

# O potencjale rewolucyjnym w Europie

DOI 10.35757/CIV.2013.15.04

## Wprowadzenie

W artykule przeprowadzę analizę sytuacji politycznej i ekonomicznej, w której znalazła się Unia Europejska (UE) na przełomie 2013 i 2014 roku, a więc w okresie powolnego wychodzenia z kryzysu gospodarczego i przed wyborami do Parlamentu Europejskiego (z maja 2014 roku). Interesuje mnie odpowiedź na pytanie o to, czy możemy mówić o występowaniu sytuacji przedrewolucyjnej. Zakładam, że termin *rewolucja* oznacza gruntowną zmianę ładu politycznego, wprowadzaną przeciwko dotychczasowemu establishmentowi pod hasłami większej sprawiedliwości społecznej, a więc dokonywaną w celu zwiększenia legitymacji systemu politycznego<sup>1</sup>. W tak sformułowanej definicji nie ma znaczenia, czy owa zmiana jest dokonywana metodami pokojowymi, czy w wyniku użycia siły, jak również to, czy następuje w sposób gwałtowny (tj. w stosunkowo krótkim czasie), czy też w dłuższej perspektywie lub wieloetapowo. W integrującej się od ponad półwiecza Europie sytuacja przedrewolucyjna może być związana z narastającą niechęcią społeczną wobec tejże integracji, pociągając za sobą zmianę

---

**Tomasz Grzegorz Grosse** – profesor w Instytucie Europeistyki na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalizuje się w problematyce ekonomicznej procesów integracyjnych w Europie.

<sup>1</sup> Zob. szerzej: J.A. Goldstone: *Revolutions*, Oxford University Press, Oxford – New York 2014, s. 1–9; *idem*: *Revolutions. Theoretical, Comparative, and Historical Studies*, Wadsworth – Thomson Learning, wyd. 3, Belmont, CA 2003.

ustroju UE, choć może także prowadzić do dezintegracji dotychczasowej struktury terytorialnej Unii, a więc do jej częściowego lub całkowitego rozpadu. Wówczas podjęcie dalszej współpracy międzynarodowej w Europie musiałyby przebiegać w innej formule politycznej i terytorialnej.

W niniejszym tekście proponuję wyodrębnienie trzech czynników sytuacji przedrewolucyjnej w obecnej UE. Pierwszym są uwarunkowania strukturalne samej Unii lub takie, które należą do materii geopolitycznej. Uwarunkowania strukturalne można rozpatrywać na płaszczyźnie stosunków wewnętrznych w UE, tj. równowagi między największymi państwami europejskimi, a także odnieść do szerszego kontekstu geopolitycznego, czyli w skali globalnej do sytuacji, jaka zaistniała na świecie po upadku ładu zimnowojennego, gdy zaczął się kształtować nowy porządek. Chciałbym bowiem zwrócić uwagę, że kontekst geopolityczny w historii Europy niejednokrotnie stanowił istotną okoliczność towarzyszącą rewolucjom. Było tak choćby z rewolucją bolszewicką na początku XX wieku. Kryzys ówczesnego porządku politycznego w Rosji i trudności ekonomiczne tego kraju wynikały bezpośrednio z I wojny światowej, a także powstały częściowo w wyniku działań innych mocarstw (m.in. Niemiec). Podobnie zmiana rewolucyjna ładu polityczno-gospodarczego państw Europy Środkowo-Wschodniej pod koniec XX wieku stanowiła następstwo załamania dotychczasowego porządku geopolitycznego w Europie i na świecie. Do pewnego stopnia taki mechanizm wystąpił również w przypadku rewolucji francuskiej w XVIII wieku, której niemal od początku towarzyszyły zmagania na polu geopolityki z innymi mocarstwami europejskimi<sup>2</sup>.

Drugi czynnik zmian społeczno-politycznych może mieć podłoże ekonomiczne, gdy następuje pogorszenie sytuacji materialnej wielu grup społecznych w wyniku kryzysu gospodarczego. Warto bowiem zadać pytanie, czy długo trwająca (w Europie przynajmniej od sześciu lat, tj. od 2008 roku) zapaść ekonomiczna nie sta-

---

<sup>2</sup> Por. J. Baszkiewicz, S. Meller: *Rewolucja francuska 1789–1794. Społeczeństwo obywatelskie*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983.

nowi zarzewia sytuacji przedrewolucyjnej. Pytanie to wydaje się tym bardziej zasadne, jeśli wiadomo, że ów kryzys był nieskutecznie rozwiązywany za pomocą dotychczasowych mechanizmów instytucjonalnych funkcjonujących w UE, co zresztą spotkało się z szeroką krytyką opinii publicznej, ekspertów i polityków. Zapaść w dziedzinie gospodarki lub niewydolność dotychczasowych instytucji w określonym ładzie politycznym i ekonomicznym niejednokrotnie towarzyszy zmianom o charakterze rewolucyjnym. Tak było zarówno w przypadku rewolucji francuskiej i bolszewickiej, jak i w Niemczech w latach trzydziestych XX wieku, gdy nastąpił upadek demokracji.

Jako trzeci czynnik analizowanych zmian można wskazać kwestię dopominania się o prawa polityczne przez niezadowolone grupy społeczne, co jest, jak się wydaje, najbardziej bezpośrednią przyczyną dynamiki rewolucyjnej. Ten nacisk niezadowolonych stanowi niewątpliwie zjawisko wewnętrzne, występujące w ramach określonego reżimu politycznego, nawet jeśli jest pośrednio lub bezpośrednio inspirowany z zewnątrz, i wypływa z napięć społeczno-politycznych wynikających z deficytu władzy niektórych grup społecznych (np. braku reprezentacji we władzach wspomnianych grup). Jeśli emancypacja tych grup nie może się dokonać w sposób zgodny z zasadami obowiązującymi w danym ustroju, a mimo to niezadowoleni uzyskują realne możliwości wpływu politycznego, to ustrój ten ulega gwałtownej zmianie. Jest to motyw występujący w każdej rewolucji w historii Europy. Taki proces bywa określany stosunkowo modnym współcześnie terminem *legitymizacji politycznej*. Ponieważ ustrój UE oraz jej państw członkowskich pozostaje (przynajmniej formalnie) zgodny ze standardami demokratycznymi, podstawowym probierzem legitymacji politycznej w Unii jest to, czy rzeczywiście są spełniane kryteria demokratyczne.

W okresie kryzysu gospodarczego UE często podnoszono kwestię deficytu demokracji, który miałyby wynikać z limitowania przez integrację europejską demokracji w państwach członkowskich w związku z przekazywaniem wielu prerogatyw na poziom unij-

ny. Dlatego jednym z haseł wyrażających niezadowolenie społeczne w Europie może być przywrócenie demokracji. Należy bowiem zauważyć, że dotychczasowe procesy integracyjne dotyczyły raczej elit niż narodów, ponieważ systematycznie ograniczały demokracje narodowe na rzecz instytucji unijnych, i to bez odpowiedniej dla tych demokracji rekompensaty<sup>3</sup>. Takie działania powoli zmieniały ustrój polityczny funkcjonujący w Europie. Przenosząc coraz więcej kompetencji do instytucji unijnych, nie zbudowano zarazem solidnej federacji politycznej, która autoryzowałaby w sposób demokratyczny taki transfer władzy. Jeśli tego typu zmiany uznamy za *quasi*-rewolucyjne (nie dokonują się wprawdzie szybko, ale mają zasadnicze znaczenie dla ustroju faktycznie obowiązującego w Europie), to wystąpienia w obronie demokracji, w tym domaganie się przywrócenia władzy dla wspólnot narodowych, będzie można uznać za objaw zbliżającej się kontrrewolucji. Przy okazji niniejszej analizy zamierzam skonfrontować politologiczne pojęcie legitymizacji z praktyką społeczną. Czy wspomniany termin służy jedynie opisowi politologicznemu, dalekiemu od rzeczywistości empirycznej, czy też należy tę legitymizację traktować jako realną siłę sprawczą w polityce, zmieniającą bieg historii?

Zakładam, że sytuacja przedrewolucyjna (lub przed kontrrewolucją demokratyczną) w Europie powinna nie tylko kumulować odpowiedni zasób energii w każdym z wymienionych powyżej czynników osobno, ale też dodatkowo mogłaby ją czerpać z ich wzajemnego splotu. Wydaje się, że warunkiem radykalnej zmiany dotychczasowych procesów integracji europejskiej jest właśnie komplementarność wymienionych trzech uwarunkowań przy kumulacji odpowiedniej „masy krytycznej”: niezadowolenia społecznego, trudności gospodarczych i dysfunkcji strukturalnych w geopolityce.

---

<sup>3</sup> Szerzej: T.G. Grosse: *Changes in Western Democracy. A Systemic Crisis, or a Chance to Overcome It?*, „Politeja” 2012, nr (3)21, s. 133–154. Więcej: V.A. Schmidt: *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford – New York 2006; *eadem*: *Democracy in Europe. The Impact of European Integration*, „Perspectives on Politics” 2005, t. 3, nr 4, s. 761–779.

Analizując sytuację przedrewolucyjną w Europie, należy także zastanowić się nad czynnikami, które są zdolne spowolnić lub utrudniać dezintegrację europejską. Mogą one niejako stanąć w obronie dotychczasowych metod procesów integracyjnych. Należy wymienić przynajmniej trzy takie czynniki. Pierwszy ma związek z silnie osadzonymi w poszczególnych państwach instytucjami europejskimi i ich interesami organizacyjnymi, które będą bronić własnych przywilejów oraz władzy, jaką dysponują w obrębie obecnego systemu politycznego. Drugim jest występowanie elit transnarodowych (wywodzących się z państw narodowych, ale utożsamiających się z interesami europejskimi) oraz elit ponadnarodowych (funkcjonujących całkowicie w orbicie instytucji europejskich i ich interesów). Siłę wymienionych czynników potęgują dość znaczące wpływy elit transnarodowych i ponadnarodowych w środowiskach medialnych, jak również ich intensywne oddziaływanie na instytucje polityczne i elity w państwach członkowskich, co określa się m.in. jako europeizację narodowych systemów politycznych<sup>4</sup>. Obrona dotychczasowego sposobu integracji europejskiej jest zatem związana z instytucjami i interesami unijnymi (lub odgórnymi procesami europeizacji), presja na radykalne zmiany dotychczasowego ustroju politycznego w UE wynika natomiast z oddolnych procesów emancypacji o charakterze demokratycznym, przebiegających na szczeblu narodowym. Trzeci czynnik, który przyczynia się do obrony dotychczasowego modelu integracji europejskiej i zarazem utrudnia dezintegrację UE, mógłby się wiązać ze wzrostem zagrożenia zewnętrznego dla Europy, a także pojawieniem się dominującej (lub wręcz hegemonicznej) siły geopolitycznej, która przejęłaby kontrolę nad procesami integracyjnymi. Jak się wydaje, na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku nie było takich uwarunkowań geopolitycznych, które w ten sposób sprzyjałyby integracji. Wątek ten omówię szerzej w następnej części artykułu.

---

<sup>4</sup> Szerzej: T.G. Grosse: *W objęciach europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, rozdz. 5.

## **Komponent strukturalny sytuacji przedrewolucyjnej**

Komponent strukturalny sytuacji przedrewolucyjnej w UE opiera się na dwóch poziomach analizy. Poziom pierwszy ma wymiar globalny i wiąże się z nim kwestia wpływu zewnętrznego na bieżące położenie geopolityczne Europy. Poziom drugi stanowi ocena wewnętrznej sytuacji strukturalnej w UE (tj. relacji geopolitycznych między państwami członkowskimi).

Podstawowe znaczenie dla tych analiz ma kwestia ładu geopolitycznego w skali światowej. W okresie zimnowojennym na sytuację w Europie stabilizująco wpływała rywalizacja dwóch mocarstw: Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA) i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Rywalizacja ta wpływała korzystnie na postępy integracji europejskiej nie tylko ze względu na obawę przed zagrożeniem ze strony bloku sowieckiego, ale również z uwagi na obecność Amerykanów na Starym Kontynencie, którzy gwarantowali zarówno militarną ochronę Europy Zachodniej przed ZSRR, jak i pełnili faktycznie funkcję hegemonu w zachodnim bloku sojuszniczym. I właśnie ta amerykańska hegemonia stanowiła ważny czynnik strukturalny, który blokował możliwość pojawienia się destrukcyjnej wewnętrznej rywalizacji między największymi państwami Europy Zachodniej.

Za istotne założenie dla moich analiz przyjąłem fakt, że w sensie strukturalnym Europa jest najczęściej obszarem wyżej wspomnianej rywalizacji w postaci mechanizmu równowagi sił (*balance of power*). Momentami wolnymi od tego współzawodnictwa jest przede wszystkim obecność w Europie siły hegemonicznej. Na przykład owa rywalizacja została zamrożona po kongresie wiedeńskim (1814–1815). To nie „koncert mocarstw” gwarantował pokój w Europie, ale dominacja światowego hegemonu, jakim wówczas była Wielka Brytania<sup>5</sup>. Po II wojnie światowej taką stabilizację zapew-

---

<sup>5</sup> Por. R. Gilpin: *The Politics of Transnational Economic Relations*, „International Organization” 1971, t. 25, nr 3, s. 398–419. Zbliżoną opinię na ten temat wyraził A.I. Cyr: *Britain*,

niały Stany Zjednoczone oraz dwubiegunowy podział geopolityczny (w Europie i na świecie). Wraz z upadkiem ładu zimnowojennego i wycofywaniem się USA ze Starego Kontynentu znów rozpoczął się tu okres destabilizacji i wewnętrznej rywalizacji<sup>6</sup>. Szanse na to, że ukształtuje się nowy hegemon w postaci federacji europejskiej są raczej niewielkie. Europejczykom trudno bowiem dokonać swobodnego przełomu instytucjonalnego, tzn. przejścia od zbioru suwerennych, współpracujących ze sobą państw do demokratycznej federacji<sup>7</sup>. Również porozumienie między największymi państwami członkowskimi – bez parasola zewnętrznej hegemonii – może być nietrwałe. Kryzys gospodarczy działa dezintegracyjnie, przede wszystkim dlatego, że uwypukla różnice potencjałów między największymi państwami UE.

Jak wspomniałem powyżej, zmiana ładu światowego po roku 1989 negatywnie wpłynęła na integrację europejską m.in. dlatego, że osłabiło zagrożenie geopolityczne ze strony Rosji (dawniej ZSRR). Warto przy tym zaznaczyć, że wspomniane zagrożenie – nawet pod wpływem kryzysu ukraińskiego z 2014 roku – wzrosło jedynie w Europie Środkowo-Wschodniej i w państwach nadbałtyckich. Nie może natomiast być traktowane jako czynnik mobilizujący do pogłębienia integracji w zachodniej części kontynentu. Co więcej, oddziaływanie Rosji w coraz większym stopniu wpływa destabilizująco na procesy integracyjne w Europie. Jest to związane z polityką Kremla, konsekwentnie dążącą do wspierania w różnych państwach UE ugrupowań skrajnych i eurosceptycznych<sup>8</sup>. Firmy rosyjskie dofinansowują wiele takich partii, a jednocześnie władze

---

*Europe and the United States. Change and Continuity*, „International Affairs” 2012, t. 88, nr 6, s. 1315–1330.

<sup>6</sup> W podobnym duchu na temat przyszłości integracji europejskiej wypowiadał się J. Mearsheimer: *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War*, „International Security” 1990, t. 15, nr 1, s. 5–56.

<sup>7</sup> Por. T.G. Grosse: *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, rozdz. 10.

<sup>8</sup> Szerzej: *The Russian Connection. The Spread of Pro-Russian Policies on the European Far Right*, Political Capital Policy Research & Consulting Institute, Budapeszt, marzec 2014; *EU Elections May Strengthen Putin in Europe*, EUobserver, 23 kwietnia 2014 <<http://euobserver.com>> [dostęp: 27 czerwca 2014 r.].

Federacji Rosyjskiej starają się nawiązać z tymi ugrupowaniami bliską współpracę polityczną. W rezultacie tych działań politycy z partii skrajnych – m.in. z Austrii, Belgii, Francji, Czech i Węgier – wzięli udział w wyborach mających zaakceptować aneksję Krymu przez Rosję (w 2014 roku). Byli wśród nich także przedstawiciele francuskiego Frontu Narodowego. Coraz bardziej wpływowi przywódcy ugrupowań eurosceptycznych (Nigel Farage czy Marine Le Pen) wielokrotnie życzliwie odnosili się do polityki rosyjskiej wobec Ukrainy. W ten sposób Kreml nie tylko wspierał własne interesy w Europie (i zmniejszał m.in. możliwość podjęcia sankcji europejskich wobec Rosji wynikających z konfliktu ukraińskiego), ale faktycznie dążył do osłabienia procesów integracyjnych, m.in. wspierając partie eurosceptyczne i podsycając nastroje społeczne niechętnie UE.

Znacznie ważniejszym czynnikiem strukturalnym w tej sytuacji jest wycofanie się z Europy zewnętrznego hegemonu, który stabilizował dotąd proces równowagi sił wewnątrz zachodniej Europy. Otworzyło to tym samym mechanizm rywalizacji między największymi państwami, głównie Francją a Niemcami. Problem narastającej nierównowagi zdynamizowało zjednoczenie Niemiec (w 1990 roku), a pogłębił kryzys strefy euro. Dlatego podstawowy kierunek działania Paryża w trakcie kryzysu polegał na dążeniu do zmniejszenia asymetrii potencjałów i relacji władzy między coraz silniejszymi Niemcami a słabnącą Francją. Jest to logika wprost ukierunkowana na minimalizowanie nierównowagi strukturalnej (lub zmierzanie do odbudowy równowagi sił) między największymi mocarstwami europejskimi. Na przykład celem Francji było przerzucenie kosztów kryzysu na Niemcy, co miało uszczuplić zasoby kapitałowe Niemiec, a także zmienić funkcjonowanie unii walutowej w taki sposób, aby na stałe wymusić wyższe wydatki tego państwa. Ponadto Paryż usiłował sukcesywnie zmniejszać korzyści gospodarki niemieckiej w tym systemie, także poprzez niwelowanie jej przewagi konkurencyjnej w stosunku do innych gospodarek eurolandu.



Stosunki bilateralne między Francją a Niemcami są od ponad pół wieku filarem, a także motorem, integracji europejskiej. Napięcia pomiędzy tymi państwami muszą prowadzić do destabilizacji samej integracji. Niektórzy specjaliści uważają, że wspomniana współpraca jest tak silnie zakorzeniona i długotrwała, że przetrwa obecne trudności<sup>9</sup>. Być może mają rację. Niemniej należy pamiętać o dwóch dodatkowych uwarunkowaniach. Po pierwsze, trudno oczekiwać, aby Niemcy dobrowolnie zechciały zgodzić się na samoograniczenie własnej potęgi lub finansowanie kosztów integracji europejskiej ze szkodą dla własnej gospodarki lub sytuacji fiskalnej. Nie są bowiem pod presją zewnętrznych uwarunkowań geopolitycznych, jak to było tuż po II wojnie światowej. Po drugie, o ile w latach czterdziestych i pięćdziesiątych XX wieku czynniki geopolityczne stanowiły ważny motyw postępów integracji europejskiej<sup>10</sup>, o tyle obecnie mogą się stać istotnym czynnikiem dezintegracyjnym. Tym bardziej że luki instytucjonalne w systemie wspólnej waluty oddziałują destabilizująco na procesy integracji europejskiej, co prognozowano już kilkanaście lat temu<sup>11</sup>.

Szansą dla stabilizacji sytuacji geopolitycznej Europy byłaby hegemonia niemiecka. Jednak i ten scenariusz wydaje się mało prawdopodobny. Kryzys gospodarczy uwidoczniał jednocześnie siłę i słabość pozycji geopolitycznej Niemiec na Starym Kontynencie. Wprawdzie dzięki niemu Berlin uzyskał status najpotężniejszej stolicy europejskiej, jako że ma decydujący wpływ na większość podejmowanych decyzji, ale ostatecznie nie jest hegemonem, który może dowolnie dyktować wszystko, gdyż poważnie ogranicza go koalicja innych państw, a także coraz większe problemy unii walutowej. Na gruncie finansowym oznacza to, że podatnicy i go-

---

<sup>9</sup> U. Krotz, J. Schild: *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford – New York 2013, s. 2.

<sup>10</sup> Por. S. Rosato: *Europe United. Power Politics and the Making of the European Community*, Cornell University Press, Ithaca 2010.

<sup>11</sup> Por. M. Feldstein: *EMU and International Conflict*, „Foreign Affairs” 1997, t. 76, nr 6, s. 60–73; N. Ferguson, L.J. Kotlikoff: *The Degeneration of EMU*, „Foreign Affairs” 2000, t. 79, nr 2, s. 110–121.

spodarka Niemiec będą obciążeni skutkami kryzysu, bez względu na umiejętności spowalniania lub przemilczania tych pomysłów reformatorskich, które powodują skutki redystrybucyjne dla budżetu niemieckiego. Na gruncie geopolitycznym zaś to, że choć Niemcy zdobyły dominację w Europie, która może trwać nawet lata, nigdy nie narzuca jej hegemonii. Co więcej, rosnąca potęga Berlina będzie natrafiała na coraz większy opór ze strony pozostałych dużych państw. Im większy i szybszy będzie ten wzrost siły, tym prawdopodobnie większe trudności sprawowania władzy i bardziej nieuchronny upadek. Choć więc można powiedzieć, że obecnie Niemcy prawdopodobnie zbliżają się do apogeum swojej pozycji geopolitycznej w Europie od czasu II wojny światowej, to trafniejsze wydaje się uznanie, że raczej są one bliskie wejścia w kolejną fazę cyklu, w jaki układają się dzieje tego państwa – od upadku przez powolne podnoszenie się do statusu mocarstwa, które następnie znów upada. Dzisiejszy status Niemiec w Europie zwiastuje zatem raczej utratę znaczenia niż początek długotrwałej hegemonii. Zdecyduje o tym nie tylko opór Francji i sojuszników, ale także koszty przedłużającego się kryzysu gospodarczego, a później stagnacji w strefie euro.

## **Problemy ekonomiczne i dysfunkcje reżimu strefy euro**

Jak wyżej wspomniałem, ważnym symptomem sytuacji przedrewolucyjnej w Europie był kryzys gospodarczy, a także systemowe problemy strefy euro (po roku 2010). Elementem dysfunkcji w tej strefie jest przede wszystkim niski poziom wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w niektórych państwach członkowskich, co można określić mianem nierównowagi wewnętrznej, a także wysoki poziom zróżnicowań na rachunku obrotów bieżących między członkami unii walutowej, co nazywam nierównowagą zewnętrzną.

na. W obu przypadkach nierównowaga była skumulowana jeszcze przed wybuchem kryzysu<sup>12</sup>.

Nierównowaga wewnętrzna, czyli nadmierne bezrobocie i niskie tempo wzrostu gospodarczego, wynikała z osłabiającej się konkurencyjności gospodarczej w państwach południowej Europy. To zaś stanowiło rezultat zbyt dużego wzrostu inflacji i realnego kursu walutowego (*real exchange rate*) po wprowadzeniu euro. Jednolita polityka monetarna w strefie euro uniemożliwiała skuteczne ograniczenie impulsów inflacyjnych w omawianych państwach<sup>13</sup>. Ponadto w tych krajach prowadzono niewłaściwą politykę gospodarczą, która preferowała konsumpcję prywatną i publiczną, a zaniedbywała inwestycje strukturalne wzmacniające konkurencyjność. Ważnym czynnikiem omawianych dysfunkcji była nadmierna liberalizacja rynków finansowych, które walnie przyczyniały się do wzrostu konsumpcji na południu Europy i pobudzały inflację. Formy nadzoru nad tymi rynkami nie przeciwdziałały formowaniu się „banków spekulacyjnych” na niektórych aktywach.

Nierównowaga zewnętrzna polegała natomiast na wzrastającym tempie zadłużenia zagranicznego jako przede wszystkim skutku nadmiernego importu i zbyt niskiego eksportu z krajów południowej Europy. Przejawem tej tendencji był rosnący deficyt na rachunku obrotów bieżących tych państw. Podobnie jak w przypadku nierównowagi wewnętrznej w dużym stopniu wiązało się to ze słabnącą konkurencyjnością gospodarek południowej części eurolandu (a także np. w Irlandii). Niektórzy ekonomiści zwracają uwagę, że eksport z tej części strefy euro na rynkach globalnych zastępowały tańsze towary z Chin<sup>14</sup>. Ponadto, niezależnie od uwarunkowań

---

<sup>12</sup> Szerzej: P. Temin, D. Vines: *The Leaderless Economy. Why the World Economic System Fell Apart and How to Fix It*, Princeton University Press, Princeton – Oxford 2013, s. 151–204.

<sup>13</sup> Uznaje się, że polityka monetarna w strefie euro przed wybuchem kryzysu była zbyt restrykcyjna (a więc miała na celu przede wszystkim ograniczanie inflacji). Niemniej ze względu na bardzo różną sytuację makroekonomiczną w poszczególnych państwach strefy euro wspomniana polityka okazała się i tak zbyt słaba na południu Europy, gdyż nie przeciwdziałała nadmiernej presji inflacyjnej. Por. B.J. Cohen: *Dollar Dominance, Euro Aspirations. Recipe for Discord?*, „Journal of Common Market Studies” 2009, t. 47, nr 4, s. 741–766.

<sup>14</sup> Por. R. Chen, G.M. Milesi-Ferretti, T. Tressel: *Eurozone External Imbalances*, „Economic Policy” 2013, t. 28, nr 73, s. 101–142.

wewnętrznych w strefie euro, sytuacja ta stanowiła też rezultat stopniowej aprecjacji wspólnej waluty w stosunku do innych walut międzynarodowych. Pogłębiające się zadłużenie zagraniczne omawianych krajów było związane z rosnącą konsumpcją prywatną, zwłaszcza wynikającą z nabywania nieruchomości. W okresie zapaści gospodarczej przyniosło to najpierw problemy na rynku bankowym, a następnie nadmierne zadłużenie sektora publicznego (część banków bowiem ratowano z funduszy publicznych)<sup>15</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż kumulacja wspomnianych dwóch rodzajów nierównowagi makroekonomicznej w strefie euro wiązała się przede wszystkim ze zróżnicowaniem konkurencyjności gospodarczej między najsłabszymi ekonomicznie państwami, usytuowanymi głównie na południu Europy, a najbogatszymi krajami centralnej części kontynentu. Warto zwrócić uwagę na to, że omawiane różnice miały związek zarówno z uwarunkowaniami strategii gospodarczej poszczególnych państw, jak i błędami polityki prowadzonej przez instytucje europejskie.

Państwa tracące konkurencyjność nie podjęły w porę odpowiednich działań strukturalnych, które uchroniłyby ich gospodarki przed negatywnymi skutkami unii walutowej. Zupełnie inaczej zachowały się Niemcy, których rząd na początku obecnego wieku wprowadził szereg reform wewnętrznych. Ale znacznie ważniejsze dla konkurencyjności tego państwa było obniżenie kosztów przez masowe przeniesienie produkcji do nowych państw członkowskich z Europy Środkowej (i najczęściej usytuowanych poza strefą euro)<sup>16</sup>.

W przypadku instytucji unijnych mechanizm, który walnie przyczynił się do pogłębienia problemów w strefie euro sprowadzał się do niewłaściwej polityki monetarnej oraz do nadmiernej deregulacji rynków finansowych. W obrębie unii walutowej bowiem zabrakło instytucji, które mogłyby zapobiec pogłębiającym się dwóm

---

<sup>15</sup> Szerzej: C. Allsopp, D. Vines: *Fiscal Policy, Inter Country Adjustment and the Real Exchange Rate*, w: M. Buti, S. Deroose, V. Gaspar, J. Nogueira Martins (red.): *The Euro. The First Decade*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 552–556; P. Krugman: *End This Depression Now*, W.W. Norton & Company, New York – London 2012.

<sup>16</sup> Szerzej: P. Guerrieri, P. Esposito: *Intra-European Imbalances, Adjustment, and Growth in the Eurozone*, „Oxford Review of Economic Policy” 2012, t. 28, nr 3, s. 532–550.

rodzajom nierównowagi. W sytuacji kryzysu gospodarczego nadal nie wprowadzono takich instrumentów. Zamiast tego wdrażano taktykę antykryzysową, która po części pogłębiała trudności. Najśłabsze państwa nie mogą odbudować konkurencyjności gospodarczej w krótkim czasie za pomocą polityki kursowej (tj. obniżenia kursu własnej waluty), gdyż w unii walutowej jest to niemożliwe. Nie mogą także pobudzić gospodarki dzięki inwestycjom (w dłuższej perspektywie), ponieważ zostały zmuszone do konsolidacji fiskalnej. Trudnej sytuacji na rynku pracy nie poprawia także mobilność pracowników, gdyż ta w Europie jest stosunkowo niska. Jednocześnie na szczeblu unii walutowej na razie nie ma narzędzi fiskalnych (np. z zakresu polityki socjalnej) umożliwiających odbudowę popytu, jak również mechanizmów, które uruchomiłyby niezbędne inwestycje strukturalne wzmacniające konkurencyjność. Rozwiązaniem proponowanym przez decydentów europejskich była wewnętrzna dewaluacja, mająca obniżyć koszty produkcji w najśłabszych państwach eurolandu. Ale takie działanie wywołało presję deflacyjną i spowolniło tempo wzrostu gospodarczego. Prowadziło więc do pogorszenia nierównowagi wewnętrznej (tj. wzrostu bezrobocia) przy bardzo wolnym tempie odbudowy nierównowagi zewnętrznej (tj. konkurencyjności krajowego eksportu). Zdaniem ekspertów oparcie działań antykryzysowych jedynie na dewaluacji wewnętrznej bez dopływu inwestycji z zewnątrz nie może zakończyć się powodzeniem<sup>17</sup>. Tymczasem państwa pogrążone w kryzysie borykały się z problemem odpływu inwestycji prywatnych, a jednocześnie nie miały wystarczającego wsparcia ze strony europejskich instrumentów finansowych.

Unia walutowa zamroziła dwa główne mechanizmy dostosowań, jakimi w sytuacji kryzysu konkurencyjności gospodarczej powinny być polityka kursowa i fiskalna. Zastosowano natomiast politykę monetarną Europejskiego Banku Centralnego (EBC), mającą na celu tzw. luzowanie ilościowe, związane ze zwiększeniem

---

<sup>17</sup> P. Temin, D. Vines: *The Leaderless Economy...*, s. 199; P. Guerrieri, P. Esposito: *Intra-European Imbalances...*, s. 548.

ilości pieniądza w obiegu gospodarczym. Wspomniane działania jednak w niewielkim stopniu przyczyniły się do pobudzenia realnej gospodarki w Europie<sup>18</sup>. Słabo uruchamiały akcję kredytową dla przedsiębiorstw. W umiarkowany sposób wpływały na obniżenie kursu walutowego (głównie dlatego, że inne banki centralne na świecie stosowały podobną politykę monetarną). Doraźnie natomiast ustabilizowano sytuację w europejskim systemie bankowym, obniżono rentowność obligacji publicznych oraz zwiększono skalę spekulacji finansowej (np. na giełdzie lub innych instrumentach finansowych). Kroki podjęte przez EBC bardziej służyły więc stabilizacji rynków finansowych i obniżeniu kosztów obsługi długu publicznego przez poszczególne rządy niż pobudzeniu wzrostu gospodarczego. Dodatkowo oddziaływanie tego banku było doraźne, przypominające „kupowanie czasu” dla innych działań reformatorskich w strefie euro. Polityka EBC może zatem wywołać kolejne problemy w przyszłości, np. związane ze wzrostem zadłużenia publicznego i obciążaniem sektora bankowego obligacjami państw najbardziej zagrożonych niewypłacalnością. Ponadto eksperci przewidują możliwość utrwalenia niskiego wzrostu (i oddzielenia aktywności sektora finansowego od realnej gospodarki)<sup>19</sup>.

Elity polityczne strefy euro obrały więc taktykę antykryzysową, która, zamiast stymulować wzrost i poprawę konkurencyjności gospodarczej w najsłabszych państwach członkowskich, zalecała oszczędności fiskalne i prowadziła do dewaluacji wewnętrznej. W rezultacie kryzys został przeciągnięty w czasie i stawał się coraz bardziej bolesny dla niektórych społeczeństw. Szacunki Komisji Europejskiej wskazywały, że w 2012 i 2013 roku do strefy euro powróciła recesja<sup>20</sup>. Niektóre kraje tej strefy zmagają się z nią od 2008 roku (m.in. Grecja, Portugalia, Hiszpania). Wpraw-

---

<sup>18</sup> Por. Ch. Martin, C. Milas: *Quantitative Easing. A Skeptical Survey*, „Oxford Review of Economic Policy” 2012, t. 28, nr 4, s. 750–764; Ch.A.E. Goodhart, J.P. Ashworth: *QE: A Successful Start May Be Running into Diminishing Returns*, „Oxford Review of Economic Policy” 2012, t. 28, nr 4, s. 640–670.

<sup>19</sup> Ch.A.E. Goodhart, J.P. Ashworth: *QE: a Successful Start May Be Running...*, s. 668.

<sup>20</sup> Przedstawione dane na podstawie: *European Economic Forecast, Spring 2014*, seria: „European Economy” 2014, t. 3, European Commission, Brussels, s. 132–154.

dzie w większości wspomnianych krajów sytuacja gospodarcza poprawiła się nieco w 2014 roku, ale w innych się pogorszyła (w pierwszym kwartale 2014 roku sytuacja gospodarcza była gorsza w stosunku do ostatniego kwartału 2013 roku m.in. we Włoszech, Portugalii, Holandii i Finlandii<sup>21</sup>). Zapowiada to stagnację i powolne wychodzenie z kryzysu. Świadczy o tym wysokie bezrobocie w całej UE i strefie euro, które w 2013 roku w niektórych państwach wynosiło ok. 27 proc. (w Grecji i Hiszpanii). Przedłużające się trudności ekonomiczne są ważnym symptomem sytuacji przedrewolucyjnej w Europie.

Zasadniczego celu działań antykryzysowych, czyli zmniejszenia długu publicznego, nie udało się osiągnąć. W trakcie kryzysu poziom ten rósł w całej strefie euro (jest prognozowany średnio na 96 proc. w 2014 roku). Zwiększał się w najbardziej zadłużonych krajach (m.in. w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Włoszech, Portugalii, na Cyprze, jak również we Francji). Nieco lepiej wyglądał deficyt budżetowy, który w większości krajów spadał (w niektórych rósł, pomimo drastycznych oszczędności budżetowych, np. w Hiszpanii i na Cyprze). Co gorsza, w kilku państwach rósł tzw. deficyt strukturalny<sup>22</sup>, który stał się istotnym kryterium makroekonomicznym od czasu uchwalenia paktu fiskalnego (w 2012 roku). Wspomniany wskaźnik wzrastał dla całej strefy euro, w tym m.in. w Hiszpanii, we Włoszech i we Francji. Wszystko to dowodzi bardzo wątpliwej skuteczności działań antykryzysowych, a także wskazuje, że trudności gospodarcze mogą się przedłużyć ze wszystkimi negatywnymi tego skutkami dla integracji europejskiej. Właśnie dlatego wielu ekonomistów uznaje taktykę antykryzysową realizowaną w UE za nieracjonalną ekonomicznie, a nawet przeciwskuteczną<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> *Flash Estimate for the First quarter of 2014*, Eurostat – News release 2014, t. 76, 15 maja 2014.

<sup>22</sup> Deficyt strukturalny to deficyt budżetowy skorygowany o cykliczne wahania koniunkturalne, a więc wynikające ze spadku dochodów i wzrostu wydatków powstających w okresie kryzysu ekonomicznego.

<sup>23</sup> Por. M. Blyth: *Austerity. The History of Dangerous Idea*, Oxford University Press, Oxford – New York 2013; P. Krugman: *How the Case for Austerity Has Crumbled*, „The New York Review of Books” 2013, t. 60, nr 10, s. 67–73; R. Kuttner: *Debtors’ Prison. The Politics of*

Przeciągający się w czasie kryzys ekonomiczny powodował, że zwiększały się koszty społeczne, polityczne i finansowe. Większość tych kosztów przerzucano na państwa bezpośrednio dotknięte kryzysem, niemniej w zakresie finansowym obarczone nimi musiały zostać w pewnym stopniu też państwa najbogatsze (będące w lepszej kondycji fiskalnej i ekonomicznej) oraz inwestorzy finansowi pochodzący z tych krajów. Wszystko to razem prowadziło do szeregu napięć politycznych w łonie strefy euro. Na przykład państwa Europy Południowej – najbardziej dotknięte skutkami zapaści – starały się złagodzić politykę oszczędności i dewaluacji wewnętrznej. Miały pretensję do najsilniejszych państw strefy euro, zwłaszcza do Niemiec, o nadmiernie restrykcyjne działania sanacyjne narzucone im w czasie kryzysu. Z kolei państwa bogatsze (m.in. Niemcy, Holandia i Finlandia) broniły się przed kolejnymi transferami funduszy na rzecz pomocy krajom pogrążonym w kryzysie. Dochodziło również do coraz większych sporów na niwie politycznej między Francją a Niemcami o kierunki działań antykryzysowych. Tym bardziej że gospodarka francuska coraz bardziej słabła, co nad Sekwaną uznawano za dowód na to, że niemiecka taktyka wychodzenia z kryzysu w coraz większym stopniu uderza również we Francję. Można założyć, że napięcia polityczne w eurolandzie będą się pogłębiać wraz z trudnościami ekonomicznymi i nierozwiązanymi problemami systemowymi wspólnej waluty.

## **Czy deficyt legitymizacji demokratycznej może być czynnikiem rewolucyjnym?**

Legitymizacja polityczna może być traktowana jako barometr akceptacji i stabilności określonego ładu politycznego. Legitymizacja w zaproponowanym przeze mnie ujęciu jest więc bliska opi-

---

*Austerity versus Possibility*, Alfred A. Knopf, New York 2013, s. 105–135. Szerzej na temat rozbieżności między racjonalnością ekonomiczną a polityczną w strefie euro pisałem w: T.G. Grosse: *O dwóch logikach integracji walutowej w Europie*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2012, nr 1(63), s. 53–76.



niom społecznym na temat prawomocności władzy. Bez względu na to, jaka jest formuła ustrojowa danego porządku, legitymizacja będzie wyrażała aprobatę lub dezaprobatę społeczną władzy. Dotyczy to zarówno opinii na temat osób sprawujących aktualnie władzę, jak również instytucji i mechanizmów jej wyłaniania lub ustanawiania. W tym drugim przypadku legitymizacja ma znaczenie systemowe i dotyczy fundamentów określonego ładu politycznego.

W przypadku Europy – ze względu na uwarunkowania kulturowe – uprawnienia do sprawowania władzy są związane z ustrojem demokratycznym. To reguły demokracji, takie jak: 1) zasada powszechnych wyborów; 2) prawo do debaty publicznej (i wyboru opcji programowej); 3) rozliczalność polityków sprawujących władzę oraz 4) równość wyborców są probierzem prawomocności ładu politycznego panującego w Europie<sup>24</sup>. Dzieje się tak nie tyle ze względu na zapisy konstytucji większości krajów europejskich, ile z uwagi na ugruntowane przez historię wartości i przekonania demokratyczne europejskich społeczeństw.

W innym miejscu dowodzę, że system polityczny funkcjonujący w Europie jest dwupoziomowy, tj. występuje jednocześnie na dwóch szczeblach: narodowym i europejskim<sup>25</sup>. Oba nawzajem na siebie oddziałują, co jest związane z nieformalnymi i sformalizowanymi „kanałami” (mechanizmami) wzajemnych relacji. W państwach członkowskich demokracja istnieje dłużej lub krócej. Uznaje się, że w niektórych spośród nich ma ona charakter dość wąty lub słabo zakorzeniony. Może także ulegać erozji, m.in. spowodowanej członkostwem w UE, co wynika z systemowego ograniczania krajowych władz przez procesy integracji<sup>26</sup>. Zjawisko to jest widoczne zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego, kiedy pogrążone

---

<sup>24</sup> S. Piattoni: *Representation as Delegation. A Basis for EU Democracy?*, „Journal of European Public Policy” 2013, t. 20, nr 2, s. 224–242.

<sup>25</sup> T.G. Grosse: *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, „Przegląd Europejski” 2012, nr 2(25), s. 7–26.

<sup>26</sup> Szerzej: V.A. Schmidt: *Democracy in Europe...*; eadem: *The European Union. Democratic Legitimacy in a Regional State?*, „Journal of Common Market Studies” 2004, t. 42, nr 5, s. 975–997; T.G. Grosse: *Zmiany współczesnej demokracji. Systemowy kryzys, czy szansa na jego przezwyciężenie?* „Przegląd Europejski” 2011, nr 2(23), s. 64–86.

w trudnościach rządy poszczególnych państw znajdują się pod silną presją zewnętrzną (instytucji europejskich i innych państw członkowskich) i muszą niekiedy przyjmować politykę sprzeczną z oczekiwaniami swoich wyborców.

Jeszcze większe problemy legitymizacji demokratycznej występują na szczeblu europejskim. Według niektórych opinii<sup>27</sup> instytucje UE nie mają odpowiedniej autoryzacji wyborczej, choć systematycznie zwiększają zakres władzy nad społeczeństwami europejskimi. Dlatego według wspomnianych opinii Unia boryka się z deficytem demokracji.

Legitymizacja lub jej deficyt ma bardzo duże znaczenie praktyczne. Możemy wyróżnić przynajmniej dwie funkcje legitymizacji władzy: pozytywną i negatywną. Ta pierwsza zapewnia rozwój określonego ładu politycznego. W przypadku UE ma to ogromne znaczenie praktyczne. Unię często charakteryzuje się jako „otwarty” ustrój polityczny, a więc o niedomkniętych ramach konstytucyjnych (lub, inaczej mówiąc, o nieustannie zmieniającym się ustroju politycznym)<sup>28</sup>. Legitymizacja polityczna jest więc warunkiem dalszego rozwoju UE, rozumianego jako zwiększanie kompetencji instytucji europejskich i stopniowe centralizowanie władzy na szczeblu Unii. Z kolei funkcja negatywna legitymizacji władzy politycznej polega na negocjowaniu rozwiązań ustrojowych w UE i blokowaniu reform mających poprawić efektywność działania instytucji europejskich (lub utrudnianie lepszej koordynacji działań między szczeblem europejskim a narodowym). W ten sposób deficyt demokracji staje się źródłem dysfunkcji dwupoziomowego systemu europejskiego. Jest też poważną przeszkodą polityczną, która utrudnia rozwiązywanie kryzysu ekonomicznego, gdyż blokuje podejmowanie niezbędnych reform systemowych. A sprzeciw polityczny, będący

---

<sup>27</sup> D. Beetham, C. Lord: *Legitimacy and the European Union*, Longman, Harlow 1998. Literatura uzupełniająca na ten temat w: T.G. Grosse: *Cztery wymiary legitymizacji Unii Europejskiej*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” 2006, nr 9, s. 98–139.

<sup>28</sup> A. Héritier: *Covert Integration of Core State Powers. Renegotiating Incomplete Contracts*, w: P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.): *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford University Press, Oxford – New York 2014, s. 230–248.

przejawem negatywnej funkcji legitymizacyjnej, stanowi istotny składnik sytuacji przedrewolucyjnej w obronie wartości demokratycznych (ograniczanych przez integrację europejską).

Kryzys gospodarczy jest największym sprawdzianem zarówno dla ekipy sprawującej władzę, jak i dla obowiązującego ładu politycznego. Można w tym miejscu przytoczyć słowa Seymoura M. Lipseta, że każdy system demokratyczny, aby przetrwać, musi zapewnić rozwój gospodarczy, inaczej traci legitymizację<sup>29</sup>. Kryzys w UE uderzył przede wszystkim w „legitymizację utylitarną”, a więc koncepcję opierającą prawomocność ładu politycznego w Europie na jej wyższej użyteczności w stosunku do państw narodowych. Okazało się, że wielopoziomowy system zarządzania w UE jest dysfunkcyjny, czego wyrazem jest mechanizm „podwójnego ograniczenia”<sup>30</sup>. Instytucje europejskie ograniczają swobodę działań państw członkowskich w polityce gospodarczej, co widać szczególnie silnie wewnątrz unii gospodarczej i walutowej. Na przykład państwa, które przyjęły wspólną walutę, nie dysponują już instrumentem polityki kursowej, który może być przydatny przy odzyskiwaniu konkurencyjności w okresie spowolnienia gospodarczego. Z kolei szczybel europejski jest ograniczany przez władze narodowe, które nie chcą przekazać mu kolejnych kompetencji niezbędnych do skutecznego działania w dobie kryzysu. W przypadku strefy euro nie zgadzają się na przeniesienie uprawnień fiskalnych, będących warunkiem skutecznego odpowiadania na tzw. szoki asymetryczne, tj. pogorszenie warunków gospodarczych w niektórych częściach obszaru walutowego.

Kryzys gospodarczy ujawnił rosnące niezadowolenie wyborców, kierowane początkowo przeciwko władzom krajowym. Przejawem tego niezadowolenia były zmiany ekip rządowych w wielu państwach UE, często przed zakończeniem kadencji. Rozczarowanie społeczne występowało zarówno w państwach centralnych, jak

---

<sup>29</sup> S.M. Lipset: *Some Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy*, „The American Political Science Review” 1959, t. 53, nr 1, s. 69–105.

<sup>30</sup> Pisałem o tym wcześniej w: T.G. Grosse: *Europa na rozdrożu...*, rozdz. 8.

i peryferyjnych UE, a dotyczyło coraz częściej integracji europejskiej, a przynajmniej mało skutecznej odpowiedzi instytucji unijnych na problemy strefy euro. W obu wspomnianych grupach państw osłabło poparcie dla idei integracyjnych oraz rosły wpływy poglądów eurosceptycznych<sup>31</sup>. W krajach peryferyjnych wyborcy sprzeciwiali się kolejnym oszczędnościom narzucanym przez instytucje europejskie i przedstawiciele najsilniejszych państw eurolandu. Domagali się także bardziej sprawiedliwej dystrybucji kosztów w obrębie UE. Tak jak wspomniałem wyżej, proponowana taktyka antykryzysowa, czyli wewnętrzna dewaluacja, jako sposób odzyskania konkurencyjności w najsłabszych gospodarkach eurolandu, jest obciążona niezwykle wysokimi kosztami politycznymi<sup>32</sup>. Prowadzi do pauperyzacji społecznej i może przynieść gwałtowny wybuch niezadowolenia skierowanego przeciwko dotychczasowym elitom. Natomiast w bogatszych krajach obywatele buntowali się przeciw nadmiernej dystrybucji funduszy z ich podatków na rzecz ratowania pogrążonych w kryzysie obszarów unii walutowej.

Sondaże opinii społecznej prowadzone przez Komisję Europejską dość dobrze dokumentują opisane powyżej zjawiska. Od początku kryzysu w 2008 roku systematycznie spadało zaufanie do władz publicznych, zarówno tych europejskich, jak i narodowych. Bardziej jednak w stosunku do instytucji unijnych (spadek o blisko 30 proc. między 2007 a 2012 rokiem, podczas gdy w tym samym okresie wskaźnik zaufania do władz narodowych obniżył się o średnio 20 proc.<sup>33</sup>). O ile zaufanie do UE utrzymywało się na stabilnym poziomie do jesieni 2009 roku, o tyle później nagle osłabło. Jest to objaw wzrastającego eurosceptycyzmu w okresie przedłużającej się zapaści gospodarczej i aplikowanej przez instytucje europejskie terapii antykryzysowej. Ponadto widoczny był

---

<sup>31</sup> J.D. Medrano: *The Limits of European Integration*, „Journal of European Integration” 2012, t. 34, nr 2, s. 191–204.

<sup>32</sup> Por. A. Moravcsik: *Europe after the Crisis. How to Sustain a Common Currency*, „Foreign Affairs” 2012, t. 91, nr 3, s. 54–68.

<sup>33</sup> *Public Opinion in the European Union. Autumn 2012. Report*, „Standard Eurobarometer”, nr 78, European Commission, <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb78/eb78\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_publ_en.pdf)>, s. 14 [dostęp: 15 lipca 2014 r.].

także gwałtowny spadek wzajemnego zaufania, a nawet i niechęci między poszczególnymi społeczeństwami europejskimi. Na pytanie, czy kryzys przyczynia się do zwiększenia bliskości między obywatelami różnych państw UE, więcej niż połowa respondentów odpowiadała, że nie<sup>34</sup>. W takich warunkach bowiem poszczególnym krajom unii walutowej trudno demonstrować solidarność fiskalną.

W państwach opierających się na porządku prawnym fundamenty legitymacji politycznej tkwią w regułach konstytucyjnych. Niemniej opinie w tej sprawie, a zwłaszcza interpretacja określonej sytuacji prawnej lub politycznej, są najczęściej kreowane przez elity, a następnie upowszechniane w społeczeństwie. Można zatem stwierdzić, że naturalnym i najczęściej występującym kierunkiem tworzenia interpretacji legitymizacyjnych jest niejako odgórne formułowanie opinii przez elity i ich propagowanie w szerszych kręgach społecznych. Bywa, że struktury państwowe – takie jak publiczna edukacja, służby mundurowe, administracja, sądownictwo – aktywnie uczestniczą w procesie odgórnej legitymizacji władzy politycznej. Niekiedy jednak powstają oddolne opinie społeczne, najczęściej krytyczne wobec bieżącej sytuacji politycznej. Odbiegają one od poglądów elit i mogą nawet wpływać na zmianę lub różnicowanie przekonań w łonie elit. Tak się dzieje zwłaszcza w czasie kryzysu ekonomicznego. Dlatego też trudności gospodarcze bardzo szybko mogą mieć konsekwencje polityczne.

Z punktu widzenia rozważań o sytuacji przedrewolucyjnej w Europie można uznać, że najbardziej sprzyjający radykalnym zmianom politycznym jest właśnie mechanizm oddolnego wpływania na opinie na temat panującego ustroju politycznego. Polega on na kwestionowaniu prointegracyjnych poglądów dotychczasowych elit lub wręcz na skierowaniu tych opinii na tory eurosceptyzyzmu. Badania dowodzą<sup>35</sup>, że w ostatnich latach mamy do czynienia z obie-

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>35</sup> M. Minkenberg: *From Pariah to Policy-Maker? The Radical Right in Europe, West and East. Between Margin and Mainstream*, „Journal of Contemporary European Studies” 2013, t. 21, nr 1, s. 5–24; M. Gómez-Reino, I. Llamazares: *The Populist Radical Right and European Integration. A Comparative Analysis of Party-Voter Links*, „West European Politics” 2013, t. 36, z. 4, s. 789–816.

ma tendencjami. Wzrasta popularność ruchów skrajnych, populistycznych i eurosceptycznych. W wielu krajach UE wchodzi na salony, a więc aktywnie włączają się w debatę publiczną oraz uzyskują wpływy w instytucjach demokratycznych. W ten sposób tworzą się „nowe” elity, znacznie mniej przychylnie procesom integracyjnym i bardziej skłonne dokonać antyeuropejskiej rewolucji (lub kontrrewolucji demokratycznej). Towarzyszy temu inne wymienione wcześniej zjawisko, a mianowicie przejmowanie poglądów eurosceptycznych przez dotychczasowy establishment. Niektórzy eksperci uznają<sup>36</sup>, że na razie nie wpływa to w zasadniczy sposób na politykę poszczególnych państw, zwłaszcza wobec integracji europejskiej. Niemniej dodają, że sytuacja może się zmieniać wraz z pogłębianiem się kryzysu gospodarczego.

Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego (PE) z maja 2014 roku są znakomitym obrazem wspomnianych zjawisk. Dowodzą rosnącej fali niezadowolenia społecznego w UE, wynikającego przede wszystkim z przedłużającej się zapaści ekonomicznej w poszczególnych państwach Wspólnoty. W niektórych krajach sytuacja ta sprzyjała siłom politycznym dotąd uznawanym za skrajne lub populistyczne. Tak się stało w przypadku sukcesu wyborczego Frontu Narodowego we Francji, Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (United Kingdom Independence Party, UKIP) w Wielkiej Brytanii oraz bardzo dobrych wyników radykalnych ugrupowań w Grecji, Danii, Austrii i innych krajach<sup>37</sup>. W ogromnej większości mowa tu o stronnictwach otwarcie demonstrowujących poglądy eurosceptyczne. Ugrupowania te nie tylko zwyciężyły w wyborach europejskich w niektórych państwach (co ma wymowę symboliczną, zwłaszcza w przypadku Francji), ale także wpływały na opinie głoszone przez przedstawicieli partii głównego nurtu. To bardzo charakterystyczne, że problemy strefy euro angażowały ugrupowania niechętnie integracji europej-

---

<sup>36</sup> C. Mudde: *Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe. So What?*, „European Journal of Political Research” 2013, t. 52, z. 1, s. 1–19.

<sup>37</sup> Por. European Parliament, Results of the 2014 European Election <<http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html>> [dostęp: 24 czerwca 2014 r.].

skiej<sup>38</sup>. Do świadomości wyborców docierała bowiem bezradność instytucji unijnych wobec kryzysu lub, co gorsza, negatywny wpływ działań antykryzysowych, jakie one podjęły, na sytuację gospodarczą i społeczną w ich krajach. W ten sposób wspólna waluta, zamiast jednoczyć i budować europejską tożsamość, stała się symbolem problemów i niejako paliwem dla eurosceptyków. Ponadto w kampanii wyborczej UE była także krytykowana za ograniczanie skutecznej polityki państw narodowych wobec palącego problemu nadmiernej imigracji. Właśnie dlatego wyborcy coraz bardziej domagali się ograniczenia władzy instytucji europejskich i przywrócenia kompetencji rządów narodowym. Wspomniane postulaty odnosiły się również do odbudowy pełnej demokracji w państwach członkowskich, nadwątlonej w wyniku procesów integracyjnych. O rewolucyjnym charakterze ostatnich wyborów do PE świadczą wypowiedzi szefowej zwycięskiego Frontu Narodowego we Francji. Marine Le Pen nie kryła, że dąży do upadku UE. Określała ją jako „Sowiecką Unię Europejską”, która „ukradła suwerenność” i możliwości „samostanowienia przez władze narodowe”, a także jest „antydemokratycznym monstrum”<sup>39</sup>.

Ugrupowania eurosceptyczne nie będą wprawdzie rządziły w PE VIII kadencji, pozostają bowiem w dalszym ciągu mniejszością, w dodatku wewnętrznie skonfliktowaną. Niemniej po raz pierwszy w historii omawianej instytucji trzecim w kolejności ugrupowaniem pod względem liczby posłów są eurosceptycy<sup>40</sup>. Już blisko 30 proc. wszystkich eurodeputowanych (po prawej i lewej stronie spektrum politycznego) uchodzi za eurosceptycznych<sup>41</sup>. W niektórych państwach odnieśli oni spektakularne zwycięstwo nad ugru-

---

<sup>38</sup> Na temat rosnącego znaczenia kryzysu strefy euro i kontekstu europejskiego dla krajowych wyborców zob.: P. Statham, H.J. Trenz: *The Politicization of Europe: Contesting the Constitution in the Mass Media*, Routledge, New York – London 2012.

<sup>39</sup> Por. M. Le Pen: *Achtung, Frau Merkel*, rozm. przepr. M. Von Rohr, „Der Spiegel”, nr 23, 2 czerwca 2014 r., s. 82–85.

<sup>40</sup> Mam na myśli Grupę Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (European Conservatives and Reformists), która pod koniec czerwca 2014 roku uzyskała 70 mandatów (tj. blisko 10 proc. składu Parlamentu Europejskiego).

<sup>41</sup> Por. European Parliament, Results of the 2014 European Election <<http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html>> [dostęp: 24 czerwca 2014 r.].

powaniami przychylnie nastawionymi do integracji europejskiej. Tak stało się we Francji – państwie uznawanym dotąd za niezbędny składnik „motoru” integracyjnego. To bardzo wyraźny sygnał niechęci do projektu europejskiego i do dwupoziomowego systemu politycznego, który ukształtował się w powojennej Europie.

Skutecznym antidotum na sytuację przedrewolucyjną na Starym Kontynencie – a zwłaszcza na rozgoryczenie wynikające ze słabnięcia demokracji na szczeblu narodowym – byłoby wprowadzenie pełnej demokracji na poziomie unijnym. Niemniej, jak wyżej wspomniałem<sup>42</sup>, przełom instytucjonalny w kierunku federacji demokratycznej wydaje się w Europie niesłychanie trudny. Taka możliwość mogła nastąpić w bardziej sprzyjającym dla tego typu zmian układzie geopolitycznym, kiedy istniało zagrożenie ze strony ZSRR oraz wsparcie integracji przez USA. Obecne napięcia w systemie politycznym UE sprzyjają takim reformom, ale jednocześnie je blokują. Trudności gospodarcze w strefie euro wymuszają bowiem reformy zmierzające w stronę federalizmu fiskalnego. Wprowadzenie tego typu zmian wymaga jednak poważnej przebudowy architektury instytucji politycznych UE, w tym przeniesienia władzy politycznej z państw członkowskich do instytucji unijnych. A na to nie ma zgody wśród państw członkowskich i wyborców narodowych, o czym świadczą m.in. ostatnie wyniki wyborów do PE.

W zaistniałej sytuacji bardziej prawdopodobne jest wprowadzenie rozwiązań federacyjnych niejako kuchennymi drzwiami. Chodzi mi o zwiększenie faktycznej władzy instytucji europejskich (np. w zakresie polityki fiskalnej), ale bez odpowiedniej autoryzacji w traktatach europejskich oraz bez dopełnienia tych zmian przez wzmocnienie demokracji na szczeblu europejskim. Tego typu proces odbywał się już w okresie kryzysu<sup>43</sup>, co zwiększyło jedynie

---

<sup>42</sup> Por. też T.G. Grosse: *Europa na rozdrożu...*, rozdz. 10.

<sup>43</sup> Por. B. Crum: *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, „Journal of Common Market Studies” 2013, t. 51, nr 4, s. 614–630; T.G. Grosse: *O trzech kryteriach oceny legitymacji Europejskiego Banku Centralnego w okresie kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013, nr 2(41), s. 109–129.



deficyt demokracji na poziomie unijnym. A tym samym tworzyło klimat dla rewolucji eurosceptyków (bądź, innymi słowy, kontrrewolucji demokratycznej) w Europie.

## **Wnioski**

Celem niniejszego artykułu była próba oceny, czy w Europie kształtuje się sytuacja przedrewolucyjna, która mogłaby zmienić dotychczasowe tory integracji europejskiej. Uznałem, że warunkiem tego typu zmiany byłoby napięcie polityczne jednocześnie w trzech obszarach: geopolitycznym (strukturalnym), gospodarczym i legitymizacji politycznej. Narastanie sytuacji kryzysowej w tych obszarach jest coraz bardziej widoczne w ostatnich latach.

W przypadku geopolityki decyduje o tym przede wszystkim słabnięcie wpływów Stanów Zjednoczonych na Starym Kontynencie, które w ostatnim półwieczu odgrywały rolę hegemoniczną w Europie Zachodniej, a także brak wyraźnego zagrożenia zewnętrznego po upadku ZSRR. Wspomniane uwarunkowania otworzyły pole dla wewnętrznej rywalizacji w Europie. Wraz z przedłużaniem się kryzysu w strefie euro coraz bardziej widoczna stała się nierównowaga strukturalna między Francją a Niemcami, a tym samym do dezintegracji w UE zaczął prowadzić kontekst geopolityczny. Kolejny obszar narastania napięcia politycznego jest związany z kryzysem gospodarczym, a ściślej – z niepodejmowaniem przez elity polityczne wystarczających środków zaradczych. Następny czynnik to deficyt demokracji w Europie, widoczny przede wszystkim w UE, w coraz większym stopniu dotyczący państw członkowskich. Występuje on od dłuższego czasu, ale zapaść gospodarcza i nieskuteczność instytucji unijnych jeszcze go zaostrzyły. Może on przybrać formę niezadowolenia społecznego wobec integracji europejskiej oraz doprowadzić do wystąpień w obronie demokracji i suwerenności narodowej (wówczas mielibyśmy do czynienia nie tyle z rewolucją, ile raczej z kontrrewolucją demokratyczną

w Europie). Symptodem tego zjawiska było polityczne trzęsienie ziemi, za jakie uznano wyniki wyborów do PE w niektórych państwach w 2014 roku<sup>44</sup>.

Podstawowe pytanie dotyczy tego, czy nastąpi kumulacja „masy krytycznej” niezadowolenia społecznego w wymienionych powyżej obszarach, co mogłoby przynieść radykalne zmiany dotychczasowych procesów integracyjnych. Jest to pytanie otwarte i trudno o jednoznaczną odpowiedź, zawierającą prognozę. Niemniej można przyjąć, że tylko odpowiednio wysokiej kumulacji tego niezadowolenia uda się przezwyciężyć opór interesów broniących dotychczasowej formuły integracyjnej. Ze względu na siłę tych interesów, jak również dość rozbudowaną instytucjonalizację procesu integracji należy uznać, że dezintegracja raczej nie będzie miała (przynajmniej początkowo) charakteru całkowitego, ale jedynie postać znaczącej zmiany wcześniejszych procesów. Można się pokusić o opinię, że korekta procesów integracji prawdopodobnie będzie dotyczyć zarówno charakteru ustroju politycznego, jak i uszczuplenia terytorium obecnej UE.

W tym drugim przypadku bardziej realna jest częściowa segmentacja niż całkowity rozpad UE. Odejście jednego lub kilku państw członkowskich może przebiegać zgodnie z którymś z następujących scenariuszy (motywów politycznych). Po pierwsze, prawdopodobne jest wyjście bogatego państwa, które nie chce dłużej finansować kosztów integracji i jednocześnie tolerować ograniczeń własnej demokracji i suwerenności (taka sytuacja może dotyczyć Wielkiej Brytanii, a także np. Holandii, Finlandii lub nawet Niemiec). Po drugie, wyjście z UE może być związane z opuszczeniem strefy euro przez państwa najbardziej pogrążone w kryzysie, które uznają to za jedyną drogę do odzyskania konkurencyjności gospodarczej. Trzecim potencjalnym scenariuszem byłoby opuszczenie UE przez państwo, które, pozostając poza strefą euro, zostałoby zdegradowane do drugiego kręgu integracyjnego. Pogłębiający się

---

<sup>44</sup> *Eurosceptic 'Earthquake' Rocks EU Elections*, BBC News Europe, <<http://www.bbc.com/news>>, 26 maja 2014 r. [dostęp: 26 czerwca 2014 r.].

podział polityczny na dwa kręgi członkostwa (lub Europę dwóch prędkości) mógłby być coraz bardziej dyskomfortowy dla państw spoza systemu wspólnej waluty. Wpływ tych państw na decyzje polityczne podejmowane w strefie euro byłby znikomy, a jednocześnie zwiększyłby się zapewne stopień oddziaływania tej strefy na pozostałą część UE. Prawdopodobieństwo opuszczenia Unii wynikające z tych uwarunkowań zmniejszać będzie (zwłaszcza w Europie Środkowej) wzrost napięcia między Rosją a Zachodem. Sytuacja zagrożenia zewnętrznego zapewne mobilizowałaby do przeciwdziałania dezintegracji terytorialnej UE.

Jeśli chodzi o zmianę ustroju integrującej się Europy, to najbardziej prawdopodobne wydaje się wzmocnienie władzy politycznej największych państw strefy euro. Może także nastąpić zwiększenie władzy instytucji technokratycznych przez nieformalne przyjmowanie przez nie kompetencji *quasi-federacyjnych* (np. w zakresie polityki fiskalnej). Niemniej zamiast poddania tych instytucji kontroli ze strony federalnych instytucji demokratycznych, należy się spodziewać wzmocnienia nadzoru nad nimi ze strony centralnych państw UE<sup>45</sup>. Tego typu procesy zmniejszą legitymizację demokratyczną w państwach peryferyjnych (i ewentualnie wzmogą niezadowolenie wyborców w tych krajach), ale za to odbudują legitymizację w największych państwach. Będą one bowiem miały znacznie więcej możliwości sterowania procesami integracyjnymi zgodnie z preferencjami własnego elektoratu (w tym również w zakresie rozwiązywania problemów strefy euro).

Integracja europejska była dotąd projektem elitarnym, gdzie demokrację – zwłaszcza realizowaną na poziomie narodowym – uznawano za zagrożenie, którego najlepiej unikać<sup>46</sup>. Przykładem tej tendencji była niechęć do procedowania ratyfikacji kolejnych trak-

---

<sup>45</sup> Szerzej: T.G. Grosse: *O trzech kryteriach oceny...*; B. Crum: *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*...

<sup>46</sup> Por. Ł. Warzecha: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, w: J. Kloczkowski, O. Krutilek, A. Wołek (red.): *Kryzys Unii Europejskiej*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2012, s. 176–189; L. Hooghe: *Europe Divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration*, „European Union Politics” 2003, t. 4, nr 3, s. 281–304; M. Haller: *European Integration as an Elite Process – The Failure of a Dream?*, Routledge, New York – London 2008.

tatów europejskich na drodze referendum. Jednocześnie nie zdecydowano się na wprowadzenie w pełni demokratycznych instytucji na szczeblu europejskim. Rozwiązaniem były raczej instytucje *quasi*-demokratyczne lub *quasi*-federacyjne, takie jak Parlament Europejski oraz intensywne promocje idei proeuropejskich w państwach członkowskich. Najbardziej pożądanym przez elity euroentuzjastyczne model demokracji przypominał „demokrację grillującą”. Chodziło o to, aby społeczeństwa były zainteresowane bardziej konsumpcją i życiem prywatnym niż sferą polityki, zwłaszcza prowadzonej na arenie europejskiej. Taki model mógł być realizowany w okresie prosperity gospodarczej, ale nie w czasie przedłużającego się kryzysu. Tym bardziej jeśli mieliśmy do czynienia z erozją przywództwa politycznego w Europie oraz z podziałami strukturalnymi (geopolitycznymi) w dotychczasowym establishmentie.

Niedostatki demokracji na szczeblu europejskim dotychczas ułatwiały podejmowanie decyzji przez elity polityczne i biurokratyczne. Było to spowodowane m.in. tym, że nie stworzono mechanizmu rozliczania tych elit przez wyborców. Pozbawiło to jednak system polityczny funkcjonujący w UE ważnej instytucji, którą można by określić mianem wentyla bezpieczeństwa na wypadek kryzysu. Chodzi o możliwości dokonania zmiany ekipy politycznej i korekty taktyki antykryzysowej w sposób demokratyczny, a nie rewolucyjny. Przy braku wentyla bezpieczeństwa kryzys uruchomił ruchy antysystemowe, które są wymierzone wprost w integrację europejską.