

*Marek A. Cichocki**

„Więcej Europy” jako przykład strategii antykrzysowej – próba oceny efektywności¹

Wprowadzenie

Różne formy kryzysów, które w ostatnich latach dotknęły Unię Europejską, spowodowały między innymi ożywienie dawnych dyskusji o tym, jaki charakter powinien mieć proces integracji. W tych dyskusjach argument „więcej Europy” odgrywa nadal kluczową rolę. W niniejszym tekście chciałbym bliżej przeanalizować ten argument w kontekście specyfiki sytuacji kryzysu oraz działań i zachowań, które taka sytuacja zazwyczaj wywołuje po stronie decydentów oraz odbiorców ich decyzji. W mojej analizie nie chodzi o sam problem ewolucji poglądów na temat integracji europejskiej pod wpływem kryzysowych wydarzeń, ale o szerszą kwestię dotyczącą decyzji politycznych oraz oceny ich efektywności. Mianowicie o to, jakie jest znaczenie i rola intensyfikowania działań przez decydentów w sytuacji kryzysu, biorąc pod uwagę, że kryzys rozumiemy bardziej jako sytuację postrzeganą przez odbiorców politycznych czy ekonomicznych decyzji przez pryzmat ich tożsamości niż stan rzeczy definiowany przez obiektywne parametry. Podstawowym celem analizy jest przyjrzenie się efektywności działań podejmowanych w UE w logice „więcej Europy”, przy założeniu, że opiera się ona przede wszystkim na teorii legitymizacji przez efekt. Na podstawie elementów postfunkcjonalistycznej krytyki racjonalnego procesu podejmowania decyzji nakierowanego na interesy chcę pokazać, że legitymizacja przez efekt jako uzasadnienie działań podejmowanych w logice „więcej Europy” może okazać się błędem ze względu na specyfikę oraz złożoność obecnego kryzysu UE. W tym celu na początku analizy przedstawię polityczne i teoretyczne uwarunkowania dla funkcjo-

* Dr hab. **Marek A. Cichocki** – profesor nadzwyczajny w Collegium Civitas, dyrektor programowy Centrum Europejskiego Natolin, e-mail: mcichocki@natolin.edu.pl.

¹ Niniejszy artykuł powstał w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, 013/11/B/H55/04170.

nowania obecnie w UE argumentu na rzecz „więcej Europy”. Następnie będę chciał pokazać percepcyjny charakter obecnego kryzysu, który sprawia, że nie można go postrzegać wyłącznie jako naruszenia interesów, ale trzeba widzieć także jako poważne zakwestionowanie tożsamości. Na koniec postaram się pokazać, jak ta specyfika obecnego kryzysu może wpływać na efektywność działań podporządkowanych logice „więcej Europy”.

„Więcej Europy” w świetle polityki oraz teorii integracji

Argument „więcej Europy”, który w sytuacji kryzysu pojawia się jako strategia zdecydowanego przyspieszenia integracji, jest w oczywisty sposób związany z tym, w jaki sposób starano się rozwiązać kryzys w strefie euro w latach 2010–2014, a więc między pojawieniem się budżetowego krachu Grecji i groźbą efektu domina a powołaniem unii bankowej. Tamto doświadczenie w znacznym stopniu zostało odczytane przez część europejskich decydentów jako potwierdzenie słuszności argumentu na rzecz „więcej Europy”. Dokładnie w samym środku finansowej zawieruchy w strefie euro Angela Merkel oświadcza na spotkaniu z przywódcami Włoch, Francji i Hiszpanii, w czerwcu 2012 r. w Rzymie, że „nauka, która płynie z tego kryzysu, brzmi więcej, a nie mniej Europy”, co rozumie dosłownie jako konieczność przekazania Europie większej władzy². Grupa do spraw przyszłości UE pod przewodnictwem ówczesnego ministra spraw zagranicznych Niemiec Guido Westerwelle rozpisała wówczas ów plan „więcej Europy” na szczegółowe przedsięwzięcia, takie jak transfer narodowej suwerenności w kwestiach dotyczących polityki gospodarczej oraz podatkowej, wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej Unii, większej roli PE jako „silnej demokratycznej legitymizacji”, bezpośredni wybór prezydenta Europy oraz stworzenie europejskiej, wspólnej armii³. Zatem kryzys w strefie euro, jego przebieg oraz podjęte działania antykryzysowe zasadniczo wzmocniły argument na rzecz „więcej Europy”, oczywiście przy sprzeciwie niektórych państw członkowskich, przede wszystkim Wielkiej Brytanii⁴. Tym samym umacnia się przekonanie, że właściwą odpowiedzią na sytuację kryzysową w Unii jest intensyfikacja działań zmierzających do pogłębienia integracji. Ten obraz jest bardziej

² S. Evans, *‘More Europe!’: Germany’s battle-cry for the Eurozone*, BBC News, <http://www.bbc.com/news/world-europe-18557059> (dostęp 9.01.2017).

³ *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sept12.pdf (dostęp 9.01.2017).

⁴ PM letter to President of the European Council Donald Tusk, 10.11.2015.

skomplikowany, ponieważ – jak pokazuję w analizie kryzysu strefy euro⁵ – w praktycznych rozwiązaniach zmierzających do przeciwdziałania kryzysowi wspólnej waluty, dokonywanych pod hasłem „więcej Europy”, wcale nie musiało zawsze chodzić o wzmocnienie wspólnotowego charakteru integracji, lecz o większą rolę dużych państw w Europie.

Argument na rzecz „więcej Europy” ma oczywiście także swoje różne teoretyczne uzasadnienia, którym warto poświęcić więcej uwagi. Pogląd, że integracja europejska służy przede wszystkim temu, by przekazywać coraz więcej kompetencji unijnym instytucjom, jest związany przede wszystkim z koncepcją federalizacji, która towarzyszy integracji powojennej Europy od samego początku. Europejski federalizm, odwołując się do kantowskiej idei *perpetual peace*, zakłada, że podstawowym źródłem konfliktów i zagrożeń są państwa narodowe, które powinny być stopniowo neutralizowane przez naczelną strukturę ponadnarodową. Im więcej integracji, tym więcej bezpieczeństwa i pokoju. Federalizm jest zatem bardzo silnym normatywnie podejściem do integracji i kładzie nacisk przede wszystkim na transfer tradycyjnie państwowych kompetencji tzw. wysokiej polityki, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa czy obrony na poziom ponadnarodowy⁶. To podejście w dużym stopniu straciło jednak na atrakcyjności i aktualności po upadku prób konstytucjonalizacji UE w 2005 r. Drugim wpływowym prądem intelektualnym opisującym teoretycznie proces integracji jako tworzenie „więcej Europy” jest oczywiście funkcjonalizm bazujący na koncepcjach Davida Mitrany’ego. Zwolennicy funkcjonalizmu także uważają, że konkurencja politycznych podmiotów jest źródłem konfliktów, ale krytykują federalizm za to, że nie rozwiązuje on problemów, a jedynie je tylko kumuluje na wyższym, ponadnarodowym poziomie. Dlatego zwolennicy tego kierunku proponują integrację funkcjonalną, pragmatyczną, technokratyczną, która koncentruje się na „małej polityce”, na wzroście gospodarczym, na dobrobycie obywateli, a więc na interesach i potrzebach obywateli oraz społeczeństw. W przeciwieństwie do politycznej Unii jako końcowego efektu federalizacji, gdzie celem jest wyraźne zdefiniowanie terytorium i odróżnienie się od innych, funkcjonalizm preferuje jednak przede wszystkim zdefiniowanie funkcji i efektywność ich realizacji. Funkcjonalizm wierzy więc w integrację, której nie determinuje geografia ani polityka, lecz którą napędza przede wszystkim efekt tzw. *spillover*, prowadzący systematycznie do coraz

⁵ M.A. Cichocki, *Unia w Unii. Strefa Euro w przebudowie*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, numer specjalny 2(6)/2015.

⁶ A. Moravcsik, *Federalism in the European Union: Rethoric and Reality*, w: *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, red. K. Nicolaidis, R. Howse, Oxford University Press, Oxford 2001.

„więcej Europy”⁷. Jednak już w przypadku teorii tzw. postfunkcjonalizmu efekt *spillover* oraz „więcej Europy” nie jest postrzegany tak jednoznacznie pozytywnie. Postępy integracji prowadzą bowiem nieuchronnie do efektu polityzacji Unii przez wchodzenie unijnych instytucji w obszary zarezerwowane dotąd dla narodowej suwerenności, takie jak migracja, bezpieczeństwo czy polityka fiskalna. To prowadzi w oczywisty sposób do politycznej mobilizacji i polaryzacji w społeczeństwach państw członkowskich, coraz mocniej dotkniętych skutkami decyzji podejmowanych w Brukseli. Przegrani tych decyzji, czy to w znaczeniu ekonomicznym, czy społecznym, czy kulturowym, w coraz większym stopniu, także przez ruchy popularne czy referendalne, zwracają się w konsekwencji przeciwko integracji jako tworzeniu „więcej Europy”⁸. W ten sposób procesy *spillover* przynoszą w efekcie zjawiska odpowiedzialne za erozję integracji.

Percepcyjny charakter kryzysów

Powodów, dla których strategia „więcej Europy” wydaje się dla zwolenników integracji jedynym możliwym rozwiązaniem w sytuacji kryzysu UE, jest wiele. Zwróciliśmy już uwagę na znaczenie doświadczeń w rozwiązywaniu kryzysu strefy euro w latach 2010–2014. Nie mniej ważne jest także to, że większość uznawanych teorii integracji (teoria międzyrządowości, federalizmu, neofunkcjonalizmu), którymi posługujemy się do opisu zmian zachodzących w UE, koncentruje swoją uwagę przede wszystkim na interesach ekonomiczno-społecznych oraz na stojących za nimi grupach. Pojawia się więc presja, aby widzieć i uzasadniać integrację jako efektywny proces realizowania tych interesów w sposób pokojowy, zgodny z przyjętymi regułami oraz pozwalający zachować jakąś równowagę między różnymi grupami interesów. Stąd „więcej Europy” jest uważane za zawsze lepsze dzięki efektom, które pozwala osiągnąć. Do tego dochodzi silnie obecne przekonanie, że integracja jest procesem jednostronnym, że może być jej tylko więcej, a kwestią wyboru jest jedynie tempo tego procesu. Nawet więc, jeśli na tej drodze pojawią się jakieś poważne przeszkody, to jest tylko kwestią czasu oraz sposobu, kiedy i jak zostaną one przezwyciężone. Tych przekonań nie da się jednak rozpatrywać bez związku z wyobrażeniami dotyczącymi tego, czym jest kryzys, a z którymi są ściśle powiązane. Są to wyobrażenia zwykle bardzo mocno ukształtowane przez

⁷ F. Schimmelfenning, *Mehr Europa – oder weniger? Die Eurokrise und die europäische Integration*, Bundeszentrale für Politische Bildung, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 52/2015.

⁸ L. Hooghe, G. Marks, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, „British Journal of Political Science”, nr 39/2008.

pozytywistyczne podejście do nauk ekonomicznych, społecznych czy politycznych. Michel Dobry w swej analizie kryzysu pokazał, do jakich złudnych wniosków mogą prowadzić owe wyobrażenia na temat natury kryzysu⁹. Złudzenie, które nazywa etiologicznym, zakłada na przykład możliwość wyraźnego zidentyfikowania i oddzielenia przyczyn kryzysu, co pozwala oczywiście zaproponować nie tylko odpowiednią kurację, ale prognozować przyszłość w taki sposób, aby następnych kryzysów unikać. Z kolei złudzenie nazwane przez Dobrego złudzeniem „historii naturalnej” zakłada, że kryzysy możemy ze sobą porównywać, skoro są tylko wypadkami, do których dochodzi na jednej drodze prowadzącej nas do przyszłości. Pozwala nam to rozpoznać punkty wspólne, prawidłowości, dzięki czemu potrafimy lepiej trzymać się owej jedynej drogi dalszego rozwoju. Co jednak, jeśli kryzys jest zjawiskiem o wiele bardziej złożonym, niż to sugerują nasze wyobrażenia o nim? Opisując apokaliptyczne debaty na temat światowego kryzysu lat 70. XX w., Ralf Dahrendorf zwraca uwagę, że z perspektywy czasu widać, jak bardzo ograniczone są nasze możliwości wyobrażenia sobie alternatywnych scenariuszy przyszłości¹⁰. Żadne z ówczesnych katastroficznych teorii prognozujących wyczerpanie się zasobów energetycznych Ziemi w perspektywie kilku dziesięcioleci nie sprawdziły się. Dahrendorf zauważa, że szczególnie w kontekście kryzysu myślimy o przyszłości w jednowymiarowy, jednostronny sposób, tak jakby można było tylko iść naprzód, stać w miejscu i cofać się. To błędne założenie, ponieważ: „Chodzi o to, że historia toczy się rozmaicie, niby ruchem konika szachowego, niekiedy bocznym torem albo poprzez zmianę motywów i środków działania. Sprawia to, że wczorajsze bariery stają się nieistotne, tak jak Linia Maginota w epoce wojny powietrznej”¹¹.

Należy więc założyć, że kryzys jest zjawiskiem znacznie bardziej złożonym i problematycznym. Dotyczy to z pewnością jego przebiegu w czasie, który wcale nie musi mieć linearnej postaci: narastanie przyczyny (przeszłość) – objawy i załamanie (teraźniejszość) – rozwiązanie przez wdrożenie strategii antykrzysowych (przyszłość). Kryzys nie jest więc po prostu wydarzeniem, które ma miejsce pomiędzy jakimś „przed” i „po”, a w każdym razie na pewno nie należy go widzieć w tak mechaniczny sposób. Podobne problemy napotkamy, jeśli będziemy chcieli ustalić wyraźne kryteria występowania sytuacji kryzysu. Kiedy zaczyna się i kończy kryzys? Kiedy osiąga swoje apogeum? Różne dziedziny będą proponować własne kryteria mierzenia kryzysowej sytuacji i przez ich użycie nadać kryzyso-

⁹ M. Dobry, *Socjologia kryzysów politycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 45–69.

¹⁰ R. Dahrendorf, *Nowoczesny konflikt społeczny*, Czytelnik, Warszawa 1993, s. 190–222.

¹¹ *Ibidem*, s. 199.

wi bardziej jednoznaczna, trwałą postać. Ekonomia będzie odwoływać się do takich czynników, jak wzrost PKB, stopa inflacji czy bezrobocie, a nauki polityczne na przykład do poziomu frekwencji wyborczej albo stopnia przepływu elektoratu między partiami politycznymi. Jednak nawet w obrębie tych samych dyscyplin zasadność takich kryteriów będzie przedmiotem ciągłych kontrowersji. Jak zauważa więc Niklas Luhmann, być może kryzys jest tylko popularnym semantycznym zwyczajem, który za każdym razem domaga się swego teoretycznego uzasadnienia¹². Podobne problemy pojawią się, jeśli zechcemy odwołać się do tak bardzo preferowanych w teoriach integracji (i nie tylko tam) interesów społeczno-ekonomicznych oraz grup, które za nimi stoją. Knut Borchardt, analizując problem kryzysu z punktu widzenia teorii ekonomii, przywołuje jedną z wielu, wydawałoby się oczywistych, definicji kryzysu gospodarczego: „Jako kryzys gospodarczy w szerszym sensie określić można każde przejściowe zakłócenie życia gospodarczego, sprawiające, że znaczny krąg osób doznaje istotnych strat”. Zaraz po tym jednak dodaje słusznie: „Kiedy krąg osób jest znaczny? Jaki rodzaj strat ma tu wchodzić w grę? I od jakiego rozmiaru jesteśmy skłonni nazwać te straty istotnymi? Sądy o takich znamionach kryzysu zawsze są i pozostaną płynne”¹³. Wszystkie te wątpliwości prowadzą go do być może jedyne sensownego wniosku, że kryzys jest przede wszystkim zjawiskiem z dziedziny ludzkiej percepcji. Mówiąc wprost, kryzys zaczyna się wtedy, kiedy większość ludzi zaczyna nazywać daną sytuację kryzysem i kończy się wówczas, kiedy większość ludzi uzna, że minął lub został przezwyciężony.

Od interesów do tożsamości

Percepcyjne ujęcie kryzysu jest kluczowe dla zrozumienia przyczyn, dla których strategia „więcej Europy” może być błędnym działaniem antykryzysowym przynoszącym skutki odwrotne do zamierzonych. Należy przyjąć, że kryzys jest sytuacją postrzeganą przez politycznych, społecznych i ekonomicznych aktorów przede wszystkim przez pryzmat teraźniejszości, oraz że w ich ocenach role odgrywają nie tylko ich interesy, ale także czynniki, które składają się na ich tożsamość, takie jak wyznawane wartości, dotychczasowe, nabyte doświadczenia, preferowane formy bycia. Niemiecki socjolog Ulrich Beck, który wypracował własną teorię społeczeństwa ryzyka, wyjątkowo aktualną dzisiaj jako opis panujących

¹² R.J. Holton, *The Idea of Crisis in Modern Society*, “The British Journal of Sociology”, Vol. 38, No. 4/1987, s. 503.

¹³ K. Borchardt, *Przemiany w myśleniu o kryzysach gospodarczych*, w: *O kryzysie*, red. K. Michalski, Wydawnictwo Res Publica, Warszawa 1990, s. 119.

nastrojów we współczesnych społeczeństwach w Europie, stwierdza, że obecna koncentracja uwagi na ryzyku, zagrożeniach „ma postać postrzeżeń i myślowych szablonów dynamiki mobilizującej społeczeństwo wobec otwartości, niepewności i blokad tworzonej przez nie przyszłości, gdy nie warunkują go już religia, tradycja ani siły przyrody i gdy zarazem utraciło ono wiarę w zbawcze działanie utopii”¹⁴. Należy dodać tylko jeszcze w kontekście obecnego kryzysu: gdy utraciło ono także wiarę w moc ekonomicznego wzrostu oraz pozytywną, sprawczą rolę techniki. Z kolei wspomniany już Borchardt pisze, że: „Kto pewien stan gospodarki nazywa kryzysem, opisuje także nie tylko ten stan, ale i samego siebie”¹⁵. Dlatego należy powtórzyć z całym naciskiem, że zawsze „kryzys jest bezpośrednio związany z ludzką percepcją, bardziej niż jakiegokolwiek inne historyczne pojęcie”¹⁶.

Takie ujęcie kryzysu, jako sytuacji postrzeganej, a nie mierzalnego stanu, na pewno napotka krytykę ze strony tych, którzy w naukach ekonomicznych czy politologii rozumieją kryzys jako stan ewidentny i odwołują się do „twardego” konketu interesu i grup. Jednak percepcyjne ujęcie sytuacji kryzysowej jest niezbędne dla właściwej oceny efektywności strategii antykryzysowej opartej na zasadzie „więcej Europy”. Postfunkcjonalistyczna analiza przeprowadzona przez Hooghe i Marksa jeszcze w 2008 r., a więc przed wybuchem kryzysu finansowego, pozwoliła im na postawienie tezy, że „więcej Europy” oznacza w efekcie coraz silniejszą polityzację UE. Ten proces staje się, ich zdaniem, niebezpieczny i prowadzi do rosnących polaryzacji wtedy, kiedy opinie o integracji europejskiej w coraz większym stopniu kształtują się pod wpływem narodowych tożsamości, a dokładnie z takim zjawiskiem mamy do czynienia, ich zdaniem, w przypadku społeczeństw państw członkowskich przynajmniej od 2002 r.¹⁷ Chociaż więc przez cały ten okres aż do dzisiaj unijna jurysdykcja podlega stopniowemu wzmocnieniu, to jednocześnie na poziomie państw członkowskich wzmocniają się narodowe tożsamości kształtujące preferencje opinii publicznej oraz wyborców. Ten rosnący paradoks doskonale pokazuje przykład coraz powszechniej stosowanego w Parlamencie Europejskim mechanizmu przyśpieszonej legislacji w ramach tzw. trylogu (Komisja, Rada, Parlament), który pozwala na podejmowanie decyzji na wczesnym etapie procedowania, z wyłączeniem mozolnej procedury ko-

¹⁴ U. Beck, *Spółczesność światowego ryzyka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 15.

¹⁵ K. Borchardt, op.cit.

¹⁶ A.J. Chournazidis, *The financial crisis and the concept of risk in the European Union*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, No. 148/2014, s. 316.

¹⁷ L. Hooghe, G. Marks, op.cit., s. 12.

lejších czytań projektów, konsultacji oraz prezentowania narodowych stanowisk¹⁸.

Tymczasem coraz częściej logika interesów społeczno-ekonomicznych oraz stojących za nimi grup, a tym samym cała koncepcja UE jako mechanizmu efektywnej, racjonalnej, transparentnej i ponadnarodowej redystrybucji owych interesów, napotyka silną, i jak pokazują ostatnie miesiące w UE, coraz bardziej powszechną konkurencję oraz krytykę ze strony logiki tożsamości. Różnica między tymi dwoma rodzajami logiki jest zasadnicza. Tożsamość jest nie tylko efektem politycznej i kulturalnej konstrukcji¹⁹, nie tylko ze względu na swoją naturalną inkluzywność trudniej także odnieść ją do celów czy zadań spoza zdefiniowanego przez nią obszaru przynależności, ale zasadniczo jest ona oparta na przedmaterialnych wartościach. To natomiast zasadniczo zmienia sytuację w percepcji oraz ocenie UE, której mechanizm redystrybucji jest przede wszystkim legitymizowany przez efektywność (tzw. legitymizacja przez efekt – *output legitimacy*). Przesunięcie zachodzące w Europie od logiki interesów i grup w stronę tożsamości oraz przedmaterialnych wartości można dość wyraźnie prześledzić już w przypadku kryzysu strefy euro, który zaczął się jeszcze zgodnie z logiką redystrybucji i interesów (debata dotycząca unii transferowej), ale szybko przerodził się także w konflikt tożsamości, który zasadniczo wykroczył poza prosty podział na zwolenników regulowanego kapitalizmu i wolnego rynku. W coraz większym stopniu kryzys strefy euro był postrzegany jako konflikt wokół roli państwa narodowego oraz możliwości prowadzenia przez nie polityk publicznych odpowiedzialnych za funkcjonowanie i spójność legitymizowanych demokratycznie modeli społecznych. Jeszcze silniej czynnik tożsamości narodowej wystąpił w przypadku kryzysu migracyjnego w opozycji do koncepcji społecznej otwartości i wielokulturowości.

Przesunięcie od interesów i grup w stronę tożsamości opartych na ekskluzywnych wartościach przedmaterialnych (takich jak przynależność etniczna, doświadczenie historyczne, kultura narodowa czy religia)²⁰ zmienia także sposób postrzegania kryzysu. Ryzyka, zagrożenia, niepewność oceniane są nie tylko przez pryzmat efektywności unijnego mecha-

¹⁸ H. Cooper, *Where European democracy goes to die*, "Politico", 12.07.2016; M.D. Jensen, D. Martinsen, *Out of Time? National Parliaments and Early Decision-Making in the European Union*, "Government and Opposition", Vol. 50, Issue 2/2015, s. 240–270.

¹⁹ B. Anderson, *Wspólnoty wyobrażone, rozważanie o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu*, Znak, Kraków 1997.

²⁰ Por. wyniki dla różnych państw członkowskich UE według badań C. de Vries, I. Hoffmann, *Fear not Values. Public Opinion and the Populist Vote in Europe*, Fundacja Bertelsmanna, "Euroopinions", nr 3/2016.

nizmu redystrybucji, przez *output* Unii Europejskiej, ale także w znacznym stopniu przez pryzmat przedmaterialnych wartości składających się na narodowe tożsamości. W istotny sposób zmienia to uwarunkowania, w których podejmowane są strategie antykryzysowe. Podejście do kryzysu oparte na zasadzie „więcej Europy” zakłada, że obecne problemy w Europie wynikają stąd, że Unia nie dostarcza oczekiwanych przez społeczeństwa odpowiednich efektów, np. w kwestii bezpieczeństwa, wzrostu gospodarczego czy miejsc pracy na rynku zatrudnienia. Przyczyny mogą być różne: opór ze strony niektórych państw członkowskich, brak wystarczających narzędzi w rękach instytucji unijnych, zbyt płytki poziom integracji. Dlatego należy umożliwić Unii podjęcie działań antykryzysowych w pełnym zakresie, uwolnić istniejące ograniczenia w integracji, zaproponować odważne rozwiązania pozwalające wyjść z kryzysu. Jeżeli nie można uczynić tego w pełnym składzie Unii, należy oddać inicjatywę w ręce najodważniejszych, awangardy państw, rządów zdolnych do podjęcia decydujących kroków. Taki sposób myślenia na temat przeciwdziałania kryzysom jest w UE wciąż niezmiernie silny i jest stale obecny nawet po brytyjskim referendum na temat Brexitu w różnych dokumentach oraz politycznych inicjatywach. Znajdziemy go w deklaracji Rady Europejskiej po szczycie w Bratysławie, w Strategii Globalnej UE, w niemieckich, francuskich i włoskich inicjatywach rządowych po brytyjskim referendum. W istocie wszystkie te przykłady oraz wiele innych, które można byłoby tutaj jeszcze przytoczyć, wyrażają naturalny aktywizm decydentów znajdujących się pod presją kryzysu. Logika ich zachowań opiera się na założeniu, że podejmowanie inicjatyw oraz decyzji sugeruje prawdopodobieństwo efektów, co pozwoli uspokoić społeczne nastroje, odzyskać wiarygodność i tym samym odbudować utraconą legitymizację. Takie zjawisko presji kryzysu na decydentów zostało kiedyś dokładnie opisane przez Richarda Higgsa²¹, który opisał, jak kryzys wpływa na centralizację władzy i skupienie w rękach rządu coraz to nowszych instrumentów oddziaływania. Takie zachowanie mogłoby prowadzić do skutecznego działania wobec kryzysu pod warunkiem, że odbiorcy podejmowanych przez decydentów inicjatyw kierowaliby się przede wszystkim oceną sytuacji przez pryzmat interesów oraz sami byli zorganizowani głównie w ramach określonych grup interesów. To, w jakim stopniu podejmowane pod presją kryzysu decyzje pozwalałyby wyeliminować przyczyny, dla których korzystna redystrybucja interesów została poważnie zakłócona, stanowiłoby wówczas zasadniczy punkt odniesienia w ocenie skuteczności decydentów oraz zaufaniu, którym są obdarzeni. W sytuacji, kiedy percepcja kryzysu, ryzyka, zagrożeń,

²¹ R. Higgs, *Crisis and Leviathan*, Oxford University Press, Oxford 1987.

niepewności kieruje się jednak inną logiką, opartą na tożsamości zbudowanej na przedmaterialnych wartościach, aktywizm decydentów odwołujący się do legitymizacji przez efekt może przynieść całkowicie odwrotny do zamierzonego skutek. Im więcej decyzji podejmowanych pod presją kryzysu przez znajdujących się na poziomie europejskim decydentów, tym większa niepewność, poczucie ryzyka, zagrożenia ze strony tych, których decyzje te dotyczą. Tym większe także poczucie utraty kontroli nad procesem podejmowania decyzji. Zwłaszcza że w przypadku ocen podejmowanych przez pryzmat tożsamości nie można odwołać się tak bezpośrednio do argumentów efektywności.

Konkluzje

Wiara w legitymizację podejmowanych przez decydentów działań przez ich efekt, *output legitimacy*, jest w UE nadal bardzo silna²². Wydaje się wręcz, że kryzys strefy euro, a także późniejszy kryzys migracyjny jeszcze bardziej wzmocniły ten sposób myślenia. Zasada „więcej Europy”, jako ogólna wytyczna dla antykryzysowej strategii podejmowanych przez Unię oraz w jej imieniu, oparta jest na tak rozumianej legitymizacji. Trzeba jednak założyć z pewnym prawdopodobieństwem, że opiera się ona na przesłankach, które w istotny sposób pomijają znaczenie percepcyjnego charakteru kryzysu oraz roli, jaką dzisiaj w ocenie kryzysowej sytuacji odgrywa w społeczeństwach państw członkowskich kategoria narodowej tożsamości. Motywy, dla których tak się dzieje, mogą być różne – przekonanie o przewyżczeniu kategorii tożsamości narodowej przez politykę europejską, uznanie tej kategorii za zbyt trudną do zidentyfikowania oraz zmierzania w przeciwieństwie na przykład do interesu ekonomicznego czy społecznego danej grupy. Skutek jest jednak podobny: tworzenie antykryzysowych strategii Unii na jednostronnie przyjętych założeniach, co w reakcji społeczeństw prowadzi do rosnącej skali braku zaufania, akceptacji oraz zrozumienia dla decyzji podejmowanych na poziomie unijnym w sytuacji kryzysu.

Liniowe i teleologiczne pojmowanie procesu integracji wciąż dominuje w praktyce oraz teorii UE. Kolejne formy kryzysu (kryzys strefy euro, kryzys migracyjny) nie przynoszą na razie satysfakcjonujących prób rewizji przyjętych dotychczas założeń dalszej integracji. Percepcyjny charakter kryzysu, który łączy w sobie zarówno obawę przed naruszeniem dotychczasowego stanu materialnego posiadania z tożsamością opartą na

²² F.W. Scharpf, *Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik*, ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, „Wirtschaftsdienst“ 2014/Sonderheft, s. 35–41.

przedmaterialnych wartościach, nadal nie jest zjawiskiem dobrze rozpoznanym i uwzględnianym w procesie podejmowania decyzji.

W powyższej analizie starałem się pokazać złożony, percepcyjny charakter obecnego kryzysu. Sprawia on, że antykryzysowa strategia „więcej Europy” oparta na legitymizacji przez efekt okazuje się często rozwiązaniem nieadekwatnym i niekiedy przeciwnie skutecznym. Nie rozwiązując problemów, zwiększa zakres nieufności i niezrozumienia między decydentami oraz odbiorcami decyzji. Referendum w sprawie Brexitu było pierwszym poważnym ostrzeżeniem przed zbyt jednostronnym forsowaniem zasady „więcej Europy”. Zapewne czekają nas kolejne – tak długo, jak zarówno w praktycznych działaniach politycznych, jak i w teoriach integracji kategoria tożsamości nie zostanie potraktowana z należytą powagą.

Bibliografia

- Anderson B., *Wspólnoty wyobrażone, rozważanie o źródłach i rozprzestrzenieniu się nacjonalizmu*, Znak, Kraków 1997.
- Beck U., *Spółczesność światowego ryzyka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Borchardt K., *Przemiany w myśleniu o kryzysach gospodarczych*, w: *O kryzysie*, red. K. Michalski, Wydawnictwo Res Publica, Warszawa 1990.
- Chournazidis A.J., *The financial crisis and the concept of risk in the European Union*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, No. 148/2014.
- Cichocki M.A., *Unia w Unii. Strefa Euro w przebudowie*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, numer specjalny 2(6)/2015.
- Cooper H., *Where European democracy goes to die*, „Politico”, 12.07.2016.
- Dahrendorf R., *Nowoczesny konflikt społeczny*, Czytelnik, Warszawa 1993.
- de Vries C., Hoffmann I., *Fear not Values. Public Opinion and the Populist Vote in Europe*, Fundacja Bertelsmanna, „Euroopinions”, nr 3/2016.
- Dobry M., *Socjologia kryzysów politycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Evans S., *‘More Europe!’: Germany’s battle-cry for the Eurozone*, BBC News, <http://www.bbc.com/news/world-europe-18557059> (dostęp 9.01.2017).
- Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sept12.pdf (dostęp 9.01.2017).
- Higgs R., *Crisis and Leviathan*, Oxford University Press, Oxford 1987.
- Holton R.J., *The Idea of Crisis in Modern Society*, „The British Journal of Sociology”, Vol. 38, No. 4/1987.

- Hooghe L., Marks G., *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, "British Journal of Political Science", nr 39/2008.
- Jensen M.D., Martinsen D., *Out of Time? National Parliaments and Early Decision-Making in the European Union*, "Government and Opposition", Vol. 50, Issue 2/2015, s. 240–270.
- Moravcsik A., *Federalism in the European Union: Rethoric and Reality*, w: *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, red. K. Nicolaidis, R. Howse, Oxford 2001.
- PM letter to President of the European Council Donald Tusk*, 10.11.2015.
- Scharpf F.W., *Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik*, ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Wirtschaftsdienst 2014/Sonderheft.
- Schimmelfenning F., *Mehr Europa – oder weniger? Die Eurokrise und die europäische Integration*, Bundeszentrale für Politische Bildung, "Aus Politik und Zeitgeschichte", nr 52/2015.

Słowa kluczowe: „więcej Europy”, kryzys, percepcja kryzysu, tożsamość, legitymizacja poprzez efekt (*output legitimacy*)

Key words: „More Europe”, Crisis, Perception of Crisis, Output Legitimacy, Identity

„More Europe” as an Example of the Anti-crisis Strategy – An Attempt to Assess Its Effectiveness

Abstract

The author examines the role and effectiveness of the “more Europe” approach to the crisis in the general area of politics (in wide terms), and in relation to the crises in the European Union (in narrow terms). Assuming that the crisis is a perceived situation (coming from the field of perception), and not an objective and scientific set of data, the author tries to assess the actions of policy-makers and show what effects they cause. Referring to the postfunctionalist theory, it is shown in the article that “more Europe” means a strong politicization of the EU, which leads to the polarization – on the one hand, a stronger EU jurisdiction (based on *output legitimacy*), and on the other hand, the strengthening of national identities. Hence, the logic of technocratic and rational EU mechanism collides with the competition with pre-material values of the logic of iden-

tity. This is why the eurozone crisis, which was initially compatible with the logic of economic theories turned into a struggle for identity – with a role of the nation state and democracy in the background.

The author concludes that the proponents of the “more Europe” approach do not realize the recently emerged conditions and contexts. Paying attention to the perception unveils that the strategy of “more Europe” can be counter-productive, because the decisions made under the pressure of the crisis may lead to even greater uncertainty and insecurity of those people affected.