

PROGNOZA DLA EUROPY

Jak może wyglądać przyszłość Unii Europejskiej w najbliższych latach? Takie pytanie nurtuje polityków, ekspertów, a także wielu obywateli UE. Może być także przedmiotem badań naukowych, choć rzecz jasna jest to zadanie tyleż intrygujące, co niełatwe. W niniejszym artykule podejmuję próbę wskazania na najważniejsze trendy integracji europejskiej w najbliższym okresie. W tym celu na początku staram się omówić wybrane sposoby prognozowania w naukach społecznych. Na tej podstawie przyjmuję własną metodologię odwołującą się do najważniejszych koncepcji teoretycznych i badań empirycznych omawiających procesy integracyjne w odniesieniu do wybranych teorii w studiach europejskich. W drugiej części zostaną przedstawione wnioski dotyczące czterech najważniejszych kierunków zmian, które odnoszą się do teorii postfunkcjonalnej, neofunkcjonalnej, nowego podejścia międzyrządowego, demokracji deliberatywnej oraz koncepcji wielopoziomowej implementacji. Jednocześnie w swojej prognozie odwołuję się do wiodącego tematu *Rocznika Strategicznego*, jakim w tym numerze jest demokracja, rzecz jasna w odniesieniu do kontekstu Unii Europejskiej.

JAK MOŻEMY PROGNOZOWAĆ PRZYSZŁOŚĆ EUROPY?

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o europejską przyszłość jest zadaniem trudnym i wieloaspektowym. Tym bardziej że w naukach politycznych i w szeroko rozumianych naukach społecznych prawdziwą trudnością od strony metodologicznej jest właśnie kwestia prognozy, a ściślej najbardziej trafnego antycypowania wydarzeń i procesów, które dopiero są przed nami. Istnieje kilka naukowych metod prognozowania, choć nauki społeczne nie wypracowały techniki niezawodnej, a nawet potrafiącej w zadowalający sposób określić prawdopodobieństwo stawianych prognoz. Do najczęściej spotykanych należy przede wszystkim rzetelna diagnoza aktualnego stanu rzeczywistości społecznej, ekonomicznej i politycznej, a zwłaszcza próba określenia zarysowujących się trendów, które z dużą dozą prawdopodobieństwa będą kontynuowane lub nawet mogą się nasilać w nadchodzącej przyszłości.

Inna metoda odnosi się do oceny dokumentów źródłowych dotyczących planów reform w UE, w tym również wypowiedzi prominentnych polityków europejskich na ten sam temat. Choć tego typu dokumenty naprowadzają badacza na właściwy trop i zbliżają go do prognozy nadchodzących wydarzeń, to jednak podstawowym wyzwaniem w tej mierze jest krytyka materiału źródłowego. Nie wszyscy autorzy

dokumentów lub wypowiedzi mają ten sam wpływ na kreowanie rzeczywistości europejskiej. Niektóre propozycje są ze sobą sprzeczne, niektóre ze względu na różnice interesów są mało prawdopodobne w realizacji w najbliższych latach. Ponadto wspomniana rzeczywistość zależy od wielu aktorów i czynników, w tym również wydarzeń nieprzewidywalnych, a przynajmniej takich, które trudno przewidzieć nawet największym znawcom polityki europejskiej. Inną trudnością jest to, że niektóre plany UE są prezentowane wariantowo, do dalszej dyskusji politycznej w gronie państw członkowskich, instytucji europejskich i innych aktorów na arenie unijnej. Krytyka źródła jest więc niezbędna dla właściwej prognozy. Ponadto nieodzowna jest ocena kontekstu politycznego, który będzie uprawdopodobniał określony scenariusz bądź tylko określony trend polityczny, gospodarczy lub społeczny.

Kolejną metodę możemy nazwać eksperymentalną lub subwersyjną¹. Polega ona na takiej analizie dokumentów europejskich, która będzie krytycznie oceniała relację między językiem narracji europejskiej a rzeczywistością. Ma ona prowadzić do wychycenia ewentualnego rozmięcia się tej narracji lub unijnej diagnozy sytuacji z realiami społeczno-politycznymi. Może to ułatwić ocenę tego, czy decydencki europejscy potrafią sprostać wyzwaniom i problemom, przed którymi stanęła UE w XXI stuleciu.

Ważnym sposobem prognozy jest więc uważny przegląd bieżącej sytuacji, dyskusji prowadzonych na arenie unijnej i w państwach członkowskich, wreszcie dokumentów unijnych na temat przyszłości integracji. Ponadto duże znaczenie ma wyszukiwanie najważniejszych elementów, powtarzających się postulatów lub pomysłów, zwłaszcza takich, wokół których w największym stopniu zarysowuje się konsensus. Dyskusja inicjowana przez osoby stojące na czele instytucji europejskich (m.in. Rady Europejskiej, Komisji, Parlamentu, Europejskiego Banku Centralnego, Eurogrupy itp.), w tym analiza bogatego dorobku dokumentów europejskich, jest w tym kontekście ważnym punktem wyjścia dla dalszego prognozowania². Niemniej

¹ Z. Czachór, *Strategiczny program Unii Europejskiej w okresie zmian. Jak Europa i jej unia zamierza nas „chronić, wspierać i bronić”?* Analiza subwersyjna, w druku.

² Por. *The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*: https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en (data dostępu tu i dalej 26.03.2018); *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, <http://www.consilium.europa.eu/en>; *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, Komisja Europejska, Bruksela, 1 marca 2017 r., COM(2017) 2025 final; *Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy*, Komisja Europejska, Bruksela, 26 kwietnia 2017, COM(2017) 206 final; *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Komisja Europejska, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 315 final; *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE*, Komisja Europejska, Bruksela, 28 czerwca 2017 r., COM(2017) 358 final; *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*, Komisja Europejska, Bruksela, 31 maja 2017 r., COM(2017) 291 final; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski plan działań w sektorze obronnym*, Komisja Europejska, Bruksela, 30 listopada 2016 r., COM(2016) 950 final; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego*, Komisja Europejska, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 295 final; J.C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2016: w kierunku lepszej Europy – Europy, która chroni, wzmacnia i broni*, Strasburg, 14 września 2016 r., Speech/16/3043; J.C. Juncker,

ocena samych tylko propozycji liderów instytucji unijnych nie jest wystarczająca dla sporządzenia pełnej prognozy lub wskazania najbardziej prawdopodobnych wydarzeń. Ostateczną decyzję podejmą bowiem państwa członkowskie, a na nią w największym stopniu będą wpływać liderzy dużych krajów, przede wszystkim Francji i Niemiec. Tutaj kluczowe znaczenie ma analiza dokumentów programowych przyjmowanych przez przywódców państw członkowskich, a więc Radę Europejską. Wśród źródeł tego typu ważna jest deklaracja ze szczytu w Bratysławie w 2017 r.³ Ukierunkowała ona dalsze prace nad przyszłością integracji nie w stronę wielkich i przełomowych reform instytucjonalnych, ale na rzecz stopniowych postępów w wybranych politykach europejskich (m.in. obronnej, migracyjnej, społecznej, na rynku wewnętrznym oraz w unii walutowej) i bez potrzeby uciekania się do zmiany traktatów. Oprócz tego dla metodologii prognozowania przyszłości UE istotne są sygnały płynące z wiodących w procesie politycznym stolic, zwłaszcza widoczne w wypowiedziach czołowych polityków, w tym w przemówieniach o charakterze programowym, mających zasadnicze znaczenie dla oceny prawdopodobieństwa dalszych scenariuszy integracyjnych. Przykładem takiej wypowiedzi było przemówienie francuskiego prezydenta Emmanuela Macrona na uniwersytecie sorbońskim w 2017 r.⁴

Zbliżona metoda stara się wychwycić najbardziej istotne sygnały płynące z dotychczasowej debaty między decydentami europejskimi. Jest ona w literaturze określana jako analiza sygnalizacyjna Igora H. Ansoffa⁵ i polega na identyfikowaniu sygnałów występujących w szeroko rozumianym środowisku po to, aby wyłonić te najważniejsze dla dynamiki rozwoju wydarzeń. Jednocześnie w moim przekonaniu podejście tego typu powinno być skorygowane przez dotychczas występujące trendy, zgodnie z instytucjonalną koncepcją zależności od szlaku (ang. *path dependence*)⁶. W ten sposób sygnały zapowiadające zmianę są konfrontowane z trendami odpowiedzialnymi za kontynuację wcześniejszych procesów. I dopiero od oceny tych dwóch zmiennych zależy finalna prognoza nadchodzących wydarzeń.

Kolejną uprawnioną metodą prognozowania w naukach społecznych jest odwołanie do koncepcji teoretycznych⁷. Są one generalizacją podstawowych procesów historycznych, a także zwracają uwagę na czynniki mające zasadnicze znaczenie dla wprowadzanych zmian. Dzięki temu mogą posłużyć jako narzędzie prognozy, przynajmniej do pewnego stopnia. Problemem jest jednak to, że niekiedy rzeczywistość

Orędzie o stanie Unii 2017, Bruksela, 13 września 2017 r., Speech 17/3165; F. Mogherini, *Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela, 28 czerwca 2016 r.

³ *Deklaracja z Bratysławy*, Nieformalne spotkanie 27 szefów państw lub rządów. Bratysława, 16 września 2016 r. Procedure 2013/0255/APP, <http://eur-lex.europa.eu> (dostęp: 14.09.2017).

⁴ *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26 Septembre 2017, Paris, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> (dostęp: 30.09.2017).

⁵ H.I. Ansoff, „Strategic issue management”, *Strategic Management Journal* 1980, t. 1, nr 2, s. 131–148.

⁶ P. Pierson, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton 2004.

⁷ Szerzej: T.G. Grosse, „Komentarze profesorskie”, w: A. Skolimowska (red.), *Teorie i metody w studiach europejskich*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2013, s. 29–30.

wyraźnie odbiega od przyjętego paradygmatu teoretycznego albo jest z nim zgodna tylko połowicznie. Ponadto różne teorie w studiach europejskich i stosunkach międzynarodowych zwracają uwagę na inne czynniki mogące mieć centralne znaczenie wyjaśniające dla przebiegających procesów. Dlatego najlepiej jest skupić się na tych koncepcjach, które w największym stopniu wyjaśniają postępy lub zmianę procesów integracyjnych. Oprócz tego należałoby równolegle odwołać się do kilku teorii. Dzięki temu uzyskujemy naświetlenie zachodzących procesów z różnorodnych perspektyw badawczych, co pozwala zobaczyć wprawdzie bardziej skomplikowany, ale też pełniejszy obraz nadchodzącej przyszłości. W niniejszym artykule będę się starał odnieść właśnie do tej koncepcji prognozowania w naukach społecznych.

NAJWAŻNIEJSZE TRENDY ZMIAN W PERSPEKTYWIE TEORETYCZNEJ

Moja perspektywa metodologiczna dotycząca prognozowania przyszłości Europy odnosi się do kilku wiodących założeń teoretycznych obecnych w studiach europejskich, zwłaszcza tych ich interpretacji, które odwołują się do aktualnie zachodzących procesów integracyjnych bądź dezintegracyjnych⁸. Według teorii postfunkcjonalnej w studiach europejskich w czasie kryzysów pojawił się nowy dominujący podział polityczny w Europie⁹. Dotyczy on z jednej strony postaw liberalnych i wspierających dalszy rozwój integracji europejskiej, a z drugiej poglądów sceptycznych wobec integracji i chroniących krajową gospodarkę, jak również narodową kulturę i tożsamość. Opisywanemu podziałowi politycznemu towarzyszą dwie całkiem inne wizje przyszłości UE. Obóz liberalny promuje Europę otwartą, wielokulturową i kosmopolityczną, której zwieńczeniem powinna być federacja demokratyczna lub europejskie państwo. Dla podejścia narodowego celem jest „Europa ojczyzn”, która zachowuje podmiotowość poszczególnych narodów, a jednocześnie troszczy się o miejsca pracy, bezpieczeństwo i tożsamość Europejczyków. Warto podkreślić, że większość wyborców i polityków tego obozu nie odrzuca integracji samej w sobie, ale jedynie jej dotychczasową formę zmierzającą do coraz większej centralizacji władzy w instytucjach Unii.

Zrealizowanie którejs z tych dwóch wizji w pełnej postaci jest jednak trudne. Wprawdzie w nawiązaniu do wizji nieliberalnej polityka poszczególnych państw i samej UE staje się coraz bardziej protekcjonistyczna w sferze ekonomicznej, a wiele krajów chce chronić zewnętrzne granice Unii przed nielegalną imigracją i dokonuje deportacji osób, które nie otrzymały statusu uchodźców. Niemniej w instytucjach unijnych dominuje liberalne podejście do migracji. Większość rządów oraz elity europejskie uznają też za konieczne dalsze zwiększanie uprawnień instytucji UE w wielu obszarach spraw publicznych, a więc odchodzą od wizji „Europy ojczyzn”. Dzieje się tak nawet wówczas, kiedy jest to sprzeczne z oczekiwaniami du-

⁸ Szerzej na temat teorii dezintegracji: T.G. Grosse, „Assumptions of the theory of regional disintegration: Suggestions for further research”, *Przegląd Europejski* 2016, nr 4 (42), s. 11–22.

⁹ L. Hooghe, G. Marks, „A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus”, *British Journal of Political Science* 2009, t. 39(1), s. 1–23.

żej części elektoratów. W badaniach Chatham House około 60% respondentów pochodzących z dziesięciu państw UE opowiedziało się za przeniesieniem kompetencji Unii z powrotem do państw narodowych. Tylko 175% chciało zwiększenia władzy UE, a zaledwie 8% było zwolennikami federacji europejskiej¹⁰. W innym sondażu wśród mieszkańców 10 państw członkowskich stanowiących 80% ludności UE ponad 40% badanych opowiedziało się za oddaniem władzy z instytucji unijnych do rządów narodowych, a tylko 19% za dalszymi postępami integracji¹¹.

Coraz ostrzej zarysowana linia podziału w postkryzysowej Europie prowokuje niektórych polityków obozu liberalnego do bardziej odważnych propozycji. Prezydent Francji Emmanuel Macron w przemówieniu na uniwersytecie sorbońskim zaapelował, aby część posłów do Parlamentu Europejskiego pochodziła z list ogólnoeuropejskich¹², co mogłoby torować drogę ku demokratycznej federacji. Miałyby to w jego mniemaniu legitymizować zwiększoną redystrybucję fiskalną w strefie euro. Z kolei przywódca niemieckiej socjaldemokracji Martin Schulz chciałby do roku 2025 utworzyć Stany Zjednoczone Europy i przyjąć nowy traktat konstytucyjny¹³. Jens Spahn, prominentny polityk niemieckiej chadecji, określił tę propozycję jako „roztańczone marzenia”, a Timothy Garton Ash uznał ją za „rodzaj międzynarodowej abstrakcji”. Wezwał też do bardziej konserwatywnego myślenia o ochronie dotychczasowych zdobyczy integracji¹⁴.

Możliwości zrealizowania którejs z tych dwóch wizji odpowiadających za nową linię podziału politycznego w Europie są więc mało prawdopodobne. W tej sytuacji coraz bardziej realne są działania zgodne z preferencjami dotychczasowego głównego nurtu politycznego. Jest on reprezentowany zarówno na poziomie narodowym w największych państwach członkowskich, jak i na szczeblu europejskim, tj. w głównych instytucjach UE. Politycy i urzędnicy tego nurtu mają proeuropejskie nastawienie, nawet jeśli w szczegółowych kwestiach dotyczących reform instytucjonalnych w UE mogą się różnić. Niemniej w obliczu napięć politycznych w Europie, w tym wynikających z brexitu i rosnącego znaczenia partii skrajnych i eurosceptycznych, nurt proeuropejski będzie starał się promować dalszy rozwój integracji. Niektóre jego działania mogą się jednak rozmiąć z oczekiwaniami przynajmniej części wyborców, jak również z niektórymi standardami demokracji. Bazując na dotychczasowych doświadczeniach rozwoju integracji i na badaniach teoretycznych europeistów, można się spodziewać dalszych postępów omawianych procesów w czterech głównych kierunkach.

(1)

Po pierwsze, władza polityczna w UE skupi się zapewne jeszcze bardziej w największych państwach członkowskich, zwłaszcza w Niemczech i we Francji. Takiej

¹⁰ T. Raines, M. Goodwin, D. Cutts, *Europe's Political Tribes. Exploring the Diversity of Views Across the EU*, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, London 2017.

¹¹ Por. *Euroscepticism Beyond Brexit*, Pew Research Center, czerwiec 2016, s. 2.

¹² *Initiative pour l'Europe...*

¹³ *SPD's Martin Schulz wants United States of Europe by 2025*, Politico, 7 grudnia 2017 r., <https://www.politico.eu/article/spds-martin-schulz-wants-united-states-of-europe-by-2025/> (dostęp: 29.12.2017).

¹⁴ T. Garton Ash, „The case for European conservatism rather than grand design”, *Financial Times* z 13 grudnia 2017 r., s. 9.

tendencji w kryzysach dowodzą badania prowadzone w ramach nowego podejścia międzyrządowego w studiach europejskich¹⁵. Potwierdzeniem tej koncepcji jest m.in. to, że punktem wyjścia dla planowania dalszych reform w Europie były propozycje francuskiego prezydenta (z 2017 r.), a wszyscy czekali na powstanie nowego rządu w Niemczech (po wyborach z jesieni 2017 r.), aby uzyskać ze strony Berlina odpowiedź na te propozycje. Kumulacja władzy wokół tych dwóch państw jest niekiedy poszerzana na tzw. Europę karolińską¹⁶, rozumianą przede wszystkim jako państwa założycielskie Wspólnot Europejskich¹⁷, lub powiązana z pogłębieniem współpracy wewnątrz strefy euro i podziałem na „Europę dwóch prędkości”.

Ponadto wzrost władzy największych państw ma konsekwencje w postaci kształtowania asymetrycznych relacji władzy między państwami najbardziej wpływowymi politycznie (należącymi do politycznego rdzenia UE) a tymi mniejszymi lub usytuowanymi poza strefą euro (traktowanymi jako unijne peryferie). W kontekście tego typu relacji naukowcy wspominają o „asymetrycznej konfederacji” jako modelu rozwoju integracji europejskiej w przyszłości¹⁸. Cechą charakterystyczną takiego podejścia jest z jednej strony dominująca rola procesów międzyrządowych, a z drugiej hierarchizacja relacji między państwami największymi i najbardziej wpływowymi politycznie a tymi mniejszymi lub usytuowanymi poza strefą euro.

Inną konsekwencją omawianego spojrzenia na przyszłość Europy jest zróżnicowane podejście do demokracji narodowej w poszczególnych państwach. Kraje najbardziej wpływowe będą mogły kształtować agendę europejską zgodnie z preferencjami własnych wyborców. Natomiast te mniejsze lub mniej znaczące w polityce europejskiej będą musiały się do tej agendy dostosować. Może się to odbywać wbrew preferencjom większości lokalnych wyborców, a tym samym ze szkodą dla krajowej demokracji. W badaniach naukowych od dłuższego czasu obserwowano zjawisko różnicowania zakresu władzy między parlamentami narodowymi¹⁹. Te w państwach silniejszych utrzymywały swoje kluczowe kompetencje, np. w sprawie polityki fiskalnej. Natomiast inne, zwłaszcza w państwach doświadczonych przez kryzys, wyraźnie traciły kontrolę nad polityką budżetową.

Dodatkowym czynnikiem są reguły głosowania większościowego, które obejmują coraz więcej spraw w polityce unijnej. Ponieważ zasadniczy wpływ na podejmo-

¹⁵ Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, Oxford–New York 2015.

¹⁶ R.D. Kaplan, „Europe’s new medieval map”, *The Wall Street Journal* z 15 stycznia 2016 r., <https://www.wsj.com/articles/europes-new-medieval-map-1452875514> (dostęp: 29.12.2017).

¹⁷ Są to Belgia, Holandia, Francja, Niemcy, Włochy oraz Luksemburg.

¹⁸ T.G. Grosse, „Wprowadzenie. Polityki europejskie w dobie zmiany modelu integracji”, w: idem (red.), *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 9–32.

¹⁹ Por. K. Auel, O. Höing, „Parliaments in the euro crisis: Can the losers of integration still fight back?”, *Journal of Common Market Studies* 2014, t. 52, s. 1184–1193; M. Matthijs, „Integration at what price? The erosion of national democracy in the euro periphery”, *Government and Opposition* 2017, t. 52, nr 2, s. 266–294; M. Moschella, „When some are more equal than others: National parliaments and intergovernmental bailout negotiations in the Eurozone”, *Government and Opposition* 2017, t. 52, nr 2, s. 239–265; S. Fabbrini, „Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective”, *Journal of European Public Policy* 2017, t. 24, nr 4, s. 592.

wanie decyzji mają w UE nadal instytucje międzyrządowe²⁰, tak więc coraz częstsze przegłosowywanie jednych państw przez drugie może odbywać się ze szkodą dla demokracji narodowej (tj. wyborców w tych państwach, które są najczęściej przegłosowywane). Dlatego tak cenna w Europie była kultura konsensusu, czyli podejmowanie decyzji przez państwa członkowskie bez uciekania się do konieczności głosowania²¹. Według niektórych teoretyków Unia Europejska nie jest demokracją, gdyż nie ma jednej wspólnoty politycznej (*demos*). Należy ją natomiast uznać za „demoikrację”, w której funkcjonuje wiele narodowych wspólnot demokratycznych (*demoi*)²². A to oznacza, że państwa narodowe pozostają głównym źródłem legitymacji politycznej UE. Dlatego decyzje w UE powinny być podejmowane z poszanowaniem dla poszczególnych wspólnot, bez hierarchii jednych państw nad innymi i w miarę możliwości w sposób konsensualny, aby nie uciekać się do głosowania większościowego. Opisywany sposób postrzegania demokracji w UE nawiązuje wyraźnie do wizji „Europy ojczyzn” jako najlepszej formuły legitymizacji dla integracji europejskiej.

Dodać należy, że sposób procedowania oparty na głosowaniu ma szczególnie niedemokratyczny wydźwięk w sprawach budzących kontrowersje wśród lokalnych wyborców. Nic więc dziwnego, że odchodzenie od kultury konsensusu w Radzie UE, tak jak w przypadku decyzji w sprawie przymusowej relokacji uchodźców, wywołało ogromne kontrowersje i podziały w UE. Po wejściu w życie reguł lizbońskich i opuszczeniu Unii przez Wielką Brytanię państwa spoza strefy euro mogą być łatwo przegłosowane. Dotyczy to również nowych państw z Europy Środkowej, o ile będą miały sprzeczne interesy z krajami Europy Zachodniej. Trudniej będzie też zbudować koalicję wygrywającą wbrew stanowisku francusko-niemieckiemu, co w opinii naukowców oznacza, że w praktyce niemal niemożliwe stanie się promowanie rozwiązań sprzecznych z preferencjami tandemu francusko-niemieckiego, przynajmniej w istotnych dla niego kwestiach. W konsekwencji tzw. interes europejski, na którego straży ma stać Komisja Europejska, nie będzie mógł znacząco odbiegać od interesów Berlina i Paryża²³.

Wreszcie asymetria władzy między państwami członkowskimi może być dodatkowo wyostrowana w sytuacji kryzysu politycznego. Państwa słabsze sprzeciwiające się polityce europejskiej mogą być stawiane pod ogromną presją, włącznie z możliwością opuszczenia Unii Europejskiej. Tak było w czasie kryzysu strefy euro, kiedy

²⁰ R. Costello, R. Thomson, „The distribution of power among EU institutions: Who wins under codecision and why?”, *Journal of European Public Policy* 2013, t. 20 (7), s. 1025–1039.

²¹ D. Heisenberg, „The institution of ‘consensus’ in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council”, *European Journal of Political Research* 2005, nr 44, s. 65–90; J. Lewis, „The Janus face of Brussels: Socialization and everyday decision making in the European Union”, *International Organization* 2005, nr 59, s. 937–971; J. Lewis, „The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council’s infrastructure”, *Journal of European Public Policy* 2000, nr 7, s. 261–289.

²² K. Nicolaïdis, „European democracy and its crisis”, *Journal of Common Market Studies* 2013, nr 2 (51), s. 351–369 [351]; F. Cheneval, S. Lavenex, F. Schimmelfennig, „Demoi-crazy in the European Union: Principles, institutions, policies”, *Journal of European Public Policy* 2015, nr 1 (22), s. 9.

²³ J. Czaputowicz, M. Kleiowski, „Wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej na siłę głosu w Radzie”, *Rocznik Strategiczny* 2016/17, s. 283–284.

Grecja została postawiona przed wyborem: albo przyjmie drakońskie warunki sanacji finansowej stawiane przez stronę unijną (a faktycznie forsowane przede wszystkim przez Berlin), albo będzie zmuszona opuścić unię walutową (i jednocześnie UE). Taka „oferta” oznaczała faktycznie brak politycznej alternatywy dla słabszego państwa, gdyż w tamtym okresie opuszczenie strefy euro przez Greków groziło katastrofą gospodarczą i stwarzało ogromne ryzyko dużych problemów społecznych i politycznych. Podobne w wymowie było stwierdzenie Martina Schulza, że jeśli któreś z państw nie zechce przyłączyć się do budowania Stanów Zjednoczonych Europy, to powinno opuścić UE²⁴. Coraz częściej praktykowany brak alternatywy w ramach polityki europejskiej, choć jest niejednokrotnie stosowany przez mocarstwa w stosunku do państw mniejszych w stosunkach międzynarodowych, jest bardzo trudny do zaakceptowania w warunkach demokracji narodowej. Z zasady bowiem opiera się ona na alternatywie programowej i różnicy programowej między rządem a opozycją. Przed kryzysami taka bezalternatywność polityki była trudna do pomyślenia w UE. Dlatego częściej decydowano się na mniej efektywną politykę prowadzoną według tzw. najmniejszego wspólnego mianownika aprobowanego przez wszystkich aniżeli na narzucanie kontrowersyjnych rozwiązań państwom słabszym na arenie unijnej.

(2)

Po drugie, możliwe jest wzmocnienie trendu do delegowania władzy w ręce instytucji technokratycznych. Zgodnie z teorią neofunkcjonalną państwa członkowskie godziły się na dalszą centralizację władzy w UE, aby uporać się z kryzysami i zwiększyć implementację prawa europejskiego²⁵. Przykładem jest rosnąca rola Europejskiego Banku Centralnego, który powstrzymał kryzys w strefie euro, choć stosował niekonwencjonalne środki w polityce monetarnej. Zdaniem części prawników niektóre z tych instrumentów były na granicy prawa UE lub wręcz je łamały²⁶. Innym przykładem tej samej tendencji było wprowadzenie w traktacie z Lizbony tzw. aktów delegowanych Komisji, dzięki którym zwiększyła się niezależność tej instytucji wobec państw w zakresie wydawania aktów wykonawczych²⁷. Według szkoły neofunkcjonalnej tego typu działania mają depolityzować zarządzanie w Europie, tj. odciąć je od polityki wyborczej w państwach członkowskich²⁸. Ponieważ wpływ demokracji narodowej może utrudnić lub spowolnić działania UE, proces depolity-

²⁴ SPD's Martin Schulz wants United States of Europe by 2025...

²⁵ A. Niemann, D. Ioannou, „European economic integration in times of crisis: A case of neofunctionalism?”, *Journal of European Public Policy* 2015, nr 22(2), s. 196–218.

²⁶ M. Everson, „An exercise in legal honesty: Rewriting the Court of Justice and the Bundesverfassungsgericht”, *European Law Journal* 2015, nr 21 (4), s. 474–499; Ch. Kreuder-Sonnen, „Beyond integration theory: The (anti-) constitutional dimension of European crisis governance”, *Journal of Common Market Studies* 2016, nr 54 (6), s. 1350–1366; C. Joerges, „Integration through law and the crisis of law in Europe's emergency”, w: D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges (red.), *The End of the Eurocrats' Dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, s. 299–338.

²⁷ K. Siderius, G.J. Brandsma, „The effect of removing voting rules: Consultation practices in the Commission's delegated act expert groups and comitology committees”, *Journal of Common Market Studies* 2016, t. 54, nr 6, s. 1265–1279.

²⁸ T.A. Börzel, T. Risse, „From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics”, *Journal of European Public Policy* 2018, nr 25 (1), s. 83–108 [89–90].

zacji ma na celu zwiększenie skuteczności zarządzania. Taką operację zdaniem naukowców udało się w dużej mierze przeprowadzić podczas kryzysu strefy euro, ale nie powiodła się ona w czasie kryzysu migracyjnego²⁹. Demokracja na szczeblu narodowym poważnie utrudniła realizację systemu relokacji uchodźców i blokowała podobne rozwiązania wysuwane w 2017 r. przez Komisję Europejską.

(3)

Po trzecie, należy liczyć się z intensyfikacją działań propagujących polityki unijne. Koncepcja „demokracji deliberatywnej” w studiach europejskich wyjaśnia, dlaczego deficyt demokracji na szczeblu unijnym powinien być niwelowany przez rozwój dyskusji programowej na tym szczeblu, jak również w mediach o zasięgu ponadnarodowym³⁰. Niestety, okres kryzysów pokazał, że tego typu debata była redukowana do środowisk naukowych lub prowadzona w ramach mediów wyłącznie narodowych. Natomiast na szczeblu unijnym kształtowały się dominujące narracje polityczne. Ich podstawowym celem było ograniczenie dyskursu między różnymi poglądami lub interesami społecznymi, a tym samym ułatwienie skuteczności obranej polityki antykryzysowej. Było to najbardziej widoczne w kryzysie migracyjnym, kiedy wiodącą narracją była obrona solidarności europejskiej. Miała ona zapewnić wdrożenie unijnego systemu relokacji uchodźców³¹.

Inny przykład opisywanego zjawiska dotyczy kryzysu strefy euro. W jego trakcie stopniowo kształtowała się dominująca narracja na temat „żyjących ponad stan” i leniwych mieszkańców Europy Południowej, którzy nadmiernie się zadłużają, niekiedy oszukują w statystykach, nie stosują prawa europejskiego i przyjętych w unii walutowej umów i zobowiązań. Narracja tego typu przerzucała odpowiedzialność za kryzys na państwa najbardziej zadłużone i pogrążone w kłopotach. W ten sposób miała legitymizować drastyczne środki polityki oszczędności, które zostały im narzucone przez pozostałe państwa unii walutowej i instytucje międzynarodowe. Dominująca narracja służyła legitymizacji polityki antykryzysowej przyjętej w UE, jak również miała zapewnić jej sprawną implementację, nawet w sytuacji poważnych kosztów społecznych i politycznych takiej polityki w państwach objętych kryzysem. Dodatkowo retoryka tego typu zwalniała państwa bogatsze i mniej dotknięte przez problemy z obowiązku silniejszego zaangażowania się w pomoc finansową dla państw niejednokrotnie biedniejszych, a także trwale mniej konkurencyjnych gospodarzo w ramach wadliwie zaprojektowanej unii walutowej³².

²⁹ Ibidem, s. 97; M. Chang, „The (ever) incomplete story of economic and monetary union”, *Journal of Contemporary European Research* 2016, nr 12(1), s. 487–501; D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges, „The retransformation of Europe”, w: D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges (red.), op. cit., s. 1–28; F. Schimmelfennig, „European integration in the euro crisis: The limits of postfunctionalism”, *Journal of European Integration* 2014, nr 36(3), s. 321–337.

³⁰ A. Crespy, „Deliberative democracy and the legitimacy of the European Union: A reappraisal of conflict”, *Political Studies* 2014, t. 62, nr S1, s. 81–98.

³¹ Szerzej: T.G. Grosse, J. Hetnarowicz, „The discourse of Solidarity and the European migrant crisis”, *Yearbook of Polish European Studies* 2016, t. 19, s. 35–62.

³² Por. G. Price-Thomas, N. Turnbull, „Thickening rhetorical political analysis with a theory of distance: Negotiating the Greek episode of the Eurozone crisis”, *Political Studies* 2018, t. 66(1), s. 209–225; I. Ntam-poudi, „The Eurozone crisis and the politics of blaming: The cases of Germany and Greece”, *Political Perspectives* 2014, t. 8, nr 2 (3), s. 1–20.

Trudno nie dostrzec pewnej analogii do procedury art. 7 TUE dotyczącej ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości UE, która została uruchomiona przez Komisję Europejską wobec Polski w roku 2017. Literatura przedmiotu przedstawia wiele przykładów stosowania przez Komisję działań retorycznych, które mają na celu ułatwienie jej osiągania celów politycznych, np. odnoszących się do forsowanych przez Komisję rozwiązań legislacyjnych, a jednocześnie osłabienie jej przeciwników politycznych na arenie unijnej³³. Niezależnie od kontrowersji wobec interpretacji wartości europejskich³⁴, słuszności zarzutów stawianych przez Komisję³⁵, a także tego, czy Komisja nie przekroczyła w tej sprawie swoich uprawnień i unijnej zasady pomocniczości³⁶, należy zauważyć, że w europejskich instytucjach i głównych mediach większości państw członkowskich ukształtowała się narracja o naruszeniu przez polski rząd wartości UE, w tym zasady rządów prawa i demokracji. Narrację Komisji wielokrotnie wsparły większość deputowanych w Parlamencie Europejskim i niektóre państwa członkowskie, przede wszystkim Francja i Niemcy. Dominująca narracja tego typu miała na celu wymuszenie nie tylko przestrzegania przez Polskę wartości europejskich, ale również stosowania się do prawa UE, m.in. w polityce migracyjnej. Miała również osłabić możliwości przeciwdziałania przez polski rząd (uznawany za eurosceptyczny) nowym inicjatywom francusko-niemieckim lub Komisji w sprawie postępów integracji w poszczególnych politykach sektorowych.

(4)

Po czwarte, można się spodziewać nasilenia działań dyscyplinujących wobec państw niewprowadzających w życie polityk UE. Od wielu lat w studiach europejskich prowadzone są badania nad „systemem regulacyjnym” i efektywnością jego działania³⁷. W ramach tego nurtu pojawiły się prace ukierunkowane na wyjaśnienie możliwości poprawy egzekucji unijnego prawa, niekiedy określane jako „podejście do wielopoziomowej implementacji” (ang. *multilevel implementation approach*)³⁸.

³³ R. Thomas, P. Turnbull, „Talking up a storm? Using language to activate adherents and demobilize detractors of European Commission policy frames”, *Journal of European Public Policy* 2017, nr 24 (7), s. 931–950.

³⁴ A. Magen, „Cracks in the foundations: Understanding the great rule of law debate in the EU”, *Journal of Common Market Studies* 2016, t. 54, nr 5, s. 1050–1061.

³⁵ D. Kochenov, L. Pech, „Better late than never? On the European Commission’s rule of law framework and its first activation”, *Journal of Common Market Studies* 2016, t. 54, nr 5, s. 1062–1074.

³⁶ Por. *Projekt Rezolucji złożony w następstwie oświadczenia Komisji zgodnie z art. 123 ust. 2 Regulaminu w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce* (2018/2541 (RSP)), B8-0120/2018, Parlament Europejski, 21 lutego 2018 r.; *Projekt Rezolucji złożony w następstwie oświadczenia Komisji zgodnie z art. 123 ust. 2 Regulaminu w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce* (2018/2541 (RSP)), B80121/2018, Parlament Europejski, 21 lutego 2018 r.

³⁷ „System regulacyjny” to określenie metody rozwoju integracji opierającej się na ekspansji prawa unijnego i wzroście uprawnień instytucji europejskich (głównie technokratycznych i sądowniczych), które odpowiadają za egzekucję tego prawa, G. Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London 1996; F.W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford–New York 1999; D. Kelemen, *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Harvard University Press, Cambridge, MA 2011.

³⁸ E. Thomann, F. Sager, „Moving beyond legal compliance: Innovative approaches to EU multilevel implementation”, *Journal of European Public Policy* 2017, t. 24, nr 9, s. 1253–1268; E.G. Heidbreder,

Wnioski z tych badań wskazują np. na rosnącą rolę tzw. europejskich agencji egzekucyjnych (ang. *EU enforcement authorities*), które z poziomu unijnego monitorują stosowanie się do prawa europejskiego. Mają też uprawnienia śledcze w tym względzie i bezpośrednie instrumenty nakładania sankcji (w tym finansowych) na różne podmioty w przypadku wykrycia jakichkolwiek uchybień. Do tej pory tego typu prawo do bezpośredniego nakładania kar było pozostawione w gestii państw członkowskich, z wyjątkiem takich uprawnień Komisji Europejskiej w dziedzinie prawa konkurencji. Od kilku lat rosną podobne kompetencje innych instytucji unijnych, m.in. Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych. W podobnym kierunku zmierzają uprawnienia Urzędu Prokuratury Europejskiej, Europejskiej Agencji Kolejowej oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego³⁹. Inna konkluzja wynikająca z omawianych prac wskazuje na to, że poprawa implementacji regulacji unijnych wynika z warunkowości finansowej. Sugeruje więc ona zwiększenie sankcji finansowych za nieprzestrzeganie prawa europejskiego – zasada ta została wprowadzona m.in. do polityki spójności po roku 2014 (jako tzw. warunkowość makroekonomiczna⁴⁰), a także stała się głównym instrumentem wywierania presji na dotknięte kryzysem państwa strefy euro⁴¹.

Kolejnym narzędziem tej samej polityki będzie art. 7 TUE uruchamiany po raz pierwszy wobec Polski. Naukowcy zwracają uwagę, że wybranie spośród wielu unijnych wartości zasady praworządności nie jest przypadkowe, ale stanowi szersze zjawisko „zwrotu” w kierunku skutecznego egzekwowania prawa UE⁴². Procedura będzie niewątpliwie wywierać silny wpływ na mniejsze państwa mogące utrudnić realizację któregoś z celów politycznych UE. Przykładem jest wypowiedź premiera Austrii, który ma w koalicji rządowej Partię Wolności kwestionującą dotychczasową politykę migracyjną Unii. Wkrótce po zaprzysiężeniu (w grudniu 2017 r.) nowy premier zapewnił Jeana-Claude’a Junckera, że jego rząd będzie respektował wszystkie wartości europejskie, w tym zwłaszcza zasadę rządów prawa⁴³. Przy tej okazji niemająca demokratycznego mandatu Komisja uzyskuje możliwość oceniania demokracji narodowych i tego, czy poszczególne rządy dochowują własnych konstytucji. „Atomowa” opcja art. 7, a więc odebranie prawa głosu państwu członkowskiemu, pełniła dotąd wyłącznie funkcję odstrasżającą. Teraz staje się prawdopodobna. A to wydaje się kolejnym nadużyciem wobec demokracji. W studiach europejskich rola legislacyjna Rady UE jest niekiedy porównywana do izby krajów (landów) w par-

„Strategies in multilevel policy implementation: Moving beyond the limited focus on compliance”, ibidem, s. 1367–1384; O. Treib, „Implementing and complying with EU governance outputs”, *Living Reviews in European Governance* 2014, t. 9, nr 1, s. 1–47.

³⁹ M. Scholten, „Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to ‘Brussels’”, *Journal of European Public Policy* 2017, t. 24, nr 9, s. 1348–1366.

⁴⁰ T.G. Grosse, „Vehicle for modernization in trouble. How the eurozone crisis have changed cohesion policy”, *Rocznik Integracji Europejskiej* 2016, nr 10, s. 21–36.

⁴¹ K. Featherstone, „External conditionality and the debt crisis: The ‘Troika’ and public administration reform in Greece”, *Journal of European Public Policy* 2015, t. 22, nr 3, s. 295–314.

⁴² A. Magen, op. cit., s. 1057–1059.

⁴³ *EU gives blessing to Austria’s far-right deal*, Brussels, 20 December 2017, EUobserver, <https://euobserver.com/political/140359> (dostęp: 29.12.2017).

lamentach federalnych⁴⁴. Czy możemy sobie wyobrazić, że np. w Senacie USA prawa głosowania zostaną pozbawieni reprezentanci któregoś z amerykańskich stanów?



Unia okresu kryzysów starała się zwiększyć swoją skuteczność zarządzania, a jednocześnie kontynuować procesy integracyjne. Niemniej, jak dowodzą niektóre badania, ceną za to jest rozmijanie się z oczekiwaniami znacznej części wyborców. Prawdopodobny kierunek rozwoju integracji wyłaniający się z analizy teoretycznej zakłada dalszy wzrost roli największych państw członkowskich i koncentrację władzy w strefie euro. Należy spodziewać się postępów integracji w wybranych politykach unijnych przy jednoczesnej dalszej delegacji kompetencji do instytucji europejskich. W ten sposób centralizacja władzy będzie zbliżać ustrój zjednoczonej Europy do federacji o cechach technokratycznych (co wynika z przesunięcia zarządzania na poziom unijny) i asymetrycznych (wzrost hierarchiczności relacji między państwami bardziej i mniej wpływowymi politycznie). Jednocześnie trudno będzie taką hybrydę ustrojową nazwać federacją demokratyczną, gdyż w dalszym ciągu mandat demokratyczny i stosunkowo niewielkie kompetencje instytucji większościowych szczebla unijnego (głównie Parlamentu Europejskiego) nie będą równoważyły systematycznego ograniczania demokracji narodowej, zwłaszcza w niektórych mniejszych lub usytuowanych poza strefą euro państwach członkowskich. A to czyni coraz bardziej prawdopodobnym scenariusz częściowej dezintegracji, zwłaszcza w odniesieniu do państw peryferyjnych. W ten sposób konsolidacji procesów integracyjnych w obrębie strefy euro może towarzyszyć kontynuacja zjawisk podobnych do brexitu na obrzeżach Unii Europejskiej.

A FORECAST FOR EUROPE

The article attempts to predict the most important political trends in the European Union. In order to achieve this, a discussion on the methods of forecasting in the social sciences is presented in the first part of the article, including the methodology relating to the latest theoretical research in European studies. Theoretical generalizations provide a unique opportunity to assess the most important processes of integration (or disintegration) which allow us to plan the future of the European Union. Next, the author's forecast of the future of Europe is presented, with particular emphasis on the issue of democracy in the EU.

Keywords: European Union, methodology of forecasting, theory, European studies, democracy

Słowa kluczowe: Unia Europejska, metodologia prognozowania, teoria, studia europejskie, demokracja

⁴⁴ S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2011.