



Horyzonty Polityki  
2013, Vol. 4, N° 8

**RAFAŁ RIEDEL**

Uniwersytet Opolski  
Instytut Politologii

## **Legitymacja procesów europeizacyjnych w czasach kryzysu**

### *Streszczenie*

Celem niniejszego tekstu jest spojrzenie na procesy europeizacyjne z aktualnej perspektywy uwzględniającej bardzo istotny kontekst kryzysu w strefie euro. Badania nad europeizacją wydają się sięgać do swoich korzeni – a więc po ponad dekadzie fascynacji transformacyjnym wpływem Unii Europejskiej i Jednolitego Rynku na państwa kandydujące studia nad europeizacją wracają do analizy wewnętrznych polityk państw członkowskich i pytań o „siłę rażenia” Brukseli w ich realizacji. W końcowej części analizy autor odnosi problematykę europeizacji do kontrowersyjnej debaty nad legitymacją władzy w systemie Unii Europejskiej. Debata ta jest szczególnie istotna w czasach kryzysu, kiedy decyzje w zakresie polityki społeczno-gospodarczej podejmowane są poza konwencjonalnymi metodami znanymi z demokracji przedstawicielskiej na poziomie państwa narodowego, i jednocześnie są to decyzje silnie wpływające na życie obywateli wspólnoty.

### **SŁOWA KLUCZOWE**

europeizacja, polityka warunkowości,  
legitymacja/legitymizacja, kryzys

## LEGITIMACY OF EUROPEANIZATION PROCESSES IN THE TIMES OF CRISIS

### *Summary*

The objective of the paper is to look at the Europeanization processes from the perspective of the euro-zone crisis. It seems that after a decade of fascination of transformative impact outside of the European union, the Europeanization studies agenda comes back to its roots, meaning the domestic changes influenced by the supranational pressures. The crisis context is also delivered in the prism of the controversial debate on the legitimacy of the EU authorities and democratic deficit in general. This debate is crucially important in contemporary Europe since the key economic decisions are taken beyond the standard democratic procedures and at the same time they are highly contested by the public/demos.

### **KEYWORDS**

Europeanization, conditionality, legitimacy, crisis

### WSTĘP

Studia europejskie w zakresie europeizacji wydają się wracać do swoich korzeni. Po tym jak tak zwana pierwsza generacja badań nad europeizacją koncentrowała się przede wszystkim na państwach członkowskich [Majone 1997] – najpierw Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, druga generacja studiów europeizacyjnych skupiała swoją uwagę raczej na otoczeniu zewnętrznym – próbowała odpowiedzieć na pytania: Jak presja europeizacyjna wpływa na otoczenie Unii<sup>1</sup> (w tym przede wszystkim państwa kandydujące)? Jak je transformuje? Jak silna to jest presja? Jakie wywołuje zmiany

---

1 To zmieniło się wraz z procesem negocjacyjnym zapoczątkowanym przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej, kiedy to ich dążenia członkowskie stały się istotnym stymulatorem zmian o charakterze transformacyjnym i reformującym. Bogata literatura poświęcona tej problematyce zaowocowała m.in. konceptualizacją kategorii „warunkowości” (*conditionality*), która określa zjawisko polegające na uzależnieniu pewnych korzyści (np. członkostwa lub pomocy finansowej) od spełnienia określonych warunków (kryteriów) ustalonych np. przez organizację międzynarodową, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Unia Europejska.

i w jakich warunkach działa lepiej, a jakich gorzej? Aktualnie – głównie za sprawą tak zwanego kryzysu greckiego<sup>2</sup> – obserwujemy powrót do zainteresowania problematyką europeizacji wewnątrz państw członkowskich Unii – oczywiście szczególnie tych, które – ze względu na problemy gospodarcze – zmuszone są do aplikowania w swoich politykach gospodarczych reform wymuszonych przez podmioty zewnętrzne, takie jak Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (a więc – co warto podkreślić – nie tylko organy wspólnotowe)<sup>3</sup>.

Rządy takich krajów w swoich decyzjach pozostają z jednej strony pod presją swoich obywateli, z drugiej strony – pod presją wierzycieli, którzy żądają często czegoś dokładnie odwrotnego od suwerena/wyborców. Mamy więc do czynienia z interesującym napięciem pomiędzy presją europeizacyjną a presją, nazwijmy ją roboczo, demokratyczną. Odpowiedź na pytanie – co robią rządy, jak się zachowują, pozostając pod wpływem żądań, preferencji swoich obywateli z jednej strony, a z drugiej strony pod wpływem czynników zewnętrznych: IMF, EBC, Komisji Europejskiej, rynków, globalizacji? – stanowi podstawę badań nad jednym z najbardziej dynamicznych i jednocześnie najbardziej intrygujących problemów współczesnych nauk politycznych, ale również europeistyki, stosunków międzynarodowych czy ekonomii.

Jednocześnie należy zauważyć, że określenie „europeizacja”, jak najbardziej zasadne, odnosi się jednak jedynie do części wspomnianej wyżej presji wywieranej na państwo i jego organy. W dużej mierze jest to po prostu presja wywierana przez wierzycieli domagających

---

2 „Kryzys grecki” to popularne określenie na problemy gospodarcze związane z unią walutową w Unii Europejskiej, aczkolwiek należy zauważyć, iż jest to termin dość ogólny i publicystyczny. Problemy gospodarcze przejawiają się w Europie w różnorodnej formie (np. Cypr, Hiszpania, Irlandia), zróżnicowany jest również zestaw ich źródeł i determinant. W tym opracowaniu określenie „kryzys grecki” służy zilustrowaniu głównego problemu poprzez najbardziej jaskrawy przykład państwa, które ze względu na kryzys poddane zostało presji zewnętrznej, w tym presji europeizacyjnej.

3 Polityka warunkowości stosowana wobec Grecji to bezprecedensowy przykład wewnątrz Unii Europejskiej – aczkolwiek należy dodać, że polityka warunkowości nie jest stosowana wobec Grecji wyłącznie przez EBC czy Komisję Europejską, ale również przez podmioty pozaunijne, jak MFW. Nie jest więc to „wynałazek” czysto unijny – inni wierzyciele zachowują się podobnie – i nie należy go utożsamiać z klasycznymi ujęciami europeizacyjnymi.

się zwrotu swoich środków, zgodnie z umową pożyczkową, czasami jest to presja innych organizacji międzynarodowych czy po prostu środowiska międzynarodowego. Warto więc w tym miejscu doprecyzować samo pojęcie „europeizacji”.

Warto przypomnieć, że koncepcji „europeizacji” klasycznie używa się dla określenia skuteczności polityk podejmowanych na poziomie wspólnotowym (ich implementacji wewnątrz krajowych systemów politycznych), jak również zbadania wpływu na narodową politykę ponadnarodowego procesu integracyjnego w różnorodnych wymiarach [Riedel 2010, s. 21-37, 38-57, 235-246; Wach 2012, s. 166-174]. Jak pisali w 2007 roku Graziano i Vink, to adaptacja wewnętrzna do procesu integracji europejskiej [Graziano, Vink 2007, s. 7]. W naturalny więc sposób postępujący proces integracji europejskiej wywołuje swego rodzaju presję na podmioty integracji (państwa członkowskie, ich obywatele, instytucje), która podlega następnie mediacji za pośrednictwem czynników i aktorów wewnątrz krajowych, a następnie przynosi konkretne rezultaty w postaci zmian w polityce wewnętrznej. Rezultaty te (jak również etap mediacji) poprzez mechanizm sprzężenia zwrotnego wpływają także na sam proces integracji [Caporaso 2007, s. 27-28]. Inny z klasyków studiów europeizacyjnych, Robert Ladrech, poprzez europeizację rozumie proces (1) konstruowania, następnie (2) dyfuzji oraz (3) instytucjonalizacji norm, wierzeń, formalnych i nieformalnych reguł, procedur, stylów działania, które są definiowane, konsolidowane na poziomie wspólnoty, a następnie inkorporowane na poziomie systemu krajowego (na różnych szczeblach), w jego politykach, strukturach, jak również stylu polityki czy kultury politycznej w ogóle. Oczywiście wszystkie te rozumienia europeizacji zakładają, że mamy do czynienia z procesem interaktywnym [Ladrech 1994].

Wspomniana wcześniej fascynacja wśród badaczy wymiarem zewnętrznym europeizacji związana była z polityką warunkowości stosowaną przed rozszerzeniami w 2004 i 2007 roku, która okazała się na tyle skuteczna, że kraje, które wówczas stawały się członkami UE, w dużym stopniu były do tego gotowe (np. poprzez aplikację *acquis communautaire*) już przed akcesją – często w stopniu większym niż niektóre („stare”) kraje członkowskie<sup>4</sup>. Niewątpliwie uwarunkowanie

---

<sup>4</sup> Przykładem mogą być tutaj chociażby tzw. kryteria kopenhaskie, które sformułowane zostały podczas duńskiej prezydencji w 1993 roku wobec krajów

członkostwa od stosowania pewnych standardów ekonomicznych czy politycznych sprzyja orientowaniu gospodarek i ustrojów krajów aplikujących w pożądanym (z punktu widzenia stosującego politykę warunkowości) kierunku. Należy jednak zauważyć, iż – jak to jest wskazywane w literaturze – tak zwane nowe kraje członkowskie, a wśród nich Polska, zapewne przeszłyby z sukcesem proces tranzycji i transformacji bez motywacji wynikającej z polityki warunkowości<sup>5</sup>. Najnowsza historia tego regionu jest bogata w przykłady, w których pewne państwa ponosiły swego rodzaju „karę” za odchodzenie od ścieżki rozwoju demokratycznego państwa prawa w postaci późniejszego członkostwa (np. Słowacja w NATO) czy dyplomatycznego embargo (np. Austria i problem Joerga Heidera). Niewątpliwie jednak poprzez fakt „nienegocjowalności” kryteriów członkostwa – UE jest organizacją wymagającą od swoich członków wdrożenia wszystkich polityk sektorowych i horyzontalnych<sup>6</sup> – zostały one spełnione w stopniu i tempie, które byłoby inne bez perspektywy członkostwa (*democratic conditionality* i *acquis conditionality*).

Obok rekonstrukcji podstawowych sposobów rozumienia europeizacji warto wspomnieć chociażby w bardzo skrótowej formie o wehikułach teoretycznych używanych do badania procesów, zjawisk i efektów europeizacyjnych. Oczywiście w odniesieniu do poszczególnych problemów, przyjętych perspektyw i celów analiz, każde poszczególne badanie jakiegoś fragmentu europeizacji posługuje się odrębnym zestawem teoretycznym [Riedel 2008b, s. 209-222; Wach 2012, s. 137-177]. W kontekście omawianego w niniejszym tekście problemu konfliktu pomiędzy logiką procesu demokratycznego wewnątrz państwa członkowskiego a logiką mechanizmów europeizacyjnych należy przede wszystkim przypomnieć historyczny

---

kandydujących do Unii Europejskiej. Obok wymogów spełnienia kryteriów natury ekonomicznej (np. zdolności do sprostania presji konkurencyjnej Jednolitego Rynku UE i zdolności wdrożenia wszystkich wspólnotowych polityk sektorowych i horyzontalnych), pojawiły się wśród nich również te natury politycznej, które nakładały na przyszłe państwa członkowskie UE wymóg funkcjonowania stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, poszanowanie praw mniejszości.

- 5 Istnienie takiego czynnika zapewne wpływało jednak pozytywnie na samo tempo tego procesu czy jego pewność.
- 6 Z pewnymi wyjątkami i derogacjami.

instytucjonalizm jako szkołę teoretyczną, przez której pryzmat pewne interpretacje wydają się klarowniejsze i bardziej zrozumiałe.

Tradycyjnie instytucjonalizm odwołuje się do dość oczywistego stwierdzenia, że instytucje „mają znaczenie” (*institutions matter*). Mają znaczenie szczególnie w kontekście sposobów, w jakich różnorakie konfiguracje instytucjonalne wpływają na polityczne rozstrzygnięcia. Na gruncie studiów europejskich próbuje neoinstytucjonalizm odpowiedzieć na pytanie: dlaczego aktorzy państwowi decydują się na przeniesienie swoich mocy decyzyjnych na poziom ponadnarodowy, w sposób trwały, budując przy tym instytucje będące gwarantem stabilności, ale również trwałości delegacji i bezpowrotnej utraty kontroli nad wieloma politykami? Powstałe w ten sposób instytucje sprawnie formułują swoje preferencje i są w stanie ich bronić – często skuteczniej niż tradycyjni gracze państwowi. Zgodnie z wizją instytucjonalistów, jak pisze Klaus Bachmann,

państwa negocjują z państwami, ale jednocześnie też z instytucjami ponadnarodowymi, na które z kolei wpływ wywierają aktorzy pochodzący z tych państw (z ominięciem struktur własnego aparatu państwa) lub nawet z niższego poziomu, np. regionalnego [Bachmann 2004, s. 40].

W dość obrazowy sposób prezentuje esencję instytucjonalizmu historycznego metafora zaproponowana przez Margaret Levy, która porównała proces integracji do wspinania się po rozłożystym drzewie, gdzie:

z tego samego pnia wychodzi wiele konarów i gałęzi. Podczas wspinaczki zawrócenie albo przeskoczenie na inny konar jest oczywiście możliwe – i ma kluczowe znaczenie, – lecz generalnie wspinający się ma tendencję do podążania raz wybranym odgałęzieniem [Pierson 2000, s. 252].

Uogólniając – kolejne wybory są silnie determinowane przez te dokonywane w przeszłości [March, Olsen 1989].

W kontekście powyższego należy pamiętać, że konkretne decyzje polityczne wykuwane w ramach krajowych systemów politycznych są predeterminowane (ang. *pre-determined*), to znaczy osadzone w ramach prawnych wcześniej zdefiniowanych. Pole manewru rządzących jest zdefiniowane przez historyczne zobowiązania

i ograniczenia, w tym wcześniej wytworzony dorobek prawny (wewnątrzpaństwowy, wspólnotowy oraz międzynarodowy) i zaciągnięte długi, jak również przez ograniczenia chwili – jak na przykład kryzys gospodarczy. Kumulacja wszystkich tych czynników powoduje, że pole rządzenia zmniejsza się – w ostatnim czasie zaczęło zmniejszać się dynamicznie. Rządy państw narodowych pozostają zatem ograniczone (*squeezed*) z bardzo niewielkim zakresem realnej władzy i autonomii.

Z drugiej strony nawet bez wyżej wspomnianego zjawiska rozłam pomiędzy tym, co jest przedmiotem debaty podczas kampanii wyborczej, a tym, co faktycznie dzieje się w polityce po kampanii wyborczej, jest czymś, co i tak znamy z lekcji demokracji, które dotychczas otrzymywaliśmy. Wielu twierdziło nawet, że całe szczęście, iż politycy nie dotrzymują obietnic wyborczych, bo to dość szybko doprowadziłyby nas do bankructwa.

W dzisiejszych warunkach dodatkowo musimy jednak wziąć pod uwagę czynniki kryzysu, globalizacji, europeizacji, które dodatkowo i to w znaczącym stopniu ograniczają pole tak zwanym elitom politycznym – stanowiąc bardzo często wymówkę wobec swojego elektoratu. Należałoby wręcz zaryzykować stwierdzenie, że czym starsza demokracja i kapitalizm, tym to pole manewru bardziej ograniczone, bo bagaż ograniczeń większy (w duchu logiki historycznej szkoły instytucjonalizmu). Ale czy nowe demokracje, na przykład te z tak zwanej czwartej fali demokratyzacji, miały większe pole manewru? Należy zauważyć, że cała transformacja systemowa odbywała się pod dyktando sił zewnętrznych – większość krajów regionu, w tym Polska jako najlepsza ilustracja, wyszła z ustroju tak zwanego komunizmu zbankrutowana – politycznie, społecznie, moralnie, również w rozumieniu ekonomicznym. Jako bankrut musiała się zgodzić na warunki restrukturyzacji długu i skorelowane z nimi warunki reform – tak zwany konsensus waszyngtoński.

Coraz bardziej zasadne wydaje się zatem, że mamy do czynienia z *limited democracy – democracy without choices*, ograniczoną demokracją – demokracją bez wyborów. Być może powinniśmy wręcz zredefiniować nasze rozumienie demokracji i przystosować je do aktualnych warunków. Albo szerzej – należy sobie zadać pytanie, o co właściwie chodzi we współczesnej polityce. Bo zdaje się, że już nie o politykę gospodarczą – niewiele krajów może sobie pozwolić

na w miarę niezależną politykę gospodarczą (USA, Chiny, Japonia?), być może w Europie nie ma takiego państwa. Jako skutek uboczny obserwujemy zjawisko polegające na wypełnianiu się przestrzeni politycznej zastępczymi tematami, które angażują (a czasami nawet emocjonują) opinię publiczną – DNA pośła Łyżwińskiego, wrak smoleński, zarząd PZPN – to tylko pierwsze z brzegu przykłady. I jeśli wydają się one zastępcze, to należy mieć na względzie ryzyko, że tak zwana elita polityczna wypełni je bardziej niebezpieczną problematyką – etniczno-rasową, rozliczeniami z przeszłością/ z przeciwnikami politycznymi, religią.

Istnieją oczywiście kraje (kultury polityczne), które nie potrafią w dojrzały sposób kształtować swojej debaty publicznej, tak aby była oparta na tematach ważnych i racjonalnym podejściu do nich – wtedy zazwyczaj są skazane na populizmy, które zaprowadzą je prędzej czy później w nadmierne zadłużenie (populizm typu „należy wam się”) bądź w stronę izolacji na modłę białoruską (populizm typu „nikt z zewnątrz nie będzie nam mówił, co i jak robić”, populizm oparty na kategorii archaicznie rozumianej suwerenności państwowej). Na sam koniec i jeden, i drugi scenariusz jest gorszy niż ewentualne wcześniejsze podporządkowanie się regułom globalizacji i europeizacji oraz nabycie umiejętności manewrowania w ramach ograniczonego pola. Warto przypomnieć, że w Grecji w 2012 roku partie, które wygrały wybory parlamentarne, zwyciężyły, krytykując głównie w kampanii wyborczej tak zwaną trójkę (Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy) i jej program naprawczy. Krótco po wyborach musiały zostać ogłoszone nowe wybory, jako że układ partii, które dostały się do parlamentu, nie gwarantował stabilnego rządu prowadzącego politykę pod dyktando zewnętrznych wierzycieli, a to oznaczałoby odcięcie zewnętrznej pomocy dla Grecji, czyli jej bankructwo. Podobna historia zdarzyła się w Irlandii, Włoszech itp. – system polityczny utracił kontrolę nad gospodarką – być może dla dobra obywateli, wbrew lokalnym elitom politycznym i ich pragnieniu bycia ponownie wybranym.

Wracając jednak do głównego nurtu myśli będącego przedmiotem niniejszego tekstu, należy przypomnieć, że uwaga badacza europeizacji skupia się na opisywaniu, wyjaśnianiu i interpretacji tej swego rodzaju interwencji regulacyjnej (*regulatory intervention*), dokonywanej z poziomu ponadnarodowego, na całą strukturę unijną

i w pewnym zakresie również pozaunijną. Unia, będąc głównie systemem regulacyjnym, wpływa, a czasami wymusza na podmiotach znajdujących się w jej zasięgu (głównie państwach członkowskich) pewne zachowania – zgodne z wspólnie ustalonym interesem całej wspólnoty<sup>7</sup>.

W tym miejscu należałoby przypomnieć trzy główne mechanizmy europeizacji skonceptualizowane przez niemieckich badaczy problemu (Michael W. Bauer, Christoph Knill i Diana Pitschel): adaptacja (uleganie, ustępliwość, uwzględnianie relacji wpływu – tłum. terminu: *compliance*), konkurencja i komunikacja.

Konieczność adaptacji (*compliance*) zakłada istnienie formalnych reguł, które nakazują przyjęte na poziomie ponadnarodowym rozwiązania implementować na pozostałych poziomach tego systemu. Wszędzie tam, gdzie spotykamy tak zwaną pozytywną integrację, czyli kiedy Unia przejmuje funkcje redystrybucyjne (np. polityka regionalna) bądź przejmuje w całości pewne kompetencje (np. polityka rolna) i tworzy wspólne warunki dla wszystkich uczestników wspólnoty (np. Jednolity Rynek), mamy do czynienia z ochroną jednolitych standardów, które są istotne dla sprawnego funkcjonowania unii jako całości, jako spójnego podmiotu [Bauer, Knill, Pitschel 2007, s. 408]. Ten mechanizm oznacza daleko idące konsekwencje dla instytucji w krajach członkowskich, ich organizacji, poszczególnych polityk itd.<sup>8</sup> Aby ten mechanizm działał, wspólnota musi być wyposażona w prawo do kontrolowania i egzekwowania stosowalności regulacji uzgodnionych na poziomie wspólnotowym (Komisja Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości). W tym wypadku zasięg wpływu Unii nie ogranicza się jedynie do państw członkowskich, ale również tych znajdujących się w bliskim sąsiedztwie, wykazujących

---

7 Natomiast w wielu wypadkach ostrożność jest szczególnie istotna w ferowaniu sądów oceniających zakres i siłę wpływu unii na procesy zachodzące w jej ramach lub jej otoczeniu, jako że część z nich zachodzi niezależnie od samego procesu integracyjnego i wynika z takich zjawisk jak globalizacja czy transformacja ustrojowa. Oczywiście proces integracyjny wchodzi w interakcje ze wspomnianymi zjawiskami, jednak system ich wzajemnych relacji jest bardzo skomplikowany i wymaga odrębnej analizy.

8 Między innymi dlatego właśnie nowy instytucjonalizm jest jedną z najefektywniejszych teorii pozostających do dyspozycji badacza, który interesuje się europeizacją właśnie w tym wymiarze.

aspiracje członkowskie i które w procesie stowarzyszenia, negocjacji i przyszłej pełnej integracji objęte są obowiązkiem implementacji dorobku prawnego wspólnot. Groźba sankcji sprowadzającej się do niekontynuowania procesu rozszerzeniowego okazuje się wystarczającym i skutecznym narzędziem, które pozwala wpływać na politykę i instytucje państwa trzeciego, bez jakiegokolwiek prawnej relacji zależności. Warto w tym miejscu zauważyć, że gotowość do adaptacji w przyszłym państwie członkowskim jest uzależniona od wielu zmiennych. Po pierwsze, faza procesu rozszerzeniowego – na wstępnym etapie negocjowania układu stowarzyszeniowego dana administracja kraju kandydującego gotowa jest do wielu poświęceń, aby okazać swoją determinację, prounijny kierunek swojej ewolucji. Kiedy scenariusz nieczłonkostwa wydaje się coraz mniej prawdopodobny, obserwuje się najczęściej usztywnianie stanowiska. Kolejną zmienną jest rozmiar, istota (ale również problematyczność), położenie geopolityczne danego państwa. Ostatnią wartą odnotowania zmienną zależną jest alternatywność bądź bezalternatywność członkostwa. Państwo, dla którego pytanie – przystąpić albo nie przystąpić do unii? – należy do kategorii pytań retorycznych, nie ma również argumentów uzasadniających skuteczność swojego oporu adaptacyjnego [Schimmelfennig, Sedelmeier 2004, s. 216].

Drugi mechanizm – mechanizm konkurencji – sprowadza się do integracji negatywnej, polegającej na deregulacji. O ile w dyskursie publicznym trudno byłoby przebić się z opinią, iż Unia (funkcjonująca często w świadomości zbiorowej jako brukselska biurokracja bądź zestaw przepisów, standardów itp.) to przede wszystkim żywioł ograniczający nadmierną regulację, o tyle w istocie proces integracyjny w Europie w dużym stopniu sprowadza się do deregulacji (np. wspólny rynek) i reregulacji (odtworzeniu pewnej części regulacji z dotychczasowego poziomu – krajowego – na poziom ponadnarodowy). Mechanizm rynkowy – poddanie presji konkurencyjnej największego rynku na świecie – stanowi o konieczności przystosowania się podmiotów przede wszystkim prywatnych, ale w konsekwencji również publicznych i optymalizacji swoich struktur, procesów i procedur. Siła grawitacyjna Jednolitego Rynku oznacza również, że mechanizm ten odgrywa pewną rolę poza granicami wspólnoty. Korzyści, jakie płyną z uczestnictwa w Jednolitym Rynku, i stopniowe (symetryczne lub niesymetryczne) otwieranie się na niego już na

etapie stowarzyszenia, a nawet wcześniej, oznacza, że ten obszar celny wraz ze wspólną polityką handlową względem swojego otoczenia zewnętrznego odgrywa istotną rolę w przystosowaniu się instytucji również poza Unią Europejską.

Trzeci mechanizm – komunikacja – nawiązuje do bogatego dyskursu nad teorią integracji międzynarodowej rozpoczętego przez Karla Deutscha, rozwiniętego przez Juergena Habermasa, a współcześnie kontynuowanego głównie przez Thomassa Rissego, który w procesie komunikacji, wymiany informacji i innych zasobów dopatruje się również procesów wspólnototwórczych. Sieć powiązań pomiędzy aktorami różnych szczebli, wzajemne kontakty, procesy wzajemnego uczenia się, stymulują i promują innowacyjne metody rozwiązania problemów, coraz częściej wspólne metody rozwiązywania problemów. Otwarta metoda koordynacji (OMC – Open Method of Coordination) jest tutaj, wydaje się, najlepszym przykładem funkcjonowania tego mechanizmu europeizacji [Bauer, Knill, Pitschel 2007, s. 413-416]. Adaptacja, przystosowanie następuje lub nie, i ma to wpływ na całość procesu integracyjnego. Pogłębiona współpraca grupy państw, o ile przynosi korzyści zainteresowanym stronom, najprawdopodobniej zostaje podjęta przez pozostałe państwa członkowskie. W myśl neofunkcjonalistycznej teorii integracji, a przede wszystkim dzięki efektowi *spillover* – mamy do czynienia z funkcjonalną presją na pogłębianie integracji, której źródłem mogą być różnorodni uczestnicy tego procesu ze wszystkich poziomów systemu [Howell 2005, s. 381].

W kontekście kryzysu w strefie euro i obserwowanej praktyki interwencyjnej podmiotów zewnętrznych w polityki społeczno-gospodarcze państw zadłużonych należałoby powyższą listę wzbogacić o dodatkowe instrumenty, które dotychczas nie miały precedensu, a które wpisują się w ogólny schemat procesów europeizacyjnych:

- ścisły monitoring finansów publicznych;
- subordynowanie finansów publicznych (i w konsekwencji wpływ zarówno na stronę przychodową, jak i wydatkową zadłużonego podmiotu);
- polityka warunkowości (wyplata kolejnych transzy pomocy w zamian za kolejne etapy reform).

Zestawienie to niewątpliwie wpisuje się w pierwszą grupę mechanizmów – *compliance*. Nie są to miękkie środki oparte na komunikacji

czy konkurencji, ale środki wychodzące poza perswazyjne próby wywierania nacisku. Ich siła oddziaływania jest na tyle duża, że w wielu sytuacjach okazuje się silniejsza niż same mechanizmy demokratyczne. Wola podmiotu zewnętrznego w konfrontacji z wolą suwerena wygrywa – i to w duchu poszanowania prawa (*pacta sur servanta*).

Warto w tym miejscu pozwolić sobie na krótką uwagę na temat rzekomej bezprecedensowości owych środków (*austerity measures*). Wspominając reformy, które były udziałem na przykład Polski w okresie transformacji ustrojowej, obserwujemy tutaj zaskakujące podobieństwo. Należałoby się zastanowić, czy nie zasadne byłoby mówienie o „polonizacji Grecji” rozumianej jako aplikowanie jej zestawu reform, które były udziałem Polski i innych krajów z Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Po bankructwie tak zwanego systemu komunistycznego – w języku finansowym – Polska, która przestała być wypłacalna, przestała obsługiwać swój dług, w konsekwencji zdewaluowała drastycznie swoją walutę (hiperinflacja) i była zmuszona do przyjęcia zestawu reform o systemowym charakterze w zamian za obciążenie części zadłużenia i restrukturyzację pozostałego długu.

Wracając jednak do wymienionych dodatkowych mechanizmów europeizacyjnych jako instrumentów głównego mechanizmu kryzysowego, warto zwrócić uwagę, że praktykowany w Grecji ścisły monitoring finansów publicznych przez funkcjonariuszy ponadnarodowych jest reakcją na całkowity brak zaufania i wiarygodności greckiej demokracji oraz greckiego systemu państwowego. Ścisłe subordynowanie finansów publicznych, mające swoje konsekwencje i swój wpływ zarówno na stronę przychodową, jak i wydatkową budżetu, generuje skutek w postaci fasadowości demokracji – wynikłej ze wspomnianego już wcześniej ograniczenia pola decyzji gospodarczych do minimum bliskiego zera. Wreszcie trzeci mechanizm – polityka warunkowości (wypłata kolejnych transzy pomocy w zamian za kolejne etapy reform) – wymaga szerszego omówienia, ponieważ dysponujemy w tym wypadku już całkiem sporym dorobkiem naukowym, wypracowanym wprawdzie głównie w odniesieniu do analizy państw kandydujących, jednak adekwatnym w zakresie będącym przedmiotem zainteresowania niniejszego tekstu.

Podstawową przesłanką, która konstytuuje nurt badawczy nad polityką warunkowości, jest założenie o istnieniu asymetrii pomiędzy dwiema stronami – w tym wypadku stroną aplikującą o pomoc i stroną oferującą pomoc. W klasycznych studiach nad polityką warunkowości opartych na przykładach krajów kandydujących asymetria ta sprowadzała się do praktycznej możliwości narzucenia przez Komisję konieczności uwzględnienia *acquis* w prawodawstwie wewnętrznym już na etapie przedakcesyjnym. Bezalternatywność ścieżki integracyjnej w przypadku państw Europy Środkowej (rozszerzenia 2004 i 2007 roku) potwierdziła funkcjonalność mechanizmu warunkowości. Wśród instrumentów warunkowości, które zostały zidentyfikowane przez Heather Grabbe, wymienić możemy następujące:

- gatekeeping: dostęp do negocjacji i kolejnych, dalszych kroków integracyjnych;
- benchmarking i monitoring;
- tworzenie modeli (legislacyjnych, instytucjonalnych);
- argumenty finansowe i pomoc techniczna;
- poradnictwo.

Przekładając mechanizm gatekeeping na realia kryzysowe i politykę warunkowości stosowaną wobec zadłużonych państw – sprowadza się on do dopuszczania do kolejnych transz pomocy finansowej po spełnieniu (pod warunkiem spełnienia) odpowiednich kryteriów. Monitoring i benchmarking obserwujemy chociażby podczas regularnej oceny przez komisję państw członkowskich, włącznie z publikowaniem rankingów, białych ksiąg, wskazujących dobre praktyki do naśladowania w poszczególnych segmentach polityki gospodarczej. Tworzenie modeli prawnych i instytucjonalnych jest naturalną konsekwencją poprzedniego mechanizmu, polega na aplikowaniu w kraju ubiegającym się o pomoc konkretnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych gwarantujących wypełnienie wcześniej uzgodnionych warunków. Oczywiście instrumenty finansowe stanowią samo jądro polityki warunkowości, bo dotyczą gospodarek zagrożonych bankructwem. Wreszcie ostatni wspomniany mechanizm – poradnictwo – funkcjonuje poprzez wzajemne uczenie się od poszczególnych aktorów w ramach złożonych i rozwijających się sieci współpracy [Grabbe 2001, s. 1023-1025].

Nie sposób w tym miejscu uciec od jednego z zasadniczych problemów podejmowanych często na gruncie studiów nad legitymacją

władzy – uprawomocnienia decyzji w ramach procesów europeizacyjnych i stosowanej polityki warunkowości. W tym wypadku – problemu legitymacji władzy w warunkach kryzysu. Kryzys gospodarczy wiąże się z koniecznością podejmowania decyzji niecieszących się uznaniem, poparciem i oczekiwaniem ze strony rządzących. W kryzysowych czasach najczęściej konieczne jest podnoszenie podatków, cięcia wydatków, decyzje związane z zadłużeniem. Wtedy właśnie zrównoważone *equilibrium* legitymizacyjne pozostaje szczególnie ważne i uprawdopodobnia skuteczne i bezkolizyjne wprowadzenie niezbędnych reform. Zapotrzebowanie na legitymację wzrasta więc wraz ze stopniem surowości reform, im koszty ich wprowadzenia większe po stronie obywateli, tym silniejsze muszą pozostawać czynniki wspierające ich uprawomocnienie. Tymczasem mamy w Unii Europejskiej (mieliśmy już przed kryzysem) problem z demokratyczną legitymacją władzy. Unia, będąc organizacją ponadnarodową, musi sprostać znacznie bardziej wymagającym kryteriom demokratyczności niż inne organizacje międzynarodowe. Jednocześnie nie sposób stosować wobec niej tych samych wymogów, co w przypadku demokracji w skali państwa. W konsekwencji stoimy w obliczu konieczności takiej interpretacji dyskursu na temat legitymacji władzy, aby była ona adekwatna w kontekście wielopoziomowego systemu rządzenia (MLG – *multi-level governance*), jakim jest Unia. Legitymacja musi więc być widziana jako koncepcja względna, uzależniona od szeregu czynników [Scharpf 2012, s. 3].

*Novum* sytuacji sprowadza się nie tyle do innowacyjnych rozwiązań pranych czy instytucjonalnych – bo te są względnie ograniczone<sup>9</sup> – ile do nowego sposobu widzenia tego problemu przez samych Europejczyków. Nagle Europejczycy uświadomili sobie, że

---

9 Traktat lizboński wyposażył obywateli UE w prawo „inicjatywy obywatelskiej” (efektywna od 1 kwietnia 2012 roku), w której ramach milion obywateli (z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich UE) może wezwać Komisję Europejską do przygotowania i przedstawienia projektów aktów prawnych. Taka sama intencja przyświecała autorom traktatu w sprawie lepszego wykorzystania kanału legitymizacyjnego, którym dysponują parlamenty państw członkowskich – parlamenty narodowe, w ramach swoich konstytucyjnych uprawnień kontrolnych, monitorują, ukierunkowują i wreszcie sankcjonują „politykę europejską” swoich rządów. Traktat lizboński – w duchu reguły subsydiarności – wprowadził system „wczesnego ostrzegania legislacyjnego”, zgodnie z którym parlamenty krajowe mają

Unia Europejska naprawdę istnieje, to znaczy, że mają europejską władzę... wcześniej też mieli władzę na poziomie europejskim, ale nie byli jej świadomi, nie odczuwali jej, nie sądzili, że ona jest tak ważna. Dlatego też pytania o jej uprawomocnienie nie były dla nich aż tak istotne; obecnie wiemy, że należy je stawiać na nowo i udzielać zaktualizowanych odpowiedzi.

Po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej (również wcześniej Wspólnot Europejskich) jej obywatele mają tak klarowny obraz co do jej wpływu i jego siły na ich codzienne życie. Jednak co ciekawe, w tych krajach, gdzie ten wpływ widoczny jest w sposób najbardziej jaskrawy, jak również bolesny (czyli np. w Grecji, gdzie z perspektywy obywatela – warunki udzielenia finansowej pomocy ratunkowej zostały narzucone z zewnątrz), Unia Europejska nie ma twarzy José Manuela Barosso czy Hermana Van Rompuya, ma natomiast twarz Angeli Merkel (oczywiście w warstwie percepcyjnej), a więc nie przedstawicieli ponadnarodowych instytucji, ale przywódców innych państw, w naturalny sposób państwa, które odgrywa najistotniejszą rolę ze względu na wagę swojej gospodarki i finansowe zaangażowanie w ratowanie strefy euro.

Decyzje kanclerz/a Niemiec legitymizowane są w niemieckim systemie politycznym – ponosi za nie odpowiedzialność przed swoim elektoratem. Kanclerz Niemiec nie może bez konsekwencji zabierać pieniędzy niemieckiego podatnika i bezwarunkowo pompować je w gospodarkę niegospodarnego państwa z południowej Europy – takiej decyzji po prostu nie sposób uprawomocnić. Premier Grecji, decydując się na przyjęcie pomocy na określonych warunkach, podejmuje taką decyzję w ramach mechanizmów legitymizacyjnych wewnątrzgreckich. Głowa władzy wykonawczej zgodnie z prawem greckim i standardami prawa międzynarodowego ma prawo do zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu państwa greckiego. Właściwie taki układ legitymizacyjny już by wystarczył, gdybyśmy ograniczyli się tylko i wyłącznie do mechanizmów z poziomu państwa narodowego.

W Europie dodatkowo mamy Unię Europejską – to znaczy, że powyższy schemat jesteśmy w stanie uzupełnić o te komponenty

---

osiem tygodni na zgłoszenie zastrzeżeń, gdyby się okazało, iż decyzje Unii Europejskiej, przed ich wejściem w życie, nakładają się na ich kompetencje.

legitymizacyjne, które oferuje Unia Europejska – one uzupełniają wyżej zarysowany schemat oparty na relacjach bilateralnych. Unia Europejska nadaje temu systemowi legitymizacyjnemu ramy prawne i instytucjonalne.

Aktualnie obserwujemy jednak dysproporcje pomiędzy względnie słabą konstrukcją legitymizacyjną decyzji z poziomu europejskiego a jednoczesnym silnym wzrostem interwencji z tego poziomu w krajowe systemy polityczno-gospodarcze, zarówno w krajach zadłużonych (co bardziej widoczne i z punktu widzenia mediów – spektakularne/ kontrowersyjne), jak również daleko idące negatywne konsekwencje dla demokratycznej legitymizacji podejmowanych decyzji w krajach wierzycieli. Mamy dwie drogi – albo wzmocnimy legitymację rosnącej władzy Unii Europejskiej (scenariusz federalcyjny), albo pozostaniemy przy aktualnym konstrukcie legitymizacyjnym, za to z powrotem ograniczymy władzę do niezbędnego minimum (scenariusz brytyjski).

W podsumowaniu należy jednak z całą mocą podkreślić, iż decyzje wpędzające takie kraje jak Grecja w zadłużeniowe kłopoty podjęte były przy pełnej demokratycznej legitymacji – w ramach demokratycznego porządku podejmowania decyzji. Kolejne wybory wygrywały populistyczne partie, wynosząc do władzy skorumpowanych polityków, którzy zyskiwali poparcie *demosu* w zamian za oderwane od możliwości greckiej gospodarki obietnice – ceną było rosnące zadłużenie. Kiedy przyszedł czas spłaty zaciągniętego długu, ujawnił się nie tyle deficyt demokratyczny Unii Europejskiej, ile kryzys tej konkretnej formy demokracji. Można wręcz powiedzieć, że egzekwowanie zobowiązań zawartych w umowach wbrew oporowi greckiej ulicy jest triumfem prawa i porządku. Powinno jednocześnie stanowić przestrożę dla wszystkich populistycznych polityków i ich – równie populistycznych – wyborców.

BIBLIOGRAFIA

- Bachmann, K., 2004, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Bauer, M.W., Knill, C., Pitschel, D., 2007, *Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns*, „Journal of European Integration”, vol. 29, nr 4.
- Caporaso, J., 2007, *Three Worlds of Regional Integration Theory*, w: Graziano P., Vink M.P., (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Wydawnictwo Palgrave, Macmillan, Nowy York.
- Grabbe, H., 2001, *How does Europeanization affect CEE governance?*, „Conditionality, diffusion and diversity” 8 (6).
- Graziano, P., Vink, M.P., (red.), 2007, *Europeanization. New Research Agendas*, Wydawnictwo Palgrave, Macmillan, New York.
- Howell, K.E., 2005, *Europeanisation, policy transfer, convergence and lesson-drawing: Case studies of UK and German financial services regulation*, „Journal of Banking Regulation”, vol. 6, nr 4.
- Ladrech, R., 1994, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The case of France*, „Journal of Common Market Studies” 32 (1).
- Laffan, B., 2007, *Core Executives*, w: Graziano, P., Vink, M.P., (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Wydawnictwo Palgrave, Macmillan, Nowy York.
- Majone, G., 1997, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, „Journal of Public Policy” 17 (2).
- March, J., Olsen, J., 1989, *Rediscovering Institutions. The organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- Olsen, J., 2002, *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 40 (5).
- Pierson, P., 2000, *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*, „American Political Science Review” vol. 94, nr 2.
- Riedel, R., 2008a, *Europeizacja, czyli rewitalizacja (nowego) instytucjonalizmu jako teorii integracji międzynarodowej*, w: Stys, H., (red.), *Koncepcje integracji w Europie w XX i XXI wieku*, Toruń, s. 297-306.
- Riedel, R., 2008b, *Europeizacja jako nurt badawczy studiów europejskich*, „Studia Europejskie” 2 (46), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, s. 209-222.
- Riedel, R., 2010, *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, Riedel, R., Pacześniak, A., (red.), współpraca wydawnicza Uniwersytetu Wrocławskiego, University of Oslo i Wydawnictwa Adam Marszałek,

- Oslo – Toruń – Wrocław. W pracy: *Wprowadzenie* (współautorstwo z dr A. Pacześniak – Uniwersytet Wrocławski), s. 9-20; *Europeizacja – koncepcje i agenda badawcza*, s. 21-37; *Podjęcia i teorie w badaniach nad europeizacją*, s. 38-57; *Europeizacja w wymiarze tożsamościowym* (współautorstwo z dr. W. Tomaszewskim, UWM w Olsztynie), s. 133-149; *Conditionality, czyli europeizacja otoczenia Unii Europejskiej*, s. 235-246.
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., 2004, *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and East Europe*, „Journal of European Public Policy” 4/11 (4).
- Scharpf, F., 2012, *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis*, „MPIfG Discussion Paper” 12/6, Cologne.
- Wach, K., 2012, *Europeizacja małych i średnich przedsiębiorstw. Rozwój przez umiędzynarodowienie*, PWN, Warszawa.