

Danuta Hübner

Jak zarządzać zmieniającą się Europą : wyzwania nie tylko instytucjonalne

Zarządzanie Publiczne nr 32 (2), 5-14

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Danuta Hübner

Jak zarządzać zmieniającą się Europą: wyzwania nie tylko instytucjonalne

Seminarium „Dobre rządzenie”, 10 grudnia 2014,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Unia po kryzysie jest spójniejsza i zdolna do szukania dobrych, niekonwencjonalnych rozwiązań, budzących jednak spore kontrowersje. Kryzys doprowadził do reform mechanizmów integracji europejskiej na bezprecedensową skalę. Komisja Europejskiej będzie teraz miała większą odpowiedzialność wykonawczą w obszarach związanych z zarządzaniem gospodarką w strefie euro. Rada Europejska przyjęła rolę quasi-legislacyjną. Parlament Europejski ciągle dorasta do swoich kompetencji, istotnie zwiększonych w traktacie lizbońskim. Zmieniła się też rola EBC, który jest m.in. zaangażowany w jednolity nadzór oraz system restrukturyzacji i uporządkowanej upadłości banków.

W ostatnich latach zeuropeizowane zostały również niektóre obszary polityki uprawianej dotychczas na poziomie krajowym. UE uczestniczy w procesie decydowania o narodowych budżetach. Budzi to opory i wymusza poszukiwanie formuły podwójnej legitymizacji poprzez współpracę PE i parlamentów narodowych. Te ostatnie stały się także aktorami europejskimi poprzez mechanizm kontroli subsydiarności.

Wyzwaniem dla dobrego rządzenia w integrującej się Europie jest system decyzyjny dotyczący zmiany traktatów. W wypadku braku jednomyślności przyjmowane są rozwiązania w postaci międzynarodowych umów, w małym stopniu respektujących kryteria legitymizacji demokratycznej. To traktaty dają gwarancję przejrzystości procesu, a także tego, że w procesie decyzyjnym uczestniczą instytucje europejskie lub narodowe będące częścią demokratycznych mechanizmów rządzenia. Odejście nie tylko od metody wspólnotowej, ale i bazy traktatowej, pozbawia proces integracji tych gwarancji.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, dobre zarządzanie, integracja europejska, legitymizacja.

Europa trwa w przedłużającym się kryzysie. Co prawda po sześciu latach powoli wraca wzrost gospodarczy, jest on jednak słaby, ciągle zagrożony deflacją, jak też hamowany przez powolne tempo reform strukturalnych. Nie pierwszy raz wzrost jest wyzwaniem dla Europy. W latach osiemdziesiątych wskazywaliśmy na ryzyko tzw. eurosklerozy. W XXI w. powstała bardzo ambitna i odważna agenda lizbońska, ale nie przyniosła oczekiwanych rezultatów przez słaby system jej realizacji. Rośnie dystans między Unią Europejską (UE) a gospodarką amerykańską, którą często traktujemy jako punkt odniesienia. Gospodarka europejska cierpi na niedostatek zarówno zagregowanego popytu, jak i podaży. Bezprecedensowo

rozbudowana polityka monetarna Europejskiego Banku Centralnego (EBC) nie uruchomiła tendencji pro wzrostowych. W zasadzie nie jest wykorzystywana przestrzeń fiskalna w gospodarkach o nadwyżce budżetowej. Wzrost poniżej potencjału trwa dostatecznie długo, by sprzyjać erozji zdolności rozwojowych. Luka produktowa nabiera strukturalnego charakteru. Dynamika cen już uruchomiła procesy deflacyjne, mimo iż nominalnie deflacji nie ma. Zdolności tworzenia nowych miejsc pracy wydają się ograniczone. Rzucą się w oczy zróżnicowanie Europy pod względem możliwości osiągnięcia wzrostu gospodarczego.

Potrzebna jest silna wspólna polityka pro wzrostowa, będąca kombinacją polityk krajowych i polityki europejskiej. Elementem kluczowym stają się reformy strukturalne, które zwiększają produktywność, ale także mogą generować

pozytywne efekty zewnętrzne. Konieczne jest pełniejsze wykorzystanie potencjału rynku wewnętrznego, szczególnie w obszarach energii, gospodarki cyfrowej i usług.

Potrzebne są jednak przede wszystkim inwestycje. Procesy inwestycyjne uległy spowolnieniu zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Plan Jeana-Claude'a Junckera trzeba postrzegać w tym kontekście: powinien dostarczyć i projekty, i finansowanie. Rezultaty nie pojawią się jednak w krótkim okresie. Szansą tego planu jest uruchomienie działań pobudzających rozwój rynków kapitałowych, już zapowiedziany przez Komisję Europejską (KE) w postaci Unii Rynków Kapitałowych.

Ujawniająca się we wskaźnikach ekonomicznych niepewność przekłada się na gwałtowny wzrost nastrojów eurosceptycznych w samej Europie. To z kolei sieje niepokój co do legitymizacji całego projektu europejskiego. Nie tylko wśród grup dotkniętych przez restrykcyjną politykę budżetową na poziomie narodowym, które stały się bazą partii populistycznych, ale także wśród analityków integracji, którzy wieszczą „koniec UE” albo przynajmniej jej radykalne przekształcenia (zob. najnowsza książka prof. Jana Zielonki o dokładnie takim tytule). Jesteśmy w okresie, który można by nazwać w języku angielskim *panic-mongering*, czyli wzbudzania paniki co do przyszłości, jak i co do samej wartości Unii. Nie jest to zjawisko nowe. Anglosaskie media wspierane przez przedstawicieli środowisk akademickich domagają się rozmontowania UE, a w szczególności wspólnej waluty, od początku kryzysu. Splątanie wielu wyzwań, tych rzeczywistych oraz tych wyobrażonych, sprawia, że zarządzanie Europą staje się coraz trudniejsze.

Tak więc nasza dzisiejsza dyskusja na temat zasad dobrego rządzenia i wyzwań z tym związanych nie mogłaby się odbyć w bardziej odpowiednim momencie.

Jest konieczne, aby wybrzmiało to jasno na początku: Unia przed kryzysem i Unia po kryzysie to nie ta sama Unia. Jest ona teraz znacznie bardziej spoista i zdolna do szukania dobrych, niekonwencjonalnych jak na standardy europejskie rozwiązań.

Kryzys wywołał reformy mechanizmów integracji europejskiej na bezprecedensową skalę. Wielu narzędziom już istniejącym przewlekły

kryzys ostatnich sześciu lat nadał nowe znaczenie. Mimo iż system rządzenia przechodził od początku powstania wspólnoty europejskiej radykalne zmiany, podstawowy układ instytucjonalny nadal stanowi trzon organizmu europejskiego. Reformy jednak dodały instytucjom europejskim wiele nowych kompetencji. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Komisji Europejskiej, która w dużym stopniu przejmie odpowiedzialność wykonawczą w obszarach związanych z zarządzaniem gospodarką strefy euro.

Rada Europejska (RE) już wykroczyła w swym działaniu poza mandat przyznany jej przez Traktat lizboński. Weszła w rolę quasi-legislacyjną przy jednocześnie bardzo ograniczonej przejrzystości działania oraz zmniejszeniu roli Rady ds. Ogólnych. Tego dzina nie uda się z powrotem wprowadzić do butelki. Parlament Europejski (PE) ciągle dorasta do swojej istotnie zwiększonej roli zgodnie z Traktatem z Lizbony.

Nowa wewnętrzna organizacja Komisji powinna uruchamiać też jakąś formę dostosowań w PE. Po raz pierwszy jest szansa, że Rada może dołączyć do tradycji porozumień międzyinstytucjonalnych Parlamentu i Komisji, obejmujących różne obszary.

Mimo że równowaga instytucjonalna została generalnie utrzymana, kryzys, a może jeszcze bardziej reakcja na kryzys, wstrząsnął istniejącymi *checks and balances*. Nadchodzące lata będą więc okresem docierania się instytucji.

Obok instytucji politycznych, tradycyjnie uczestniczących w podejmowaniu decyzji, pojawiły się nowe organy, w szczególności w obszarze związanym z zarządzaniem gospodarczym i sektorem finansowym, jak i zmieniły się kompetencje instytucjonalne tych pierwszych. Największą metamorfozę przeszedł EBC, który nie tylko wszedł w posiadanie bogatego zestawu niewykorzystywanych dotychczas instrumentów polityki pieniężnej, ale także w ramach Unii Bankowej został pośrednio lub bezpośrednio uwikłany w jednolity nadzór oraz system restrukturyzacji i uporządkowanej upadłości banków. W tym kontekście warto wspomnieć bezprecedensową – jeśli chodzi o skalę i częstotliwość – aktywność niemieckiego trybunału konstytucyjnego.

EBC jest instytucją, która w zasadzie nie przynależy do żadnej struktury legitymizującej jej działania. Stwarzałoby to ryzyko dla niezależności

banku. Wyjście EBC poza wąsko pojmowany mandat uruchomiło mechanizmy nadzoru przez PE, które sprowadzają się do stałego dialogu z przewodniczącym banku, przewodniczącą rady nadzorczej mechanizmu europejskiego nadzoru oraz monitorowania powstającego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej upadłości banków. Parlament zaangażował się dość mocno w pełnienie funkcji nadzorującej w imieniu obywateli cały nowy obszar zarządzania Europą, zawarł także z EBC *Memorandum of Understanding* w sprawie Unii Bankowej.

Wskazanie na wysiłek PE uruchomienia mechanizmów legitymacji demokratycznej dla nowych obszarów działania EBC prowadzi do kolejnego wyzwania dla dobrego rządzenia Europą. Mianowicie do kwestii demokratycznego uprawnienia procesu legislacyjnego – zarówno powołującego nowe instytucje i mechanizmy, jak i tworzącego nowe obszary integracji europejskiej. Dobre rządzenie musi być zakorzenione w sprawnie funkcjonującym systemie legitymacji demokratycznej. Szczególną rolę w tym kontekście odgrywa Parlament, który w odróżnieniu od Rady podejmuje decyzje legislacyjne nie na podstawie mandatu narodowego, lecz interesu europejskiego, w którego określeniu uczestniczą także grupy polityczne. Od znacznie wzmocnionej funkcji legislatora przeszedł on także do wielu nowych obszarów demokratycznej kontroli procesów i instytucji (sześciopak, dwupak, Unia Bankowa, Semestr Europejski).

Symbolicznym wyzwaniem dla demokratyczności działań w czasie kryzysu stała się działalność Troiki, czyli reprezentacji trzech wierzycieli: Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), EBC i KE. Była to instytucja formułująca warunki, których spełnienie umożliwiło to, aby cztery zagrożone bankructwem państwa członkowskie Unii otrzymały pomoc finansową.

Trzeba przyznać, że i w sensie politycznym, i europejskim demokratyczna legitymacja zmian w systemie funkcjonowania Unii stała się wyzwaniem na niespotykaną skalę. Nie byłaby takim, gdyby Unia zagwarantowała sobie autentyczną polityczną tożsamość i poważnie potraktowała treści zawarte w artykule 11 Traktatu z Lizbony, który zobowiązuje instytucje do regularnego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim oraz zapewnia jego reprezentantom udział w debatach,

decyzjach, a także gdyby Europejska Inicjatywa Obywatelska funkcjonowała rzeczywiście skutecznie. Upolitycznienie KE, od początku tak silnie podkreślane przez Junckera, a chyba również większa liczba komisarzy, którzy przeszli przez wybory do PE, jest też próbą zdjęcia z Komisji stygmatu „biurokratów”, którzy decydują o naszym życiu.

W ostatnich latach zeuropeizowaliśmy niektóre obszary polityki uprawianej dotychczas na poziomie krajowym, często o silnej tradycji kompetencji narodowych. Myślę tutaj na przykład o całym procesie Semestru Europejskiego, w ramach którego UE – poprzez działania Komisji, Rady i Parlamentu – uczestniczy w procesie decydowania o narodowych budżetach. Opory budzi związana z tym zasada pomocniczości. Wymusza to też poszukiwanie formuły podwójnej legitymacji poprzez współpracę PE i parlamentów narodowych. Te ostatnie po raz pierwszy stały się także aktorami europejskimi dzięki mechanizmowi kontroli subsydiarności. W moim przekonaniu warto też zwrócić uwagę na fakt, że już wkrótce rządzenie Europą przejmie generacja, której nic nie łączy, ani faktycznie, ani emocjonalnie, z historycznymi przesłankami powstania integracji. Powinniśmy im zostawić Europę o silnej legitymacji demokratycznej. Niestety ciągle cierpimy na niedostatek demokracji o ponadnarodowym charakterze, co poniekąd wynika z narodowej natury demokratycznego mandatu rządów. Parlament jest jedyną instytucją, w której decyzje zapadają na gruncie interesów europejskich, a nie narodowych.

Patrząc na demokrację bez emocji, trzeba obiektywnie stwierdzić, że kryzys i reakcja na kryzys przyniosły jej nowe wyzwania. Nie tylko silną centralizację kompetencji w kilku obszarach czy zwiększoną rolę instytucji bez legitymacji demokratycznej (ECB), ale i potrzebę dalszych zmian rynku wewnętrznego, gdzie granice zanikają, a demokracja jest ciągle wyznaczana przez podziały narodowe. Rewolucja informacyjna i ekspansja mediów społecznościowych tworzą nowe społeczeństwo, nowego obywatela, który wie więcej i chce uczestniczyć w decyzjach. Bez współpracy obu poziomów parlamentów, europejskiego i narodowego, ale także parlamentów regionalnych czy lokalnych, nie da się skutecznie włączyć obywateli w procesy europejskiej debaty i decyzji.

Tylko przez taką demokrację włączającą możemy sprawić, że powstające nowe nurty polityczne i partie nie będą budowały swego kapitału politycznego na populizmie. Procedura *Spitzenkandidaten* może przyczynić się do wzrostu politycznej odpowiedzialności Komisji. Także wzrost przejrzystości funkcjonowania Rady mógłby służyć temu celowi. W tym samym kierunku – wzrostu demokratycznej legitymizacji Europy – oddziaływałby wzrost frekwencji w wyborach do Parlamentu. To jest jednak temat na oddzielny wykład.

Unia odrzuciła pojęcie *finalité* jako silnika napędzającego reformy. Skoncentrowaliśmy się na cząstkowych reformach, które i tak trzeba było wypracowywać dużym nakładem sił. Budowanie konsensusu stało się praktycznie jedyną szerszą wizją europejską. A to nie wystarczy. Spojrzenie na historię integracji europejskiej prowadzi do wniosku, że wielkie zmiany odbywały się według schematu: spójna wizja, strategia i plan działania. Tak było od samego początku, gdy powstawała unia celna czy strefa wolnego handlu, potem rynek wewnętrzny i obszar wspólnej waluty.

Wywołane kryzysem reformy wprowadzaliśmy poprzez cząstkowe podejście, nieumocowane w dalekosiężnej, uzgodnionej wizji. Czy mogła powstać spójna, nowa europejska rzeczywistość bez takiej procedury? Czas pokaże. Warto zaznaczyć, że pojawia się również pytanie, czy bez wizji można wzbudzić emocje.

Jeżeli chcemy, aby obywatele Europy na nowo się nią przejęli, poczuli ją jako żywą rzeczywistość, a nie widzieli w niej tylko biurokratycznych przepychanek, to konieczne jest odwołanie się do emocji obywateli. Emocje to nie tylko – jak to się czasami rozumie – irracjonalne odruchy, nieoparte refleksją intelektualną. Zawsze towarzyszą one życiu politycznemu, od najdawniejszych czasów. Szczególnie okres tworzenia się nowych państw narodowych im sprzyjał – romantyzm polityczny był znakiem szczególnym narodotwórczego wieku XIX. Tego dzisiaj brakuje w myśleniu o Europie.

Trudno jest wzbudzić dobre emocje wobec tak skomplikowanego zbioru instytucji jak Unia. Jest to zadanie, które przed nami stoi. Nie będzie łatwo, chociaż Unia ma w sobie cechy, które mogą porwać jej obywateli.

Idea dobrego rządzenia w XXI w. opiera się w dużej mierze na mobilizacji szerokich rzesz oby-

wateli na rzecz konkretnych wartości. W UE te wartości są piękne i wzniosłe, wyrażone w formule praw podstawowych: poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Dobre rządzenie i zarządzanie tak skomplikowanym organizmem jak Unia, jeżeli ma być odbiciem tych wartości, musi mieć charakter włączający. Nieprzypadkowo użyłam tu pojęcia organizmu. Tylko wtedy bowiem będziemy mieć szansę na rozwój w perspektywie co najmniej kilku pokoleń, jeżeli każdy obywatel Unii będzie się czuł jej organiczną częścią, a nie tylko by-standerem, który traktuje ją jako mechanizm redukcji kosztów i zwiększania zysków. Dlatego owa legitymizacja włączająca jest kluczem do sukcesu Unii, jeżeli chodzi o poszerzenie naturalnej bazy tych, którzy są w stanie przejąć się jej losami. Ta legitymizacja jest w dużej mierze połączona z przejrzystością działań Unii czy ze wspomnianym artykułem 11 Traktatu lizbońskiego.

Legitymizacja procesów decyzyjnych nie może być jednak ograniczona do przejrzystości i uczciwości polityków i instytucji. Coraz ważniejszy staje się brak wiary obywateli w to, że klasa polityczna jest zdolna zrealizować obiecany program. Nie bez przyczyny pojawiło się pojęcie *output legitimacy*. Powszechna utrata zaufania w kontekście kryzysu przeniknęła także do sfery publicznej. Politycy i decydenci utracili zaufanie najpierw rynków, potem także obywateli. Podobne zmiany dotknęły instytucji.

W ramach wyprowadzania Unii z kryzysu pojawiło się wyzwanie w postaci niezbędnych reform strukturalnych. Nie ma jednak do tej pory mechanizmu czy techniki postępowania, które zapewniałyby, że zobowiązania narodowych rządów będą realizowane. *Commitment technology* nie istnieje. Pojawiła się kiedyś koncepcja kontraktów między Komisją a państwami członkowskimi. Została odłożona przez poprzedniego przewodniczącego Rady na półkę. Czy nowy przewodniczący ją odkurzy?

Kryzys ujawnił ogromne zróżnicowanie Unii. Przede wszystkim pokazał, że niedokończony projekt wspólnej waluty jako mechanizm konwergencji działał raczej słabo. Strefa euro okazała się niezwykle zróżnicowana pod względem zdolności dostosowawczych, produktywności i konkuren-

cyjności. Z drugiej strony uruchomione procesy reformatorskie, głębokie i bezprecedensowe, są zapowiedzią dalszego pogłębiania integracji w obszarze wspólnej waluty. W związku z tym heterogeniczność Europy będzie rosła, a w zasadzie już dzisiaj nie jest kwestionowana.

Uniformizacja była w pełni zrozumiała, gdy budowaliśmy rynek wewnętrzny i uruchamialiśmy wspólną walutę. Krótkoterminowa stopa procentowa była przed kryzysem głównym elementem polityki pieniężnej EBC. Dziś zakres środków jest niebywale szeroki i ma niewiele wspólnego z filozofią *one size fits all*.

Kryzys pogłębił podziały w Unii. Ze zrozumiałych względów wywołane przez niego reformy w głównej mierze były i nadal są skoncentrowane na strefie euro. O ile w ostatecznym rozrachunku udało się w wielu ważnych obszarach stworzyć nowe mechanizmy otwarte na udział państw spoza euro, jest to uczestnictwo w mniejszym lub większym stopniu pozbawione dostępu do narzędzi finansowych. Udział w procesie decyzyjnym jest na ogół dużo bardziej zrównoważony.

Generalnie można zaryzykować tezę, że Unia nie jest dobrze wyposażona w instrumenty zarządzania własną heterogenicznością. Mechanizm wzmacniania współpracy, którą umożliwia Traktat z Lizbony, nie jest w tym kontekście wykorzystywana.

Kolejnym wyzwaniem dla dobrego rządzenia w integrującej się Europie jest system decyzyjny dotyczący zmiany traktatów. Brak zasady jednomyślności prowadzi do rozwiązań w postaci międzynarodowych umów (Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, nowej umowy fiskalnej, jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji). Są to umowy w małym stopniu przestrzegające kryteriów legitymizacji demokratycznej. Traktaty dają gwarancję przejrzystości procesu, a także tego, że w podejmowaniu decyzji uczestniczą instytucje europejskie lub narodowe będące częścią demokratycznych mechanizmów rządzenia. Odejście nie tylko od metody wspólnotowej, ale i bazy traktatowej pozbawia proces integracji tych gwarancji.

W okresie kryzysowych reform wyzwaniem dla dobrego rządzenia stało się ryzyko pokusy nadużycia (*moral hazard*). Przenoszenie kompetencji na poziom europejski osłabia poczucie odpowiedzialności na poziomie narodowym. Nie

można całkowicie zignorować pytania o to, jak dużą pokusę nadużycia wyzwalamy, powołując Unię Bankową, unię fiskalną czy euroobligacje. Obawy przed takim ryzykiem są usprawiedliwione, ale być może koszty są mniejsze niż korzyści. Jest to zjawisko, które potencjalnie może ograniczyć skuteczność reform wprowadzających rozwiązania na poziomie europejskim. Dyskusja dotycząca pokusy nadużycia pierwotnie dotyczyła rozwiązań w sektorze finansowym. Ten fenomen może mieć jednak szerszy wymiar i wraz z postępującą integracją zwalniać rządy narodowe od odpowiedzialności wobec własnych obywateli. Słynna *blame game*, obciążająca Brukselę za niepopularne decyzje, zostanie zastąpiona nową grą.

Kolejne ryzyko związane z przenoszeniem różnych rozwiązań na poziom europejski polega na tym – i jest to szczególnie widoczne w przypadku Unii Bankowej – iż wiele elementów polityki czy instrumentów nie zostało do tej pory zharmonizowanych. Na przykład nawet wśród banków, które podlegają bezpośrednio nadzorowi przez EBC, nie ma obowiązku stosowania międzynarodowych standardów rachunkowości. Nie są również zharmonizowane narodowe procedury upadłościowe. Ponadto jest oczywiste, że procesy transponowania przepisów prawa europejskiego nie prowadzą do identycznych rozwiązań na poziomie narodowym. Te ryzyka mogą osłabiać skuteczność zarządzania Unią w konkretnych obszarach.

Dobre rządzenie w Unii to nie tylko proces, ale i jego substancja. Kryzys, którego nikt nie przewidział ani mu nie zapobiegł, próbowano leczyć, wzorując się na przeszłości. Najprawdopodobniej z tego powodu – chociaż być może za wcześnie na pełną ocenę – popełniono błędy. Często pojawiała się krytyka, że Unia robi zbyt mało, że zbyt późno reaguje, że podąża za wydarzeniami zamiast je wyprzedzać. Do przyszłości należy pełna ocena polityki restrykcyjnej w sferze konsolidacji budżetowej. Od początku jednak niektórzy ekonomiści dostrzegali ryzyka rozwojowe związane z tym podejściem: złe założenia wyjściowe, oparcie na zuniformizowanym podejściu, oprocentowanie obligacji podatne na zbiorową panikę, utrata zaufania rynków, które bardzo szybko zaczęły kierować się nie tylko deficytami, ale i zdolnością gospodarek do wzrostu, niechęć sektora prywatnego do wypełnienia luki

w związku ze spadkiem wydatków publicznych, niefunkcjonalne banki, daleki od rzeczywistości mnożnik. Zwracano uwagę na brak skłonności do wykorzystywania elastyczności procedur paktu stabilności i wzrostu. Obecne dyskusje dotyczące wyłączenia krajowego dofinansowania w systemie wykorzystania funduszy strukturalnych toczyły się także trzy lata temu. Ten sam problem pojawia się w kontekście pakietu inwestycyjnego Junckera.

Łodzią Europy targają burze nacjonalizmów, zarówno tych narodowych, klasycznie eurosceptycznych (Francja, Holandia), jak i – co jest pewną nowością – regionalistycznych (Szkocja, Katalonia), które odwołują się raczej do idei lepszej, oddolnej, bliższej ludziom i bardziej wrażliwej Europy. Niezależnie od motywacji mają one podobny skutek: wzmacniają tendencje prowadzące do rozczłonkowania Europy – a temu musimy się przeciwstawić.

Głosy koreferentów Andrzeja Sławińskiego i Andrzeja Wojtyny

Andrzej Sławiński: Wszyscy tutaj jesteśmy oczywiście bardzo proeuropejscy, ale perspektywy dla strefy euro nie wyglądają różowo. Znalazło to zresztą odzwierciedlenie w wypowiedzi Pani Profesor Hübner.

Gdybym miał dodać coś od siebie, to powiedziałbym, że niepokoi mnie to, iż w oficjalnych wypowiedziach przedstawicieli instytucji europejskich za główną przyczynę kryzysu w strefie euro przyjmuje się nierozważną politykę fiskalną państw członkowskich, podczas gdy jest to prawda tylko w odniesieniu do Grecji. W rzeczywistości głównym powodem kryzysu w strefie euro, w tym fiskalnego, był globalny kryzys bankowy, który spowodował ogólnoswiatową recesję. Strukturalne przyczyny kryzysu bankowego w Europie były takie same jak w Stanach Zjednoczonych. Spowodowało go podejmowanie nadmiernego ryzyka przez wielkie międzynarodowe banki; między innymi w wyniku ich przeorientowania się w stronę masowego udzielania kredytów hipotecznych.

Można by w tej sytuacji oczekiwać, że zostaną wprowadzone zmiany instytucjonalne, które chroniłyby Europę przed powtórzeniem poważnych kryzysów bankowych. Tymczasem nieomal nic takiego nie nastąpiło. Kierując się oficjalną doktryną, że przyczyną kryzysu była polityka fiskalna, zaostrzono reguły jej prowadzenia. Ochroną przed kryzysami bankowymi ma być unia bankowa, o której tak wiele się mówi, ale której w praktyce po prostu jeszcze nie ma. Powstał wprawdzie wspólny nadzór bankowy w Europejskim Banku Centralnym (EBC), ale to jedyna poważna zmiana instytucjonalna. Wspólny

fundusz finansujący koszty uporządkowanego upadku banków na powstać za nieomal 10 lat i ma być zaskakująco mały. Wspólny system ubezpieczenia depozytów zniknął z agendy. Nic się już o nim nie mówi.

Pani Profesor Hübner mówiła o harmonizacji decyzji podejmowanych przez europejskie instytucje wspólnotowe i władze państw członkowskich, ale np. właśnie w przypadku unii bankowej mamy do czynienia z sytuacją, w której jeśli nadzór europejski popełni błąd, to jego skutki będą finansować podatnicy z krajów członkowskich. Mamy więc sytuację, w której kto inny podejmuje decyzje, a kto inny ponosi za nie odpowiedzialność.

Także zmiany w systemie bankowym proponowane w raporcie Liikanena są daleko niewystarczające. Nie proponuje się w nim rozwiązań chroniących Europę przed podejmowaniem zbyt dużego ryzyka przez jej wielkie, międzynarodowe banki. W Wielkiej Brytanii zrealizowano reformę proponowaną przez Komisję Vickersa, w Stanach Zjednoczonych zapoczątkowano zmiany strukturalne, wprowadzając regułę Volckera. W Europie zaś w zasadzie nie ma nawet poważnej dyskusji dotyczącej konieczności podzielenia wielkich, uniwersalnych banków. Tymczasem ich dalsze funkcjonowanie w dotychczasowej formie stanowi poważne zagrożenie dla stabilności europejskiego systemu finansowego.

Jednym z czynników hamujących wzrost gospodarczy w strefie euro jest niedokapitalizowane banków, które starają się spełnić nowe (nieco podwyższone) wymogi kapitałowe, ograniczając akcję kredytową. Niedokapitalizowanie europej-

szych banków widać gołym okiem po tym, że ich rynkowa wartość jest wciąż niższa od wartości księgowej. Jeśli tak jest, to znaczy, że tysiące inwestorów uważa, iż w bilansach europejskich banków występują niewykazane straty. Banki ich nie ujawniają, ponieważ wiedzą, że rządy nie mają środków na ich pokrycie. Miejmy nadzieję, że planowane zwiększenie środków, jakimi dysponuje Europejski Mechanizm Stabilności, zmieni tę sytuację na lepsze.

Pakt fiskalny też jest rozwiązaniem dość niepokojącym, skoro ma powstać system, który będzie zobowiązywał do równoważenia budżetu wszystkie kraje UE: i te, które ze względu na swoje cechy strukturalne stale generują nadmiar oszczędności krajowych – jak Niemcy i Holandia, i te, które z przyczyn strukturalnych nie mają i długo nie będą miały takich nadwyżek – jak Portugalia i Hiszpania. Dla tych pierwszych zrównoważenie budżetu nie jest dużym problemem. Nie muszą w tym celu radykalnie zmniejszać wydatków budżetowych, pośrednio ograniczając popyt krajowy. Ograniczenie przez nie wydatków spowoduje wzrost eksportu. W innej jednak sytuacji są kraje deficytowe. Chcąc stosunkowo szybko zrównoważyć saldo budżetu, nadal będą musiały ograniczać wydatki budżetowe i popyt krajowy. W ich przypadku pozostawienie 3-procentowe kryterium z Maastricht byłoby bardziej rozsądnym rozwiązaniem.

Pojawienie się planu Junckera jest oczywiście bardzo dobrą rzeczą i budzi pewne nadzieje, tylko że problem z tempem wzrostu w Europie jest skomplikowany i w znacznej mierze podobny do tego, co było i jest w Japonii. To, co Europa planuje zrobić, w Japonii robiono już dużo wcześniej z umiarkowanym powodzeniem. Na przykład liberalizacja rynku pracy wbrew temu, co się często myśli, jest w Japonii od dawna bardzo zaawansowana, zwłaszcza w sektorze usług. Nie przyniosła jednak oczekiwanego przyspieszenia wzrostu. Warto mieć w pamięci, iż badania empiryczne nie potwierdzają, że reformy Hartza były główną przyczyną poprawy sytuacji w gospodarce niemieckiej.

Pocieszające jest to, co Pani Profesor mówiła o zwiększaniu kompetencji roli Parlamentu Europejskiego (PE). Zgadzam się, że to jest czynnik, który byłby pożądaną i korzystną zmianą strukturalną. W czasie trwania kryzysu w strefie

euro kolejne szczyty były grupami dyskusyjnymi osób z elit politycznych za zamkniętymi drzwiami. W przypadku kryzysu na Cyprze przygotowano ostatecznie plan ratunkowy, który byłby z pewnością lepszy, gdyby został chociaż skonsultowany z PE.

Istniejące słabości instytucjonalne strefy euro były szczególnie jaskrawo widoczne przed ogłoszeniem programu Outright Monetary Transactions (OMT) przez EBC. W latach 2010–2011 rynki finansowe bezkarnie spekulowały na spadek cen obligacji skarbowych w Hiszpanii i we Włoszech. Mówiąc wprost, był to atak spekulacyjny przeciwko rynkom obligacji skarbowych w obu krajach. W efekcie tzw. trojka działała pod wpływem wywołanej tym paniki rynkowej, nakładając na kraje dłużnicze konieczność prowadzenia bardzo restrykcyjnej polityki fiskalnej, ponieważ zakładano, że jest to właściwa recepta na powstrzymanie spekulacyjnego spadku cen obligacji skarbowych. O doktrynalnym charakterze takiego podejścia świadczy wymownie fakt, że gdy latem 2012 r. EBC ogłosił OMT (będący zapowiedzią interwencji na wtórnych rynkach obligacji skarbowych), nastąpiło natychmiastowe uspokojenie na rynkach finansowych.

Smutne jest natomiast to, że mimo ewidentnego sukcesu programu OMT był on od razu kontestowany przez Niemcy. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny prosił Europejski Trybunał Sprawiedliwości o ocenę, czy OMT było właściwym instrumentem polityki pieniężnej, podając (przygotowane w dużej części przez Bundesbank) argumenty, które nie były w zgodzie ani z teorią finansów, ani z wynikami badań empirycznych. Sytuacja ta rodzi obawy o gotowość krajów strefy euro do zacieśnienia unii politycznej, która byłaby potrzebna dla przeprowadzenia niezbędnych reform instytucjonalnych.

Wszyscy w tej sali znamy liczne publikacje Paula De Grauwego, który zawsze był wielkim orędownikiem strefy euro. Od lat uwypuklał w swych publikacjach jej strukturalne słabości, ale zawsze powtarzał, że rosnąca integracja polityczna umożliwi z czasem ich stopniowe przezwyciężenie. W ostatnim jednak czasie De Grauwe zaczyna mieć coraz bardziej pesymistyczny pogląd. Chciałbym podzielać optymizm Pani Profesor, że obecne trudności ostatecznie wzmocnią, a nie osłabią strefę euro.

Andrzej Wojtyna: W mojej wypowiedzi chciałbym w większym stopniu nawiązać do naszych, polskich wyborów, bo kluczowa sprawa dotyczy tego, jakimi opcjami obecnie dysponujemy. Odebrałem wypowiedź Pani Profesor jako optymistyczną, a z kolei interpretacja Pana Profesora Sławińskiego – jeśli chodzi o kryzys, reakcję na ten kryzys Unii Europejskiej i strefy euro – jest pesymistyczna, nawet bardzo pesymistyczna. Chciałbym zwrócić uwagę, że jest to okres bardzo krótki, zarówno jeśli chodzi o konieczne zmiany instytucjonalne do wprowadzenia, jak i te, które zostały podjęte. Odczytałem główną myśl Pani Profesor w ten sposób, że porównując instytucje Unii i strefy euro przed kryzysem i po nim, postęp jest bardzo znaczący. Moim zdaniem nasz poważny problem polega na tym, że zachłysłiliśmy się metaforą zielonej wyspy i naszym przejściem przez kryzys, wydawałoby się, suchą nogą, bez recesji. W rezultacie sądzimy, że daje nam to jakąś przewagę w stosunku do silniejszej integracji z UE oraz do przystąpienia do strefy euro.

W moim przekonaniu najważniejsze zagrożenie dla gospodarki Polski w perspektywie strategicznej ma charakter polityczny i dotyczy zakotwiczenia demokracji. Dlatego w obecnej sytuacji argumenty polityczne za naszym członkostwem w strefie euro są ważniejsze niż czysto gospodarcze. W czasie naszego seminarium w ogóle nie pojawił się temat kryzysu na Ukrainie jako nowego wyzwania dla Polski, które każe rozpatrywać nasze członkostwo w UE i przede wszystkim w strefie euro w całkiem innej perspektywie. Miałem już okazję pisać na ten temat, nie chcę więc tego bardziej rozwijać, ale pragnąłbym to mocno zaakcentować. Moim zdaniem scenariusz dla Polski jest dosyć pesymistyczny. Sądzę, że w przyszłości będziemy mieć poważny problem, jeśli w roku wyborczym do debaty publicznej nie uda się włączyć tematu strefy euro – nie przesądzać wyniku dyskusji. Sprawą najistotniejszą jest to, by rzetelnie przedstawić argumenty i zmusić polityków do podjęcia tej kwestii, tak aby mogli zrozumieć, co jest naprawdę ważne w szerszej dyskusji nad przyszłością Polski, np. nad pytaniem o suwerenność gospodarczą i polityczną we współczesnym świecie. Tym ostatnim terminem politycy posługują się często i chętnie, a nikt nie zadał sobie trudu, żeby zdefiniować, co owa su-

werenność czy jej ewentualna utrata rzeczywiście dla Polski znaczy.

Obawiam się, że w okresie najbliższych pięciu-siedmiu lat, w którym realistycznie moglibyśmy przystąpić do strefy euro, zakończy się obecna perspektywa finansowa i – jak to określił profesor Kornai – czas łagodnego ograniczenia budżetowego, czyli dostępu do czegoś, co przy naszej niskiej stopie oszczędności było relatywnie łatwym finansowaniem (mimo obwarowań, które udało nam się pokonywać dzięki mądrym wnioskom). Może się okazać, że w tym okresie nie będziemy już cieszyć się paradoksalną sytuacją: mamy niskie poparcie dla członkostwa w strefie euro, a ciągle jeden z najwyższych wskaźników poparcia dla członkostwa w UE. To pierwsze obniżyło się tak znacząco na życzenie klasy politycznej, która właściwie nic nie zrobiła, by rzetelnie informować o skomplikowanych przyczynach kryzysu. Tak więc z jednej strony będzie wygasać pomoc unijna, a z drugiej strony pojawi się coraz więcej rozwiązań instytucjonalnych, świadczących o Europie dwóch prędkości. Coraz częściej mówi się o tym, że będzie realizowany wspólny budżet strefy euro – możliwe, że w związku z tym retoryka antyunijna stanie się, przynajmniej u części polskich partii, bardzo silna. Partie, które są rzekomo pronunijne, nie potrafią przedstawić argumentów za członkostwem w strefie euro, a tylko unikają problemu. Uważają, że lepiej go nie podejmować i nie czynić częścią przedwyborczej dyskusji, bo poparcie dla strefy jest według sondaży niskie. W efekcie nie ma szansy wyjaśnić, na czym polegają strategiczne dylematy dotyczące przyszłości nie tylko polskiej gospodarki, ale też przyszłego kształtu demokracji.

Problem jest zresztą dużo szerszy niż tylko to, co dzieje się obecnie w strefie euro, w UE i na całym świecie w reakcji na bardzo silny kryzys finansowy i gospodarczy. Chodzi o znacznie głębszy problem sekularnej stagnacji, o którym oraz częściej mówią Larry Summers i inni znani ekonomiści. Jego podłoże analizuje Thomas Piketty, wskazując na polaryzację w strukturze dochodów, która staje się coraz bardziej trwała i której jest się coraz trudniej przeciwstawić, a która ma negatywny wpływ na rozwój gospodarki rynkowej. Prowadzi to między innymi do zmniejszania się klasy średniej, a to oznacza, że tradycyjna, taka, jaką byśmy chcieli mieć, demo-

kracja liberalna staje się zagrożona. Nie musimy uciekać w scenariusze abstrakcyjne, wystarczy popatrzeć na to, co dzieje się na Węgrzech czy w Turcji. Okazuje się, że możemy wykorzystać walkę wyborczą i mówić, że demokracja to głównie swoboda wyboru politycznego, a zapominając o tym, że w demokracji liberalnej chodzi o zapewnienie wolności jednostki. Możemy wykorzystywać mechanizm wyborczy, żeby potem przejąć władzę umożliwiającą wprowadzenie zmian konstytucyjnych, prowadzących do rozwiązań niedemokratycznych. To ryzyko jest ogromne i w sytuacji gdy za kilka lat pojawi się rozczarowanie Unią, gdy ciągle będziemy mówić: „najpierw musimy się przygotować do członkostwa w strefie euro i przeprowadzać odpowiednie reformy, żeby potem nie było niekorzystnych zjawisk kryzysowych”, skończymy na tym, że nie będziemy mieć żadnych zmian strukturalnych, bo UE – i Pani Profesor też o tym mówiła – nie będzie potrafiła takiego mechanizmu stworzyć. Gdyby było przynajmniej kryterium konwergencji realnej w traktacie z Maastricht, tak jak kiedyś proponował Dornbusch, np. dotyczące stopy bezrobocia, to mimo że byłoby je bardzo trudno zoperacjonalizować, to stanowiłoby ono silny bodziec do dokonywania zmian strukturalnych, które wymuszałyby lepszą relację między zmianami płac a wydajnością pracy. Pomogłoby to uniknąć sytuacji, gdy jednostkowe koszty pracy zmieniają się tak niekorzystnie, jak się to stało np. w Grecji. Wymaga to kolejnych siedmiu chudych lat, aby przywrócić właściwe proporcje między wydajnością a poziomem płac. Okazuje się, że psychika człowieka tak działa, i ekonomia behawioralna to potwierdza: ludzie nie są skłonni, żeby wyrzeczenia przyjmować tak łatwo, jak łatwo przyjmowali okres życia na kredyt.

Sądzę, że jest to kluczowy aspekt, który polega na tym, iż poza członkostwem w strefie euro nie mamy sami lepszych rozwiązań, aby wymusić zmiany strukturalne. Na tym etapie wydaje się nam, że mamy lepsze rozwiązania, bo rzekomo

ochroniły nas one lepiej niż te krajów strefy euro. Ale popatrzmy realistycznie i zastanówmy się, dlaczego nasi politycy, którzy są niby za przystąpieniem do strefy euro, nie pokazują nawet prostych przykładów, które mogłyby zostać wykorzystane w kampanii wyborczej. Otóż jeśli spojrzymy na kumulatywny wzrost gospodarczy w czasie kryzysu, to rzeczywiście wśród krajów Europy Środkowej jesteśmy na pierwszym miejscu, ale jednocześnie Słowacja, która przystąpiła do strefy euro w najtrudniejszym momencie kryzysu, jest tylko nieznacznie za Polską. Mamy też Łotwę i Litwę, które zdecydowały się przystąpić mimo pewnego spadku poparcia społecznego dla wspólnej waluty. Chociaż mandat demokratyczny tamtejszych elit jest problematyczny, to klasa polityczna była w stanie podjąć decyzję wbrew owym niezbyt korzystnym sondażom. Można więc przypuszczać, że gdyby u nas nie dopuszczono do silnego spadku poparcia, to politycy byliby bardziej zaangażowani w dyskusję i przedstawialiby pozytywne argumenty, co mogłoby zaowocować przynajmniej opracowaniem realistycznego kalendarza wchodzenia do strefy euro. Pamiętajmy, że okres tych kilku lat nastąpi bardzo szybko. Świętujemy teraz 25-lecie transformacji, prawda? Już za siedem lat skończy się finansowanie unijne. Moglibyśmy realistycznie przystąpić do strefy euro właśnie za te sześć–siedem lat, gdybyśmy teraz byli gotowi podjąć taką decyzję. Profesor Sławiński mówił, że UE ślamazarnie przeprowadza reformy. Moim zdaniem biorąc pod uwagę inercję i konieczność znajdowania kompromisów między krajami, ten postęp jest całkiem niezły i będzie kontynuowany przez najbliższe lata. Jeśli zdecydujemy się dopiero za pięć lat, to będziemy podlegali innym, dużo trudniejszym warunkom, do których będziemy się musieli w krótkim czasie, skokowo dostosować, skoro najbliższe lata będą stracone.

Pozwoliłem sobie podejść do sprawy wejścia Polski do strefy euro trochę emocjonalnie.

Dziękuję bardzo.

How to govern the changing Europe: Institutions and beyond

After the crisis, the European Union is more cohesive and capable of looking for good unconventional solutions which, however, arouse substantial controversy. The crisis led to a reform, unprecedented in scale, of European integration mechanisms. The European Commission will now have greater responsibility in areas related to managing the economy in the euro zone. The European Council took on a quasi-legislative role. The European Parliament continues to live up to its competencies, which were significantly increased by the Lisbon Treaty. The role of the ECB has also changed, and it is now involved, among others, in uniform supervision as well as in bank restructuring and establishing an orderly bank bankruptcy system.

In recent years, certain policy areas managed at the national level have been Europeanized. The EU participates in the process of deciding on national budgets, which causes defiance and inevitably leads to a search for a formula based on dual legitimacy through the cooperation between the EP and national parliaments. The latter have also become European actors through the subsidiarity control mechanism.

Another challenge for good governance in an integrating Europe is the decision-making system for the revision of the Treaties. In the event of absence of unanimity, solutions are adopted that assume the form of international agreements which hardly respect the criteria of democratic legitimacy. The Treaties guarantee the transparency of the process and the participation of European or national institutions in decision-making as part of democratic governance mechanisms. Any departure not only from the Community-based method, but also from the Treaty-based ones, deprives the integration process of these guarantees.

Keywords: European Union, good governance, European integration, legitimacy.