

**Tomasz Grzegorz Grosse**

## ZMIANA MODELU INTEGRACJI, CZYLI O FIASKU NEOFUNKCJONALNEJ KONCEPCJI KRYZYSU

### WPROWADZENIE<sup>1</sup>

Kryzys w ujęciu neofunkcjonalistów miał prowadzić do rozwoju integracji, wręcz być podstawowym czynnikiem popychania jej do przodu<sup>2</sup>. Miał mobilizować do przyjmowania rozwiązań europejskich, czego przejawem byłby transfer kompetencji z państw członkowskich do Wspólnot (a później Unii Europejskiej), ekspansja prawa europejskiego oraz wzmocnienie instytucji oraz procedur unijnych. Spośród tych ostatnich bodaj największe znaczenie ma proces regulacyjny, określany także mianem metody wspólnotowej, w którym coraz większe znaczenie zyskiwały Komisja Europejska (KE), Parlament (PE) oraz Trybunał Sprawiedliwości UE. Korzyścią kolejnych kryzysów miało być również i to, że przyjmowano logikę wspólnotową, a więc nie kierowano się racjonalnością państw, które w danej sytuacji miały dominujący wpływ decyzyjny. Dlatego kryzysy mogły być przezwyciężone w taki sposób, aby przynosiło to korzyści wszystkim społeczeństwom. Tym samym zwiększało to legitymizację utylitarną w Europie, a więc odwołującą się do rezultatów prowadzonej polityki wspólnotowej. Rosło też poparcie społeczne dla postępów integracji. Kryzys strefy euro zapoczątkowany w 2010 roku zniweczył ten mechanizm neofunkcjonalny, na co wskazują autorzy tej koncepcji<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Tekst powstał w ramach grantu NCN pt. „Polityki europejskie w dobie zmian modelu integracji europejskiej”.

<sup>2</sup> P.C. Schmitter, *A Revised Theory of Regional Integration*, International Organisation, 1970, Vol. 24, nr 4, s. 836–868.

<sup>3</sup> Z. Lefkofridi, P.C. Schmitter, *A Good or Bad Crisis for the European Union?*, [w:] M.J. Rodrigues, E. Xiarchogiannopoulou (red.), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance*, Ashgate, Burlington 2014, s. 11–27.

Procesy integracji europejskiej w coraz mniejszym stopniu opierają się na modelu wspólnotowym. Wspomniany model opierał się na względnej równowadze między różnymi instytucjami europejskimi oraz zwiększającej się stopniowo autonomii instytucji wspólnotowych (jak KE lub PE) w stosunku do międzyrządowych. W ramach modelu wspólnotowego zachowywana była również równowaga sił między największymi państwami członkowskimi, a tymi mniejszymi lub usytuowanymi peryferyjnie. Gwarantami tej równowagi były instytucje wspólnotowe oraz spójność systemu regulacyjnego w UE. Podstawową zasadą omawianego modelu była solidarność wobec słabszych uczestników integracji.

Model wspólnotowy w okresie kryzysu strefy euro uległ erozji, ale zmieniła się również funkcja samego kryzysu. Zamiast prowadzić do neofunkcjonalnego rozwoju UE raczej stał się katalizatorem gruntownej zmiany procesów integracyjnych. Wyłania się bowiem nowy model, w ramach którego rosnące wpływy polityczne (formalne i nieformalne) mają najsilniejsze państwa członkowskie. Zarysowuje się asymetria władzy między instytucjami międzyrządowymi a pozostałymi instytucjami europejskimi, jak również hierarchia między państwami najsilniejszymi a tymi mniejszymi, słabszymi politycznie lub usytuowanymi peryferyjnie. Dodatkowym procesem jest rosnąca segmentacja polityczna w UE na różne kręgi integracyjne, zgodnie z mechanizmem „Europy dwóch prędkości”. Podstawą dla tego procesu jest wzmocnienie roli politycznej oraz postępująca instytucjonalizacja strefy euro, jak również podział terytorialny i polityczny na państwa centralne i peryferyjne. Wyłaniający się model określam jako „asymetryczną konfederację”, w której coraz silniej zaznaczona jest hierarchia władzy na korzyść dominujących państw członkowskich. Może ona prowadzić do stałego napięcia między państwami najsilniejszymi a tymi słabszymi, które w coraz większym stopniu będą przedmiotem a nie podmiotem decyzji, jak również mogą kumulować koszty wynikające z nierównego podziału władzy.

Warto zwrócić uwagę, że duża część spośród opisywanych tendencji została zapoczątkowana jeszcze przed wybuchem kryzysu, jednak okres przedłużających się trudności gospodarczych wyraźnie je wzmocnił i uczynił bardziej widocznymi. Nie do końca wiadomo, czy wspomniane zmiany procesów integracyjnych są tymczasowe, czy też mają charakter bardziej trwały i konsekwencje systemowe (a więc dotyczące ustroju politycznego funkcjonującego w Europie). Europa może zmierzać w innym kierunku ustrojowo-politycznym aniżeli wcześniej sądzili neofunkcjonalisci. Wspomniane zmiany mogą również przynieść nieoczekiwane tendencje dezintegracyjne.

## 1. WZROST ZNACZENIA MIĘDZYRZĄDOWOŚCI

Wielu specjalistów podkreśla<sup>4</sup>, że w kryzysie strefy euro rosło znaczenie instytucji międzyrządowych, a jednocześnie relatywnie słabła autonomia innych instytucji unijnych (przede wszystkim KE, ale także np. PE). O istnieniu tej tendencji świadczy to, że zadanie wypracowania początkowego pakietu reform (później nazwanego „sześciopakiem”) powierzono zespołowi międzyrządowemu pod kierunkiem przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya (2010). Specjaliści uznają<sup>5</sup>, że było to nieformalne osłabienie prawa Komisji do inicjatywy ustawodawczej. Innym przykładem są kolejne umowy przyjmowane w czasie kryzysu, a więc traktat normujący funkcjonowanie Europejskiego Mechanizmu Stabilności<sup>6</sup> oraz tzw. pakt fiskalny<sup>7</sup>. Powstały one poza prawem unijnym jako umowy *stricte* międzyrządowe państw sygnatariuszy, co ograniczyło rolę instytucji wspólnotowych<sup>8</sup>. Oprócz tego w kryzysie wzmocniono organizacyjnie istniejące instytucje międzyrządowe w UE, w tym m.in. rozbudowano sekretariat przewodniczącego Rady Europejskiej oraz obsługę administracyjną eurogrupy i szczytów strefy euro. Tę ostatnią instytucję powołano nieformalnie w 2008 roku, ale zalegalizowano tzw. paktem fiskalnym (2012). Według Nicolasa

<sup>4</sup> R. Cisotta, *Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska w nowym zarządzaniu Unią Gospodarczą i Walutową?*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16), s. 163–187; S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice: ocena odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys strefy euro*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16), s. 46–83; D. Hodson, *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford University Press, Oxford–New York 2011; U. Puetter, *Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2012, 19(2), s. 161–178; D. Dinan, *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, „Journal of Common Market Studies” 2012, 50, „Annual Review”, s. 85–98; M. Chang, *Understanding the rules of European economic governance: Economics, politics, and wishful thinking*, „Journal of European Integration” 2012, 34(3), s. 297–303.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat zob.: M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, „Journal of European Integration” 2013, 35(3), s. 255–269.

<sup>6</sup> *Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności* został podpisany w ostatecznej wersji 2 lutego 2012 w Brukseli. Wszedł w życie pod koniec września 2012 r. (wraz z ratyfikacją tej umowy przez Niemcy).

<sup>7</sup> Pakt fiskalny, tj. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej* został uzgodniony w 2011 roku i podpisany w marcu 2012 roku.

<sup>8</sup> *Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności* został później włączony do prawa unijnego w wyniku wejścia w życie zmiany art. 136 TFUE.

Sarkozy'ego<sup>9</sup> szczyt miał być namiastką rządu gospodarczego w strefie euro (a tak naprawdę w całej UE). Dodać należy, że wzrastało przy tym upolitycznienie większości instytucji europejskich, które należy rozumieć jako zwiększenie oddziaływania na nie rządów narodowych lub wpływu polityki krajowej.

Sytuacja nadzwyczajna kryzysu ekonomicznego, w tym związana z ryzykiem rozpadu strefy euro, zmusiła rządy państw członkowskich do przejęcia inicjatywy politycznej. Zażegnanie kryzysu wymagało podjęcia decyzji dotyczących kwestii finansowych, takich jak pakiety pomocowe dla krajów najbardziej dotkniętych przez kryzys lub nowych instytucji antykryzysowych mających udzielać wsparcia finansowego. Także wiele innych działań ratunkowych lub reformatorskich dotyczyło spraw budżetowych i polityki fiskalnej w państwach członkowskich. W tej sytuacji rządy narodowe miały odpowiedni mandat polityczny i środki finansowe dla podejmowania ustaleń, których nie miały instytucje wspólnotowe, takie jak KE lub PE. To tłumaczy rosnące znaczenie rządów względem wspomnianych instytucji. Ponadto, sytuacja kryzysowa wymuszała wprowadzenie zmian w architekturze unii gospodarczej i walutowej (UGW), co wymagało decyzji państw członkowskich. Kryzys unaoczniał więc z całą wyrazistością, kto jest „panem traktatów” i decyduje o kształcie instytucjonalnym integrującej się Europy. Kto ma rzeczywistą władzę w Unii, a kto jedynie uzyskuje wpływ polityczny w wyniku delegowania (przekazania) kompetencji od państw członkowskich. Dlatego kryzys ograniczył władzę Komisji, zwłaszcza jej autonomię polityczną względem państw członkowskich, a z kolei Parlament Europejski sprawiał wrażenie wycofanego na drugi plan lub „uśpionego”<sup>10</sup>.

Należy zwrócić uwagę na to, że już przed kryzysem rosło znaczenie instytucji międzyrządowych w Unii Europejskiej. Przykładem tej tendencji mogą być zmiany wprowadzone w Traktacie lizbońskim, który znacząco wzmocnił Radę Europejską. Sformalizował jej status jako instytucji europejskiej, jak również wprowadził funkcję jej stałego przewodniczącego. Dzięki temu Rada uzyskała niezbędną ciągłość prac, co podniosło jej znaczenie polityczne. Kryzys dodatkowo zintensyfikował tę tendencję, przede wszystkim w sposób nieformalny. Wzmocnił przywództwo Rady Europejskiej nad działaniami antykryzysowymi, w tym w zakresie ustalania wielu rozwiązań szczegółowych lub mających duże znaczenie dla rokowań politycznych. W ten sposób wspo-

<sup>9</sup> Sarkozy pushes eurozone „economic government”, France24 – International News, 22.10.2008, URL: <http://www.france24.com/en> [dostęp: 27.10.2013].

<sup>10</sup> S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice...*, op. cit., s. 61.

mniana instytucja kumulowała władzę polityczną w obrębie innych instytucji międzyrządowych, zwłaszcza silnie podporządkowując sobie Radę UE oraz poniekąd „zastępując” tę instytucję w jej formalnych uprawnieniach legislacyjnych<sup>11</sup>. Jeszcze lepszym przykładem może być coraz dalej idące „wchodzenie” przez Radę Europejską w kompetencje Komisji w zakresie inicjatywy legislacyjnej. Przejawem tej tendencji była praktyka formułowania przez Radę wytycznych legislacyjnych dla Komisji, niekiedy bardzo szczegółowych, a wreszcie opracowanie przez wspomniany już zespół zadaniowy przewodniczącego Rady założeń merytorycznych dla reform antykryzysowych zawartych później w tzw. sześciopaku<sup>12</sup>.

Innym przykładem wzrostu międzyrządowości we Wspólnocie może być eurogrupa<sup>13</sup>. Proces jej formowania rozpoczął się jeszcze przed kryzysem i był związany z chęcią znalezienia przeciwwagi dla rosnącej autonomii instytucji technokratycznych. Chodziło o poddanie tych instytucji większemu wpływowi ze strony rządów narodowych (a dokładnie ministrów finansów), zwłaszcza w zakresie polityki fiskalnej uznawanej za ważny atrybut suwerenności narodowej<sup>14</sup>. Eurogrupa nie tylko wpływała na interpretację ogólnych wytycznych polityk gospodarczych, ale także na wykładnię kryteriów fiskalnych ustalonych w Pakcie Stabilności i Wzrostu<sup>15</sup>. Podważało to obligatoryjność i niezmiennosc tych przepisów, jak również kompetencje Komisji w zakresie ich monitorowania i egzekwowania. Ostatecznie to eurogrupa była miejscem deliberacji politycznej, która doprowadziła do złagodzenia przepisów tego Paktu w 2005 roku<sup>16</sup>. Jej spotkania były także okazją do wywierania nacisków politycznych na Europejski Bank Centralny (EBC), przede wszystkim w celu obniżenia kursu walutowego wspólnego pieniądza względem dolara oraz poluzowania

<sup>11</sup> J.H.H. Weiler, *Demokracja bez narodu: kryzys europejskości*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16), s. 25–45.

<sup>12</sup> P. Bocquillon, M. Dobbels, *An Elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting*, „Journal of European Public Policy”, 2014, 21, nr 1, s. 20–38.

<sup>13</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Eurogrupa: między logiką resortową a polityczną*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16), s. 342–370.

<sup>14</sup> U. Puetter, *Governing informally: the role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact*, „Journal of European Public Policy” 2004, 11(5), s. 854–870.

<sup>15</sup> E. Carlucci, *The Eurogroup: A study of Informal Governance in Economic and Monetary Union*, praca magisterska w dziedzinie europejskich studiów interdyscyplinarnych, Kolegium Europejskie w Natolinie, 2009, s. 33–37; U. Puetter, *Governing informally...*, *op. cit.*, s. 864–865.

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Heipertz, A. Verdun, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

polityki antyinflacyjnej w strefie euro<sup>17</sup>. W okresie kryzysu eurogrupa miała w wielu wypadkach decydujący wpływ na podejmowane rozwiązania systemowe. Unikała przy tym wzmacniania kompetencji instytucji technokratycznych, z wyjątkiem egzekucyjnych i tych realizowanych pod kontrolą instytucji międzyrządowych<sup>18</sup>.

W czasie kryzysu Berlin zaczął w coraz większym stopniu akceptować podejście francuskie dążące do silnego przywództwa państw członkowskich zarówno w UGW, jak i w całej Wspólnocie. Potwierdza to słynny zwrot Angeli Merkel w kierunku „metody unijnej”, którą pojmuje jako preferencję dla międzyrządowych (konfederacyjnych) form ustrojowych w Europie<sup>19</sup>. Nie znaczy to jednak, że przywódcy niemieccy zrezygnowali całkowicie z chęci delegowania części zadań i kompetencji do instytucji technokratycznych, jako sposobu lepszego egzekwowania własnych celów politycznych.

Okres kryzysu uwydatnił też polityczną rolę Niemiec i Francji w Europie<sup>20</sup>. Dlatego niektórzy obserwatorzy określają ten związek mianem dyktorii<sup>21</sup> lub „koncertu mocarstw” w procesach integracyjnych<sup>22</sup>. Szczególnego znaczenia nabrała pozycja Berlina. Dotyczyło to przede wszystkim zarządzania antykryzysowego, które wiązało się z udzieleniem wsparcia finansowego dla dotkniętych kryzysem państw unii walutowej. W tej sytuacji zdanie największego i najbogatszego państwa strefy euro miało kluczowe znaczenie. W pierwszej fazie powstrzymywania krytycznej sytuacji w unii walutowej (tj. w okresie prezydentury Sarkozy’ego) rola Paryża ograniczała się do wspierania pomysłów niemieckich, przy dość nieśmiały próbach zmiany

<sup>17</sup> H. James, *Making the European Monetary Union: The Role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge–London 2012, s. 393; E. Carlucci, *The Eurogroup: A study...*, *op. cit.*, s. 27–29; U. Puetter, *Governing informally...*, *op. cit.*, s. 862.

<sup>18</sup> L. Gocaj, S. Meunier, *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, „Journal of European Integration” 2013, 35(3), s. 239–253.

<sup>19</sup> Por. A. Merkel, *Przemówienie kanclerz Niemiec Angeli Merkel wygłoszone podczas inauguracji 61. roku akademickiego w Kolegium Europejskim w Brugii w dniu 2 listopada 2010 roku*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2012, 1(12).

<sup>20</sup> J.H.H. Weiler, *Demokracja bez narodu...*, *op. cit.*, s. 34; C. Offe, *Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its currency crisis?*, „European Law Journal”, Vol. 19, nr 5, 2013, s. 595–611.

<sup>21</sup> S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice...*, *op. cit.*, s. 68; P. Borkowski, *Kryzys w procesie integracji w perspektywie teorii*, 2015 (maszynopis).

<sup>22</sup> K. Szczerski, *Re-konfiguracja czy re-konstytucja? Kryzysowe zmiany sensu systemu politycznego Unii Europejskiej*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013, s. 85–100.

ich nastawienia merytorycznego<sup>23</sup>. Uwidoczniała się przy tym dialektyka wzajemnych relacji między obu krajami. Rozbieżne pomysły i interesy obu państw hamowały reformy w strefie euro, co wcześniej dość często zdarzało się w historii integracji europejskiej<sup>24</sup>. Wypracowany kompromis pozwalał co prawda na zmiany instytucjonalne, ale niejednokrotnie były one cząstkowe lub wewnętrznie sprzeczne.

Obserwatorzy<sup>25</sup> sytuacji politycznej w Europie dostrzegają pogłębienie sporu politycznego między Francją a Niemcami po objęciu prezydentury przez François Hollande'a (w 2012 roku). Nałożyło się na to wiele przyczyn: począwszy od zwykłych animozji personalnych (w okresie kampanii wyborczej kanclerz Angela Merkel wsparła kandydaturę Sarkozy'ego i odmówiła spotkania z Hollandem), a skończywszy na przynależności do innych europejskich rodzin politycznych (Merkel i Sarkozy należeli do Europejskiej Partii Ludowej, a Hollande do Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów). Jednak znacznie ważniejsze były spory dotyczące sposobu wyjścia z kryzysu. Kanclerz Niemiec opowiadała się za oszczędnościami, podczas gdy Francja dążyła do pobudzenia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności najsłabszych państw unii walutowej. Konflikt obejmował też kwestie redystrybucyjne. Paryż domagał się większego zaangażowania finansowego Niemiec w stabilizowanie strefy euro. Berlin był temu przeciwny<sup>26</sup>.

Naukowcy<sup>27</sup> podkreślają ambiwalencję w polityce Francji wobec wschodniego sąsiada. Z jednej strony dążyła ona do współpracy z Niemcami, gdyż było to niezbędne dla wzmocnienia władzy Paryża w europejskim centrum i w procesie segmentacji Europy na dwa kręgi integracyjne. Dyplomacja

<sup>23</sup> Por. D. Dinan, *Governance and Institutions: Impact...*, *op. cit.*, s. 89.

<sup>24</sup> Na temat roli Francji i Niemiec w kształtowaniu UGW zob. K. Dyson, L. Quaglia, *European Economic Governance and Policies, Commentary on Key Historical and Institutional Documents*, t. I, II, Oxford University Press, Oxford–New York 2010; na temat współpracy francusko-niemieckiej w trakcie integracji europejskiej zob. U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2013.

<sup>25</sup> Por. D. Dinan, *EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline*, „Journal of Common Market Studies” 2013, 51, „Annual Review”, s. 1–14.

<sup>26</sup> Por. S. Bulmer, W. E. Paterson, *Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints*, „Journal of European Public Policy” 2013, Vol. 20, nr 10, s. 1387–1405.

<sup>27</sup> Ch. Lequesne, *A New Socialist President In the Elysée: Continuity and Change in French EU Politics*, „Journal of Common Market Studies” 2013, Vol. 51, „Annual Review”, s. 1–13.

francuska chciała też wykorzystać zasoby niemieckie do powstrzymania kryzysu, odnowy gospodarki francuskiej, a w przyszłości do wsparcia celów polityki międzynarodowej Paryża (zgodnie z wcześniejszą nieformalną zasadą towarzyszącą integracji europejskiej, że Francja wyznacza cele strategiczne, a Niemcy je finansują). Z drugiej strony Francuzi dostrzegali zwiększającą się nierównowagę potencjałów strukturalnych między obu państwami i byli tym zaniepokojeni. Skłaniało to ich dyplomatów do równoważenia pozycji Niemiec i dystansowania się wobec ich dotychczasowej polityki europejskiej. Niektórzy eksperci uznają nawet<sup>28</sup>, że Niemcy po zjednoczeniu i w wyniku rozszerzenia Unii na wschód stały się największym wyzwaniem dla polityki zagranicznej Paryża.

Wzrost roli politycznej Niemiec i Francji w okresie kryzysu przyniósł jeszcze jedno zjawisko, mianowicie rosnącą asymetrię władzy między państwami najsilniejszymi a tymi słabszymi, pogrążonymi w kłopotach lub usytuowanych peryferyjnie w Europie. W ramach unii walutowej przykładem wspomnianej asymetrii władzy były programy pomocowe, które wymuszały dostosowania antykryzysowe u państw otrzymujących wsparcie zgodnie z wytycznymi formułowanymi przez państwa oferujące środki finansowe<sup>29</sup>. Prowadziło to więc do, znanej z literatury, hierarchii władzy między wierzycielami a kredytobiorcami w stosunkach międzynarodowych<sup>30</sup>. W wielu przypadkach instrumentem realizacji opisywanej hierarchii stawały się instytucje wspólnotowe, jak Komisja Europejska. Zamiast być oparciem dla państw mniejszych lub oczekujących pomocy, Komisja stawała się w ten sposób raczej narzędziem politycznym dla państw najsilniejszych oraz instytucją dyscyplinującą te najsłabsze politycznie. Tego typu zmiana roli Komisji może świadczyć o zmniejszeniu autonomii politycznej tej instytucji oraz jej nieformalnym podporządkowaniu woli najsilniejszych rządów narodowych w Europie.

<sup>28</sup> L. Simón, *The Spider in Europe's Web? French Grand Strategy From Iraq to Libya*, „Geopolitics” 2013, Vol. 18, s. 403–434.

<sup>29</sup> S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice...*, *op. cit.*, s. 69.

<sup>30</sup> K. Dyson, *Norman's Lament: The Greek and Euro Area Crisis In Historical Perspective*, „New Political Economy”, Vol. 15, nr 4, 2010, s. 597–608; M. Kaelberer, *Money and Power in Europe: The Political Economy of European Monetary Cooperation*, State University of New York Press, Albany 2001.



## 2. W KIERUNKU ASYMETRYCZNEJ KONFEDERACJI

Naukowcy zwracają uwagę<sup>31</sup>, że w obszarze zarządzania gospodarczego jeszcze przed kryzysem widać było rywalizację między instytucjami europejskimi – przede wszystkim KE – a instytucjami międzyrządowymi UE. Na przykład Komisja dążyła do „obudowania” otwartej metody koordynacji przez prawo wspólnotowe, co prowadziło do zwiększenia jej kompetencji na polu koordynacji polityk narodowych<sup>32</sup>. Z kolei rządy niechętnie delegowały uprawnienia do Komisji, zwłaszcza w zakresie polityki fiskalnej<sup>33</sup>. Zamiast tego powierzały np. nowe uprawnienia instytucjom międzyrządowym, które wcześniej miały kompetencje wyłącznie o charakterze doradczym<sup>34</sup>. Delegacja uprawnień do Komisji odbywała się w dość skromnym zakresie i pod baczным nadzorem ze strony instytucji międzyrządowych<sup>35</sup>. Świadczy to o niewielkim zaufaniu rządów wobec Komisji i rosnącej niechęci wobec rozwoju metody wspólnotowej.

Jak już wspominałem, w okresie kryzysu dominującą tendencją było formalne i nieformalne wzmocnienie instytucji międzyrządowych, kosztem technokratycznych organów Wspólnoty. Niektórzy naukowcy określają ten trend mianem nowej międzyrządowości (*new intergovernmentalism*)<sup>36</sup>. Można znaleźć jednak przykłady wskazujące – jak się wydaje – na odmienne tendencje. Mam na myśli przede wszystkim procedurę tzw. europejskiego semestru<sup>37</sup>. We wrześniu 2010 roku przywódcy europejscy podjęli decyzję o wzmocnieniu

<sup>31</sup> R. de Ruiter, *Variations on a Theme. Governing the Knowledge-Based Society in the EU through Methods of Open Coordination in Education and R&D*, „Journal of European Integration”, 2010, Vol. 32, nr 2, s. 157–173.

<sup>32</sup> O tym zjawisku wspomina też m.in.: M.-H. Chou, *Constructing an internal market for research through sectoral and lateral strategies: layering, the European Commission and the fifth freedom*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 7, s. 1052–1070.

<sup>33</sup> U. Puetter, *Intervening from outsider: the role of EU finance ministers in the constitutional politics*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 14, nr 8, s. 1293–1310.

<sup>34</sup> R. de Ruiter, *Variations on a Theme...*, *op. cit.*, s. 166.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 158.

<sup>36</sup> 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; Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies”, 2015, Vol. 53, nr 4, s. 703–722.

<sup>37</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?* „Analiza natolińska”, nr 7(65)2013, <http://www.natolin.edu.pl/publikacje.html> [dostęp: 27.04.2014].

koordynacji polityk gospodarczych między państwami członkowskimi. Rok 2011 był pierwszym pełnym okresem semestru oceny polityki budżetowej i gospodarczej prowadzonej przez członków Unii. Wspomniana ocena jest dokonywana wspólnie przez Komisję i Radę UE, a dokładnie przez instytucję technokratyczną pod ścisłym nadzorem instytucji międzyrządowych w UE. Ważnym elementem tej oceny są konkretne zalecenia tych instytucji dla państw członkowskich wobec ich polityki budżetowej i reform gospodarczych. W ten sposób procedura semestru nie tylko wzmacnia zarządzanie gospodarcze w Europie, ale także władzę instytucji europejskich nad polityką fiskalną państw, która dotąd była uznawana za ich suwerenny obszar kompetencyjny.

Czy to podważa wcześniejsze ustalenia dotyczące zmian ustrojowych w okresie kryzysu? Czy wzrost nieformalnego znaczenia międzyrządowości został zrównoważony przez większe kompetencje formalne przyznane instytucjom ponadnarodowym? Niektórzy wskazują na to<sup>38</sup>, że zwiększenie roli Komisji w ramach europejskiego semestru jest wynikiem zabiegów wysokich urzędników tej instytucji, którzy starali się wykorzystać sytuację kryzysową dla zwiększenia własnych uprawnień. Wprawdzie procedura semestru przesuwając część suwerennej władzy państw członkowskich na szczebel unijny, a także wzmacnia kompetencje nadzorcze i dyscyplinujące Komisji Europejskiej nad instytucjami narodowymi<sup>39</sup>. Jednak nie zwiększa autonomii politycznej Komisji. Przeciwnie, została ona wręcz ograniczona, gdyż jednocześnie zwiększył się nadzór nad jej pracą ze strony unijnych instytucji międzyrządowych. Komisja przestała być przy tym wiodącą instytucją wykonawczą dla decyzji rządów narodowych. Przykładem było powierzenie zadania implementacji pomocy finansowej dla państw dotkniętych przez kryzys tzw. trojce, w której obok KE znaleźli się przedstawiciele EBC i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Niewątpliwie ograniczyło to swobodę i dyskrecjonalność działań Komisji przy wykonywaniu tego zadania<sup>40</sup>. Stawiam więc tezę, że rosła kompetencje implementacyjne instytucji technokratycznych, ale nie polityczne. Nastąpił transfer kompetencji z państw członkowskich na szczebel unijny, ale został on skoncentrowany przede wszystkim w instytucjach międzyrządowych, choć nieformalnie w gestii największych państw członkowskich. Tutaj została skupiona

<sup>38</sup> P. Copeland, S. James, *Policy Windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda*, „Journal of European Public Policy”, 2014, Vol. 21, nr 1, s. 1–19.

<sup>39</sup> Por. R. Cisotta, *Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska...*, *op. cit.*, s. 165–168.

<sup>40</sup> Por. D. Hodson, *The IMF as de facto institution of the EU: A multiple supervisor approach*, „Review of International Political Economy”, 2015, Vol. 22, nr 3, s. 570–598.

realna władza w Europie, a środkiem do tego celu była m.in. dyscyplinująca procedura europejskiego semestru.

Zwiększenie delegacji do Komisji było zgodne z niemieckim podejściem do integracji europejskiej, które już wcześniej charakteryzowało się wzmacnianiem instytucji technokratycznych UE w celu łatwiejszego egzekwowania umów zawieranych przez państwa członkowskie. W ramach UGW dotyczyło to przede wszystkim implementacji kryteriów fiskalnych. Procedura europejskiego semestru (podobnie jak późniejsze ustalenia paktu fiskalnego) miały więc przede wszystkim realizować niemieckie cele antykrzysowe w zakresie konsolidacji fiskalnej w państwach członkowskich. Według obserwatorów wywodzących się z najbliższego kręgu doradców przewodniczącego Barroso – w czasie kryzysu przedstawiciele Komisji znaleźli się pod silnym wpływem dyplomatów niemieckich i w większości wypadków poparli stanowisko Berlina w polityce antykrzysowej<sup>41</sup>. Dzięki temu zdobyli zaufanie tej stolicy i w konsekwencji Komisja poszerzyła zakres uprawnień w zarządzaniu gospodarczym. Stała się jednak bardziej narzędziem realizującym cele najbardziej wpływowych polityków narodowych, aniżeli autonomicznym graczem na europejskiej scenie.

Warto nadmienić, że niedługo później, dla odmiany, politycy niemieccy zarzucali Komisji zbyt wielką uległość wobec Paryża i jego żądań w zakresie prolongaty dostosowania deficytu budżetowego do kryteriów europejskich. Francja sprzeciwiała się nadmiernym oszczędnościom budżetowym narzucanym w okresie kryzysu przez Niemcy, a także wymogła na Komisji trzykrotne przesunięcie terminu francuskich dostosowań fiskalnych (aż do roku 2017). Reprezentanci Niemiec i Finlandii uznali takie działania za nie mające żadnego uzasadnienia w przepisach europejskich. Bez względu na to, czy większy zakulisowy wpływ na Komisję miał Berlin, czy raczej Paryż – oba przykłady świadczą o daleko posuniętym oddziaływaniu politycznym największych stolic na instytucję wspólnotową, która w założeniach powinna być bezstronna i apolityczna<sup>42</sup>.

Ważną konsekwencją procedury semestru jest wzmocnienie władzy instytucji europejskich nad narodową polityką fiskalną. Innym przykładem tej samej tendencji jest pakt fiskalny, który nakłada nowe zobowiązania na politykę budżetową sygnatariuszy tego paktu. Zwiększa też rolę kontrolną i dyscyplinującą instytucji europejskich m.in. poprzez bilateralne umowy partnerskie zawierane w ramach paktu między poszczególnymi państwami a KE

<sup>41</sup> Por. M. Sandbu, *Ex-Barroso aide attacks Brussels on austerity*, „Financial Times”, 8.04.2014, s. 5.

<sup>42</sup> Szerzej: G. Falkner, *Is the European Union Losing Its Credibility?*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, Annual Review, s. 13–30.

i Radą<sup>43</sup>. Wzrost delegacji uprawnień nadzorczych do instytucji technokratycznych zwiększa ich władzę nad polityką fiskalną państw. Jest to określane jako nasilenie „federalizmu egzekucyjnego” (lub „federalizmu technokratycznego”) w Europie<sup>44</sup>. Jednocześnie odbywa się to pod nadzorem instytucji międzyrządowych, a zwłaszcza największych państw członkowskich<sup>45</sup>. Wiodące znaczenie rządów narodowych pogłębia sposób uchwalenia paktu fiskalnego, tj. na podstawie umowy międzynarodowej zawartej faktycznie poza traktatami europejskimi. Komisja jest w tej sytuacji niejako „wynajęta” przez zainteresowane rządy do realizacji działań implementacyjnych<sup>46</sup>.

Przykładem podobnych tendencji jest nieformalny wzrost znaczenia Europejskiego Banku Centralnego (EBC) na polu polityki fiskalnej. Było to wynikiem coraz dalej posuniętych i niestandardowych interwencji tego Banku w zakresie długu publicznego państw członkowskich oraz wchodzenia w rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji dla tego długu<sup>47</sup>. Jednocześnie wzrosło upolitycznienie EBC, czego wyrazem był coraz silniejszy wpływ na jego działania przez największe państwa UGW. Niekiedy Bank był wykorzystywany przez dominujące kraje do wywierania presji na państwa znajdujące się w kryzysie, aby podejmowały oczekiwane przez wierzycieli reformy fiskalne. Tak było w trakcie trudnych negocjacji eurogrupy z rządem Grecji w sprawie trzeciego pakietu ratunkowego (w 2015 roku), kiedy to dodatkowym argumentem za przyjęciem stanowiska preferowanego przez największe państwa strefy euro była groźba wstrzymania pomocy EBC dla greckich banków.

Interwencje Europejskiego Banku Centralnego były podejmowane w celu zażegnania kryzysu, a więc wynikały bardziej z potrzeby chwili niż z chęci zwiększenia uprawnień przez omawianą instytucję. Były też skutkiem unikania przez państwa członkowskie reform instytucjonalnych w kierunku centralizacji polityki fiskalnej w UGW<sup>48</sup>. Zaniechanie ze strony rządów i presja

<sup>43</sup> B. Crum, *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 51, nr 4, 2013, s. 614–630.

<sup>44</sup> B. Crum, *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, *op. cit.*, s. 614–615.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 615.

<sup>46</sup> F. Amtenbrink, *Legal Developments*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, Vol. 50, Annual Review, s. 132–146.

<sup>47</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *O trzech kryteriach oceny legitymacji Europejskiego Banku Centralnego w okresie kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2 (41)2013, s. 109–129.

<sup>48</sup> W. Schelkle, *Fiscal Integration by Default*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014, s. 105–123; T.G. Grosse, *O zmianie instytucjonalnej w Europie w okresie kryzysu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, nr 7, 2013, s. 7–22.

niektórych polityków narodowych na EBC spowodowała, że niejako „tylnymi drzwiami” Bank wszedł w obszar polityki fiskalnej zdecentralizowanej dotąd na poziomie narodowym. Miało to jednak konsekwencje systemowe, gdyż przeniosło część kompetencji narodowych na szczebel europejski (choć metodą faktów dokonanych, a nie poprzez zmiany traktatowe).

Jak można nazwać opisane powyżej zmiany w procesach integracyjnych? Przesunięcie suwerennych kompetencji fiskalnych z poziomu narodowego na europejski odbywa się bez odpowiedniego wzmocnienia instytucji politycznych w UE, a tym samym ze szkodą dla demokracji w Europie. Dlatego nie można tych zmian uznać za zmierzające do federacji demokratycznej<sup>49</sup>. Jednocześnie trudno nazwać opisywaną tendencję ustrojową jako wzmocnianie „federacji technokratycznej”. Notujemy wprawdzie wzrost kompetencji egzekucyjnych technokracji, ale pod silniejszym nadzorem międzyrządowym, a dokładnie zgodnie z wolą największych państw członkowskich. Służy to dyscyplinowaniu słabszych państw lub tych pogrążonych w kłopotach budżetowych przez te najsilniejsze – za pośrednictwem (lub przy wykorzystaniu) instrumentów europejskich. Z tego względu proponuję określić opisywane tendencje jako kształtowanie *asymetrycznej konfederacji*, której cechą jest nierówna dystrybucja władzy między państwami największymi i najsilniejszymi gospodarczo a tymi słabszymi, mniejszymi lub o peryferyjnym usytuowaniu geograficznym. *Asymetryczna konfederacja* oznacza hierarchię polityczną między poszczególnymi krajami, co agreguje także nierówną dystrybucję kosztów i korzyści płynących z integracji na poziomie państwowym. Może to prowadzić do spełnienia prognozy Urlicha Becka, że jeśli Unia nie zreformuje się w czasie kryzysu w kierunku pełnej, tj. demokratycznej federacji, to będzie zmierzała w stronę systemu neokolonialnego<sup>50</sup>.

### 3. SEGMENTACJA POLITYCZNA W EUROPIE

Według naukowców<sup>51</sup> zróżnicowana integracja stała się sposobem zapewniającym rozwój integracji europejskiej – zarówno w odpowiedzi na kolejne rundy „poszerzania” Wspólnoty (tj. zwiększania liczby członków UE), jak

<sup>49</sup> Por. T.G. Grosse, *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, [w:] A. Pacześniak, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wrocław 2014, s. 30–57.

<sup>50</sup> U. Beck, *German Europe*, Polity Press, Cambridge 2013, s. 44.

<sup>51</sup> Por. D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills, New York 2013, s. 1, 245.

i w związku z chęcią „pogłębiania” współpracy w Europie. Niektórzy traktują ją jako jedną z głównych metod zapewniających postępy integracji, a nawet uznają współczesny ład polityczny w Europie jako „system zróżnicowanej integracji”<sup>52</sup>. Omawiany termin jest definiowany jako odejście od harmonizującej (lub ujednocniającej) integracji wszystkich państw członkowskich we wszystkich obszarach współpracy politycznej (tj. politykach publicznych i poszczególnych obszarach prawa europejskiego)<sup>53</sup>.

Obecnie około 40% prawa UE jest objętych zróżnicowaną integracją<sup>54</sup>. Dotyczy to przede wszystkim wspólnego rynku, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBIS) oraz UGW, w mniejszym zaś stopniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz Karty Praw Podstawowych. Większość wyłączeń ma charakter okresowy, choć stopniowo zwiększa się też zakres permanentnych derogacji. Zróżnicowana integracja wykazuje przy tym wyraźną tendencję wzrostową. Charakteryzuje się przewagą zarządzania międzyrządowego nad rozwiązaniami wspólnotowymi (w tym delegacją uprawnień do instytucji technokratycznych). Jest też okazją do zwiększania wpływu politycznego przez największe państwa<sup>55</sup>. Niemniej jednak niektóre obszary zróżnicowania mają charakter dualny, tj. zarówno międzyrządowy, jak i wspólnotowy (UGW), a inne stopniowo ulegają uwspólnotowieniu (PWBIS).

W tym kontekście należy zdefiniować pojęcie segmentacji politycznej. Jest ona takim sposobem zróżnicowania, który ma charakter trwały i niesie konsekwencje ustrojowe dla dalszych procesów integracyjnych. Wyodrębnia ona państwa mające wiodące znaczenie dla dalszego rozwoju UE od tych mniej zaangażowanych lub wręcz wykluczonych z pewnych obszarów współpracy. Te pierwsze można określić jako państwa centralne w integrującej się Europie. Te drugie tworzą dalszy lub mniej wpływowy krąg integracyjny. Z tego względu, jak również z uwagi na usytuowanie geograficzne, państwa mniej zaangażowane można określić jako peryferyjne. Podział na centrum i peryferie w Europie dotyka więc zakresu władzy w procesach integracyjnych. W ten sposób segmentacja polityczna stwarza warunki dla trwałej kategoryzacji członkostwa (lub hierarchii władzy) między państwami centralnymi i peryferyjnymi. Umożliwia też zarządzanie polityczne całą Unią (w tym także drugim kręgiem integracyjnym) przez państwa tworzące rdzeń integracyjny.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Szerzej: J. Ziółkowska, *Systematyzacja procesów zróżnicowania i segmentacji politycznej w procesach integracyjnych*, 2014 (maszynopis), s. 4.

<sup>54</sup> F. Schimmelfennig, T. Winzen, *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2014, Vol. 52, nr 2, s. 354–370].

<sup>55</sup> D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration...*, *op. cit.*, s. 19.

Bardzo dobrze komponuje się to z kształtowaniem *asymetrycznej konfederacji* w Europie.

Ważnym działaniem dyplomacji francuskiej w okresie kryzysu było wzmocnienie segmentacji politycznej w UE, co zostało nazwane niezbyt precyzyjnie jako dążenie do powstania „Europy dwóch prędkości”. Zamierzeniem Paryża było bowiem wykorzystanie kryzysu do wzmocnienia segmentacji, a więc trwałego podziału między dwoma kręgami integracyjnymi w Europie (tymczasem odwołanie do „prędkości” sugeruje przejściowe zróżnicowanie tempa integracji). Podstawą tych procesów miała być strefa euro i jej wzmocnienie instytucjonalne. Niemcy były niechętne pogłębianiu integracji europejskiej wyłącznie w ramach strefy euro, gdyż nadmiernie wzmocniłoby to pozycję geopolityczną Paryża i jego sojuszników w Europie. Dlatego podkreślali konieczność otwarcia nowych rozwiązań dotyczących strefy euro na te państwa, które w przeszłości chcą przyjąć europejską walutę lub deklarują dobrowolne uczestnictwo w negocjowanych porozumieniach. Dotyczyło to m.in. Polski, która w tym okresie była bliskim sojusznikiem Niemiec na arenie europejskiej.

W czasie kryzysu doprowadzono do podwyższenia statusu eurogrupy i jej wsparcia poprzez rozbudowę aparatu urzędniczego. Powołano nową instytucję szczytu przywódców strefy euro. W ten sposób skompletowano osobną strukturę instytucji międzyrządowych wyłącznie dla strefy euro<sup>56</sup>. Wprowadzono specjalne instrumenty wsparcia przeznaczone tylko dla UGW, np. Europejski Mechanizm Stabilności. Nasiliły się nieformalne mechanizmy władzy, preferujące decydentów z UGW. Przykładowo niektórzy uznają<sup>57</sup>, że szefem Komisji Europejskiej w praktyce może zostać jedynie polityk wywodzący się z któregoś państwa strefy euro<sup>58</sup>.

Rozpoczęto dyskusję nad wyłonieniem osobnej izby dla unii walutowej w ramach PE, osobnego budżetu dla strefy euro, a także podziału w łonie Komisji na komisarzy reprezentujących UGW i resztę UE<sup>59</sup>. Zaproponowa-

<sup>56</sup> N. von Ondarza, *Na drodze do unii w Unii. Instytucjonalne następstwa zróżnicowanej integracji w ramach strefy euro dla UE*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16), s. 132–162 [141–142].

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>58</sup> Wyjątkiem od tej reguły była nominacja D. Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej (2014 r.), ale był to wyraz dążenia Niemiec do jak najszybszego włączenia Polski do strefy euro. Ponadto, ciężar inicjatywy i koordynacji politycznej dotyczącej strefy euro przechylił się w tej sytuacji w kierunku eurogrupy (i jej szefa Jeroena Dijsselbloema).

<sup>59</sup> *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17 września 2012 r., [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) [dostęp: 29.09.2012]; H. Van Rompuy, J.M. Barroso, J.-C. Juncker, M. Draghi, *Towards a Genuine Economic and Monetary*

no też powołanie w łonie KE ministra finansów dla strefy euro. W praktyce w wielu spośród wymienionych instytucji następują nieformalne procesy segmentacji politycznej na dwa kręgi integracyjne (np. urzędnicy z państw strefy euro obsługują sprawy dotyczące UGW)<sup>60</sup>. Także powołanie unii bankowej oraz wzmocnienie nadzoru nad bankami dotyczyło przede wszystkim strefy euro. Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej miał to być kamień milowy dla pogłębienia integracji politycznej w ramach unii walutowej<sup>61</sup>. Pozostałe państwa mogą wprawdzie w niej uczestniczyć, ale na zasadach asymetrycznych. Mogą przyjąć większość obowiązków i decyzji nadzorczych EBC, ale przy ograniczonym wpływie decyzyjnym<sup>62</sup>. Tego typu zasady zwiększają nierówność władzy politycznej między dwoma kręgami integracyjnymi w UE. Główne decyzje mogą być bowiem podejmowane przez państwa centralne należące do unii walutowej i oparte na ich interesach politycznych oraz ekonomicznych. Przykładowo wspomniany już minister finansów posiadałby daleko idące kompetencje wobec budżetów narodowych – nie tylko w strefie euro, ale w całej UE<sup>63</sup>.

Kooperacja w ramach unii bankowej i innych instytucjach strefy euro będzie sprzyjała konsolidacji współpracy politycznej w obrębie UGW. Specjaliści są zgodni<sup>64</sup>, że kryzys uwydatnił znaczenie strefy euro dla dalszej współpracy w Unii Europejskiej, co może mieć dalekosiężny wpływ na inne polityki publiczne i obszary zróżnicowanej integracji. W ten sposób strefa euro w coraz większym stopniu wyznacza granicę między wewnętrznym i zewnętrznym kręgiem integracyjnym i uprawdopodobnia model polityczny opierający się na trwałej segmentacji politycznej<sup>65</sup>. Jednocześnie w obrębie tej strefy podstawowe znaczenie zachowuje sześć państw założycielskich Wspólnoty, które nie podlegają zróżnicowaniu integracyjnemu (czyli zawsze należą do

---

*Union*, Brussels 2012; J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Brussels 2015.

<sup>60</sup> N. von Ondarza, *Na drodze do unii w Unii...*, *op. cit.*, s. 155.

<sup>61</sup> *Commission proposes new ECB powers for banking supervision as a part of a banking union*, European Commission, Press Release, Brussels 12 September 2012, s. 2.

<sup>62</sup> D. Howarth, L. Quaglia, *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, Annual Review, s. 103–123.

<sup>63</sup> *Germany pushes eurozone fusion*, „Financial Times”, 28.03.2014, s. 3.

<sup>64</sup> N. von Ondarza, *Na drodze do unii w Unii...*, *op. cit.*, s. 132–133, 137, 150; D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration...*, *op. cit.*, s. 19; F. Schimmelfennig, T. Winzen, *Instrumental and Constitutional Differentiation...*, *op. cit.*, s. 366.

<sup>65</sup> N. von Ondarza, *Na drodze do unii w Unii...*, *op. cit.*, s. 158.



europiejskiej awangardy). Kryzys uwypuklił również rolę dwóch największych państw tej strefy, tj. Niemiec i Francji<sup>66</sup>. Decyzje polityczne wypracowane w obrębie tego rdzenia politycznego mogą być następnie przenoszone na zewnętrzny krąg integracyjny m.in. poprzez regulacje wspólnotowe. Będzie to zapewne dotyczyło nie tylko zagadnień związanych z rynkami finansowymi lub dotykających wspólnego rynku, ale także wielu innych spraw publicznych<sup>67</sup>. Wpływ ten będzie wzmacniać reforma głosowania w instytucjach międzyrządowych UE wprowadzona Traktatem lizbońskim, która weszła w życie w 2014 roku<sup>68</sup>. W ramach nowego systemu państwa UGW będą miały zapewnioną tzw. większość kwalifikowaną w tych instytucjach europejskich<sup>69</sup>. W ten sposób lizboński system głosowania oraz pogłębienie integracji wewnątrz strefy euro zwiększy decyzyjność instytucji europejskich i odbuduje wpływy polityczne dwóch największych państw członkowskich.

Pod koniec rozważań o segmentacji politycznej należy zwrócić uwagę na jeszcze jedno zjawisko wyłaniające się z tego procesu. Otóż gdyby wzmacnianie instytucjonalne strefy euro pogłębiało się, może stać się to kosztem Unii Europejskiej jaką znamy. Może ona zostać niejako „wchłonięta” przez unię walutową. Tak będzie z instytucjami europejskimi, które stopniowo będą zastępowane przez bliźniacze instytucje dla strefy euro, ale o nieporównanie większym autorytecie politycznym. Pozostałe instytucje zostaną zepchnięte na margines lub poddane wpływom państw strefy euro. Trudno będzie powstrzymać marginalizację drugiego kręgu integracyjnego, który stanie się bardziej przedmiotem niż podmiotem decyzji podejmowanych w strefie euro. Dlatego niektóre kraje mogą przyspieszyć akcesję do strefy euro. Inne wybiorą secesję z UE, zwłaszcza jeśli będzie to w opinii ich elit jedyny sposób utrzymania względnej autonomii ekonomicznej i politycznej. W ten sposób segmentacja polityczna może zmierzać do wzmocnienia unii walutowej oraz stopniowej dezintegracji tzw. drugiego kręgu.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 147–149.

<sup>67</sup> Por. W. Münchau, *Banking union will not end Europe's crisis*, „Financial Times”, 21 October 2012; P. Whyte, *What a banking union means for Europe?* Centre for European Reform, December 2012, s. 1, 6–7; *Safeguarding the Single Market: How to achieve a balanced European Banking Authority*, Open Europe, London October 2012, s. 4–6.

<sup>68</sup> S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice...*, *op. cit.*, s. 72, 76.

<sup>69</sup> W okresie przejściowym do 2017 roku na wniosek pojedynczego państwa można stosować dawny sposób głosowania.

## PODSUMOWANIE

Rozważania przeprowadzone w niniejszym artykule skłaniają do wniosku, że kryzys strefy euro wywołał inne niż przewidywali neofunkcjonałiści konsekwencje dla procesów integracyjnych w Europie. Stał się natomiast katalizatorem zasadniczych zmian w tych procesach, które w mojej ocenie zmierzają w trzech głównych kierunkach.

**Po pierwsze** charakteryzują się wzrostem zarządzania międzyrządowego i wzmocnieniem władzy politycznej największych państw członkowskich, przede wszystkim Niemiec i, w nieco mniejszym stopniu, Francji. Odbywa się to głównie nieformalnie, ale przenika także w coraz większym stopniu do instytucji formalnych i prawa europejskiego. Jest też związane z upolitycznieniem procesów zarządzania, co w dużej mierze nawiązuje do francuskich pomysłów dotyczących przyszłości integracji europejskiej. Objawem opisywanych tendencji jest hierarchia władzy silniejszych państw nad tymi słabszymi na arenie unijnej<sup>70</sup>. Innym jest nierówny zakres władzy poszczególnych rządów (i innych instytucji narodowych) nad polityką krajową. Dotyczy to przede wszystkim polityki fiskalnej. Niektóre państwa utrzymują, a nawet wzmocniają suwerenną władzę nad polityką budżetową. Przykładem tego są Niemcy, które pod wpływem aktywności Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz Bundestagu starały się zachować kontrolę nad funduszami podatników niemieckich i ograniczać skalę redystrybucji finansowej w ramach unii walutowej. Zgoła odmiennym przykładem są państwa otrzymujące wsparcie z funduszy europejskich, które poddawane były silnej kontroli zewnętrznej w zakresie polityki fiskalnej i na których wymuszano wiele trudnych społecznie reform w tym obszarze. Skutkiem tych tendencji jest asymetryczna dystrybucja korzyści i kosztów wynikających z funkcjonowania UGW między poszczególnymi krajami. Innym jest wykorzystywanie instrumentów pomocowych do zwiększania *władzy relacyjnej* jednych państw (kredytodawców) nad innymi (dłużnikami). Wbrew założeniom neofunkcjonalnym w kryzysie nie poskromiono partykularyzmów narodowych w imię interesu wspólnotowego. Przeciwnie, polityka antykryzysowa była dyktowana przez interesy największych i najbogatszych państw. W konsekwencji nie podwyższono wspólnych korzyści, ale raczej starano się przesunąć koszty na kraje najsłabsze w sys-

<sup>70</sup> N. Jabko, *The Divided Sovereignty of the Eurozone*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014, s. 130.

temie politycznym. Zamiast poprawy legitymizacji użytecznej dla integracji europejskiej wzrosło więc poparcie dla eurosceptyków.

**Po drugie** zwiększyła się ekspansja prawa europejskiego, a także rosły formalne i nieformalne kompetencje instytucji technokratycznych, m.in. KE oraz EBC. Obie tendencje są zgodne z przewidywaniami neofunkjonalistów. W przypadku Komisji wynikało to z dążenia do zacieśnienia kontroli nad polityką budżetową państw członkowskich. Było to podyktowane przede wszystkim niemieckimi postulatami w zakresie walki z kryzysem. Z kolei Europejski Bank Centralny wchodził w obszar polityki fiskalnej niejako „tylnymi drzwiami” ze względu na krytyczną sytuację w strefie euro. Obie instytucje ulegały przy tym silnemu upolitycznieniu, tj. presji politycznej ze strony największych rządów narodowych. Prowadziło to do zmniejszenia autonomii tych instytucji i ich silniejszego podporządkowania państwom zajmującym centralną pozycję w systemie politycznym w Europie. Czyni to z obu instytucji instrument władzy najpotężniejszych państw nad innymi państwami oraz nad procesami integracyjnymi zachodzącymi zarówno w UGW, jak i w całej UE. Warto zauważyć, że czas kryzysu nie prowadził do wzmocnienia PE, bądź Trybunału Sprawiedliwości UE. Zdawał się raczej podmywać możliwości pogłębienia federalizmu opierającego się na systemie regulacyjnym lub zmierzającego do pełnej federacji demokratycznej. Wszystkie te zjawiska odbiegają od założeń neofunkcjonalnych. Logika działania *asymetrycznej konfederacji* popycha unijny system polityczny w kompletnie innym kierunku aniżeli ten preferowany przez neofunkjonalistów w ramach modelu wspólnotowego.

**Po trzecie** okres kryzysu stał się okazją do wzmocnienia procesów segmentacyjnych w Europie (określanych także jako mechanizm „Europy dwóch prędkości”). Źródłem tych procesów była potrzeba uporania się z kryzysem wspólnej waluty oraz chęć poprawy zarządzania zarówno w samej strefie euro, jak i w całej UE. Wspomniane działania miały także istotne przesłanki geopolityczne, które ujawniły się daleko wcześniej przed kryzysem. W największym stopniu nawiązują one do francuskich pomysłów wprowadzenia trwałego podziału na różne kręgi integracyjne, co ma zwiększyć pozycję politycznego centrum (tj. rdzenia europejskiego) oraz ułatwić zarządzanie przez to centrum kręgiem zewnętrznym lub peryferiami UE. Istnieje jednak ryzyko, że choć wspomniane tendencje wzmocnią konsolidację władzy w obrębie strefy euro, to jednocześnie doprowadzą do stopniowej dezintegracji „drugiego kręgu” i Unii Europejskiej jaką dotychczas znamy.

## BIBLIOGRAFIA

- Antenbrink F., *Legal Developments*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, Vol. 50, Annual Review.
- Beck U., *German Europe*, Polity Press, Cambridge 2013.
- Bickerton Ch.J., Hodson D., Puetter U., *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford University Press, Oxford–New York 2015.
- Bickerton Ch.J., Hodson D., Puetter U., *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies”, 2015, Vol. 53, nr 4.
- Bocquillon P., Dobbels M., *An Elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting*, „Journal of European Public Policy”, 2014, 21 nr 1.
- Borkowski P.J., *Międzyrządowość w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013.
- Bulmer S., Paterson W.E., *Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints*, „Journal of European Public Policy”, 2013, Vol. 20, nr 10.
- Carlucci E., *The Eurogroup: A study of Informal Governance in Economic and Monetary Union*, praca magisterska w dziedzinie europejskich studiów interdyscyplinarnych, Kolegium Europejskie w Natolinie 2009.
- Chang M., *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, „Journal of European Integration”, 2013, 35(3).
- Chang M., *Understanding the rules of European economic governance: Economics, politics, and wishful thinking*, „Journal of European Integration”, 2012, 34(3).
- Chou M.-H., *Constructing an internal market for research through sectoral and lateral strategies: layering, the European Commission and the fifth freedom*, „Journal of European Public Policy”, 2012, vol. 19, nr 7.
- Cisotta R., *Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska w nowym zarządzaniu Unią Gospodarczą i Walutową?*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16).
- Commission proposes new ECB powers for banking supervision as a part of a banking union*, European Commission, Press Release, Brussels 12 September 2012.
- Copeland P., S. James, *Policy Windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda*, „Journal of European Public Policy”, 2014, Vol. 21, nr 1.

- Crum B., *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, nr 4.
- De Neve J.-E., *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „Journal of European Integration”, 2007, Vol. 29, nr 4.
- De Ruyter R., *Variations on a Theme. Governing the Knowledge-Based Society in the EU through Methods of Open Coordination in Education and R&D*, „Journal of European Integration”, 2010, Vol. 32, nr 2.
- Dinan D., *EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, 51, „Annual Review”.
- Dinan D., *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, 50, „Annual Review”.
- Dyson K., Sepos A. (eds.), *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010.
- Dyson K., Quaglia L., *European Economic Governance and Policies, Commentary on Key Historical and Institutional Documents*, t. I, II, Oxford University Press, Oxford–New York 2010.
- Dyson K., Marcussen M., *Transverse Integration in European Economic Governance: Between Unitary and Differentiated Integration*, „Journal of European Integration” 2010, 32: 1.
- Dyson K., *Norman’s Lament: The Greek and Euro Area Crisis In Historical Perspective*, „New Political Economy”, 2010, Vol. 15, nr 4.
- Fabbrini S., *Podejście międzyrządowe i jego granice: ocena odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys strefy euro*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16).
- Falkner G., *Is the European Union Losing Its Credibility?*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, Annual Review.
- Germany pushes eurozone fusion*, „Financial Times”, 28.03.2014.
- Gocaj L., Meunier S., *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, „Journal of European Integration”, 2013, 35(3).
- Grosse T.G., *O trzech kryteriach oceny legitymacji Europejskiego Banku Centralnego w okresie kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 2(41)2013.
- Grosse T.G., *Eurogrupa: między logiką resortową a polityczną*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3(16).
- Grosse T.G., *O zmianie instytucjonalnej w Europie w okresie kryzysu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2013, nr 7, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Grosse T.G., *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?* „Analiza Natolińska”, nr 7(65)2013, <http://www.natolin.edu.pl/publikacje.html> [dostęp: 27.04.2014].

- Grosse T.G., *W poszukiwaniu geoekonomii w Europie*, ISP PAN, Warszawa 2014.
- Grosse T.G., *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, [w:] A. Pacześniak, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wrocław 2014.
- Heipertz M., Verdun A., *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Hodson D., *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford University Press, Oxford–New York 2011.
- Hodson D., *The IMF as de facto institution of the EU: A multiple supervisor approach*, „Review of International Political Economy”, 2015, Vol. 22, nr 3.
- Hoffman S., *Obstinate or obsolete? The fate of the nation state and the case of Western Europe*, „Daedalus”, 1966, Vol. 95, nr 3.
- Holzinger K., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 2.
- Howarth D., Quaglia L., *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe’s Banks and ‘Completing’ Economic and Monetary Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, Annual Review.
- Jabko N., *The Divided Sovereignty of the Eurozone*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014.
- James H., *Making the European Monetary Union: The Role of the Committee of Central Bank Governors and the Origins of the European Central Bank*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge–London 2012.
- Kaelberer M., *Money and Power in Europe: The Political Economy of European Monetary Cooperation*, State University of New York Press, Albany 2001.
- Krotz U., Schild J., *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2013.
- Lefkofridi Z., Schmitter P.C., *A Good or Bad Crisis for the European Union?* [w:] M.J. Rodrigues, E. Xiarchogiannopoulou (red.), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance*, Ashgate, Burlington 2014.
- Lequesne Ch., *A New Socialist President In the Elysée: Continuity and Change in French EU Politics*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, Annual Review.

- Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills, New York 2013.
- Merkel A., *Przemówienie kanclerz Niemiec Angeli Merkel wygłoszone podczas inauguracji 61. roku akademickiego w Kolegium Europejskim w Brugii w dniu 2 listopada 2010 roku*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2012, 1(12).
- Münchau W., *Banking union will not end Europe’s crisis*, „Financial Times”, 21 October 2012.
- Offe C., *Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its currency crisis?*, „European Law Journal”, 2013, Vol. 19, nr 5.
- Pakt Euro Plus. Ścisłjsza koordynacja polityki gospodarczej służąca zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji*, Załącznik do konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej, 24–25 marca 2011 roku, EUCO 10/1/11.
- Puetter U., *Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy”, 2012, 19(2).
- Puetter U., *Governing informally: the role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact*, „Journal of European Public Policy”, 2004, 11(5).
- Puetter U., *Intervening from outsider: the role of EU finance ministers in the constitutional politics*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 14, nr 8.
- Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17 września 2012, [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) [dostęp: 29.09.2012].
- Rittberger B., Leuffen D., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration of Core State Powers*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014.
- Safeguarding the Single Market: How to achieve a balanced European Banking Authority*, Open Europe, London October 2012.
- Sandbu M., *Ex-Barroso aide attacks Brussels on austerity*, „Financial Times”, 8.04.2014.
- Sarkozy pushes eurozone „economic government”*, France24 – International News, 22.10.2008, URL: <http://www.france24.com/en> [dostęp: 27.10.2013].
- Schelkle W., *Fiscal Integration by Default*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*, Oxford University Press, Oxford–New York 2014, s. 105–123.
- Schimmelfennig F., Winzen T., *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2014, Vol. 52, nr 2.

- Schmitter P.C., *A Revised Theory of Regional Integration*, „International Organisation”, 1970, Vol. 24, nr 4.
- Simón L., *The Spider in Europe's Web? French Grand Strategy From Iraq to Libya*, „Geopolitics”, 2013, Vol. 18.
- Stubb A.C., *A categorization of differentiated integration*, „Journal of Common Market Studies” 1996, 34(2).
- Szczerski K., *Re-konfiguracja czy re-konstytucja? Kryzysowe zmiany sensu systemu politycznego Unii Europejskiej*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013.
- Von Ondarza N., *Na drodze do unii w Unii. Instytucjonalne następstwa zróżnicowanej integracji w ramach strefy euro dla UE*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3 (16).
- Weiler J.H.H., *Demokracja bez narodu: kryzys europejskości*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 2013, nr 3 (16).
- Whyte P., *What a banking union means for Europe?*, Centre for European Reform, December 2012.
- Ziółkowska J., *Systematyzacja procesów zróżnicowania i segmentacji politycznej w procesach integracyjnych*, 2014 (maszynopis).

## ZMIANA MODELU INTEGRACJI, CZYLI O FIASKU NEOFUNKCJONALNEJ KONCEPCJI KRYZYSU

### Streszczenie

W niniejszym artykule weryfikuję założenia neofunkcjonalne dotyczące rozwoju integracji europejskiej poprzez kolejne kryzysy. Stawiam tezę, że zmiany w procesach integracyjnych dokonywane w czasie kryzysu strefy euro są wyjątkowe i zmierzają w trzech głównych kierunkach. Po pierwsze charakteryzują się wzrostem zarządzania międzyrządowego i wzmocnieniem władzy politycznej największych państw członkowskich. Po drugie, w czasie kryzysu rosły formalne i nieformalne kompetencje instytucji technokratycznych, m.in. Komisji Europejskiej oraz EBC. Obie instytucje ulegały przy tym presji politycznej ze strony największych rządów narodowych. Prowadziło to do zmniejszenia autonomii tych instytucji i ich silniejszego podporządkowania państwom zajmującym centralną pozycję w systemie władzy. Po trzecie twierdzę, że okres kryzysu stał się okazją do wzmocnienia procesów segmentacyjnych w Europie na strefę euro i „drugi krąg integracyjny”.



## CHANGE OF INTEGRATION MODEL, I.E. ON THE FAILURE OF A NEOFUNCTIONAL CONCEPT OF A CRISIS

### Summary

In the present article, I verify the neo-functional assumptions about the development of European integration through successive crises. I advance a thesis that changes in the integration processes carried out during the crisis of the euro area are exceptional and they head in three directions. Firstly, it is typical of them to strengthen intergovernmentalism and political power of the largest Member States. Secondly, during the crisis, formal and informal competences of the EU technocratic institutions, including the European Commission and the ECB, increased. Both institutions yielded to the political pressure from powerful governments. This has led to a reduction in the autonomy of these institutions and their stronger subordination to the dominant Member States. Thirdly, the crisis has provided an opportunity to reinforce the segmentation of Europe into the eurozone and the “second circle of integration”.

## ТРАНСФОРМАЦИЯ МОДЕЛИ ИНТЕГРАЦИИ, ИЛИ О ФИАСКО НЕОФУНКЦИОНАЛЬНОЙ КОНЦЕПЦИИ КРИЗИСА

### Резюме

В настоящей статье подвергнуты проверке неофункциональные предпосылки, касающиеся развития европейской интеграции, в связи с очередными кризисами. Выдвигается тезис, что изменения в интеграционных процессах, происходящие во время кризиса зоны евро, можно назвать исключительными, и определяются тремя главными направлениями. Во-первых, для них характерен рост межправительственного управления и укрепление политической власти крупнейших государств-членов. Во-вторых, во время кризиса развивались формальные и неформальные компетенции технократических учреждений, в частности, Европейской комиссии и ЕЦБ. Оба учреждения при этом испытывали политическое давление со стороны большинства национальных правительств. Это вело к ослаблению автономии данных учреждений и более сильному их подчинению государствам, занимающим центральное место в системе власти. В-третьих, автор утверждает, что период кризиса оказался благоприятным для укрепления процессов сегментации в Европе на зону евро и «второй круг интеграции».