych w różnych formach dla podmiotów działających w obszarze eurośródziemnomorskim<sup>2</sup>.

Kolejny ośrodek to CEPS – Center for European Policy Studies, z siedzibą w Brukseli. Działające od 1983 r. Centrum Studiów nad Polityką Europejską, jest jedną z najbardziej doświadczonych i uznanych instytucji typu think-tank, działającą w Unii Europejskiej. CEPS służy jako główne forum dyskusji na temat spraw UE, ale jego najbardziej wyróżniającą cechą jest potencjał badawczy, uzupełniony rozbudowaną siecią instytucji partnerskich na całym świecie. Finansowanie CEPS odbywa się m.in. poprzez roczną dotację z Komisji Europejskiej<sup>3</sup>.

Niemiecki instytut SWP – German Institute for International and Security Affairs, został założony w 1962 r. jako niezależny ośrodek. Jednym z obszarów badawczych, oprócz realizacji licznych projektów dotyczących polityki europej-

---

<sup>1</sup> IEmed – European Institute of the Mediterranean, [www.iemed.org](http://www.iemed.org) [website 2012].

<sup>2</sup> MEDEA – European Institute for Research on Euro-Arab Cooperation, [www.medeabe/en](http://www.medeabe/en) [website 2012].

<sup>3</sup> CEPS – Center for European Policy Studies, [www.ceps.be](http://www.ceps.be) [website 2012].

skiej, są arabskie elity oraz zmiany społeczne w krajach śródziemnomorskich. W ramach tego projektu Instytut próbuje odpowiedzieć m.in. na następujące pytanie: w jaki sposób, jeśli w ogóle, mogą podmioty zewnętrzne, takie jak Niemcy i UE, zapewnić konstruktywne wsparcie dla procesów transformacji w regionie?<sup>4</sup>

Włoski Instytut Stosunków międzynarodowych IAI – The Istituto Affari Internazionali, powstał w 1965 r. Biblioteka instytutu założona w 1965 r. zawiera ponad 25 tys. tomów i 270 aktualnych czasopism. Badania koncentrują się na następujących obszarach tematycznych: instytucje i polityka Unii Europejskiej, Unia Europejska i jej sąsiedztwo, bezpieczeństwo/obrona, międzynarodowa ekonomia polityczna, stosunki transatlantyckie, region Morza Śródziemnego, polityka zagraniczna Włoch<sup>5</sup>.

W publikacjach powyższych ośrodków pytanie o to, jak europejski kryzys finansowy i gospodarczy wpłynie na inne regiony świata, pozostaje bez konkretnej odpowiedzi. Można jednak wskazać główne tendencje ocen, które przedstawiają się następująco.

1. Kryzys gospodarczy początkowo miał niewielki wpływ na kraje Afryki Północnej, szczególnie w sferze finansowej. Głównym tego powodem była słaba integracja ich systemów finansowych z międzynarodowym rynkiem. Obecnie jednak jego skutki mają realny wpływ na gospodarkę krajów regionu – przez zmniejszenie eksportu, wpływów z turystyki, zmniejszenie zakresu bezpośrednich inwestycji gospodarczych oraz przekazów pieniężnych obywateli afrykańskich pracujących w Europie. Sytuacja taka rodzi dalsze ryzyko napięć społecznych, które będą przybierały na sile<sup>6</sup>.

W obecnej sytuacji wiele do stracenia ma nie tylko Europa, ale także inne regiony świata. Kryzys w strefie euro dostarczył kilku ważnych lekcji krajom rozwijającym się. Europę i Afrykę łączą zawile związki, zakorzenione w kolonialnej przeszłości. Kryzys jest zagrożeniem dla samej idei współpracy regionalnej, którą Unia od lat promuje w krajach śródziemnomorskich i jako przykład korzyści płynących z takiej współpracy przytaczała właśnie integrację gospodarczą i finansową w ramach Unii. Dzisiaj kraje Afryki obserwując załamanie gospodarcze w Europie, problemy na poziomie politycznym w implementowaniu projektów naprawczych, mogą odrzucić model rozwoju, który proponuje Unia<sup>7</sup>.

Włochy, Hiszpania, Francja, Niemcy i Wielka Brytania są głównymi importerami towarów pochodzących z południowych krajów śródziemnomorskich,

---

<sup>4</sup> SWP – German Institute for International and Security Affairs, [www.swp-berlin.org/en](http://www.swp-berlin.org/en) [website 2012].

<sup>5</sup> IAI – The Istituto Affari Internazionali, [www.iai.it/index\\_it.asp](http://www.iai.it/index_it.asp) [website 2012].

<sup>6</sup> A. Y. Al-Hamad, *Economic Crisis and Investments in the Arab Region*, „EuroMediterranean Yearbook 2010”, s. 41–43.

<sup>7</sup> G. Ayad, R. Ayad, S. Gadi, *Euro-Mediterranean Financial Cooperation: What Future?*, „Euromed Survey 2010”, s. 173–177.

w tym Egipcie, Libii, Tunezji, Algierii i Maroka. Dla Afryki Północnej – regionu, który opiera się głównie na handlu z Europą, monitorowanie sytuacji gospodarczej w Europie jest więc sprawą podstawową. Badania wskazują, że prawdopodobieństwo rozpadu strefy euro jest niewielkie, ale jeśli kryzys rozprzestrzeni się w większym stopniu na takie kraje, jak Włochy czy Hiszpania (których gospodarki są prawie dwukrotnie większe od Grecji, Irlandii i Portugalii), to planowany przez międzynarodowe instytucje finansowe wzrost gospodarczy może znacznie się zmniejszyć. Od początku wprowadzenia euro w Europie podkreślano znaczący wpływ waluty na handel zagraniczny z krajami śródziemnomorskimi. Jednak ogólny wpływ na jednego partnera nie jest łatwy do oszacowania. Zależy on od stopnia integracji konkretnej gospodarki z UE, przyjętych stawek walutowych oraz elastyczności poszczególnych krajów<sup>8</sup>. Kolejnym zagrożeniem związanym z kryzysem strefy euro dla Afryki Północnej jest masowy powrót pracowników z Europy. Bez tej grupy, bezrobocie w niemal wszystkich krajach regionu już i tak wynosi ponad 20%<sup>9</sup>.

Wskazuje się także, że spadek euro dla państw arabskich, których głównymi produktami eksportowymi są węglowodory, a rozliczają się one w dolarach, nie jest do końca negatywny: jeśli państwa arabskie sprzedają w dolarach, a kupują w euro. Słaba waluta euro jest więc w tym przypadku dobra dla gospodarek tych krajów i dla krajów europejskich, ponieważ pomaga zwiększyć eksport. Jednak biorąc pod uwagę całość współpracy, kwestie społeczne, gospodarcze i ekonomiczne, korzyści są niewielkie w porównaniu z zagrożeniami<sup>10</sup>.

2. Wskazuje się także na konieczność zreformowania podstawowych instrumentów finansowych polityki sąsiedztwa – ENPI oraz FEMIP tak, aby były dostosowane do obecnej sytuacji w Europie, potrzeb krajów śródziemnomorskich oraz utworzenie Śródziemnomorskiego Banku Rozwoju. Można dostrzec także obawy, że kryzys trwale zmniejszy zdolność Unii do mobilizacji środków finansowych na rzecz wsparcia przedsiębiorczości i innych programów rozwojowych w krajach Afryki Północnej. Z drugiej strony obecny kryzys wpływa na podkreślanie potrzeby większej współpracy wewnątrz Unii i ustalenia wspólnej strategii wobec Morza Śródziemnego. Przedłużające się problemy z pewnością wpłyną na zmniejszenie planowanych środków finansowych na współpracę eurośródziemnomorską. Kryzys będzie intensyfikować społeczne napięcia w Europie, a tym samym zmniejszy się zainteresowanie wspieraniem krajów rozwijających, mogą się także pojawić głosy, że Europa powinna rozwiązać własne problemy gospodarcze bez integracji w swoich strategiach gospodarczych planów rozwojowych wobec Afryki Północ-

---

<sup>8</sup> U. Dadush, B. Stancil, *The Euro Zone: No Turning Back*, „EuroMediterranean Yearbook 2011”, s. 67–69.

<sup>9</sup> Z. Tzannatos, *The Financial Crisis's Impact on Employment in the Mediterranean Region: The Story of Two Coasts*, „EuroMediterranean Yearbook 2010”, s. 35–37.

<sup>10</sup> [www.medeia.be/en](http://www.medeia.be/en).

nej. Na płaszczyźnie politycznej więc kryzys przyczynił się do dalszego osłabienia politycznego programu reform zawartych w procesie barcelońskim i Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Na froncie gospodarczym kryzys zagraża integracji handlowej w obszarze eurośródziemnomorskim i może spowolnić tempo reform gospodarczych wspieranych przez Unię Europejską w południowych krajach śródziemnomorskich<sup>11</sup>. Pytania stawiane są także w kontekście Unii dla Śródziemnomorza, instytucji która miała być częściowo niezależna od europejskich instrumentów finansowych. Jej celem jest implementacja dużych projektów eurośródziemnomorskich, takich jak rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz eurośródziemnomorski plan słoneczny. Część z tych inwestycji mogła być wspierana przez niezależne od ENPI środki finansowe, również pochodzące z sektora prywatnego. Dzisiaj dalszy los tych projektów stoi więc pod znakiem zapytania, ze względu na ich *stricte* ekonomiczny charakter<sup>12</sup>.

3. Analiza eurośródziemnomorskiej polityki wydaje się potrzebna bardziej niż kiedykolwiek, zwłaszcza na tle obecności innych aktorów geopolitycznych w regionie. Kolejną rozpatrywana kwestią jest więc rosnąca rola chińskiej gospodarki w krajach Afryki Północnej. Strategia azjatyckiego tygrysa, nakierowana jest jedynie na profity gospodarcze, bez stawiania politycznych warunków co do demokratyzacji, jak to robiła Europa. Chiny inwestują głównie w sektorze energetycznym, który jest strategiczny również dla Europy. Stają się bardziej atrakcyjne dla krajów afrykańskich od pogrążonej w kryzysie Europy<sup>13</sup>.

W krótkim okresie kryzys euro wpłyną na zdolności Europy do działania za granicą, jako zewnętrznej siły politycznej. W dłuższej perspektywie, od tego jak mocno kryzys euro zachwieje sytuacją gospodarczą w Europie, będzie zależeć przyszłość Unii Europejskiej jako podmiotu w stosunkach międzynarodowych. Dotychczas siła Europy zależała od jej gospodarki oraz działań na płaszczyźnie miękkiej dyplomacji. Tak więc jeśli bogactwo ekonomiczne Europy nie wzrasta i spada jej siła nabywcza, jeśli staje się mniej wpływowa jako blok handlowy, to z pewnością sytuacja ta również będzie skutkować utratą wiarygodności i zdolności do działania w krajach rozwijających. Pogrążona w kryzysie Europa nie będzie dla tych krajów wzorcem i nie będzie miała wpływu na wewnętrzne przemiany i kierunki polityki wybierane przez nowe rządy<sup>14</sup>.

Warto też wspomnieć, że w wyniku Arabskiej Wiosny Unia Europejska zapowiedziała zwiększenie środków na pomoc dla krajów Afryki Północnej, pod ko-

---

<sup>11</sup> G. Ayad, R. Ayad, S. Gadi, *op. cit.*, s. 175–178.

<sup>12</sup> A. Fiorante, *Foreign Currency Indebtedness: A Potential Systemic Risk in Emerging Europe*, „ECRI Commentaries. Financial Markets” 2011, 22 November.

<sup>13</sup> M. C. Paciello, *The Impact of the Economic Crisis on Euro-Mediterranean Relations*, „The International Spectator: Italian Journal of International Affairs” 2010, Vol. 45, No. 3.

<sup>14</sup> J. L. Reiffers, C. Tsaka, *The Effects of the International Crisis on Mediterranean Countries*, „EuroMediterranean Yearbook 2011”, s. 75–77.

niec 2011 r. uruchomiła w tym celu nowe programy. Ponadto w propozycji budżetu na lata 2014–2020 z 7 grudnia 2011 r., Komisja Europejska zapowiedziała przeznaczenie na wsparcie EPS o 40% więcej środków (18,2 mld euro) w porównaniu ze wsparciem finansowym w latach 2007–2013. Problemy związane z załamaniem gospodarczym południowych krajów europejskich odsunęły jednak na dalszy plan debatę na temat eurośródziemnomorskiej współpracy, choć wsparcie finansowe nadal jest deklarowane i to w znacznie wyższych kwotach niż w latach poprzednich, co oznacza, że bez względu na problemy wewnętrzne, pomoc najbliższym sąsiadom jest dla Unii jednym z podstawowych priorytetów. Działając na rzecz rozwoju gospodarczego krajów Afryki Północnej, Europa zmniejsza tym samym potencjalne ryzyko konfliktów, które w przypadku eskalacji, bardzo szybko znajdują swoje odzwierciedlenie w krajach europejskich.

### Bibliografia

Carmassi S., Micossi S., *The Role of Politicians in Inciting Financial Markets to Attack the Eurozone*, „EuropEos Commentaries. Financial Markets” 2010, 21 June.

Coutinho L., *Determinants of Growth and Inflation in Southern Mediterranean Countries*, „MEDPRO Technical Report” 2012, No. 10.

De Grauwe P., Yuemei Ji, *Mispricing of Sovereign Risk and Multiple Equilibria in the Eurozone*, „CEPS Working Documents. Economic Policy” 2012, 20 January.

Elson A., *The Current Financial Crisis and Reform of the Global Financial Architecture*, „The International Spectator” – *Italian Journal of International Affairs*” 2010, Vol. 45, No. 3.

European Commission, *EU Response to the Arab Spring*, [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918) [16 December 2011].

Gross D., *The Decline and Fall of the Euro?*, „CEPS Commentaries. Economic Policy” 2012, 12 January.

Lippert B., *The EU and Its Neighbours A Second Chance to Marry*, „SWP Comments” 2012.

Overbeek H., *Sovereign Debt Crisis in Euroland: Root Causes and Implications for European Integration*, „The International Spectator. Special Issue Regionalism in a Changing World: Perspectives from Africa, Asia, Europe and Latin America – *Italian Journal of International Affairs*” 2012, Vol. 47, No. 1.

Schwarzer D., *Eurozone Crisis: Danger of Blockade by Net Contributors*, [w:] *Expect Unexpected – The Situation to Keep on Eye*, red. V. Perthes, B. Lippert, Berlin 2012.



Anna Piziak-Rapacz

**OCENA DZIAŁALNOŚCI UE W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA  
POLITYKI ENERGETYCZNEJ W DOBIE ŚWIATOWEGO  
KRYZYSU FINANSOWEGO I ZADŁUŻENIA STREFY EURO  
(2007–2011)**

Celem niniejszego raportu jest ocena wpływu światowego kryzysu finansowego oraz zadłużenia strefy euro na politykę bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, wskazanie, czy owe wydarzenia ograniczały czy były efektem stymulującym rozwój strategii klimatyczno-energetycznej. Unijne wytyczne z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego to zrównoważony rozwój, gospodarka niskoemisyjna, liberalizacja rynku energetycznego itp.

W 2006 r. UE opublikowała tzw. *Zieloną księgę – Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, na podstawie której opracowany został *Pakiet energetyczno-klimatyczny*<sup>1</sup>, zatwierdzony w 2008 r. W 2010 r. cele pakietu zostały wpisane do strategii *Europa 2020*. Dokumenty te potwierdzają intensywne działania Unii na rzecz polityki energetyczno-klimatycznej. Najwięcej dylematów rodzi kwestia redukcji emisji CO<sub>2</sub>, która ma być jednolita dla wszystkich członków. Rodzi się obawa o zbyt wysokie koszty inwestycji, a w konsekwencji i ceny oferowanych produktów. Unijnym instrumentem na rzecz walki ze zmianami klimatu jest tzw. system handlu uprawnieniami do emisji ETS. Podmiotom przyznawane są uprawnienia do emisji dwutlenku węgla. Generowane nadwyżki mogą być odsprzedane. W przypadku, gdy przedsiębiorstwo nie zmieści się w wyznaczonych limitach, jest zmuszone do inwestycji w poprawę efektywności energetycznej.

---

<sup>1</sup> The Commission's Energy Infrastructure Package, MEMO/11/710, Brussels.

W niniejszym raporcie poddane zostają analizie dokumenty Komisji Europejskiej z ostatnich kilku lat. Wyznaczają nie tylko ściśle ramy strategii, ale i podstawy dla dalszych działań. Analiza koncernu energetycznego BP czy Międzynarodowej Agencji Energetycznej dostarcza dodatkowych informacji, pozwalając tym samym dogłębniej zbadać problem, stanowi swoistego rodzaju uzupełnienie.

Raport koncernu BP wskazuje, że pomimo kryzysu, konsumpcja energii w 2011 r. w skali światowej rośnie. W porównaniu z rokiem bazowym 1973, wzrosła ona o 5,6% na świecie, a w Chinach o 20,3%. W rozłożeniu na surowce popyt plasuje się następująco: ropa 3,1%, gaz 7,4%, węgiel 29,6% – najwyższy wzrost od 1970 r.<sup>2</sup> Według analizy Międzynarodowej Agencji Energetycznej, głównymi surowcami w dobie kryzysu będą przede wszystkim gaz ziemny, węgiel i energia jądrowa. Konsumpcja energii z odnawialnych źródeł również nie będzie mała. Pomimo problemów w strefie euro, światowa konsumpcja do roku 2035 wzrośnie o około jedną trzecią<sup>3</sup>.

Unia już w 2008 r. w obliczu kryzysu finansowego sponsorowała wiele inwestycji: ok. 60 z budżetu Unii, o łącznej kwocie ok. 4 mld euro do roku 2010. Z przeznaczonej puli nie wykorzystano jedynie 3,7% środków<sup>4</sup>. W 2010 r. w regionie eurośródziemnomorskim Unia zaproponowała 5 projektów w zakresie energetyki: EAMHM II (Euro-Arab Mashreq Gas Market – 5 mln euro od 2010 do 2013); Electricity Market Integration (w latach 2007–2010 na kwotę 4,9 mln euro); MED-EMIP (Energy Cooperation – 4,1 mln), MED-ENEC II (Energy Efficiency in Construction – 2009–2013 w wysokości 5 mln euro), oraz MED (Energy Regulators – 500 tys. euro, 2010–2013)<sup>5</sup>.

Główne działania Unii Europejskiej na rzecz powstrzymania i walki z kryzysem zostały zawarte w nowej strategii<sup>6</sup> (*Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*). Wyznaczono 7 inicjatyw przewodnich. W dziedzinie energetyki to: trwały rozwój gospodarczy, kształtowany w ramach dwóch projektów (*Europa efektywnie korzystająca z zasobów* oraz *Polityka przemysłowa w erze globalizacji*). Strategia *Europa 2020* zastąpiła tym samym strategię lizbońską, która funkcjonowała od 2000 r.

Wytyczne stanowią podstawę do opracowania przez rządy poszczególnych państw członkowskich krajowych programów reform. W sektorze energii określono potrzebę bardziej efektywnego wykorzystania zasobów i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. W porównaniu z poziomami z 1990 r. chodzi o zwiększenie

<sup>2</sup> *Statistical Review of World Energy June 2011*, [www.bp.com](http://www.bp.com) [15.04.2012], s. 2–5.

<sup>3</sup> *World Energy Outlook 2011*, *World Energy Outlook 2011*, IEA, [www.iea.org](http://www.iea.org) [15.04.2012], s. 4–6.

<sup>4</sup> *Unijne projekty energetyczne finansowane w ramach europejskiego planu naprawy gospodarczej*, [www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy\\_project\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy_project_pl.pdf) [04.04.2012], s. 1–2.

<sup>5</sup> *Our Neighbours, Panorama of Regional Program and Project in the Mediterranean Countries*, [www.enpi-info.eu/EUAID07A-0817-Our-Neighbours-LR.EN.pdf](http://www.enpi-info.eu/EUAID07A-0817-Our-Neighbours-LR.EN.pdf) [04.04.2012], s. 25–51.

<sup>6</sup> *Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*, [www.ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://www.ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf) [04.04.2012].

udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii o 20%, oraz ogólną poprawę efektywności energetycznej, również o 20%. W ramach tej strategii opublikowano *Mapę drogową dojścia do gospodarki niskoemisyjnej do 2050 roku*<sup>7</sup>. Długofalowe założenie polityki Unii, to redukcja emisji gazów o 95% do 2050 r. Wyznaczono poszczególne jej etapy: 25% do 2020 r., 40% do 2030 oraz 60% do 2040 r., liczonych względem roku bazowego 1990.

29 czerwca 2011 r. Komisja Europejska wydała komunikat „Budżet z perspektywy Europy 2020”, w sprawie wieloletnich ram finansowych w latach 2014–2020, w którym zaproponowano stworzenie instrumentu o nazwie „Łącząc Europę”. Za główny cel wskazano wspieranie rozwoju infrastruktury energetycznej, transportowej i cyfrowej w ramach jednego funduszu. Możliwości finansowe określono na poziomie 40 mld euro, z czego wyodrębniono kwotę 9,1 mld euro na energetykę<sup>8</sup>.

19 października 2011 r. Komisja Europejska przygotowała z kolei pakiet na rzecz infrastruktury energetycznej. Podkreślono w nim, że Unia potrzebuje w ciągu 10 najbliższych lat ok. 200 mld euro na budowę gazociągów i sieci elektroenergetycznych, w tym 140 mld euro na systemy przesyłowe, magazynowanie i inteligentne sieci energetyczne, 70 mld euro na gazociągi, terminale LNG oraz na interkonektory oraz na infrastrukturę transportową dla CO<sub>2</sub> ok. 2,5 mld euro<sup>9</sup>. Komisja przedstawiła również plan wsparcia, w którym wymieniono kwotę 50 mld euro na poprawę efektywności energetycznej, transportowej i cyfrowej sieci. Instrument „Łącząc Europę” ma za zadanie finansować projekty podmiotów, które chcą inwestować w połączenia międzysystemowe. Wskazano, że na sieci transportowe zostanie przeznaczona kwota 31,7 mld euro (10 mld euro w ramach Funduszu Spójności). W sektorze energetycznym zainwestowana kwota ma wynosić 9,1 mld euro. Telekomunikacja i ICT to, dla porównania, kwota 9,2 mld euro.

W efekcie w budżecie Unii na rok 2012 w ramach programu „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, wydzielono kwotę 22,1 mld euro, a w ramach „Polityki przemysłowej w erze globalizacji” 1,8 mld euro. Na projekty transeuropejskiej sieci transportowej i energetycznej kwotę 1,4 mld euro, a na walkę ze zmianami klimatycznymi 0,4 mld euro. W porównaniu z rokiem 2011 widoczny jest znaczny wzrost środków dla sektora energetycznego<sup>10</sup>.

14 lutego 2012 r. omówiony został projekt rozporządzenia w sprawie wyboru dofinansowania projektów energetycznych. W pierwszej fazie inwestycje oceniane mają być przez tzw. grupy regionalne złożone z przedstawicieli krajów UE

<sup>7</sup> *Roadmap for Moving to a Competitive Low-carbon Economy in 2050*, [www.ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_en.htm) [04.04.2012].

<sup>8</sup> *Proposal for a Regulation on Guidelines for Trans-European Energy Infrastructure*, KOM//2011/658, Brussels, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0658:FIN:EN:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0658:FIN:EN:PDF) [14.04.2012].

<sup>9</sup> *The Commission's Energy Infrastructure Package*, KE, 2011.

<sup>10</sup> Budżet UE, KE, 2012, [www.ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget\\_folder/budget\\_2012\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/budget_2012_pl.pdf) [08.04.2010], s. 2 i 4.

regulatorów i operatorów, a następnie zatwierdzane przez kraje członkowskie. Projekty integrujące rynek energii mają być dofinansowane w przyszłym budżecie UE z nowego funduszu infrastrukturalnego, Connecting Europe Facility<sup>11</sup>. Podkreślono, że unijne granty mają być uzupełniane środkami prywatnymi np. z funduszy inwestycyjnych. Na liście ośmiu projektów energetycznych proponowanych przez KE znajduje się pięć, z których może skorzystać Polska. Są to m.in. projekt korytarza gazowego Północ–Południe (interkonektory gazowe łączące region Bałtyku, Adriatyku, Morza Czarnego, Morza Egejskiego), modernizacja sieci elektroenergetycznej między krajami Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, czy projekt budowy tzw. południowego korytarza dostaw gazu z regionu Morza Kaspijskiego.

Budżet Unii na rok 2012/2013 przewiduje wzrost inwestycji w tym sektorze o 8,1 mld euro. Priorytetem będzie walka z ociepleniem klimatu. Unia stoi na stanowisku, że zwłaszcza w obliczu kryzysu strefy euro (będącej implikacją kryzysu finansowego z 2008 r.) bardzo ważnym aspektem jest współpraca członków, instytucji i organów (Komisja Europejska, Rada UE, Rada Europejska, Parlament Europejski, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny) na rzecz opracowywania, monitorowania (Komitet Regionów) czy finansowania (Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Fundusz Inwestycyjny) strategii na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państw.

Przestawione dokumenty wskazują, że UE przez postawione priorytety, tj. redukcja emisji o 25% do 2020 r. czy 60% do 2040 r. liczonych względem roku bazowego 1990, zamierza ściśle realizować politykę na rzecz niskoemisyjnej gospodarki. Pod koniec 2012 r. ma zostać uchwalona dyrektywa o efektywności energetycznej. W myśl dyrektywny podmioty będą zmuszone do podejmowania decyzji przez pryzmat ochrony środowiska naturalnego.

Rozwiązania te spotykają się ze sprzeciwem poszczególnych państw członkowskich. Po raz pierwszy w budżecie Unii pojawia się stwierdzenie, że środki powinny zostać przeznaczone na wzrost efektywności energetycznej. Pozwala to stwierdzić, że w dobie kryzysu strefy euro, UE nie zamierza rezygnować ze swoich planów. Działania te są kontynuacją wytycznych unijnych już z 2006 r. Wyznaczone progi będą musiały ulec zmianie. Nie jest bowiem możliwe, by wszystkie państwa członkowskie Unii mogły w tak krótkim okresie dokonać tylu zmian w swojej polityce i strategii, np. Polska (zgłaszała weto w sprawie *Mapy drogowej*). Inwestycje w odnawialne źródła energii są dobrą formą popytu na energię, jednak restrukturyzacja przemysłu i dostosowanie form legislacyjnych wymaga czasu. Nie jest możliwe również całkowite zastąpienie surowców nieodnawialnych odnawialnymi. Finansowanie tych zmian z budżetu Unii jest niewystarczające. Elity polityczne mogą kreować pewne zmiany, jednak aby przedsiębiorstwa mogły spełnić narzucane im wymogi, istotna jest stopniowa zmiana strategii zarządzania na każdym z etapów, tj. produkcji, dystrybucji i konsumpcji, nie tylko na poziomie

---

<sup>11</sup> *Connecting Europe Facility: Commission Adopts Plan for 50 Billion Euro Boost for European Networks*, KE, 2011.

całego kraju, ale i w poszczególnych sektorach energetycznych. Działania Unii są efektem stymulującym te zmiany, jednak w większym stopniu powinny brać pod uwagę różnorodność możliwości i potrzeb państw członkowskich.



Paulina Habas

## **RAPORT Z BADAŃ NA TEMAT TRUDNOŚCI STOWARZYSZENIA UKRAINY Z UE W DOBIE KRYZYSU STREFY EURO**

Ewoluuujący i przekształcający się dynamicznie kryzys zadłużeniowy strefy euro u progu drugiej dekady XXI w., nie daje o sobie zapomnieć. Wzbudza szereg kontrowersji ekonomicznych, politycznych, społecznych i międzynarodowych. Unia Europejska nie ma ani czasu, ani zasobów na rozrachunki i podchodzi bardzo ostrożnie do licznych pytań z zewnątrz, co stanowi ogromne wyzwanie zarówno dla samej Unii, Europy, jak i całego świata. Wynika to z faktu, że UE znalazła się w stanie zagrożenia, nie mając sprecyzowanych poglądów wobec siły mechanizmu globalizacji.

Założeniem niniejszego raportu jest przedstawienie trudności stowarzyszenia Ukrainy z UE w kryzysie strefy euro. Państwo to również stanęło przed bezprecedensowym kryzysem gospodarczym i finansowym, który w latach 2010–2011 został spotęgowany bardzo niestabilną sytuacją polityczną. Powstałe pod koniec 2011 r. okoliczności kryzysowe wywołują szereg nowych wyzwań i zagrożeń, które decydują o istotnym znaczeniu Ukrainy w strukturach stowarzyszeniowych UE. Mimo, że kryzys UE jest daleki od zakończenia, z pewnością decyduje o interesującym, choć niezwykle złożonym problemie badawczym mającym charakter interdyscyplinarny. Konieczne jest więc stawianie pytań i szukanie odpowiedzi, jak dalece obecna sytuacja wpłynie na współpracę Ukrainy z UE i z jakimi trudnościami będzie musiało borykać się stowarzyszenie Ukrainy z UE w dobie obecnego kryzysu strefy euro.

W badaniu tego problemu spore znaczenie odegrały liczne placówki naukowo-badawcze, publikacje i materiały analityczne ośrodków i instytutów badań, w szczególności ośrodków badawczych, zarówno państwowych, jak i działających jako organizacje pozarządowe, m.in. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW), Centrum Stosunków Międzynarodowych, Instytut Geopolityki czy Instytut Studiów Strategicznych. Szczególną rolę odgrywa Instytut Gospodarski Światowej i Stosunków Międzynarodowych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy (*Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України* – najwyższa państwowa organizacja badawcza na Ukrainie), oraz Ukraińskie Centrum Badań Ekonomicznych i Politycznych im. Ołeksandra Razumkowa (*Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова*). Wśród materiałów źródłowych ważną pozycję zajmują: *Otwarta Europa* Fundacji Batorego; HVG-ORAC Publishing House Ltd., Węgry; oraz sprawozdania Ukrainy, Komisji Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Duży wkład w rozwój tej problematyki wnoszą tacy naukowcy z Polski, jak: G. Gromadzki G. oraz P. Tokarski. Wśród naukowców ukraińskich wymienia się I. Lubaszenkę oraz O. Chornoplechę. W swoich pracach omawiają oni sprawę stworzenia wizerunku państwa w odniesieniu do problemów związanych ze stowarzyszeniem Ukrainy z UE, uwzględniając różne aspekty i punkty widzenia.

Dzięki wyżej wymienionym placówkom naukowo-badawczym, publikacjom i materiałom źródłowym ośrodków i instytutów badań, są badane i aktualizowane nadzwyczaj ważne sprawy pozycji międzynarodowej Ukrainy w odniesieniu do stowarzyszenia z UE, nakreślane problemy tworzenia międzynarodowego wizerunku ekonomicznego, przeprowadzane są analizy polityczne i tworzone prognozy strategiczne w kontekście szeroko ujętych badań na temat następstw kryzysu strefy euro dla świata i Europy. Sprawę tę szeroko omawiano także podczas tzw. okrągłych stołów. W Internecie pojawiają się prace na podstawowe tematy, brakuje jednak opracowań publicystycznych i naukowych, które dotyczyłyby sprawy utworzenia nowego wizerunku gospodarczego Ukrainy i opisywałyby szczegółowo problem kryzysu strefy euro w kontekście kryzysu UE.

Oceniając obecnie panującą sytuację na arenie międzynarodowej, można zauważyć, że Unia Europejska, Ukraina i wspólnota międzynarodowa, są zaniepokojone możliwymi skutkami zachodzących na Ukrainie. Mający wiele źródeł kryzys strefy euro w latach 2010–2012 zdominował debatę ekonomiczną i polityczną w UE. Wywołuje ona silne turbulencje międzynarodowe oraz nowe wyzwania dla funkcjonowania całej UE. Pod znakiem zapytania stawia istnienie strefy euro, ale także formę i przyszłość integracji europejskiej<sup>1</sup>.

Tymczasowo sytuację polityczną i ekonomiczną na Ukrainie poprawiły wybory prezydenckie, które odbyły się w lutym 2010 r. W czerwcu tego samego roku

<sup>1</sup> P. Tokarski, *Kryzys w strefie euro: rozwój, dylematy, perspektywy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2012, nr 3 (61) lipiec–wrzesień, s. 5.

austriackie Ministerstwo Finansów oraz Wiedeński Instytut Międzynarodowych Studiów Ekonomicznych, zorganizowały międzynarodowe seminarium ekspertów zajmujących się tymi zagadnieniami. W raporcie zanotowano, że kolejne miesiące i lata będą ważnym okresem dla wspólnych relacji Ukrainy i UE. Zapewne pojawi się mnóstwo nowych problemów, a wśród nich kluczową rolę będą odgrywać zachodzące zmiany na Ukrainie. Również sytuacja wewnątrz grupy rządzącej stanowi duże znaczenie, chociażby pozycja R. Achmetowa i stosunki między władzą a opozycją – które mogą być słabe i podzielone lub zjednoczone i silne. UE oczekuje zmian dotyczących wsparcia, stabilizacji i modernizacji Ukrainy, w której demokracja odgrywa drugorzędną rolę, lub demokratyzacji, która poprowadzi Ukrainę do modernizacji – zdecyduje to o charakterze przyszłości stosunków w dążeniu do stowarzyszenia między UE a Ukrainą. W raporcie wymieniono dwa główne cele dla Ukrainy i UE: krótkoterminowy – zachowanie wyborczej demokracji, oraz długofalowy – budowa skonsolidowanej demokracji<sup>2</sup>.

Obecnie UE jest zmuszona działać bardziej ostrożnie. Niektórzy eksperci europejscy stwierdzają nawet, że po przyjęciu Chorwacji drzwi UE zamknęły się na długi czas. Spekuluje także, że aby rozwiązać swoje problemy wewnętrzne, Unia będzie potrzebować co najmniej 10 lat. Biorąc pod uwagę wszystkie te czynniki, integracja z UE jest dla Ukrainy zbyt skomplikowana. Ukraina powinna więc na razie zrobić wszystko, co możliwe, aby udowodnić UE, że jest godnym partnerem. Podpisanie umowy stowarzyszeniowej nie doszło do skutku ze względu na działania władz ukraińskich, które świadczyły o nieprzestrzeganiu zasad demokracji. W 2011 r. organizacja Freedom House odnotowała pogorszenie się sytuacji w Ukrainie w zakresie przestrzegania praw politycznych, swobód cywilnych oraz wolności mediów. W ostatnim czasie najpoważniejszym przypadkiem nieposzanowania wartości demokratycznych jest wykorzystanie sądów do walki z polityczną opozycją. Dla państw UE wewnętrzne sprawy Ukrainy są najpoważniejszym argumentem za niepodpisaniem z Ukrainą umowy stowarzyszeniowej<sup>3</sup>.

Niezdolność do przeprowadzania reform gospodarczych, w tym głównie naprawy finansów publicznych, czego oczekuje UE oraz MFW kredytujący Ukrainę, są również nie bez znaczenia. Doskonałym tego świadectwem jest obecne dążenie ukraińskiego rządu do renegocjacji ustalonych 2009 r. warunków zakupu rosyjskiego gazu, głównie obniżki cen, co pozwoliłoby zmniejszyć deficyt budżetowy, a tym samym spełnić warunki otrzymania kolejnej transzy kredytu MFW bez reformowania rynku energetycznego i podniesienia cen gazu dla gospodarstw domowych. Cel ten może być osiągnięty kosztem przystąpienia Ukrainy do powołanej w 2010 r. unii celnej między Rosją, Kazachstanem i Białorusią, a także kosztem

---

<sup>2</sup> Sprawozdania krajowe w sprawie Ukrainy (2011), COM (2011) 303, s. 9; *Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2010 r.*, Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, 25 maja 2011, SEC (2011) 646, Bruksela.

<sup>3</sup> I. Lyubashenko, *Perspektywy stowarzyszenia Ukrainy z Unią Europejską*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 111 (860), s. 1.

ustępstw wobec Rosji, która jest zainteresowana przejęciem kontroli nad ukraińskim systemem gazociągów<sup>4</sup>.

W porównaniu z poprzednimi kandydatami, którzy chcieli wstąpić do UE, stosunki Ukrainy z UE nie są tak dobrze rokujące, ale istnieje perspektywa rozszerzenia współpracy gospodarczej Ukrainy z UE. Pojawił się pewien postęp w europejskich procesach integracyjnych tego państwa. Na tym etapie los Ukrainy w znacznej mierze zależy od dalszych negocjacji. Rzeczywistych gospodarczych osiągnięć na Ukrainie jest jak na razie zbyt mało, dlatego negocjantom należy poświęcić maksimum uwagi, aby UE zaproponowała Ukrainie przejście do następnego etapu pogłębienia współpracy gospodarczej. W tym celu Ukraina musi zmienić politykę gospodarczą, a jeśli chodzi o strategiczne interesy międzynarodowe, powinna odnowić utracone stosunki z UE jako kluczowym partnerem i w ten sposób przywrócić sobie autorytet międzynarodowy<sup>5</sup>.

W czasie kryzysu także Rosja oferuje Ukrainie w ramach integracji eura-azjatyckiej bliższą współpracę. Ukraina przechodzi bowiem kluczowy moment określania kierunku polityki zagranicznej w kolejnych dekadach. Rząd ukraiński z jednej strony może w ramach euroazjatyckich struktur podążyć w stronę bliższej współpracy, z drugiej jednak wybrać wizję wymagających reform, zgodnie ze standardami UE. Relacje Kijowa z Brukselą i Moskwą w 2011 r. pokazują dobitnie, jak odmienne jest traktowanie Ukrainy przez Rosję i UE. Rosja za wszelką cenę chce utrzymać Ukrainę w swojej strefie wpływów, natomiast UE stawia sprawę odmienne: jeśli Ukraina będzie gotowa, może się z UE częściowo integrować<sup>6</sup>.

Ukraina potrzebuje pomocy UE, niestety, obecnie uwaga ukraińskiego rządu jest skupiona głównie na problemach politycznych, a nie gospodarczych. Sukces Ukrainy w odbiorze jej obywateli oraz za granicą zależy od tego, jak Ukraina będzie się zachowywać jako ekonomiczny gracz, zarówno w czasie obecnego kryzysu strefy euro, jak i w kolejnych etapach integracyjnych. Zmiana wizerunku Ukrainy może stać się podstawą społeczno-gospodarczego wzrostu znaczenia państwa, a także jednym ze sposobów przezwyciężenia kryzysu w gospodarczym i politycznym życiu państwa. I właśnie w tym aspekcie sprawa nowego wizerunku Ukrainy wychodzi na pierwszy plan. Europa chciałaby widzieć Ukrainę jako stabilnego partnera, jako państwo demokratyczne, które nie stwarza problemów innym, a co więcej, wzbogaca europejską wymianę gospodarczą, kulturalną, naukową i informacyjną.

---

<sup>4</sup> A. M. Dynier, *Rosyjska propozycja integracji gospodarczej obszaru WNP a europejskie perspektywy Białorusi*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 107 (856), s. 1.

<sup>5</sup> O. Chornopiecha, *Problem formowania się ekonomicznego imidżu Ukrainy w kontekście Eurointegracji*, „Bunick” nr 2 (67), УДК 339.924 (Badania Instytutu Gospodarki Światowej i Stosunków Międzynarodowych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, Badania na rzecz ekonomii międzynarodowej), Kijów 2011, s. 2.

<sup>6</sup> G. Gromadzki, *Umowa stowarzyszeniowa – klucz do relacji Ukraina–UE*, „Otwarta Europa”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa–Kijów 2011, s. 6.

Przy konstruowaniu pozytywnego odbioru Ukrainy należy wziąć pod uwagę mnóstwo czynników. Do wewnętrznych należą: społeczno-gospodarcza sytuacja państwa, która przejawia się np. w walce z korupcją, przestępczością i szarą strefą. Do zewnętrznych natomiast należy: zewnętrzno-gospodarcza polityka Ukrainy, członkostwo w organizacjach międzynarodowych, wysoki stopień współpracy z kluczowymi partnerami itp. W 2011 r. wskaźnik wzrostu międzynarodowej wymiany towarów i usług zmalał do 5 proc., podczas gdy rok wcześniej wynosił 13,8 proc. Według wstępnych szacunków, w 2013 r. ma wzrosnąć do 5,6 proc. Główne przyczyny tegorocznego osłabienia dynamiki światowego handlu to głęboka recesja w strefie euro, nasilający się kryzys zadłużenia i problemy z cenami niektórych towarów, a także ryzyko geopolityczne. Perspektywa globalnej wymiany handlowej w 2012 r. jest uzależniona w znacznym stopniu od wyraźnie rozbieżnych trendów gospodarczych w UE i USA, czyli dwóch najsilniejszych partnerów handlowych. Kijów oficjalnie nie wypowiada się jednoznacznie na temat priorytetu w integracji stref wolnego handlu – strefą UE czy Wspólnoty Niepodległych Państw. Porozumienie w sprawie strefy wolnego handlu z państwami WNP tworzy korzystne warunki dla dostępu towarów ukraińskich na rynek państw WNP. Ustanowienie strefy wolnego handlu z UE pozwoli Ukrainie oswoić rynki globalne. Porozumienie otwiera ogromne możliwości, z których Ukraina powinna skorzystać, by jej towary mogły być konkurencyjnymi na rynku europejskim<sup>7</sup>.

Tworzenie pozytywnego wizerunku Ukrainy jest aktualne, szczególnie w warunkach zaostrzenia walki wewnętrzno-politycznej i kryzysu wewnętrzno-gospodarczego w pojednaniu z wykorzenieniem procesów globalizacyjnych. Szczególnie uwzględniając złożoność kryzysu strefy euro, pogłębianego skutkami kryzysu globalnego, kiedy Ukraina nie może zostać sama w walce ze zjawiskami kryzysu bez pomocy gospodarczej wspólnoty światowej i przede wszystkim tak strategicznie ważnego partnera, jakim jest UE. Ukraina jeszcze na początku swojej niezależności wyznaczyła, jak ważny jest rozwój stosunków z UE i perspektywa otrzymania pełnoprawnego członkostwa w tej organizacji. Aby stronom udało się ostatecznie uzgodnić polityczną część umowy stowarzyszeniowej, UE powinna postrzegać Ukrainę jako silne demokratyczne państwo z potężnym potencjałem na przyszłość, w tym celu potrzebne jest utworzenie pozytywnego międzynarodowego wizerunku Ukrainy.

---

<sup>7</sup> Z. Horváth, *Podręcznik Unii Europejskiej*, Budapest 2012, s. 378.



Jakub Stankiewicz

## **KRYZYS STREFY EURO W WYBRANYCH PUBLIKACJACH POLSKICH – RAPORT Z BADAŃ**

W Polsce badania nad kryzysem w strefie euro w kontekście światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, prowadzone są od 2008 r. W przeważającej mierze polskie ośrodki naukowe badają przede wszystkim przyczyny kryzysu w strefie euro. Pokłosem badań są artykuły naukowe, analizy lub raporty. Przodujące pod względem analizy tej problematyki są dwa warszawskie ośrodki naukowe: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych oraz Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Obie placówki mogą pochwalić się publikacjami na temat przyczyn, skutków oraz ewentualnej drogi przezwyciężenia kryzysu w strefie euro.

Obecnie analizy dotyczące kryzysu w strefie euro skupiają się przede wszystkim na przyczynach tego zjawiska, łącząc ten fakt z negatywną polityką fiskalną prowadzoną w UE przez poszczególnych jej członków. Jak stwierdził m.in. Paweł Tokarski, do głównych przyczyn kryzysu w strefie euro należy zaliczyć utrzymującą się pomimo integracji nierównowagę ekonomiczną poszczególnych członków oraz długotrwałe ignorowanie potrzeb reform strukturalnych w gospodarkach<sup>1</sup>. Szeroką analizą przedsięwzięć antykryzysowych UE, wraz z koncepcjami ochronnymi w przypadku ponownej groźby widma kryzysu, zwraca uwagę artykuł Benedicty Marcinnoto, *Ocena reakcji Unii Europejskiej na kryzys w Grecji i na sytuację w strefie euro*, w którym omówiono różnice występujące w kryzysie w Grecji na tle innych państw UE. Z kolei praca Cinzi Alcidi, *Makronierównowaga i makro-*

---

<sup>1</sup> *Gospodarka Unii Europejskiej. Reakcja na kryzys i perspektywy na nowe dziesięciolecie*, red. T. Tokarski, M. Koczor, Warszawa 2011.

*dostosowanie doświadczenia dwóch peryferii: UE versus strefa euro*, neguje gotowość UE na trwałe przezwyciężenie konsekwencji kryzysu. Autorka porównuje dwie grupy państw członkowskich UE, państwa południowe – Grecję i Hiszpanię, z państwami nadbałtyckimi. Wykazuje pożądane kierunki działań antykryzysowych, które powinny wdrożyć instytucje unijne w celu wydostania najbardziej zagrożonych członków z pułapki zadłużenia. Głównymi wnioskami z tej publikacji, będącej pokłosiem zorganizowanej w 2011 r. konferencji, jest przeświadczenie o konieczności ustalenia wspólnej długoterminowej strategii antykryzysowej. W przeciwnym razie doraźnie stosowane mechanizmy ratunkowe, jak np. Europejski Fundusz Stabilności Finansowej (EFSF), mogą docelowo być niewystarczające. Podkreślono też konieczność dokończenia procesu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej UE, wówczas decyzje podejmowane w ramach strefy euro nabiorą realnego wymiaru polityki wspólnotowej.

Badania obejmują kilka zakresów tematycznych. W przeważającej mierze obejmują swym zasięgiem ekonomię, skupioną na zagadnieniach problematyki kryzysu waluty wspólnotowej, a nurty pozostałe analizują problemy polityczne, prawne i społeczne związane z kryzysem. Jak zauważył Erhard Cziomer<sup>2</sup>, wymiar polityczny jest ściśle powiązany z płaszczyznami finansowo-gospodarczą i społeczną, które pomimo ogromnego znaczenia wewnętrznego, są podporządkowane mechanizmom politycznym. Nie należy utożsamiać kryzysu strefy euro z kryzysem zadłużenia, będącym problemem Grecji, ale skupić uwagę na znaczeniu błędów polityki fiskalnej, deficycie budżetowym oraz następstwach światowego kryzysu finansowo-gospodarczego z lat 2007–2009. E. Cziomer, wyjaśniając źródła kryzysu strefy euro, przytoczył tezę amerykańskiego ekonomisty P. Krugmanna, który przyczyn kryzysu upatruje w nierównowadze rozwojowej poszczególnych państw członkowskich, niewystarczającym zaangażowaniu EBC i poszerzeniu UE o państwa bałkańskie i Europy Środkowo-Wschodniej.

W kolejnej pracy dotyczącej stanowiska Niemiec wobec przeciwdziałania kryzysowi euro, E. Cziomer<sup>3</sup> podkreślił znaczenie Niemiec w europejskim planie wyjścia z impasu zadłużeniowego członków UE, przede wszystkim Grecji. Istotne w tym kontekście staje się przeanalizowanie wewnątrzniemieckich dyskusji politycznych, gdyż wkład tego państwa w ratowanie strefy euro jest największy (w przypadku pakietu pomocowego dla Grecji na rok 2011, to 253 mld euro). W pracy tej autor wyjaśnia również zawłość walki politycznej w Niemczech między partiami chadeckimi CDU/CSU, a socjaldemokracją SPD na tle problematyki kryzysu i recesji w Niemczech. W pracy przytoczono liczne dane statystyczne najsilniejszego państwa pod względem gospodarczym w UE. Autor podkreślił, że zaangażowanie Niemiec w ratowanie strefy euro poprzez zgodę na wygenerowanie

---

<sup>2</sup> E. Cziomer, *Wyzwania i kontrowersje polityczne wokół kryzysu w strefie euro na przykładzie Niemiec*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2011, nr 2.

<sup>3</sup> Idem, *Od światowego kryzysu finansowego do kryzysu strefy euro. Implikacje wewnętrzne polityczne dla Niemiec w latach 2008–2011*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5.

sporego kapitału pomocowego, wynika z przekonania niemieckiego rządu i społeczeństwa o istnieniu wymiernych korzyści z istnienia waluty wspólnotowej.

Na uwagę zwraca również pozycja Krzysztofa Szymańskiego<sup>4</sup>. Praca porusza kwestie poszerzania się utraty zaufania inwestorów do kolejnych państw strefy euro, w wyniku braku określenia spójnej polityki antykryzysowej Francji i Niemiec. Praca wkracza w analizę ekonomiczną powodów, w wyniku których kryzys bankowy z lat 2008–2009 przerodził się w kryzys ekonomiczny połączony z dysfunkcją polityczną UE. Autor próbuje doprowadzić do szerszej debaty w środowisku akademickim na temat współzależności wynikających z zazębiania się słabości sektora bankowego w Europie, z brakiem skutecznego panaceum na rozprzestrzeniający się kryzys waluty euro. Autor posługuje się informacjami zawartymi w czasopismach fachowych (sektora finansowego i bankowego) w celu przybliżenia najistotniejszych danych związanych z korelacją kryzysu bankowego z kryzysem w krajach strefy euro.

Przemysław Pacuła<sup>5</sup> z kolei podkreślił wpływ kryzysu na bezpieczeństwo narodowe. Zwrócił uwagę, że w wyniku cięć budżetowych w ramach UE, spowodowanych koniecznością zapewnienia oszczędności na programy antykryzysowe, również państwa niebędące bezpośrednio dotknięte problematyką kryzysu, odczuwają jego wpływ – szczególnie na proces wdrażania waluty wspólnotowej w Polsce, ujawniają się też negatywne konsekwencje redefinicji polityki ekonomicznej w UE dla Polski. Ponadto autor zwrócił uwagę, że zaangażowanie Niemiec w niwelowanie skutków kryzysu w państwach peryferyjnych UE, m.in. Grecji czy Irlandii, wynika z korzyści eksportowych, gdyż RFN jest największym beneficjentem UE. Należy więc zwrócić uwagę na realizowaną przez wielu członków UE politykę merkantylizmu, w głównej mierze odpowiedzialną za ograniczanie inwestycji zagranicznych na rzecz dotowania przedsięwzięć wewnątrz krajowych. Jest to konsekwencja spadku znaczenia polityki integracyjnej opartej na współpracy i kryzysu również najsilniejszych państw UE, m.in. Francji czy Niemiec.

W opracowaniu pod red. Krzysztofa Falkowskiego<sup>6</sup> omówiono kwestie kryzysu gospodarczego w latach 2008–2009. Publikacja zajmuje się problematyką walki z kryzysem w państwach graniczących z Polską: Litwą, Łotwą i Estonią oraz państwami spoza UE: Rosją, Ukrainą i Białorusią. Autor porównał politykę transformacyjną powyższych państw. W opracowaniu postawiono tezę o bezpowrotnej utracie monopolu paliwowego przez Rosję w wyniku spadku zapotrzebowania na surowce – jako konsekwencji kryzysu. Autor sugeruje, że Rosja nie będzie już w stanie wykorzystać swojego potencjału energetycznego do celów politycznych

---

<sup>4</sup> K. Szymański, *Konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro dla europejskiego i polskiego sektora bankowego*, Warszawa 2011.

<sup>5</sup> P. Pacuła, *Kryzys ekonomiczny w Europie a bezpieczeństwo Unii Europejskiej i Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17.

<sup>6</sup> *Kryzys gospodarczy 2008–2009 w Europie Wschodniej i państwach nadbałtyckich*, red. K. Falkowski, Warszawa 2011.

w takim stopniu, jak miało to miejsce do tej pory. Wynika to z faktu spadku znaczenia surowców, w tym również energetycznych, wraz ze stopniowym nasileniem się kryzysu. Widoczne to było w cenach ropy naftowej na światowych giełdach, począwszy od 2008 r., które sukcesywnie malały.

Istotną pozycją z punktu widzenia historii kryzysu oraz relacji łączących obecny stan załamania gospodarczego z wcześniejszymi, obserwowanymi w globalnej historii finansów, jest książka pod red. Małgorzaty Bombol<sup>7</sup>. Poszukuje się w niej odpowiedzi na pytanie dotyczące bezpieczeństwa polskiej gospodarki w czasie kryzysu w UE. Autorzy wysunęli tezę o pogarszającym się statucie majątkowym polskich konsumentów, pomimo forsowanego obrazu Polski jako „zielonej wyspy”. Jest to interesujące, biorąc pod uwagę stosunkowo dobre wyniki ekonomiczne Polski. Publikacja analizuje zachowania konsumentów w Polsce na tle dotychczasowych sfer życia, stanu majątkowego, bezrobocia czy zachowań na rynku. Pomimo faktu, że Polska nie jest członkiem strefy euro, zagrożenia wynikające z rozregulowania stabilności tejże strefy w postaci kryzysu zadłużenia w Grecji oraz innych państwach, wywołują pogorszenie relacji handlowych również w Polsce.

Równie ciekawą pracą jest publikacja Charlesa Wyplosza<sup>8</sup>. Autor jest zdania, że powodem wzrostu niewydolności strefy euro w UE, są błędy w reakcji rządów strefy euro oraz EBC. Uważa też, że z powodu nieutworzenia wraz z unią monetarną, unii fiskalnej, doprowadzono do sytuacji patowej, a jedynym wyjściem z kryzysu jest dokończenie reform i stworzenie rządu unijnego. Obecnie tego typu zabiegi są mało realne, a jedyną szansą na zażegnanie kryzysu w strefie euro jest wprowadzenie drastycznej dyscypliny finansów publicznych.

Na uwagę zasługuje również kolejny numer z serii zeszytów BRE Banku: *Zróźnicowanie polityki fiskalnej w trakcie kryzysu lat 2007–2009 i po kryzysie* (Warszawa 2011). Jest to praca fachowo analizująca konsekwencje prowadzenia przez gospodarstwa domowe polityki zaciskania pasa, a przez poszczególne państwa – prowadzenia polityki delewarowania, skupiającej się m.in. na przeznaczaniu sporej części nadwyżek na pokrywanie zadłużenia. Zwrócono uwagę, że tego typu zabiegi finansowe mogą w szybkim czasie doprowadzić do wzrostu podatności państw na wahania cen podstawowych surowców (ropy naftowej), a sama polityka oszczędzania w czasie kryzysu powoduje zahamowanie procesu odbudowy gospodarczej.

Tomasz Grosse<sup>9</sup> za przyczyny kryzysu w UE przyjął zbyt liberalną politykę wobec spekulantów finansowych, którzy zarówno w USA, jak i Europie posiadają duże wpływy polityczne. Wysoki deficyt budżetowy państw, wywołany przez nieudane stymulacje inwestycyjne i niskie tempo wzrostu gospodarczego, wpro-

---

<sup>7</sup> *Jak żyć w kryzysie?*, red. M. Bombol, Warszawa 2011.

<sup>8</sup> C. Wyplosz, *Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia*, „Zeszyty BRE Bank” 2011, nr 115.

<sup>9</sup> T. G. Grosse, *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy Natolińskie” 2011, nr 3.

wadziły kraje strefy euro w II fazę kryzysu. Ponadto na uwagę zasługuje twierdzenie podkreślające nieudolność władz publicznych w Europie przy podejmowaniu decyzji, co wywołuje niepokój na rynkach inwestycyjnych. T. Grosse zauważył, że w UE dominuje interes narodowy, doprowadzający do realnego zagrożenia paraliżem UE poprzez ataki spekulacyjne na wspólnotową walutę.

Problematyce kryzysu w strefie euro w ramach Niemiec przygląda się szerzej Jędrzej Bielecki<sup>10</sup>. Omówił stosunek Niemców do projektów zniwelowania zadłużenia państw basenu Morza Śródziemnego. Oparł on tezy na badaniach czołowych niemieckich dzienników finansowych, w tym przede wszystkim „Handelsblatt”, który informował o niechęci Niemców wobec ewentualnego przejmowania zadłużenia Grecji i Włoch. Według tego autora, zwielokrotnienie zasobów EFSF do 2–3 bilionów euro poprzez emisję obligacji niemieckich, jest jednak niemożliwe z powodu olbrzymiego zadłużenia Niemiec, szacowanego przez monachijski Instytut Ekonomiczny (IFO) na 150% PKB. Analizując inne sposoby zażegnania upadku UE, autor podkreśla możliwość przyjęcia koncepcji zawężenia unii monetarnej do grona państw gotowych sprostać planowanym restrykcyjnym warunkom. J. Bielecki przytoczył tu wypowiedź prezesa IFO H. Wernera-Sinna o tym, że aby uniknąć bankructwa Grecji, kraj ten powinien wystąpić ze strefy euro i zdewaluować drachmę o 44% w stosunku do poziomu, w jakim w roku 2002 była przeliczana na euro, w ten sposób grecka gospodarka mogłaby liczyć na wzrost swojej konkurencyjności w stosunku do Turcji, a tym samym zaczęłaby spłacać swoje zadłużenie.

Inne opracowania poruszające kwestię kryzysu w ramach UE, skupiają się np. na znaczeniu Niemiec przy ratowaniu strefy euro, wraz z planowanymi projektami reformy UE w celu zabezpieczenia procesu integracji gospodarczej i politycznej. Do najciekawszych publikacji opisujących tę problematykę, wydanych w 2011 r., należą, przykładowo, opracowania: Witolda Orłowskiego, *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale, Gospodarka i polityka makroekonomiczna strefy euro w latach 2008–2010. Skutki kryzysu i słabości zarządzania*, pod red. B. Muchy-Leszko, *Instytucje i rynki wobec kryzysu finansowego. Źródła i konsekwencje kryzysu*, pod red. A. Matysek-Jędrych, *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, pod red. Romana Kuźniara; *Reakcje rynku na kryzys finansowy*, pod red. Wiesławy Przybylskiej-Kapuścińskiej; Tomasza G. Grossego, *Grecka tragedia, czyli kolejna odsłona kryzysu w strefie euro*, czy Jakuba Groszkowskiego, *Słowacja – niepokorny beniaminek w strefie euro*.

---

<sup>10</sup> J. Bielecki, *Niemcy wobec kryzysu euro*, „Biuletyn Niemiecki” 2011, nr 21.



Sandra Fiałek

**RAPORT Z BADAŃ NAD WPROWADZENIEM  
GOSPODARKI NISKOWĘGLOWEJ W EUROPIE  
NA PRZYKŁADZIE POLSKI Z UWZGLĘDNIENIEM  
KRYZYSU STREFY EURO**

W trakcie kryzysu gospodarczego i finansowego w 2008 r. pojawiło się wiele problemów gospodarczych i społecznych. Już podczas szczytu klimatycznego w Kopenhadze negocjacje klimatyczne były prowadzone w kontekście kryzysu. Kryzys finansowy wywołał w Europie wzrost bezrobocia na masową skalę, dlatego też europejski ruch związkowy widział konieczność powiązania działań związanych z walką ze zmianami klimatu z wyzwaniami, jakie niesie walka z bezrobociem. Nadszedł bowiem czas, aby stworzyć plan głębokiej transformacji gospodarczej i przemysłowej, z istotnym uwzględnieniem faktu, że zmiany klimatyczne prowadzą do pogłębienia nierówności zarówno pomiędzy poszczególnymi regionami świata, jak i wewnątrz nich.

Europa, aby wejść na drogę zrównoważonego rozwoju, musiała opracować własną strategię wewnętrzną, obejmującą udoskonalenie procesów rządzenia europejskiego. Już wtedy sądzono, że działania prowadzone w kierunku zmian klimatycznych mogą stać się siłą napędową stałego wzrostu postępu społecznego. Działania te musiały łączyć w sobie dwie kwestie, którymi była z jednej strony walka z globalnym ociepleniem, a z drugiej przeciwdziałanie ubóstwu i nierównościom społecznym. Problem wymagał podjęcia natychmiastowych działań w ramach strategii rozwoju Unii Europejskiej do 2020 r. Mimo jednak wszelkich starań na szczycie klimatycznym w Kopenhadze, dialog podczas debaty międzynarodowej odniósł klęskę, zarówno pod względem ochrony środowiska, jak i społecznym.

Nie znaczy to jednak, że nic nie zostało ustalone. Zasygnalizowano pewne problemy związane z wzrostem temperatury ziemskiej i zwrócono uwagę na jej źródła, przedstawiono możliwe rozwiązania w postaci ograniczeń emisji, pomocy krajom słabszym, wprowadzeniu podatku węglowego czy gospodarki niskoemisyjnej. Kryzys klimatyczny nie został potraktowany na równi z innymi problemami, a powinien. Jednak podtrzymywano nadzieję na efekty następnych debat podczas szczytów klimatycznych. Gospodarka niskowęglowa stała się jednym z elementów, dzięki którym pewne zahamowania związane z wzrostem temperatury na Ziemi mogą zostać zachowane. Kolejne szczyty klimatyczne nie przyniosły jednak większych efektów. Ważna okazała się konferencja w Durbanie, ze względu na fakt kończenia się okresu obowiązywania Protokołu z Kioto. W tym miejscu miały być podjęte konkretne decyzje w odniesieniu do globalnego ocieplenia.

Z początkiem 2012 r. pojawiły się nowe plany związane z zahamowaniem globalnego ocieplenia. Są bardzo ambitne, aczkolwiek trudne do wykonania. Wiele raportów podsumowujących poprzednie działania w tej dziedzinie ukazują drogę do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz do poprawy warunków klimatycznych. Raport ten ma także na celu ukazania możliwej drogi Polski do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz oszacowania jej zysków i strat z tym związanych.

Po okresie prezydentury Polski w 2011 r. oraz po konferencji w Durbanie, pojawiło się wiele głosów na temat ochrony klimatu. Nie ma wątpliwości, że polska prezydentura w okresie kryzysu finansowego nie była łatwa, ale potrafiła sobie ona poradzić z wieloma problemami. „Koalicja klimatyczna” apelowała wówczas do Polski i jej rządu, aby podczas prezydentury promowała działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Unii poprzez rozwój odnawialnych źródeł energii i poprawę efektywności energetycznej.

Podnoszono również temat przyspieszenia procesu redukcji emisji Unii z 20% do 30% do roku 2020<sup>1</sup>. W jednym z ostatnich raportów, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oceniła, że mimo podjętych przez wspólnotę międzynarodową inicjatyw, aktualne i planowane działania krajów mające za cel redukcję emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 zapewnią jedynie 12% obniżenia emisji w stosunku do roku referencyjnego<sup>2</sup>. W czasie trwania kryzysu strefy euro, Europa zajęła proaktywne stanowisko w kwestii zmian klimatu zarówno w wymiarze globalnym, jak regionalnym. Już w 2007 r. umieściła ona politykę klimatyczną w centrum swojej uwagi, a w marcu Rada Europejska uchwaliła przyjęte przez Komisję Europejską cele redukcyjne. Pakiet ten został zaakceptowany i stał się regulacją obowiązującą wszystkie kraje członkowskie, a kluczowym elementem stał się system handlu emisjami<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Klimat polskiej prezydentury – ocena przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w obszarze polityki klimatycznej i energetycznej*, Polska Agencja Prasowa, 4 stycznia 2012.

<sup>2</sup> *Kierunki niskoemisyjnej strategii gospodarczej dla Polski. Energia i klimat pomiędzy Keynesem i Hayekiem*, Warszawa 2011, s. 14.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 28.

Warto także zwrócić uwagę na opinię autorów najnowszego raportu Banku Światowego *Transition to a Low-emission Economy in Poland*, którzy stwierdzili, że w ostatnich kilku latach korelacja pomiędzy wzrostem gospodarczym a zmianami w poziomie emisji wykazuje cechy stałości. W przeciwieństwie do wielu krajów Unii Europejskiej, Polska nie odczuła redukcyjnych efektów globalnego kryzysu finansowego 2007–2010 w stopniu istotnym dla przyszłych emisji. Pozytywny wpływ kryzysu został wykorzystany przez komisarza ds. klimatu, jako podstawa propozycji zmiany celów redukcyjnych europejskiego pakietu energetyczno-klimatycznego, z 20% do 30%. Polska była jedynym krajem Unii, który mimo powolnego wzrostu w 2009 r. uniknął recesji. A w roku 2010 powrócił na ścieżkę szybkiego wzrostu, który wyniósł 3,8% – po 1,8% w 2009 r.

Wracając w raporcie w dobie kryzysu do okresu prezydencji Polski, tylko z wyjątkiem obszaru energetyki oraz klimatu można uznać go za udany. W przypadku Polski, która jest najbardziej uwęgloną gospodarką na kontynencie europejskim, szczególnie istotne jest ukierunkowanie jej na zmiany w gospodarce. Najważniejszym elementem, a jednocześnie niezwykle trudnym, jest odejście od przyzwyczajenia z korzystania z węgla. Struktura produkcji energii elektrycznej w Polsce aż w 90% jest generowana w elektrowniach zawodowych opalanych węglem, które cechują się bardzo dużą emisyjnością. W wyniku wielu badań oraz analiz i raportów, powstało wiele propozycji zmiany gospodarki na niskowęglową, mniej szkodliwą, a równocześnie chroniącą klimat w pewnym stopniu przed ociepleniem.

W raporcie pod tytułem: *Niskoemisyjne dylematy – jak ograniczyć emisje gazów cieplarnianych i co to oznacza dla polskiej gospodarki?*, za cel postawiono sobie ocenę gospodarczych konsekwencji zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w Polsce poprzez rozwój odnawialnych źródeł energii w ramach transformacji polskiej gospodarki w niskowęglową. Praca ta wiąże się z dużą redukcją emisji gazów, w związku z tym jest konieczna dogłębna analiza tematu. Ponieważ wzrostowi produkcji towarzyszy wzrost zużycia energii i następnie emisji gazów cieplarnianych, to w przypadku bezczynności Polski w zakresie ochrony klimatu, emisje wyniosą znacznie więcej. W ostatnim stuleciu świat ocieplił się o ok. 0,75 C, a w ciągu ostatnich 25 lat tempo globalnego ocieplenia przyspieszyło do 0,18 C na dekadę. Powoduje to zmiany w środowisku naturalnym na całym globie ziemskim, od topnienia lodowców po podniesienie stanu poziomu wód w oceanach i morzach. Wszystkie tego typu wyzwania zmuszają do kooperacji w ramach organizacji międzynarodowych, do których należy również Polska. Aby ocenić skutki gospodarcze polityki klimatycznej, powstał tzw. pakiet IBS CAST (*Climate Assessment Simulation Toolbox*). Tym zestawem wyspecjalizowanych narzędzi modelowych, służących do oceny średniookresowych i długookresowych skutków gospodarczych polityki klimatycznej, posłużono się w raporcie o niskoemisyjnych dylematach.

Raport rozważa tylko działania podejmowane w Polsce, które z natury mają znikomy wpływ na siłę efektu cieplarnianego w skali globalnej i europejskiej. Nie zajęto się tutaj skutkami przy wdrażaniu agendy klimatycznej. Mimo pominięcia paru elementów, autorzy przedstawili ambitny plan 60-procentowej redukcji emisji do 2030 r. Posłużyli się pewnym scenariuszem BAU (*Business as usual*), który jest scenariuszem bazowym, badającym konsekwencje kontynuacji obecnych trendów dla populacji, gospodarki, technologii oraz dla zachowań ludzi. Można na podstawie tego budować modele projektujące zmiany zachodzące w gospodarce oraz zmiany emisji CO<sub>2</sub>. Model ten przewidywał, że PKB w Polsce wzrośnie, a co za tym idzie, zwiększy się energochłonność i emisja gazów. Przy jednoczesnym szacowaniu kosztów i efektów redukcyjnych nowych technologii w różnych dziedzinach aktywności gospodarczej, przyjęto, że obie wielkości będą ulegały poprawie z wykorzystaniem technologii niskowęglowych. Jedną z kluczowych zmian jest zmniejszenie dużego udziału technik węglowych w wytwarzaniu energii w Polsce.

Wskazano również na wariant oparty na biomase, która jest uważana za odnawialne źródło energii w Polsce energii wiatrowej. Biomasa może być w sposób opłacalny używana głównie w niewielkich elektrowniach, które mogą dostarczać energię małym miastom i wsiom. Wykorzystanie jednak tejże biomasy pozwoli na częściowe przechwycenie CO<sub>2</sub>. W przypadku zaś energii wiatrowej, w Polsce nie istnieją dobre warunki do jej wykorzystania. Obok energetyki dużego potencjału do zmniejszenia emisji dopatrywać się można w gospodarstwach domowych. Jest to druga część aportu opisująca model zmniejszenia energochłonności konsumentów. Najwięcej energii jest przeznaczane na ogrzewanie i wentylację budynków. Głównym źródłem poprawy efektywności energetycznej gospodarstw domowych w Polsce w perspektywie najbliższych 20 lat jest lepsza izolacja cieplna budynków już istniejących i budowanych w przyszłości. W raporcie zostały również poruszone kwestie emisji w transporcie oraz codziennych nawykach społeczeństwa. Autorzy nakłaniają do zmian przyzwyczajęń konsumentów oraz zmian w polityce państwa. Jednakże rozwój przemysłowy i technologiczny nie pozwalają zbyt na zahamowanie pewnych procesów, które w sposób ciągły przyczyniają się do rozwoju naszego społeczeństwa. Emisje zanieczyszczeń ze spalania paliw kopalnych w toku działalności gospodarczej negatywnie wpływają na zdrowie wielu przyszłych pokoleń. Ocieplenie klimatu przynosi efekt pozytywny, ale tylko na krótki czas. Całkowite jego przetrzymanie takiego stanu oddziałuje negatywnie na zdrowie populacji ludzkiej w skali globalnej. W raporcie klarownie ukazana jest też aktywna polityka klimatyczna państwa, która pozwoliłaby stopniowo zmniejszyć skutki globalnego ocieplenia.

Cel, jaki postawiono, a mianowicie zmniejszenie o 60% emisji, jest do zrealizowania pod warunkiem zastosowania pełnego wachlarza instrumentów polityki klimatycznej, a mianowicie wdrożenia planu inwestycyjnego w gospodarce, podniesienia efektywności energetycznej gospodarstw domowych, zwiększenia

efektywności energetycznej gospodarstw domowych, zwiększenie efektywności paliwowej w przedsiębiorstwach, kontroli wzrostu emisji w transporcie, oraz wzrostu racjonalności konsumpcji paliw i energii u odbiorców. Cel ten wymaga starannej koordynacji oraz czasowej spójności prowadzonej polityki klimatycznej.

Poddając ocenie ten syntetyczny raport można stwierdzić, że głównym bodźcem jest nacisk na gospodarkę polską w kierunku ekoinnowacji oraz niskowęglowej gospodarki. Problem leży w tym, że Polska nie chce brać pod uwagę korzyści związanych ze wzrostem innowacyjności efektywności gospodarki ani wpływu redukcji emisji na zdrowie. Aby Polska rozpoczęła działania związane z rozwojem alternatywnych źródeł energii, musi zacząć sięgać do nowych technologii. Ze względu na fakt obecnego globalnego ocieplenia oraz stwierdzenie winy człowieka w tym przypadku, badacze, organizacje, fundacje oraz instytuty naciśkają na ekologiczne zmiany w gospodarce, przemyśle, i innych dziedzinach życia. Kraj samodzielnie nie jest w stanie zapobiec globalnemu ociepleniu. Jeżeli nacisk będzie na każdy z nich po kolei, to jest możliwość w ograniczeniu tejże emisji. Polska powinna przede wszystkim poprawić efektywność wykorzystania zasobów naturalnych w gospodarce. Duża rola ekoinnowacji i zmian w gospodarce leży w rękach państwa i przedsiębiorstw, ale i konsumentów.

Istotne w tym raporcie jest stanowisko Polski po kryzysie z 2011 r. Na podstawie najnowszego raportu Banku Światowego *Transition to a Low-emission Economy in Poland*, polska debata energetyczno-klimatyczna wkroczyła w nową fazę. Raport jest pierwszym szczegółowym studium, które oszacowało koszty możliwej skali redukcji emisji w Polsce, scenariuszy redukcji i powiązanych z nimi kosztów w możliwej transformacji w perspektywie do 2030 r. Plan redukcji emisji oraz wejścia Polski w gospodarkę niskoemisyjną jest możliwe, tylko wymaga wdrożenia pewnych zasad, które zostały przedstawione powyżej. Analiza każdego raportu pozwala na wkroczenie Polski na nową drogę ku redukcji emisji gazów cieplarnianych. Polska przeszła już jedną transformację gospodarczą w swojej przeszłości i wyszła z niej silną, obronną ręką. Reasumując powyższe analizy raportu Polska ma szanse niewielkim kosztem stać się silnym krajem opartej na nowej niskowęglowej gospodarce. Kryzys strefy euro jest dla Polski bardziej szansą niż zagrożeniem. Polska znajduje się w korzystnej sytuacji na tle innych krajów europejskich. Jest postrzegana jako gospodarka bezpieczna. Dzięki reformom jest więc w stanie sobie poradzić w kryzysie.

### Bibliografia

Brzeziński K., Bukowski M., *Niskoemisyjne dylematy, jak ograniczyć emisję gazów cieplarnianych i co to oznacza dla polskiej gospodarki?*, Instytut Badań Strukturalnych, Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, Warszawa 2011.

Bukowski M., *Polityka energetyczna Polski, priorytety polskiej energii – kilka myśli*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2011.

Bukowski M., Brzeziński K., Kowal P., *Scenariusz referencyjny zużycia energii i wielkości emisji gazów cieplarnianych w Polsce do 2030 r.*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010.

Centrum Badania Opinii Społecznej, *Jak Polacy mieszkają, a jak chcieliby mieszkać*, Komunikat z badań BS/120/2010, Warszawa, wrzesień 2010.

*Energy mix dla Polski w zakresie energii ogółem energii elektrycznej*, Materiał dla uczestników przygotowany na podstawie raportu Instytutu Badań Strukturalnych opracowanego na potrzeby debaty, Warszawa, 17 listopada 2011.

Główny Urząd Statystyczny, styczeń 2011.

*Kierunki niskoemisyjnej strategii gospodarczej dla Polski. Energia i klimat – pomiędzy Keynesem i Hayekiem*, oprac. K. Blusz, A. Hinc, J. Brodzikowski, Centrum Strategii Europejskiej Demos Europa, Warszawa 2011.

Skirowski P., *Polski kryzys gospodarczy: Polska zyska na kryzysie?*, „Gazeta Wyborcza”, 7 marca 2012.

*Transition to a Low-emission Economy In Poland*, Bank Światowy, luty 2011.

---

## RECENZJE

---



Jakub Stankiewicz

**MIECZYŚŁAW STOLARCZYK, ZBIEŻNOŚĆ I RÓŻNICE  
INTERESÓW W STOSUNKACH POLSKO-NIEMIECKICH  
W LATACH 1989–2009, [WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU  
ŚLĄSKIEGO, KATOWICE 2010, 693 s.]**

Publikacja Mieczysława Stolarczyka analizuje uwarunkowania przyczyniające się do powstania między Polską a Niemcami obszarów współpracy, ale również zagadnień powodujących wzrost napięć. Autor wyjaśnia kontrowersje w relacjach bilateralnych, które w konsekwencji doprowadziły w okresie dwudziestolecia (od 1989/1990 do 2009 r.) do upadku koncepcji polsko-niemieckiej wspólnoty interesów.

Omawiając relacje polsko-niemieckie w tym czasie, Stolarczyk przedstawił również wydarzenia pozytywne z pozycji polityki bilateralnej i europejskiej. W ten sposób autor zachował balans pomiędzy głównymi sprzecznościami w interesach narodowych Polski i Niemiec, hamującymi rozwój kooperacji międzypaństwowej i europejskiej, a obszarami poszerzającymi współpracę oraz gwarantującymi dalsze pozytywne następstwa procesów pojednawczych i partnerskich.

Autor monografii (obejmującej dziewięć rozdziałów) podjął próbę udowodnienia, że formuła budowy polsko-niemieckiej wspólnoty interesów została przesadnie uznana za możliwą do osiągnięcia. Należy podkreślić, że sama koncepcja rozwoju polsko-niemieckiej współpracy powstała w niedługim czasie po podpisaniu polsko-niemieckich porozumień finalizujących procesy pojednania obu narodów. W pierwszej dekadzie XXI w. zaczęły jednak dominować obszary problematyczne w stosunkach polsko-niemieckich, i to znacznie silniej niż to miało miejsce wcześniej (m.in. budowa Centrum Przeciwko Wypędzeniom, działalność

BdV oraz Powiernictwa Pruskiego w Niemczech, rozwój współpracy gospodarczej między Rosją i Niemcami, w szczególności Gazociąg Północny, dalszy kształt integracji europejskiej).

W analizie relacji polsko-niemieckich autor uwypuklił dowody potwierdzające bezzasadność oczekiwania na rozwój koncepcji wspólnoty interesów. Precyzując konkretne działania Polski i Niemiec, które zmierzały do polepszenia wzajemnych relacji lub powodujące eskalację kryzysu na linii Warszawa–Berlin, zachował bezstronność wniosków.

Publikacja omawia dwa główne obszary czasowe – pierwszy obejmuje lata 1989/1990–1998, a więc dekadę charakteryzującą się wzmożonym rozwojem stosunków dwustronnych Polski ze zjednoczonymi Niemcami. W tym czasie powstała m.in., zanegowana przez autora, koncepcja K. Skubiszewskiego. Drugi okres to lata 1998–2009 – dekada obejmująca najważniejsze wydarzenia o charakterze europejskim i międzynarodowym, m.in. członkostwo Polski w NATO czy akcesja do UE w 2004 r.

Pierwszy przedział czasowy został potraktowany przez Stolarczyka syntetycznie – w porównaniu z drugim. Fakt ten wynika z poglądu autora o występowaniu w pierwszej dekadzie XXI w. szczególnego nasilenia kontrowersji niż w latach wcześniejszych. Prócz negatywnego ustosunkowania się Stolarczyka do zaistnienia między Polską a Niemcami formuły wspólnoty interesów, autor skrytykował ponadto jeszcze jedną, nośną tezę, podnoszoną przez niektórych publicystów i polityków, mianowicie twierdzenie o funkcjonowaniu stosunków zbudowanych na podstawie sprzeczności interesów Polski i Niemiec. Jego zdaniem błędne jest zarówno pierwsza formuła, jak i następna, pomimo diametralnie odmiennego ujęcia. Stolarczyk podkreśla, że na każdym etapie badanego okresu relacji polsko-niemieckich występowały z różną intensyfikacją zarówno zjawiska zbieżne, jak i rozbieżne. Stąd nie można jednoznacznie opowiedzieć się za którąkolwiek z nich.

Charakteryzując stosunki polsko-niemieckie w latach 1989/1990–2009 można wyszczególnić następujące przedziały czasowe: okres budowy podstaw polityczno-prawnych w latach 1989–1991, rozwój współpracy dwustronnej bez obciążeń w latach 1991–1998, występowanie różnicy interesów oraz wzrost kontrowersji w aspektach bilateralnych i międzynarodowych w latach 1998–2005, silne przekierowanie wzajemnych relacji w wyniku prowadzenia przez Polskę nowej polityki historycznej w latach 2005–2007, oraz budowa pragmatycznej współpracy od 2007 r.

Zdaniem Mieczysława Stolarczyka, powyższa publikacja nie odpowiada szczegółowo na wszystkie zagadnienia będące istotą realizacji polsko-niemieckiej polityki bilateralnej i europejskiej, ale ma na uwadze poruszenie tematyki kluczowej z punktu widzenia stosunków między tymi państwami, w szczególności w kontekście europejskim, a dokładniej mówiąc unijnym.

Autor posługuje się bogatą bazą źródłową, w skład której wchodzi oficjalne dokumenty dyplomatyczne, wypowiedzi polityków itp. Wykorzystane materiały źródłowe poddane zostały wnikliwej analizie krytycznej. Rozbudowane przypisy podkreślają doskonałą znajomość tematyki, a zaproponowane podejście badawcze czyni tę pozycję szczególnie godną polecenia.



Erhard Cziomer

**HELMUT WAGNER, VOM STOERENFRIED ZUM BUERGEN.  
DIE „DEUTSCHE FRAGE” IM EUROPÄISCHEN KONTEXT.  
EIN POLITISCHWISSENSCHAFTLICHES ESSAY,  
[MUT VERLAG, ASENDORF 2012, 238 s.]**

Książka, o charakterze eseju, zawiera rozważania na temat ewolucji specyficznie ujętej „kwestii niemieckiej” – w kontekście europejskim, na przestrzeni ponad 300 lat. Autor poszukuje odpowiedzi na pytanie, jakie w tym okresie były następstwa ewolucji roli Niemiec w Europie – od etapu państwa zakłócającego pokój (*Stoerendorf*), po czołowego płatnika (*Zahlmeister*) i gwaranta (*Buergen*) trwałości Europy.

W dziewięciu rozdziałach autor przedstawił rolę Niemiec w Europie w kontekście zachodzących zmian w międzynarodowym układzie sił. Zmiany powyższe rozpatrywał w trzech fazach „kwestii niemieckiej”: pierwsza, od wojny 30-letniej (1618–1648) do połowy XIX w. W tym okresie Niemcy, podzielone na ok. 300 państweczek, były miejscem rywalizacji politycznej mocarstw ościennych oraz wyniszczających konfliktów i wojen. Faza druga obejmuje: rok 1871, czyli zjednoczenie Niemiec przez Prusy kanclerza Ottona Bismarcka, utworzenie II Rzeszy Niemieckiej, upadek w wyniku przegranej I wojny światowej (1914–1918), destabilizacja wewnętrzna w okresie Republiki Weimarskiej (1919–1933), wprowadzenie dyktatury narodowo-socjalistycznej w III Rzeszy przez Adolfa Hitlera, polityka agresji i eksterminacji, a kończy kolejny upadek i podział Niemiec w wyniku przegranej II wojny światowej (1939–1945). Trzecia faza to lata od podziału Niemiec w okresie zimnej wojny, utworzenie dwóch państw niemieckich – RFN

i NRD (1949) w przeciwstawnych blokach polityczno-militarnych, aż do pokojowego zjednoczenia Niemiec na przełomie roku 1989/1990 w wyniku erozji bloku wschodniego i rozpadu ZSRR.

Powołując się na opinie historyków, pisarzy i publicystów H. Wagner dochodzi do wniosku, że tragedią historii niemieckiej do 1945 r. był fakt, iż Niemcy dysponowały zbyt dużym potencjałem ludzkim i gospodarczym, aby zadowolić się pozycją przeciętnego państwa narodowego. Wielokrotnie więc budziły obawy innych państw i mocarstw z powodu nieustannego dążenia do przewagi i dominacji w Europie.

Sporo miejsca w swoich rozważaniach poświęcił kwestii niemieckiej w „europejskiej wojnie domowej” (*Europaeischer Buergerkrieg*), której przebieg – počawszy od wybuchu I wojny światowej w 1914 r., poprzez rewolucję bolszewicką w Rosji w 1917/1918 r., aż do dojścia Hitlera do władzy i zbrodniczą politykę III Rzeszy od 1933 r., zwłaszcza w czasie II wojny światowej (1939–1945) – wycisnął ogromne piętno na obliczu współczesnej Europy i świata zarówno w odniesieniu do strat ludzkich i materialnych, jak i zmian terytorialnych i zamętu ideologicznego. W tym kontekście Wagner dokonał krytycznego obrachunku zarówno z komunizmem w wydaniu radzieckim, jak i z narodowym socjalizmem Hitlera.

Za ironię najnowszej historii niemieckiej autor uznał między innymi to, że podział Niemiec w 1949 r. dokonał się za sprawą polityki integracji europejskiej i odprężenia Wschód–Zachód. RFN kanclerza Konrada Adenauera (1949–1963) oraz jego następców, zwłaszcza Willy’ego Brandta (1969–1974) i Helmuta Kohla (1983–1998), był się miejscem zainicjowania późniejszej polityki integracji ogólnoeuropejskiej (w latach 90.). Zjednoczone Niemcy zobaczyły bowiem w idei budowy jedności europejskiej najlepszy sposób rozwiązania swojego długofalowego dylematu geopolitycznego.

Niewątpliwie do najciekawszych i najobszerniejszych zarazem fragmentów książki można zaliczyć rozdziały poświęcone uwarunkowaniom i następstwom integracji europejskiej w kontekście „kwestii niemieckiej”. Autor koncentruje się na wyeksponowaniu trzech kluczowych aspektów integracji europejskiej: utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali jako zaczynu integracji zachodnioeuropejskiej (1951/1952), ustanowienie Unii Gospodarczo-Walutowej i wprowadzenie wspólnej waluty euro (1997–2002), oraz ostatnie kontrowersje wywołane zadłużeniem strefy euro (2010–2012). Bardzo wysoko ocenił założenia i znaczenie realizacji metod integracyjnych J. Monneta i R. Schumana – strategię „małych kroków” i współpracy międzyrządowej w celu integracji zachodnioeuropejskiej w XX w. i przejścia do integracji ogólnoeuropejskiej w XXI w. Stwierdził jednak, że narzędzia te w dużym stopniu się już zużyły, stąd w obecnym kryzysie zadłużenia, obok dotychczasowych, nieskutecznych instrumentów finansowych, poszukuje się innych rozwiązań, zarówno określonych działań oszczędnościowych (np. pakt fiskalny z 2 marca 2012 r.), jak i różnych wariantów unii politycznej. Do tej pory jednak nie powstały rozwiązania adekwatne w stosunku do zagrożeń. Wagner rozpatruje

także trzy wizje przeszłości Europy, poczynawszy od koncepcji funkcjonalistycznych Waltera Hallsteina, przewodniczącego Komisji Europejskiej (1958–1967), przez wizje przyszłości UE w ramach uzgodnionej przez państwa członkowskie tzw. Konstytucji dla Europy niemieckiego ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera (1998–2005), aż do współczesnej, długofalowej koncepcji filozofa niemieckiego Jürgena Habermasa (UE jako demokratyczne państwo europejskie – stowarzyszenie równoprawnych obywateli i narodów Europy jako części społeczności światowej). Pierwsza wizja odegrała ważną rolę w początkowym procesie integracji zachodnioeuropejskiej w latach 60. XX w., druga doprowadziła częściowo do uchwalenia Konstytucji dla Europy, która jednak upadła w wyniku negatywnych referendum we Francji i Holandii (2005). Natomiast wizja Habermasa ma zbyt ogólny i teoretyczny charakter, aby znalazła zastosowanie praktyczne. W dodatku autor zwraca uwagę na złożoność procedur międzyrządowych i wspólnotowych, które uniemożliwiają szybkie osiągnięcie kompromisu w ramach obowiązujących traktatów.

W rozdziale końcowym Wagner podsumował rolę Niemiec w najnowszej historii Europy, zwłaszcza w kontekście przyszłości integracji europejskiej. Oceniając ją dotychczas jako konstruktywną, zwrócił jednak uwagę, że zjednoczenie Europy nie może nastąpić przez dążenie do dominacji, lecz długofalowe, żmudne działanie mające na celu doskonalenie różnych form współpracy integrującego się związku państw, w tym także unii politycznej.

Książka Helmuta Wagnera podejmuje rzeczowo i obiektywnie kluczowe problemy współczesnej Europy w kontekście Niemiec. Jego tezy, hipotezy i przemyślenia są oparte na głębokiej wiedzy teoretycznej i praktycznej. Należy więc przyznać, że publikacja jest godna najwyższego polecenia.

\*\*\*

Na marginesie chciałbym tu podkreślić wieloletnie kontakty prof. Wagnera z Polską i polskim badaczami. Odznaczał się zawsze otwartością, dużą życzliwością i pomocą, w tym zwłaszcza dla całych zastępów młodych polskich historyków i politologów, których często gościł w Berlinie. Osobiście niezwykle miłe wspominam moje pierwsze z nim spotkanie i dyskusję podczas posiedzenia Wspólnej Konferencji Historyków Polski i RFN w Saarbruecken w 1986 r., jak i bezpośrednią współpracę od początku lat 90. w Polsce, Niemczech i na Ukrainie. Prof. Wagner od wielu lat jest również cennym autorem tekstów w kilku numerach „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”. Dlatego jeszcze raz składam gratulacje z tytułu wydania ciekawej i udanej książki, a przy okazji podziękowanie za dotychczasowe kontakty i spotkania oraz nadzieję na dalszą owocną współpracę.

E.C.



## **NOTY O AUTORACH**

**Erhard Cziomer** – prof. dr hab., kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Jan Barcz** – prof. dr hab., kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa UE, Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego

**Helmut Wagner** – prof., Freie Universität Berlin, Niemcy

**Mieczysław Stolarczyk** – prof. nadzw. dr hab., kierownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski, Katowice

**Andrzej Podraza** – prof. nadzw. dr hab., kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych, Instytut Politologii, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

**Danuta Kabat-Rudnicka** – dr hab., Katedra Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Peter Munkelt** – Leiter des Politischen Archivs beim Parteivorstand der SPD von 1973 bis 2010 in Bonn und in Berlin

**Karolina Kotulewicz** – dr, Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**Anna Diawol** – doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Anna Piziak-Rapacz** – doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Paulina Habas** – doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Jakub Stankiewicz** – doktorant, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Sandra Fialek** – doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## INFORMACJE DLA AUTORÓW

### Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

### Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: \*.bmp, \*.tif, \*.jpeg, lub \*.psd. Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

### Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

## Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbać o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie datę dostępu. W zapisie dat zasadniczo używamy cyfr arabskich.

## Bibliografia

Na końcu artykułu należy wypisać wszystkie publikacje w porządku alfabetycznym w rozdziale „Bibliografia”. Jeśli występuje kilka publikacji tego samego autora, pozycje w spisie literatury powinny być ułożone chronologicznie. Nie należy numerować poszczególnych pozycji bibliograficznych. Przykłady:

Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998.

*Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997.

Geremek B., *Wież i poczucie wspólnoty w średniowiecznej Europie*, [w:] *Dziesięć wieków Europy. Studia z dziejów kontynentu*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1983.

Golka M., *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe” 1999, s. 14–15.

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4 (11).

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany. Szkic analizy*, [w:] *Wzory wielokulturowości we współczesnym świecie*, red. K. Golemo, T. Paleczny, E. Wiącek, Kraków 2006.

W razie pytań prosimy o kontakt:

margeryta.krasnowolska@kte.pl

tel. 12 25 24 658

## **ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH<sup>1</sup>**

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
  - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
  - relacje podległości zawodowej,
  - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

