

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Warszawa

ORCID: 0000-0002-7270-8900

KRYZYS STREFY EURO PERSPEKTYWA MULTI-TEORETYCZNA

WPROWADZENIE

W przedstawionym artykule autor zamierza wyjaśnić kryzys strefy euro w perspektywie trzech teorii w studiach europejskich: neofunkcjonalizmu, liberalnego podejścia międzyrządowego oraz konstruktywizmu. Uznaje jednocześnie, że tylko łączna analiza kryzysu z tych perspektyw umożliwia zrozumienie i naukowe wyjaśnienie tego, co w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) dzieje się począwszy od 2010 r., kiedy to problemy dotknęły jej państw członkowskie z Europy Południowej (Grecję, Hiszpanię, Portugalię i Włochy) oraz Irlandię. Takie wielostronne podejście koncepcyjne, które z założenia łączy kilka perspektyw teoretycznych stwarza możliwości wyjaśnienia także innych kryzysów w UE, jak również procesów integracyjnych i dezintegracyjnych na Starym Kontynencie.

Artykuł jest próbą wypracowania wielostronnego lub multiteoretycznego podejścia metodologicznego w naukach politycznych (zwłaszcza w studiach europejskich). Wynika to z przekonania, że pojedyncza koncepcja teoretyczna – nawet jeśli jest systematycznie modyfikowana i dostosowywana do materiału badawczego – nie może najczęściej w pełni wyjaśnić złożonej natury przemian politycznych. Tym samym lepszym ujęciem jest próba jednoczesnego naświetlenia określonego materiału badawczego z kilku perspektyw naukowych, aby lepiej wyjaśnić i zrozumieć zachodzące zjawiska. Podstawowym wyzwaniem metodologicznym jest wybór najbardziej adekwatnych teorii lub twierdzeń teoretycznych i ich odpowiednie zastosowanie w materiale empirycznym. W badaniu skupiono się na trzech teoriach. Neofunkcjonalizm postrzega sytuację kryzysu jako okazję do powstania nowych regulacji i instytucji europejskich, a więc postępów integracji. Wyjaśnia więc ekspansję kompetencyjną w strefie euro i UE, w tym zwiększanie nieformalnych kompetencji przez Europejski Bank Centralny (EBC) – główną instytucję, która powstrzymała kryzys. Podejście międzyrządowe zwraca z kolei uwagę na przywódczą rolę największych państw członkowskich, szczególnie silnie widoczną w czasie kłopotów strefy euro. Wreszcie konstruktywizm trafnie ukazuje rolę idei ekonomicznych i politycznych, jak również narracji politycznych stosowanych przez polityków oraz upowszechnianych w mediach w czasie omawianego kryzysu.

Założenia metodologiczne zostaną sprawdzone na przykładzie kryzysu UGW, aby ocenić, w jakim stopniu poszczególne teorie wyjaśniają jego zaistnienie, w jakim natomiast nie są w stanie tego uczynić, a tym samym zmuszają naukowca do poszukiwania innych uzasadnień teoretycznych. Wreszcie zamierzam pokazać, że ważne elementy różnych teorii nawzajem się uzupełniają i opisują badany kryzys. Jednocześnie zakładam, że żadna teoria nie jest w stanie samodzielnie go wyjaśnić lub takie wyjaśnienie będzie niepełne.

WYJAŚNIENIE NEOFUNKCJONALNE

Teoria neofunkcjonalna zakłada, że kryzysy działają mobilizująco na integrację europejską, gdyż wymuszają reformy mające na celu zażegnanie problemów. Jednym z podstawowych twierdzeń tej teorii stała się słynna maksyma Jeana Monneta, że Europa będzie się rozwijać przez kryzysy i będzie sumą rozwiązań przyjętych w ich trakcie¹. W ten sposób trudności mobilizują do rozwoju ponadnarodowej współpracy, w tym ekspansji kompetencyjnej na szczebel unijny i powstawania nowych regulacji lub instytucji europejskich itp. W istocie, kryzys strefy euro sprzyjał tego typu zmianom. Na jego początku, w 2010 r. powołano Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EISF, ang. *European Financial Stability Facility*), który miał funkcjonować jedynie tymczasowo i udzielać krótkoterminowych pożyczek dla państw dotkniętych problemami. W 2012 r. w związku z eskalacją kryzysu instytucja została przekształcona w stały Europejski Mechanizm Stabilności (EMS, ang. *European Stability Mechanism*) i jednocześnie zwiększono skalę jego oddziaływania finansowego (przy kapitale bazowym w wysokości 80 mld możliwości udzielania pożyczek wynosiły do 700 mld euro). Wprawdzie EMS był instytucją formalnie istniejącą poza traktatami unijnymi, jak również *stricte* międzyrządową (a więc nie ponadnarodową), niemniej można uznać jego powstanie za przejaw neofunkcjonalnego podejścia do integracji.

Kolejne działania były już podejmowane w ramach prawa europejskiego. Było to uchwalenie kolejno tzw. sześciopaku i dwupaku, a więc zestawów regulacji UE mających wzmacniać dyscyplinę polityki fiskalnej prowadzonej przez państwa członkowskie, w tym również poprzez tzw. Semestr Europejski, a więc monitorowanie *ex-ante* projektów budżetów narodowych oraz zakresu wprowadzania niezbędnych reform strukturalnych, mających wspierać stabilność finansów publicznych na poziomie krajowym². Kolejną zmianą był Pakt Fiskalny, który ponownie miał zwiększyć dyscyplinę fiskalną, m.in. poprzez wymóg wprowadzenia do konstytucji narodowych kryterium dopuszczalnego deficytu strukturalnego. Był to kolejny traktat zawarty poza ramami UE, a więc formalnie nie służył ani ekspansji prawa UE, ani zwiększe-

¹ J. Monnet, *Memoirs*, William Collins, London 1978, s. 417.

² F. Schimmelfennig, *European integration in the euro crisis: the limits of postfunctionalism*, „Journal of European Integration”, 2014, 36(3), s. 321-337; T.G. Grosse, *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?* „Analiza natolińska”, 2013, nr 7 (65), www.natolin.edu.pl [dostęp: 27.10.2013].

niu kompetencji instytucji europejskich. Niemniej można to z pewną dozą tolerancji uznać za krok zgodny z założeniami neofunkcjonalnymi.

Kolejną reformą było wprowadzenie unii bankowej, czyli wzmocnienie kontroli banków przez EBC oraz w ramach systemu uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji banków zagrożonych bankrutem. EBC był instytucją, która w sposób wyraźny zwiększyła swoje uprawnienia w czasie kryzysu. Ekspansja kompetencji odbywała się bez odpowiedniej autoryzacji traktatowej, a zdaniem niektórych prawników nawet z pogwałceniem praworządności w UE. Niemniej jest to przykład rozwoju integracji, nawet jeśli początkowo odbywało się to w sposób nieformalny. Bank europejski okazał się też instytucją ponadnarodową o ogromnym potencjale finansowym, która mogła podźwignąć wyzwania kryzysu³. Wszystko to dobrze służyło obronie UGW przed dezintegracją, a zdaniem ekspertów to właśnie interwencja EBC zatrzymała kryzys, a nie wszystkie inne, wcześniej wymienione reformy⁴.

Działania EBC w kryzysie są więc zgodne z neofunkcjonalizmem, choć jednocześnie mogą stanowić podstawę do uzupełnienia tej teorii. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wskazują na specyficzny sposób rozwoju integracji. Wprawdzie Bank odpowiadał na potrzebę sytuacji kryzysowej, ale budziło to ogromne kontrowersje polityczne, a niekiedy wręcz odbywało się z pogwałceniem istniejącego prawa traktatowego⁵. Przykładowo Bank złamał zasadę niezależności narodowej polityki fiskalnej i wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich za swój dług – art. 125.1 TFUE. Naruszył też zakaz uwspólnotowienia długu (ang. *mutualisation of debt*), jak również zakaz działania ECB jako pożyczkodawcy ostatniej instancji (ang. *lender of last resort*, art. 123.1 TFEU). Ponadto, ECB w wielu sytuacjach tracił status instytucji niezależnej politycznie (np., kiedy wymuszał na państwach-kredytobiorcach akceptację warunków stawianych przez państwa-pożyczkodawców). Zarówno ECB, jak i inne instytucje UE łamały też traktatową niezależność niektórych polityk publicznych, pozostawionych wyłącznej kompetencji państw członkowskich (art. 5 TU E). Według traktatów polityka budżetowa należy do uprawnień państwowych, a pomimo tego w kryzysie była coraz ściślej monitorowana i wręcz nadzorowana ze strony instytucji unijnych.

³ F. Schimmelfennig, *European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises*, „Journal of European Public Policy”, 2018, 25:7, s. 969-989.

⁴ Chodzi przede wszystkim o deklarację szefa EBC M. Draghiego z 2012 r., w której ostrzegł rynki finansowe, że Bank podejmie każde dostępne środki, aby zatrzymać ataki spekulacyjne na UGW. Wspomniane słowa zostały uwiarygodnione poprzez daleko idącą politykę luzowania ilościowego. Por. T. G. Grosse, *Kryzys w strefie euro*, [w:] *Oblicza kryzysu. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy ekonomicznej i politycznej*, red. M. A. Cichocki, T. G. Grosse, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2016, s. 11-56.

⁵ Ch. Kreuder-Sonnen, *An authoritarian turn in Europe and European Studies?* „Journal of European Public Policy”, 2018, vol. 25, no 3, s. 452-464; C. Joerges, *Three transformations of Europe and the search for a way out of its crisis*, [w:] C. Joerges and C. Glinski (red.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford: Hart Publishing, 2014, s. 25-46; J. White, *Emergency Europe*, „Political Studies”, 2015, 63(2), s. 300-18.

Według Franka Schimmelfenniga koncepcja neofunkcjonalna dobrze wyjaśnia odporność strefy euro na kłopoty z dwóch podstawowych względów⁶. Po pierwsze instytucje ponadnarodowe, zwłaszcza EBC, były już przed kryzysem silne i mogły skutecznie reagować na problemy. Po drugie, system UGW pogłębił współzależność między państwami, a precyzyjnie uzależnił słabsze kraje w kryzysie od pomocy ze strony innych członków unii oraz EBC. Jednocześnie głęboka integracja unii walutowej czyniła bardzo wysokimi koszty dezintegracji, np. wyjścia z UGW któregoś z członków. Przykładowo rozpad UGW mógł wywołać nawet 40-50 proc. spadek PKB w przypadku państw najsłabszych i do 20 proc. w przypadku Niemiec⁷. Jak widać w gorszej sytuacji były zwłaszcza państwa najbardziej dotknięte kryzysem. To hamowało procesy dezintegracyjne nawet wówczas, jeśli postępy reform w strefie euro nie były zadawalające dla tych krajów, a koszty kryzysu były dla nich bardzo dotkliwe społecznie i politycznie. Warto zwrócić uwagę, że międzynarodową współzależność lub rozwiniętą instytucjonalizację, a zwłaszcza wysoki potencjał EBC może tłumaczyć także teoria instytucjonalna.

Teoria neofunkcjonalna pozwala również do pewnego stopnia wyjaśnić brak sukcesu w reformowaniu strefy euro. Warto przywołać koncepcję *spill-back* (czyli cofanie się integracji, co stanowi odwrotność procesu „rozlewania się” integracji)⁸. Opiswane zjawisko na gruncie omawianej teorii może wynikać m.in. z dysfunkcji projektu integracyjnego, a tym samym rosnącego eurosceptycyzmu społeczeństw europejskich i państw członkowskich. Wprawdzie nie obserwowaliśmy takiego „wycofania” w UGW, na przykład częściowej renacjonalizacji kompetencji wspólnych. Niemniej mieliśmy wiele przykładów oporu wobec zmian lub hamowania reform. Potencjalnie istnieją w strefie euro warunki polityczne także do bardziej drastycznego „wycofania” z integracji, czego przejawem może być częściowe lub całkowite opuszczenie UGW przez państwo członkowskie. Z groźbą takiej sytuacji mieliśmy do czynienia w szczycie kryzysu greckiego w 2015 r., kiedy społeczeństwo tego kraju przegłosowało w referendum, że nie będzie akceptować warunków wierzycieli dotyczących drastycznej oszczędności fiskalnej i dotkliwych dla Greków reform strukturalnych. Kolejna realna groźba wycofania się z unii monetarnej to plany wprowadzenia równoległej waluty we Włoszech, które zyskały na znaczeniu wraz z objęciem steru rządów przez ugrupowania eurosceptyczne w 2018 r.⁹ Kolejne ryzyko drzemie w samych Niemczech. W czasie kryzysu pojawiła się siła polityczna postulująca opuszczenie unii walutowej przez ten kraj (Alternatywa dla

⁶ F. Schimmelfennig, *European integration (theory...*

⁷ *Ibidem*, s. 983.

⁸ Por. H. Vollaard, *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies”, 2014, s. 1-18, DOI: 10.1111/jcms.12132; J. Ruskowski, *Od finalité politique do multifi nalité. Teoretyczne podstawy zwrotu w paradygmacie poznania przyszłej Unii Europejskiej*, [w:] Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch, *Integracja europejska – Polska perspektywa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, w druku.

⁹ B. Bossone, M. Cattaneo, M. Costa, S.S. Labini, *A parallel currency for Italy is possible*, „Politico”, 5.07.2018, www.politico.eu [dostęp: 29.07.2018].

Niemiec)¹⁰. Część ekspertów, społeczeństwa i polityków nie zgadzała się na takie reformowanie unii, które mogło z niej uczynić tzw. unię transferową. Niemieccy politolodzy i prawnicy należeli do największych krytyków łamania traktatów europejskich przez niekonwencjonalne interwencje EBC, co zresztą spotkało się z ich strony z licznymi wnioskami kierowanymi zarówno do Trybunału Sprawiedliwości UE, jak i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Ku ich rozczarowaniu oba sądy najczęściej stawały po stronie integracji europejskiej i aprobowaly (choć niekiedy z pewnymi zastrzeżeniami) politykę antykryzysową prowadzoną w strefie euro.

Warto zwrócić uwagę, że podobne do koncepcji *spill-back* wyjaśnienie kryzysu integracji przedstawia teoria post-funkcjonalna¹¹. Jest to krytyczne spojrzenie na założenia neofunkcjonalizmu. Zostały one bowiem niedostatecznie zweryfikowane w okresie poważnych zaburzeń ekonomicznych, które dotknęły Europę na początku XXI w. Według post-funkcjonalizmu kryzys upolitycznił dyskusję o UE, w tym o reformach UGW. Tworzyło to klimat utrudniający lub spowalniający dalekosiężne zmiany, które miały w założeniach uzdrowić sytuację w strefie euro. Jednocześnie rosnąca polityzacja wyborcza na poziomie krajowym stała się oparciem dla narodowej demokracji i kompetencji państw członkowskich, a tym samym utrudniała postępy integracji ponad-narodowej, w tym również neofunkcjonalnego *spill-over* (tj. rozlewania się kompetencji, np. z obszaru gospodarczego na polityczny).

Post-funkcjonalizm dostrzega więc największą słabość teorii neofunkcjonalnej. Jak się wydaje, nie potrafi ona w zadowalający sposób wyjaśnić kłopotów reformowania strefy euro pomimo występowania egzystencjalnego kryzysu¹². Nie do końca umożliwia wytłumaczenie, dlaczego reformy były opóźnione, połowiczne lub niekompletne, jak również nieskuteczne (nie licząc interwencji EBC). Dlaczego były podyktowane interesami partykularnymi, a nie dobrem całej strefy i troską o jej długofalową trwałość i stabilność. Nie tłumaczy zwłaszcza tego, dlaczego w kryzysie nie doświadczyliśmy przelewania się integracji (ang. *spill-over*) z obszaru gospodarczego w kierunku politycznym. Jest to tym bardziej interesujące, jeśli weźmiemy pod uwagę, że jednym z podstawowych braków unii walutowej jest fakt, że integracji gospodarczej nie towarzyszą odpowiednio zaawansowane próby wprowadzenia unii politycznej. Niektórzy dowodzą, że tylko postępy integracji politycznej w kierunku federalnym mogłyby uratować UGW przed kolejnymi kryzysami¹³. Wreszcie, teoria neofunkcjonalna nie dostrzega rosnącego upolitycznienia wyborczego w państwach

¹⁰ Jedna z wielu deklaracji polityków tej partii w sprawie konieczności opuszczenia UGW przez Niemcy: *German rightwing politician attacks ECB for 'destroying' social system*, „Financial Times”, 31 lipca 2018 r., www.ft.com [dostęp: 31.07.2018].

¹¹ L. Hooghe, G. Marks, *A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus*, „British Journal of Political Science”, 2009, 39(1), s. 1-23.

¹² Por. T. G. Grosse, *Zmiana modelu integracji, czyli o fiasku neofunkcjonalnej koncepcji kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2015, nr 4(51), s. 108-132.

¹³ J.E. Stiglitz, *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, London 2016; T.G. Grosse, *Wprowadzenie. Polityki europejskie w dobie zmiany modelu integracji*, [w:] T.G. Grosse (red.): *Polityki Europejskie w dobie kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 9-32; T.G. Grosse, *Federacja w Europie, czyli dążenie do utopii?* [w:] Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch, *Integracja europejska...*

członkowskich, jak również zwiększających się różnic interesów między państwami członkowskimi. Były one wzmacniane przez wsparcie miejscowych elektoratów, co czyniło spory między rządami trudnymi do przewyciężenia. Wiele z opisywanych zagadnień znacznie lepiej wyjaśnia liberalne podejście międzyrządowe w studiach europejskich.

LIBERALNE PODEJŚCIE MIĘDZYRZĄDOWE

Teoria międzyrządowa kładzie nacisk na rolę państw w procesach integracyjnych. Rządy narodowe pod wpływem uwarunkowań krajowych (w tym wyborczych) mają niejednokrotnie odmienne podejście do przyszłości Europy. Tak się dzieje zwłaszcza w sytuacji kryzysu, który może wyostreżać różnice interesów. Dlatego państwa prowadzą ze sobą twarde negocjacje i nawet wobec wspólnych wyzwań ich postulaty dotyczące sposobów działania mogą być diametralnie odmienne. W przypadku strefy euro naukowcy wskazują na występowanie konfliktu redystrybucyjnego między państwami bogatymi o bardziej konkurencyjnych gospodarkach, skupionymi wokół Niemiec i Holandii, a tymi pogrążonymi w problemach strukturalnych i nadmiernie zadłużonymi, przede wszystkim z Europy Południowej, których rzecznikiem interesów została Francja¹⁴. Wspomniane różnice blokowały reformy w UGW oraz czyniły je suboptymalnymi i niewystarczającymi¹⁵.

Podejście Niemiec do unii walutowej od samego początku polegało na położeniu nacisku na dyscyplinę fiskalną w państwach członkowskich, a w przypadku polityki monetarnej EBC na przeciwdziałaniu inflacji i dbaniu o silny pieniądź, nawet kosztem mniej korzystnego dla wymiany eksportowej kursu walutowego. Z kolei Francja dążyła do uzupełnienia polityki stabilizacyjnej (poziom deficytu i długu publicznego) o politykę pro wzrostową. Akceptowała również manipulację kursem walutowym, w celu poprawy konkurencyjności eksportu poza strefę euro. Niemcy stawiali na niezależność polityczną EBC i przestrzeganie reguł, głównie dlatego, że w ten sposób chcieli wesprzeć politykę antyinflacyjną banku centralnego i dyscyplinę fiskalną w państwach słabszych gospodarczo. Z tych samych powodów politycy niemieccy akceptowali wzrost zarządzania technokratycznego w UGW (ze strony EBC i Komisji Europejskiej [KE]). Takie podejście można uznać za zgodne z założeniami neofunkcjonalizmu, choć należy pamiętać, że odbywało się z inspiracji i zgodnie z interesami gospodarczymi Berlina. Francja natomiast dążyła do upolitycznienia zarządzania w gestii państw członkowskich w celu bardziej elastycznego podejmowania decyzji, m.in. w odniesieniu do aktualnych uwarunkowań ekonomicznych. Dlatego starała się o powołanie rządu gospodarczego w UGW (lub

¹⁴ F. Biermann, N. Guérin, S. Jagdhuber, B. Rittberger, M. Weiss, *Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation*, „Journal of European Public Policy”, 2017, DOI:10.1080/13501763.2017.1408670.

¹⁵ T.G. Grosse, *Zmiana modelu integracji...*

przynajmniej ministra finansów), jak również zwiększenia nadzoru politycznego nad działaniami EBC i KE¹⁶.

Silne różnice między obu stronami wystąpiły w czasie kryzysu. Berlin wzbraniał się przed redystrybucją finansową ze strony państw bogatszych na rzecz krajów pogrążonych w problemach. Niechętnie przyjmował powstawanie stałych instytucji zabezpieczających przed kryzysem, zwłaszcza funduszy pomocowych. Uznawał, że ewentualne wsparcie dla państw najsłabszych powinno mieć jedynie formę krótkoterminowych pożyczek (a więc nie darowizn), dodatkowo silnie warunkowanych przez odgórnie narzucone reformy strukturalne i oszczędności fiskalne w tych krajach. Koszty kryzysu powinni ponosić główne dłużnicy, a więc państwa o zbyt wielkich wydatkach budżetowych (w stosunku do ich możliwości podatkowych). Z kolei Francja i jej sojusznicy domagali się bardziej symetrycznego podziału kosztów kryzysu. Dążyli do unii transferowej, a więc stałych przepływów inwestycyjnych i socjalnych do państw najsłabszych, o mniej konkurencyjnych gospodarkach i deficytach handlowych. Chcieli złagodzić politykę oszczędności i uwspólnotwić zadłużenie, głównie po to, aby zwiększyć inwestycje strukturalne i pro wzrostowe w najsłabszych obszarach unii walutowej. Francuzi dążyli też do wzmocnienia lub powołania nowych instytucji UGW, w tym wspomnianego już ministra finansów, budżetu inwestycyjnego dla strefy euro, wreszcie silnych pod względem finansowym i stałych instytucji zabezpieczających przed bankructwem banki oraz państwa członkowskie¹⁷.

Negocjacje między obu stronami były trudne, choć z biegiem czasu i pod wpływem sytuacji kryzysowej prowadziły do stopniowych reform. Przykładowo w 2012 r. Paryż zgodził się na niemiecką propozycję Paktu Fiskalnego, a w zamian Berlin zaprobował przekształcenie EISF w permanentnie działający EMS¹⁸. Niemniej zmiany polityczne dokonywane w kryzysie były bliższe stanowisku Niemiec i ich sojuszników, głównie Holandii i Finlandii, później również państw bałtyckich¹⁹. Przyjmowano kolejne regulacje wzmacniające dyscyplinę fiskalną i nadzór unijny nad reformami strukturalnymi w państwach członkowskich. Nowe instytucje mające zapewniać wsparcie finansowe dla banków lub zagrożonych państw powstawały z ogromnymi oporami, a ich pomoc miała wyłącznie charakter pożyczek udzielanych na wymagających warunkach. Jedynie działania EBC zdawały się odbiegać od oczekiwań niemieckich, choć były one ostatecznie przez Berlin aprobowane, gdy okazywały się skuteczne dla trwałości UGW.

¹⁶ Szerzej: U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford – New York 2013, s. 183-185.

¹⁷ Por. J. Schild, *Leadership in hard times: Germany, France, and the management of the Eurozone crisis*, "German Politics & Society", 2013, 3(1), s. 24-47.

¹⁸ Ch. Schweiger, *National interests and Differentiated integration In the EU under crisis conditions. The case of Germany, France and Britain*, [w:] J.M. Magone, B. Laffan, Ch. Schweiger (red.), *Core-periphery Relations in the European Union. Power and conflict in dualist political economy*, Routledge, London – New York 2016, s. 67.

¹⁹ S. Bulmer, *Germany and the eurozone crisis: between hegemony and domestic politics*, „West European Politics”, 2014, 37(6), s. 1244-1263.

Konflikt redystrybucyjny wokół kryzysu miał zatem charakter asymetryczny, to znaczy rosnącą przewagę negocjacyjną uzyskiwali Niemcy i ich sojusznicy. Jest to zgodne z podejściem międzyrządowym. Wspomniana teoria nie tylko uwypukla spory między preferencjami poszczególnych państw, ale również pokazuje, że ich rozstrzyganie przebiega zgodnie z wolą krajów najsilniejszych. Nie chodzi tutaj jedynie o spór między Niemcami i Grecją, najostrzej widoczny latem 2015 r., który został rozwiązany zgodnie z interesami Berlina. Stało się to wbrew demokratycznej woli społeczeństwa greckiego, klarownie wyrażonej w referendum (2015). Siła gospodarcza i polityczna Niemiec w UGW miała znacznie rozstrzygające, a demokratyczne procedury w peryferyjnej Grecji zostały zlekceważone, nie tylko przez partnerów z unii walutowej, ale nawet przez sam grecki rząd²⁰. Co więcej, układ sił w unii walutowej okazał się asymetryczny także między Niemcami (i jej sojusznikami) a Francją (i jej zapleczem politycznym z Europy Południowej). W ten sposób podejście międzyrządowe wyjaśnia również dlaczego rozwiązania przyjęte w kryzysie były suboptymalne, być może zgodne z partykularnymi interesami niektórych wierzycieli, ale już mniej z dobrem całego systemu, czyli jego długoterminową stabilizacją i trwałością. Wspomniane zjawisko określam²¹ jako „asymetrię racjonalności” reform antykryzysowych.

Do kolejnej ofensywy reformatorskiej przystąpił prezydent Francji Emmanuel Macron w 2017 r., czego symbolem stało się jego przemówienie na Sorbonie²². Pomimo że kryzys wydawał się zażegnany, co działało demobilizująco na decydentów europejskich, postanowił przechylić szalę zmian w UGW w stronę postulatów Paryża i Europy Południowej. Macron ponowił m.in. propozycję powołania osobnego budżetu i ministra finansów dla strefy euro. Uznał, że budżet tej strefy powinien pochodzić przede wszystkim z podatków europejskich, co miało w założeniach złagodzić opór bogatych państw członkowskich. Ze względu na wybory i trudne rozmowy koalicyjne Niemcy czekały pół roku z odpowiedzią na przemówienie Macrona. W umowie koalicyjnej partii nowego gabinetu zawartej w 2018 r. tylko pięć stron spośród 177 poświęcono przyszłej polityce w UE²³. Treść tych zapisów wyraźnie schłodziła oczekiwania Francuzów²⁴.

W trakcie toczonych w 2018 r. negocjacji przewidziano skromną linię inwestycyjną dla strefy euro (około 25 mld euro) w kolejnej wieloletniej perspektywie finansowej dla całej UE po 2020 r. Nie jest ona wystarczającym mechanizmem inwestycyjnym dla pobudzenia reform strukturalnych lub niwelowania ewentualnych skutków dekonjunkury.

²⁰ J.K. Galbraith, *Welcome to the Poisoned Chalice. The Destruction of Greece and the Future of Europe*, Yale University Press, New Haven – London 2016.

²¹ Por. T.G. Grosse, *Kryzys w strefie euro...*

²² *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, „Elysee.fr”, 26 września 2017 r., www.elysee.fr [dostęp: 30.09.2017].

²³ *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode*, CDU, www.cdu.de [dostęp: 27.03.2018].

²⁴ Szerzej omówienie tego dokumentu: T.G. Grosse, *Strefa EURO: kryzys, drogi wyjścia, zagrożenia*, Analiza, Nowa Konfederacja, Warszawa, kwiecień 2018, https://nowakonfederacja.pl/wp-content/uploads/2018/04/TGGrosse-Strefa_euro.pdf [dostęp: 27.04.2018].

Politycy niemieccy niechętnie zapatrywali się na osobny budżet dla UGW oraz na jakiegokolwiek nowe środki inwestycyjne dla słabszych gospodarek unii walutowej. Ponadto, wymienione środki inwestycyjne, podobnie jak wcześniej wprowadzone pożyczki stabilizacyjne, miały mieć przede wszystkim efekt mobilizujący dla skutecznego wdrażania polityki oszczędności i wewnątrz krajowych reform strukturalnych. Pod wpływem skomplikowanej sytuacji wewnętrznej związanej z polityką migracyjną kanclerz Merkel zgodziła się na szczycie z Francją w Mesebergu (2018) na wprowadzenie w bliżej nieokreślonej przyszłości skromnego budżetu dla strefy euro. Macron wykorzystał osłabienie Merkel, aby w zamian za koncesje w polityce migracyjnej uzyskać deklarację kanclerz w sprawie budżetu strefy euro²⁵. Jest to zgodne z założeniami liberalnego podejścia międzyrządowego, które upatruje w uwarunkowaniach wewnętrznych istotnych czynników dla prowadzenia negocjacji międzynarodowych. Niemniej porozumienie z Mesebergu zostało odrzucone przez państwa bałtyckie, nordyckie i Beneluksu. Ponadto, strona niemiecka przystała jedynie na to, aby fundusze dla państw unii walutowej (bez względu na ich ostateczną formułę instytucjonalną) były przyznawane tylko jako pożyczki i dodatkowo pod wyraźnymi warunkami. Jest to zgodne z długoletnią praktyką negocjacyjną Berlina wobec reform w UGW.

Planowana była zamiana nazwy EMS na Europejski Fundusz Walutowy (EFW), jednak tylko przy niewielkim zwiększeniu uprawnień omawianej instytucji (np. w zakresie restrukturyzacji długu). Gorący spór wokół tych przekształceń instytucjonalnych dotyczył zasadniczo kwestii drugoplanowych z punktu widzenia całego systemu, np. tego, czy EFW ma zostać objęty prawem unijnym i poddany wpływom ze strony KE. Dotyczył także tego, czy pożyczki stabilizacyjne EFW mają automatycznie pociągać za sobą obowiązkowe straty inwestorów prywatnych zaangażowanych w obligacje państwa otrzymującego wsparcie z Funduszu (w podobny sposób, jak zrestrukturyzowano zadłużenie greckie u prywatnych wierzycieli w 2012 r.). Domagali się tego Niemcy, przeciw byli m.in. Francuzi i Włosi. Mogło to ograniczyć zainteresowanie inwestorów obligacjami państw najbardziej zagrożonych kolejnym kryzysem. Niemiecka propozycja odbiegała też całkowicie od francuskiej idei uwspólnotowienia długu, czemu od wielu lat sprzeciwiał się konsekwentnie Berlin. W opinii polityków niemieckich zasadniczymi funkcjami EFW miały być stabilizowanie unii walutowej na wypadek kryzysu i egzekwowanie reform strukturalnych oraz konsolidacji fiskalnej w państwach problemowych.

Inna planowana reforma dotyczyła dokończenia budowy unii bankowej. Chodziło zwłaszcza o wprowadzenie europejskich gwarancji dla depozytów. Do tej pory sprzeciwiali się temu Niemcy, ale w 2018 r. warunkowali swoją zgodę dla tej reformy obowiązkiem uprzedniego zwiększenia rezerw bankowych i wyeliminowania problemu zbyt wielkiej ilości ryzykownych pożyczek w sektorze bankowym²⁶. Przekraczały

²⁵ *Eurozone reform: solving the Franco-German puzzle*, „Financial Times”, 28.06.2018, <https://www.ft.com> [dostęp: 29.06.2018].

²⁶ J. Spahn, *It's Time for the EU to Get Real*, „Politico”, 22 marca 2018 r. www.politico.eu [dostęp: 27.03.2018].

one 750 mld euro w samej unii walutowej, a rozwiązanie tego problemu mogło potrwać długie lata. Niemniej na szczycie strefy euro w czerwcu 2018 r. wyrażono wstępną zgodę na podjęcie negocjacji nad wprowadzeniem w przyszłości systemu gwarancji depozytów w UGW oraz gwarancji EMS dla Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, a więc dodatkowej ochrony instytucji finansowych w ramach unii bankowej²⁷.

Po wyborach z 2017 r. i przedłużających się rokowaniach koalicyjnych kanclerz Merkel miała znacznie słabszą niż wcześniej pozycję polityczną, a partie tworzące rząd mniejsze poparcie wśród wyborców, jak również coraz silniejszą opozycję eurosceptyczną. Tę słabość wewnętrzną starał się wykorzystać Macron wywierając presję polityczną na kolejne reformy w UGW. Jednak słabość wewnętrzną usztywniała też możliwość kompromisu po stronie Merkel. Jak to określił socjaldemokrata Olaf Scholz (następca chadeckiego ministra Wolfganga Schäublego): „niemiecki minister finansów jest niemieckim ministrem finansów, bez względu na afiliację partyjną”²⁸. Oznaczało to kontynuację linii wcześniejszej administracji w dysponowaniu środkami niemieckich podatników i dyscyplinie fiskalnej w UGW. Dodatkowo, minimalistyczne podejście do reform w unii walutowej było wspierane przez państwa nordyckie, bałtyckie i Beneluksu, które podobnie jak Niemcy opowiadały się za wzmocnieniem polityki oszczędności zamiast daleko idących zmian instytucjonalnych, zwłaszcza tworzenia nowych instrumentów transferowych²⁹. Dlatego ustępstwa strony niemieckiej wobec ofensywy Macrona z 2018 r. były stosunkowo nieznaczne, bardziej w sferze werbalnej niż w praktyce, często odkładające agendę reform na bliżej nieokreśloną przyszłość.

Podejście międzyrządowe wyjaśnia dlaczego strefa euro nie była dobrze przygotowana na kolejny kryzys. Pozostawała nadal systemem suboptymalnym, czyli rozwijającym się trwale poniżej własnego potencjału ekonomicznego³⁰. Jednocześnie w dalszym ciągu ma charakter asymetryczny, przynoszący korzyści przede wszystkim Niemcom, natomiast dla większości pozostałych państw stanowi problem³¹. Kumułuje nadwyżki na północy unii (głównie w Niemczech) i zadłużenie na południu, a jednocześnie ma tendencję deflacyjną (a więc antywzrostową)³². Jego podstawową

²⁷ *Euro Summit meeting (29 June 2018) – Statement*, EURO 502/18, Brussels, 29 June 2018.

²⁸ G. Chazan, *Franco-German engine lacks pulling power to drive EU27 reform*, „Financial Times”, 3 kwietnia 2018 r., s. 3.

²⁹ *Northern EU states to minimise euro reform*, „EUobserver”, 6 marca 2018 r., <https://euobserver.com> [dostęp: 27.03.2018].

³⁰ G. Strange, *The euro crisis, euro reform, and the problem of hegemony*, „Asia Europe Journal”, 2018, 16(2), s. 125-139.

³¹ R. Jessop, *Variiegated Capitalism, das Modell Deutschland, and the Eurozone Crisis*, „Journal of Contemporary European Studies”, 2014, 22(3), s. 248-260; J.E. Stiglitz, *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, *op. cit.*; S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty?* Wydawnictwo: Poltext, Warszawa 2016.

³² B.J. Cohen, *The international monetary system: diffusion and ambiguity*, „International Affairs”, 2008, 84(3), s. 455-470; B.J. Cohen, P. Subacchi, *Is the euro ready for prime time?* „Chatham House Briefing Paper”, 2008.

wadą jest brak rozwiązań, które stymulowałyby wzrost gospodarczy w słabszych częściach unii lub tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury reagujących na szoki asymetryczne, a więc pogorszenie warunków gospodarczych w jednym z państw członkowskich. Powoduje to, że kraje pogrążone w kłopotach mają ogromne problemy z odzyskaniem konkurencyjności gospodarczej, a proces ten odbywa się przede wszystkim przez wewnętrzną dewaluację, a nie rozwój gospodarki. Jest więc bardzo kosztowny społecznie i przynosi niepokoje polityczne. Problemem jest decentralizacja polityki fiskalnej UGW na poziom narodowy, co wyklucza uwspólnotowienie długu i wprowadzenie wspólnych podatków, które mogłyby stymulować inwestycje. Ponadto, nie ma instrumentów niwelowania nierównowag makroekonomicznych (zwłaszcza na rachunku obrotów bieżących, a więc głównie w wymianie handlowej).

Co jednak najgorsze, strefę euro bardzo trudno jest zreformować³³. Po pierwsze, wyborcy niemieccy nie chcą reform prowadzących do unii transferowej, a więc bronią własnych podatków przed ich transferem do krajów Południa. Po drugie, Niemcy nie chcą rezygnować ze swoich przewag finansowych i konkurencyjnych, które zapewnia im asymetria unii walutowej. Ponadto, mechanizmy zadłużenia kumulowanego w tej strefie czynią z większości państw Europy południowej klientów Berlina, czyli państwa uzależnione od pożyczek, a tym samym spolegliwe w wymiarze geopolitycznym.

Warto przy tej okazji zająć się głównymi adwersarzami w unii monetarnej i zastanowić się nad kwestią przywództwa francusko-niemieckiego w UE (i UGW) lub „zbiorowej” hegemonii regionalnej realizowanej przez ten tandem. Bez wątplenia współpraca obu państw była podstawowym mechanizmem postępów integracji, a jednocześnie po Brexicie pozycja polityczna obu krajów w UE ulega wzmocnieniu³⁴. Można też założyć, że oba kraje do tej pory w mniejszym stopniu skupiały się na wzajemnej rywalizacji lub równoważeniu sił w relacjach wewnątrz UE, a bardziej na równoważeniu zewnętrznych potęg, m.in. USA. Według niektórych opinii³⁵, po Brexicie państwa Europy Południowej, a więc nastawione bardziej protekcjonistycznie, wyraźnie zyskały na znaczeniu w Radzie UE w stosunku do nieco bardziej liberalnych Niemiec i podobnie nastawionych państw nordyckich, bałtyckich i Beneluxu. To powoduje, że wpływy Berlina mogą być równoważone przez koalicję państw z Europy Południowej pod wodzą Paryża. Dlatego niektórzy naukowcy uznają, że nie ma w Europie Zachodniej alternatywy dla „motoru” francusko-niemieckiego, w przeciwnym razie postępy integracji będą blokowane³⁶. Może to oznaczać konieczność stopniowych ustępstw Berlina przed kolejnymi francuskimi ofensywami reformatorskimi.

³³ T. G. Grosse, *Polska a przyjęcie euro*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2 (73), kwiecień-czerwiec 2018, s. 84-93.

³⁴ U. Krotz, J. Schild, *Back to the future? Franco-German bilateralism in Europe's post-Brexit union*, „Journal of European Public Policy”, 2018, vol. 25, no. 8, s. 1174-1193.

³⁵ H.-W. Sinn, *Die Bedeutung des Brexit für Deutschland und Europa*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 16 March.

³⁶ U. Krotz, J. Schild, *Back to the future?...*

Choć jest to rozwiązanie prawdopodobne, istnieją w moim przekonaniu poważne zagrożenia dla takiego scenariusza. Po pierwsze konstrukcja UGW będzie systematycznie wzmocniać Niemcy i osłabiać Francję oraz kraje Europy Południowej. Paryżowi zapewne nie uda się zreformować strefy euro w taki sposób, aby zmienić tę asymetrię. Po drugie, Francja zapewne nie dokona wystarczająco głębokich reform wewnętrznych, aby przywrócić konkurencyjność wobec Niemiec. Po trzecie, przewaga geopolityczna Paryża nad Berlinem, wynikająca m.in. z potencjału wojskowego i stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ może zostać łatwo zniwelowana przez Berlin. Tak się może stać zarówno przez postępy polityki obronnej UE, jak i przez reformy zarządzania we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa (zmierzające m.in. do wprowadzenia w tym obszarze głosowania większościowego i wyłonienia wspólnej reprezentacji UE w Radzie Bezpieczeństwa ONZ). Ponadto, jak dowodzą badania, w ujęciu historycznym dla pozycji geopolitycznej najważniejszą kwestią nie jest potencjał militarny lecz gospodarczy³⁷. Silna gospodarka daje bowiem możliwości zbudowania w krótkim czasie odpowiednich zdolności wojskowych, np. w przypadku Niemiec sięgnięcia po broń nuklearną. Warto zauważyć, że dyskusja na ten temat przybiera na sile w samych Niemczech i w innych państwach NATO³⁸, co oznacza, że dla relacji geopolitycznych w Europie zasadnicze znaczenie ma potencjał ekonomiczny, a tym samym asymetria w strefie euro jest tutaj kluczowa.

Powyższe rozważania można odnieść do podejścia międzyrządowego (lub zgoła realistycznego), a jednocześnie są trudne do uchwycenia w świetle teorii neofunkcjonalnej. Na zakończenie tej części artykułu warto zwrócić uwagę na podejmowane próby wyjaśnienia przywództwa niemieckiego w strefie euro również w odniesieniu do instytucjonalizmu racjonalnego wyboru³⁹. Według podejścia międzyrządowego o inicjatywie lub pasywności Berlina wobec reform UGW decydują przede wszystkim uwarunkowania wewnątrzniemieckie, a także mniej lub bardziej asymetryczne relacje z adwersarzami politycznymi. Dodatkowym aspektem jest bilans korzyści i kosztów polityki niemieckiej dla tego państwa, co uwypukla instytucjonalizm racjonalistyczny. Można więc uznać, że wspomniana teoria przemawia za tym, aby Niemcy utrzymały swoje dotychczasowe korzyści wynikające z asymetrycznej konstrukcji unii walutowej i torpedowania wszystkich pomysłów prowadzących do unii transferowej.

³⁷ Por. M. Beckley, *Economic Development and Military Effectiveness*, „The Journal of Strategic Studies”, 2010, vol. 33, no. 1, s. 43-79.

³⁸ Por. krytykę tego pomysłu w USA: R. Herzog, *German Nukes Would Be a National Tragedy*, „Foreign Policy”, 10 March, 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/03/10/german-nukes-would-be-a-national-tragedy/> [dostęp: 29.07.2018]; U. Kühn, T. Volpe, *Keine Atombombe, Bitte*, „Foreign Affairs”, July/August 2017 Issue, <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2017-06-13/keine-atombombe-bitte> [dostęp: 29.07.2018].

³⁹ Por. M.G. Schoeller, *Providing political leadership? Three case studies on Germany's ambiguous role in the eurozone crisis*, „Journal of European Public Policy”, 2017, vol. 24, nr. 1, s. 1-20.

WYJAŚNIENIE KONSTRUKTYWISTYCZNE

Konstrukttywizm w ujęciu nauki ma charakter przede wszystkim wyjaśniający, a nie normatywny. Niemniej idee są często wykorzystywane do działań politycznych, jako strategie rozwoju integracji europejskiej. Dlatego takie działania zostały określone mianem „metody konstruktywistycznej” w procesach integracyjnych⁴⁰. Jednocześnie wskazałem na jej trzy funkcje. Po pierwsze jako „konstruowanie rzeczywistości”, np. jednolitej wspólnoty politycznej w Europie. Po drugie, jako „maskowanie rzeczywistości”, m.in. tuszowanie niedoskonałości procesów integracyjnych w ramach określonej narracji politycznej. Po trzecie, jako „legitymizowanie rzeczywistości”, przykładowo poszukiwanie uzasadnienia i poparcia społecznego dla określonej polityki antykryzysowej. W ostatniej części artykułu chciałbym syntetycznie odnieść się do roli idei w kryzysie strefy euro, co nawiązuje do teorii konstruktywistycznej.

Większość naukowców dostrzega rolę tego czynnika, zwłaszcza w polityce niemieckiej⁴¹. Miała ona wymiar ograniczający dla wprowadzenia bardziej zdecydowanych reform, w tym m.in. zwiększających transfery inwestycyjne lub socjalne z bogatszych i bardziej konkurencyjnych państw do tych słabszych i pogrążonych w kłopotach. Według przytoczonych opinii to nie tylko interesy niemieckich podatników oraz ich presja na polityków sprawiły, że działania dyplomatyczne Berlina torpedowały wyżej wspomniane pomysły. Duże znaczenie miały opinie niemieckich elit intelektualnych i ich wieloletnie przywiązanie do idei ordoliberalnych w ekonomii, które to zalecają oszczędność fiskalną, dbałość o niską inflację i solidny pieniądz w polityce monetarnej jako podstawę makroekonomiczną dla sukcesu gospodarczego. W ten sposób to nie tylko interesy niemieckie, ale przede wszystkim idee mogły determinować politykę głównego gracza na arenie strefy euro.

Według podobnej opinii to idee neoliberalne odpowiadają w dużym stopniu za kryzys strefy euro⁴². Zalecały one swobodę przepływu kapitałów w UGW, co przy błędach konstrukcyjnych tej unii spotęgowało problemy. Co więcej, wyzwanie jakim jest swoboda przepływu kapitału w unii walutowej nie zostało podjęte nawet pod wpływem kryzysu, pomimo tego, że jeszcze John Maynard Keynes zwracał uwagę na problem niestabilności reżimów walutowych w sytuacji braku kontroli kapitału⁴³.

Idee ordoliberalne (i neoliberalne) okazały się przeciwnie skuteczne, jeśli chodzi o przeciwdziałanie kryzysowi⁴⁴. Przykładowo terapia oszczędności narzucona Grecji okazała się dla nich prawdziwym szokiem i cofnęła rozwój kraju przynajmniej

⁴⁰ T.G. Grosse, *Konstruowanie rzeczywistości jako metoda integracji europejskiej. Przykład Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 87-105.

⁴¹ M. Matthijs, *Powerful rules governing the euro: the perverse logic of German ideas*, „Journal of European Public Policy”, 2016, vol. 23, no. 3, s. 375-391.

⁴² E. Stockhammer, *Neoliberal growth models, monetary union and the Euro crisis. A post-Keynesian perspective*, „New Political Economy”, 2016, vol. 21, no. 4, s. 365-379.

⁴³ J. Kirshner, *Keynes, capital mobility and the crisis of embedded liberalism*, „Review of International Political Economy”, 1999, vol. 6, no. 3, s. 315.

⁴⁴ M. Matthijs, *Powerful rules governing the euro...*

o dwie dekady⁴⁵, była niezwykle kosztowna dla społeczeństwa, ale również bardzo trudna dla elit politycznych, które zmuszone były wprowadzać politykę dyktowaną przez wierzycieli i odrzuconą przez większość wyborców. Przeciwnością terapii polegała również na tym, że nie udało się zmniejszyć zadłużenia publicznego, odbudować konkurencyjności gospodarczej, ani w zadawalający sposób zreformować strukturalnie, na co zwrócił uwagę w swoim raporcie Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)⁴⁶. Jednocześnie zwiększyła się zależność finansowa tego kraju od innych państw UGW i instytucji międzynarodowych. Nawet jeśli w 2018 r. Grecja formalnie zakończyła trzeci program pomocowy, to pozostała zadłużona na dziesiątki lat u wierzycieli, poddana ich kontroli i kolejnym warunkom nakładanym na politykę budżetową. Co gorsza, Grecja nie ma wiarygodnej perspektywy, że zaproponowana przez wierzycieli ścieżka wychodzenia z gorsetu zadłużenia jest realistyczna i może zakończyć się powodzeniem⁴⁷. Aby wywiązać się ze swoich zobowiązań finansowych Grecja powinna mieć do 2020 r. nadwyżkę budżetową w wysokości 3,5 proc. PKB i do 2060 r. w wysokości przynajmniej 2,2 proc. Szacunki MFW wskazują, że po 2038 r. przez kolejne ponad dwie dekady koszty spłaty zadłużenia będą przekraczały rocznie o 20 proc. grecki PKB.

Trudno nie uznać tego typu założeń za zbyt optymistyczne. Mogą one być również interpretowane jako przekaz informacyjny mający tworzyć poczucie zadowolenia z pokonania kryzysu, usypiać czujność opinii publicznej, a ewentualne problemy przesuwając na przyszłość, jako zmartwienie kolejnych rządów. Jeśli jednak tak właśnie jest z wychodzeniem Grecji z kryzysu, to należy uznać to za przejaw metody konstruktywistycznej, charakterystycznej dla procesów integracyjnych. Jedną z jej podstawowych funkcji jest „maskowanie rzeczywistości”, a więc ukrywanie niekorzystnych faktów i przedstawianie bardziej optymistycznych interpretacji w celu ochrony procesów integracyjnych, w tym wypadku stabilności strefy euro⁴⁸. Kolejnym przykładem podobnej manipulacji było skrywanie własnych, niekiedy partykularnych interesów pod płaszczykiem interesu europejskiego, wspólnego dla całej UE (lub UGW).

Inną funkcją metody konstruktywistycznej w procesach integracyjnych jest „legitymizowanie rzeczywistości”. Jej głównym celem jest poszukiwanie uzasadnienia dla proponowanej polityki i jej autoryzację społeczną w ramach UE. Wspomniana funkcja występuje zarówno na etapie dyskusowania założeń, zwłaszcza w czasie negocjowania danej polityki i konkurowania z odmiennymi pomysłami, jak również na etapie implementacyjnym, aby zapewnić lepsze, bardziej efektywne wdrażanie przyjętych rozwiązań. Warto też zauważyć, że opisywane zjawisko retorycznego uzasadniania własnej polityki mającej na celu realizowanie określonych interesów strategicznych

⁴⁵ O ile poziom PKB Grecji wyniósł w 2009 r. 235 mld euro, o tyle w 2017 r. zmalał do poziomu 178 mld. Według MFW poziom rozwoju sprzed kryzysu Grecja może osiągnąć najwcześniej po 2025 r. *Greece, Staff Report for the 2016 Article IV Consultation*, International Monetary Fund, Washington 2017.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *IMF warns eurozone that Greece needs more debt relief*, „Financial Times”, 31.07.2018, <https://www.ft.com> [dostęp: 31.07.2018].

⁴⁸ Por. T.G. Grosse, *Trzy oblicza konstruktywizmu w Europie. Rozważania o kryzysie metody integracyjnej*, „Chrześcijaństwo-Swiat-Polityka”, 2014/2015, nr 17/18, s. 35-50.

nosi miano „strategicznego konstruktywizmu”. Jest to połączenie założeń realistycznych w stosunkach międzynarodowych z konstruktywizmem⁴⁹.

W kryzysie strefy euro konkurowały ze sobą rozmaite pomysły na uzdrowienie sytuacji gospodarczej, wśród nich dwa główne obozy: niemiecki i francuski. Jednym z obszarów sporu była sfera retoryczna. Obie strony próbowały uzasadnić i przekonać jak największą grupę państw i społeczeństw do własnych rozwiązań. W ujęciu Berlina postępowanie Greków zasadało się na oszustwach statystycznych i łamało wspólne dla wszystkich krajów reguły. Mieszkańcy Europy Południowej nauczyli się żyć ponad własne możliwości, jak również spychać własne problemy (i rachunki) na inne, bogatsze kraje UGW. Powinni natomiast, tak jak Niemcy, dokonać reform strukturalnych (przykład „Agendy 2010”) i ciężko pracować, aby odbudować konkurencyjność gospodarczą. Dodatkowym uzupełnieniem narracji Berlina były idee ordoliberalne w ekonomii. Z kolei Francuzi i ich sojusznicy odwoływali się do idei keynesowskich i podkreślali konieczność solidarności państw bogatszych z uboższymi lub pogrążonymi w kłopotach. Podkreślali korzyści eksportowe gospodarki niemieckiej wynikające z członkostwa w UGW, a także to, że unia walutowa powinna być bardziej zrównoważona i nie powinna przynosić korzyści tylko jednemu lub kilku społeczeństwom⁵⁰. Według badań⁵¹ prowadzonych w latach 2010–2012 w prasie ośmiu krajów UGW⁵², stopniowo zyskiwały na znaczeniu argumenty Berlina. Niewątpliwie stały się one jednym z czynników przesądających o sukcesie niemieckich preferencji w polityce anty-kryzysowej.

Idee i narracje dotyczące polityki europejskiej są więc prawdziwym polem walki między państwami członkowskimi. Biorą w niej udział także podmioty ponadnarodowe, m.in. przedstawiciele KE i EBC. W kryzysie strefy euro stawali oni niekiedy po stronie Berlina, innym razem popierali pomysły Paryża, czasami zmuszeni byli odpowiadać na zarzuty państw członkowskich lub polemizować z propozycjami płynącymi z poszczególnych stolic. Niemniej to przede wszystkim rządy największych państw miały najwięcej do powiedzenia w zakresie polityki antykryzysowej, a debata w poszczególnych krajach miała niekiedy zasadnicze znaczenie dla kształtowania agendy politycznej oraz podejmowanych decyzji w UGW. Duże znaczenie mają również argumenty pojawiające się w dyskusji między poszczególnymi państwami.

⁴⁹ Szerzej: N. Jabko, *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Cornell University Press, Ithaca 2012; T.G. Grosse, *Strategiczny konstruktywizm: Realistyczno-konstruktywistyczne wyjaśnienie liberalizacji rynków finansowych w Europie*, [w:] J. Ruzzkowski, L. Wojnicz (red.): *Teorie w studiach europejskich. W kierunku nowej agendy badawczej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin – Warszawa 2012, s. 145-166.

⁵⁰ Warto zauważyć, że od początku kryzysu Niemcy zarobiły na samych odsetkach od udzielonych Grecji pożyczek blisko 3 mld euro. Niezależnie od tego jako jedyne państwo UGW w całym kryzysie miały znaczącą nadwyżkę budżetową i eksportową. Eksport niemiecki w tych latach osiągnął najwyższy poziom w historii. Por. *Germany made €2.9bn profit on Greece Since 2010*, “EUobserver”, 21.06.2018, <https://euobserver.com> [dostęp: 29.06.2018].

⁵¹ M. Ojala, T. Harjuniemi, *Mediating the German Ideology: Ordoliberal Framing in European Press Coverage of the Eurozone Crisis*, „Journal of Contemporary European Studies”, 2016, 24:3, s. 414-430.

⁵² Badanie było przeprowadzone w Niemczech, Francji, we Włoszech, Hiszpanii, Holandii, Belgii, Grecji i Finlandii.

W literaturze pojawił się termin „pułapki retorycznej”, co oznacza sytuację, w której relatywnie słabsza strona negocjacyjna dzięki udanej taktyce retorycznej wpędza stronę silniejszą w deklaracje, które później wymuszają konkretne decyzje zgodnie z preferencjami słabszych państw⁵³. W przypadku kryzysu strefy euro taka sytuacja miała miejsce podczas powoływania unii bankowej. Wspomniana instytucja była przyjmowana przez rząd niemiecki z dużą niechęcią, gdyż obawiano się, że może być sposobem finansowania z podatków niemieckich bankrutujących banków w innych państwach UGW. Jednak promotorzy unii bankowej wykorzystali slogan antykryzysowy Berlina do własnych celów. Dyplomaci niemieccy powtarzali wielokrotnie, że należy rozbić błędne koło ratowania banków z budżetów narodowych. Dlatego podstawowym uzasadnieniem dla powołania unii bankowej stał się właśnie niemiecki postulat dotyczący zaprzestania finansowania banków przez i tak bardzo zadłużone państwa członkowskie. Unia bankowa miała wziąć na siebie obowiązek nadzorowania, ewentualnego ratowania przed bankructwem lub likwidacji zagrożonych instytucji finansowych. W ten sposób zręczna argumentacja Francji i jej sojuszników wymusiła na stronie niemieckiej zgodę na powołanie niechcianej instytucji⁵⁴. Jest to wręcz podręcznikowy przykład „pułapki retorycznej”, w którą wpadli dyplomaci niemieccy, a jednocześnie sytuacja dobrze wyjaśniona na gruncie teorii konstruktywistycznej.

W trakcie kryzysu gospodarczego wzrosła rola idei eurosceptycznych w polityce narodowej. Przyczyny były wielorakie: nieskuteczność UGW, zbyt dotkliwe społecznie reformy, które były wprowadzane nie tyle przez własny rząd (który można odwołać), ale przez instytucje europejskie i MFW (będące poza zasięgiem narodowej demokracji). Sprzyjało to nakierowaniu niechęci wyborców na UE. W dobie kryzysu społeczeństwa nie tylko zwiększyły zainteresowanie polityką europejską, ale coraz bardziej buntowały się przeciwko niej, uznając, że jest niedemokratyczna, tzn. lekceważy procedury demokratyczne istniejące w państwach członkowskich⁵⁵. Wymownym przykładem takiej sytuacji było wspomniane już referendum w Grecji (2015), a także zdławienie oporu parlamentu cypryjskiego wobec dyktowanych przez wierzycieli reform (m.in. wymuszających utratę części oszczędności Cypryjczyków, na co początkowo nie zgadzał się parlament tego państwa). W ten sposób rosło upolitycznienie działań antykryzysowych wśród miejscowych wyborców, jak również coraz większy sceptycyzm wobec integracji, przede wszystkim w państwach najbardziej dotkniętych trudnościami, ale również wśród wierzycieli, m.in. w Niemczech. Nawiązuje to do wcześniej omówionych teorii, przede wszystkim postfunkcjonalizmu i koncepcji *spill-back* w ramach neofunkcjonalizmu. Po raz kolejny widać, jak niektóre teorie dobrze się uzupełniają i dostarczają dodatkowych wyjaśnień zjawisk zachodzących podczas kryzysu strefy euro.

⁵³ F. Schimmelfennig, *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, „International Organization”, 2001, vol. 55, no. 1, s. 47-80.

⁵⁴ D. Schäfer, *A Banking Union of Ideas? The Impact of Ordoliberalism and the Vicious Circle on the EU Banking Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2016, vol. 54, no. 4, s. 961-980.

⁵⁵ Por. T.G. Grosse, *O potencjalne rewolucyjnym w Europie*, „Civitas”, nr 15, 2013, s. 71-98.

PODSUMOWANIE

Celem artykułu było zaproponowanie perspektywy multi-teoretycznej jako podejścia metodologicznego w studiach europejskich. W ocenie autora przyglądanie się procesom integracyjnym bądź dezintegracyjnym w Europie z wielu różnych perspektyw teoretycznych stwarza większe możliwości wyjaśnienia rzeczywistości politycznej. Pojedyncza teoria rzadko kiedy umożliwia pełne zrozumienie zachodzących zjawisk. Tak jest zwłaszcza w odniesieniu do kryzysu strefy euro. Przykładowo teoria neofunkcjonalna nie dostrzega w nim odmienności interesów między państwami członkowskimi, które mogą utrudnić postępy integracji. W przypadku strefy euro występował tzw. konflikt redystrybucyjny między bogatą Północą i zadłużonym Południem, co blokowało niektóre reformy, a jednocześnie powodowało, że kryzys był rozwiązywany w sposób suboptymalny, a nawet przeciwnie skuteczny. Teorie mogą natomiast dość dobrze się uzupełniać, czego przykładem jest m.in. „strategiczny konstruktywizm”, a więc połączenie realizmu z konstruktywizmem. Niekiedy teorie mogą też, przynajmniej w części, się pokrywać. Tak jest w przypadku postfunkcjonalizmu i neofunkcjonalnej koncepcji *spill-back*.

Przydatnym narzędziem analizy kryzysu strefy euro jest liberalne podejście międzyrządowe. Nie tylko naświetla różnice interesów między państwami członkowskimi, ale również wskazuje, że w negocjacjach niekoniecznie wygrywa rozwiązanie najbardziej trafne, ale takie, które jest preferowane przez najsilniejszą politycznie grupę państw. W przypadku UGW takiej grupie przewodziły Niemcy mające wykrystalizowane na przestrzeni wielu lat poglądy dotyczące sposobu funkcjonowania unii walutowej, a dysfunkcje kryzysowe wynikały według Berlina nie tyle z braków instytucjonalnych, co z nieprzestrzegania reguł stanowionych od początku istnienia UGW. O sile negocjacyjnej RFN decydowała przede wszystkim potęga ich gospodarki oraz zasobów finansowych. W sytuacji kryzysu Niemcy dodatkowo zyskały na znaczeniu w stosunku do większości interlokutorów, którzy byli pogrążeni w kłopotach. Kolejnym czynnikiem były uwarunkowania wewnętrzniemieckie, które w okresie kryzysu raczej wzmacniały kanclerz Merkel w negocjacjach międzynarodowych, natomiast po 2017 r. zaczęły osłabiać jej pozycję.

Innym czynnikiem wpływającym na pozycję negocjacyjną danego kraju są jego umiejętności retoryczne i wykorzystywanie idei do uzasadniania (lub legitymizowania) preferowanej polityki. O ile na początku kryzysu argumentacja Berlina zyskiwała przychylną innych państw członkowskich, o tyle później bardziej skuteczna wydawała się ofensywa proeuropejskiej retoryki prezydenta Francji. Skuteczna narracja polityczna często odwołuje się do proeuropejskości, solidarności lub praworządności. Służy napiętnowaniu przeciwnika i ograniczeniu jego możliwości negocjacyjnych. Były to motywy wykorzystywane także w kryzysie unii walutowej. W ten sposób ważnym uzupełnieniem dla podejścia międzyrządowego może być konstruktywizm, zwłaszcza aplikacja jego założeń do potrzeb studiów europejskich, m.in. funkcjonalne podejście do konstruktywizmu jako metody „konstruującej”, „maskującej” bądź „legitymizującej” procesy integracyjne. Kolejnym zastosowaniem omawianej teorii

może być odniesienie do taktyk negocjacyjnych, wśród których znajduje się m.in. opisana w niniejszym artykule „pułapka retoryczna”.

Zaletą neofunkcjonalizmu w analizie kryzysu jest uwypuklenie współzależności między państwami i wysokich kosztów dezintegracji strefy euro. Ważnym uzupełnieniem tej teorii w tym aspekcie jest podejście międzyrządowe, które wskazuje nie tylko na samą współzależność, ale również na to, że w przypadku unii walutowej ma ona charakter asymetryczny. Powoduje, że kraje najsłabsze, zwłaszcza pogrążone w kryzysie stają się zależne od pomocy ze strony państw najbogatszych, przede wszystkim od Niemiec. To dlatego publicyści nazywali niekiedy Grecję jako „*de facto* kolonię UE”⁵⁶. Jednocześnie stopniowo rośnie nierównowaga potencjałów między Niemcami i Francją. Może to stanowić wyzwanie dla przywództwa francusko-niemieckiego określanego niekiedy jako „motor” integracji, tym bardziej że oba kraje mają dość zróżnicowane pomysły na poprawę zarządzania i stabilizację UGW. Z jednej strony unia walutowa zacieśnia współzależność między Paryżem i Berlinem, co powinno skłaniać obie stolice do współpracy, z drugiej zaś wyostrza różnice interesów i blokuje postępy reform. Jest to więc sytuacja pełna sprzeczności, a nawet paradoksów, wymykająca się klarownemu wyjaśnieniu w ramach pojedynczej teorii. Dlatego powinna być analizowana w oparciu o kilka wzajemnie powiązanych ze sobą podejść naukowych.

Prof. UW dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse, Instytut Europeistyki, Uniwersytet Warszawski (tgrosse@op.pl)

Słowa kluczowe: neofunkcjonalizm, liberalne podejście międzyrządowe, konstruktywizm, perspektywa multi-teoretyczna, strefa euro

Keywords: neo-functionalism, liberal intergovernmentalism, constructivism, multi-theoretical perspective, Eurozone

ABSTRACT

The aim of the article is to explain the crisis of the Eurozone from the perspective of three theories in European studies: neo-functionalism, liberal intergovernmentalism and constructivism.

The author makes an attempt to develop a multi-theoretical methodological approach in political science, particularly in European studies.

The basic problem of European studies is that scholars usually try to describe the Eurozone crisis from the perspective of one theoretical conception, which does not explain fully the crisis phenomena. That is why the article states the hypothesis that in order to explain the crisis in its entirety it is necessary to refer to several theories at the same time.

To achieve the goals of the article the author used adequate research methods: critical analysis of the sources and selected literature on the subject.

⁵⁶ M. Karnitschnig, *The Greek Rorschach test. The end of the bailout program offers crucial lessons for the future of the eurozone*, „Politico”, 20.08.2018, www.politico.eu [dostęp: 29.08.2018].