

ROZPRAWY I ARTYKUŁY

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Warszawa

O zmianie instytucjonalnej w Europie w okresie kryzysu

Wprowadzenie

Kryzys polityczny i gospodarczy, z jakim zmagają się Unia Europejska (UE) przynajmniej od 2008 roku, a który nabrał intensywności wraz z kłopotami strefy euro w 2010 roku – jest okazją do wprowadzania zmian instytucjonalnych. Mają one z jednej strony ustabilizować sytuację gospodarczą oraz usprawnić zarządzanie gospodarką w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) i w całej UE. Z drugiej strony są okazją do rekonfiguracji systemu politycznego, w tym m.in. zmiany ustroju politycznego panującego w jednoczącej się Europie.

W kontekście tych zmian warto przywołać popularną w politologii amerykańskiej koncepcję „przerywanej równowagi” (*punctuated equilibrium*) lub punktualizmu (Baumgartner, Jones, 1993; Cohen, 2012). Jest ona coraz częściej aplikowana w studiach europejskich (Princen, 2012). Według niej zmiany zachodzące w określonych systemach (poczynając od biologicznych, przez społeczne i kończąc na politycznych lub geopolitycznych) – są najczęściej inkrementalne, a więc stopniowe i powolne, gdyż ograniczane przez szereg uwarunkowań występujących w danym systemie. Jednak od czasu do czasu, najczęściej pod wpływem sytuacji kryzysowej – dochodzi do bardziej gwałtownych i radykalnych zmian.

Przykładem zmian inkrementalnych w systemie politycznym jednoczącej się Europy może być stopniowe wzmacnianie roli politycznej instytucji technokratycznych i sędziowskich. Opierało się to na rozwoju „systemu regulacyjnego” w Europie, a więc zwiększaniu skali oddziaływania unijnego prawa oraz władzy sądów europejskich nad jego interpretacją (Majone, 1996). Podstawowe znaczenie miała tutaj zasada supremacji prawa unijnego nad krajowym oraz bezpośredni skutek prawa europejskiego w prawie krajowym. Zdaniem specjalistów były one zaczerpnięte z konstytucyjnego porządku państw federalnych, które wprowadzają hierarchię prawną między szczeblem federalnym i krajowym (Phelan 2011; Kabat-Rudnicka, 2010, s. 82, 114). Sądy konstytucyjne pełnią we wspomnianych państwach funkcję strażnika integralności oraz obrońcy podstawowych praw w ramach całej federalnej wspólnoty politycznej. W przypadku Unii nie ma jednak ani wspólnoty politycznej na szczeblu UE (*demos*), ani państwa federalnego o wykształconych instytucjach demokratycznych. Unia nie posiada nadal takich

atrybutów federacji, jak scentralizowana polityka fiskalna, ani autonomicznych względem państw członkowskich źródeł finansowania. Nie ma policji, więzień, armii, ani odpowiednich kompetencji w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Przede wszystkim nie posiada kompetencji-kompetencji, czyli nie może samodzielnie określać zakresu własnych uprawnień, co oznacza, że nie jest suwerenna (Kabat-Rudnicka, 2010, s. 110–111). Dlatego też zasada supremacji choć wprowadzała ustrój federacyjny na płaszczyźnie regulacyjno-sądowniczej w Europie, to jednak czyniła to bez jednoczesnego przeniesienia władzy i suwerenności politycznej na szczebel Unii i bez uwzględnienia podstawowych zasad demokratycznych. Wraz z rozwojem integracji faktycznie przesuwano władzę polityczną od demokratycznych wspólnot narodowych i ich przedstawicieli wyłonionych w wyborach powszechnych w kierunku instytucji technokratycznych i sędziowskich w UE, które nie mają odpowiedniej legitymacji demokratycznej. Była to ważna tendencja ustrojowa, którą można określić jako dążenie do „federacji technokratycznej”.

Koncepcja „przerywanej równowagi” przypomina nieco moje rozważania, które prowadziłem jeszcze przed wybuchem obecnego kryzysu (Grosse, 2008). Dowodziłem wówczas, że zmiany w procesach integracji europejskich mają od wielu lat postać powolnego zwiększania kompetencji instytucji wspólnotowych, co jest określane mianem *competence creep* i nawiązuje do stopniowego rozwoju ‘systemu regulacyjnego’ w Europie (Pollack, 2000, s. 5, 19–38; Princen, Rhinard, 2006, s. 11, 19–32). Jest to przerywane przez cykliczne kryzysy, które niejednokrotnie przynoszą radykalne zmiany, nazwane przeze mnie ‘przełomem instytucjonalnym’. Przed 2008 rokiem obserwowałem jak zmiana inkrementalna stopniowo traciła impet. Było to m.in. spowodowane rosnącą niechęcią rządów narodowych do dalszego delegowania uprawnień do instytucji europejskich, zwłaszcza technokratycznych. Jednocześnie wskazywałem na to, że w Europie nie ma warunków do dokonania ‘przełomu instytucjonalnego’ w kierunku federacji demokratycznej.

Bez względu na to, czy zmiana instytucjonalna w Europie odbywa się w sposób stopniowy, czy radykalny – o jej sukcesie coraz częściej decyduje dyplomatyczna dyskrecjonalność, unikanie transparentności i upolitycznienia wyborczego. To właśnie dlatego elity europejskie unikają poddawania kolejnych traktatów pod werdykt wyborców w referendach (Statham, Trenz, 2013, s. 965–980). Uznają bowiem, że ten typ upolitycznienia spraw europejskich może zaszkodzić zmianie instytucjonalnej w Europie, czego doświadczone przy okazji ratyfikacji projektu traktatu konstytucyjnego w roku 2005, a także innych traktatów w Irlandii (gdzie jest konstytucyjny wymóg ratyfikacji tych umów na drodze powszechnego referendum).

Można w tym miejscu przypomnieć słynną książkę Craiga Parsonsa (2003), który twierdził, że integracja dokonana została przez elity transnarodowe działające bez odpowiedniej aprobaty wyborców, a nawet dążąc do stopniowego odejścia od państw narodowych w kierunku federacji europejskiej. Potwierdza to w części inny badacz zajmujący się początkami integracji na Starym Kontynencie. Sebastian Rosato zgadza się z poglądem, że zarówno Europejska Wspólnota Węgla i Stali (1951), jak i Europejska Wspólnota Gospodarcza (1957) były dziełem wąskich elit politycznych, które decydowały bez szerszych konsultacji społecznych i politycznych (Rosato, 2011, s. 12, 101). Niemniej nie było ich celem ograniczanie państw, ale przeciwnie – wzmocnienie

ich potęgi dzięki instrumentom europejskim, a także w miarę możliwości poddanie ich kontroli zasobów gospodarczych krajów sąsiednich.

W tych warunkach nie dziwi, że Unia boryka się z problemem deficytu demokratycznego. Jednocześnie w kryzysie możemy dostrzec zaskakującą sytuację. Otóż wzrasta upolitycznienie spraw europejskich, rozumiane jako większe zainteresowanie polityków narodowych i krajowej opinii publicznej dla decyzji podejmowanych w Europie. Jest to czynione w imię zmniejszenia deficytu demokratycznego istniejącego na szczeblu unijnym. Przynosi to jednak odwrotne skutki od zamierzonych. Blokują bowiem reformy i działania antykryzysowe, zwłaszcza redystrybucyjne (tj. przenoszące fundusze podatkowników z jednych państw do drugich), albo ustrojowe. W ten sposób Europa potrzebująca zwiększenia demokracji dla wprowadzenia niezbędnych zmian instytucjonalnych, ma problem z tym, że wzrost demokratycznej kontroli na szczeblu narodowym przyczynia się do paraliżu decyzyjnego i utrudnia reformy. Dowodzi to niemocy systemu politycznego występującego w Europie i trudności dokonania przełomowych zmian instytucjonalnych (Offe, 2013). Podpowiada również politykom ryzykowną drogę dla reformowania Unii tj. bez udziału opinii publicznej, poprzez omijanie obowiązującego prawa, kosztem demokratycznych procedur i słabszych aktorów politycznych. Przypomina to nieco „aksamitny zamach stanu”, który jest wprawdzie skuteczny, ale niezbyt demokratyczny.

Specjaliści coraz częściej dostrzegają problem decydowania na szczeblu europejskim, w tym w zakresie reform instytucjonalnych (Cross, 2013). Polega on na swoistej wymianie (*trade-off*) między transparentnością i towarzyszącym jej upolitycznieniem a efektywnością podejmowania decyzji (które jest łatwiejsze w cieniu negocjacji dyplomatycznych i bez polaryzacji stanowisk towarzyszących upolitycznieniu dokonywanych reform). Wybitni znawcy problematyki europejskiej i jednocześnie mocno zaangażowani w powodzenie tego projektu politycznego uznają, że jeśli dochodzi do konfliktu między koniecznością reform a złamaniem obowiązującego prawa (narodowego bądź europejskiego) – należy wybrać reformy (Beck, 2013, s. 31–32). Dlatego celem niniejszego artykułu jest przyjrzenie się bliżej temu zagadnieniu. Czy zmiany instytucjonalne w ramach integrującej się Europy są coraz częściej dokonywane metodą niedemokratyczną, co jest warunkiem ich skuteczności? Czy bez względu na to, czy są one stopniowe (inkrementalne), czy radykalne – są dokonywane w wyniku nieformalnego i dyskrecjonalnego porozumienia w łonie wąskich elit politycznych i urzędniczych, ale ponad głowami obywateli? Czy można odwoływać się do demokracji narodowej bez szwanku dla postępów integracji na Starym Kontynencie? Jeśli efektywnym sposobem wprowadzania zmian ustrojowych jest ‘aksamitny zamach stanu’ – to jakie niesie to zagrożenia dla projektu europejskiego w dłuższym horyzoncie czasu?

Przykład historyczny

Na początku zamierzam przyrzeć się zmianom instytucjonalnym podejmowanym przed wybuchem kryzysu w 2008 roku. Wybrany przeze mnie przykład dotyczy procesu zmian traktatowych, które miały być w założeniu szybkie i radykalne, a w istocie okazały się stosunkowo łagodne i długotrwałe. Prowadziły jednak do rekonfiguracji

władzy w Europie m.in. na korzyść największych państw członkowskich i były odpowiedzialną przede wszystkim za znaczące poszerzenie Wspólnoty w latach 2004–2007.

Omawiane zmiany zostały zainicjowane w połowie lat 90-tych ubiegłego wieku i trwały przez kilkanaście lat, aż do wejścia w życie traktatu z Lizbony (w grudniu 2009 roku). W międzyczasie wprowadzono traktat z Amsterdamu (podpisany w 1997 roku) i Nicei (podpisany w 2001 roku), których rezultaty zostały uznane przez większość państw – za niewystarczające lub wręcz rozczarowujące. Wkrótce rozpoczęto prace nad kolejną zmianą traktatową. Po deklaracji z Laeken (2001) i nieudanej konferencji międzyrządowej zwołano Konwent (2002–2003), a później kolejną konferencję międzyrządową (2004), która wypracowała ostateczną treść traktatu konstytucyjnego. Pomimo fiaska referendum ratyfikacyjnych we Francji i Holandii (2005), ponownie podjęto pracę nad zmianą traktatową. Kolejna konferencja międzyrządowa, powołana w 2007 roku, wypracowała ostateczne założenia zmiany instytucjonalnej.

Doświadczenie kilkunastu lat wprowadzania zmian traktatowych w Europie wskazuje na wiele rozlicznych przeszkód dla tego procesu. Pokazała to analiza kolejnych etapów tego procesu przeprowadzona przez zespół naukowców pod kierunkiem Geорга Tsebelisa (Finke, König, Proksch, Tsebelis, 2012). Jest to bodaj najlepszy specjalista od analizy instytucjonalnej, twórca metody badawczej zorientowanej na identyfikację aktorów blokujących możliwości podejmowania decyzji (Tsebelis, 2002). Wspomniany zespół badawczy wskazał na dwa główne czynniki, które umożliwiły dokonanie zmian traktatowych – pomimo piętrzących się trudności:

- po pierwsze, zapewniła to determinacja większości popierającej zmiany instytucjonalne, pod kierunkiem dwóch największych państw: Francji i Niemiec;
- po drugie, zmiany były możliwe w wyniku przynajmniej dwóch manipulacji politycznych, które w poważny sposób naginały istniejące prawo europejskie i odbywały się kosztem demokratycznych procedur oraz interesów słabszych państw członkowskich.

Zmiany systemowe są więc możliwe w Europie, ale tylko wówczas, kiedy zgodnie popierają je Francja i Niemcy, a także kiedy odbywają się niemal w wyniku „aksamitnego zamachu stanu”, a więc poprzez ogromną presję polityczną, omijanie istniejącego prawa, kosztem demokratycznych procedur i słabszych aktorów politycznych. Proces zmian traktatowych był wspierany przez elity brukselskie, a więc urzędników, prawników, lobbystów i dziennikarzy, którzy na co dzień ‘żyją’ z integracji europejskiej. Można określić tę grupę jako interesy transnarodowe lub wręcz ponadnarodowe. Jednak stanowiły one jedynie wsparcie dla dwóch „lokomotyw”, które ciągnęły zmiany w pożądanym przez siebie kierunku. Należy podkreślić, że główne role przypadły aktorom *stricte* rządowym, reprezentującym dwa największe państwa członkowskie.

U podłoża ich determinacji wobec zmian instytucjonalnych stało poszerzenie UE na wschód, a więc zwiększenie liczby państw członkowskich do 27. W tak dużej grupie wpływy polityczne dwóch największych państw wyraźnie słabły. Zmniejszała się także możliwość sterowania sprawami europejskimi zgodnie z interesami tej dwójki. Reguły podejmowania decyzji przyjęte w Nicei utrudniały procedowanie w instytucjach Rady. Wspomniana „blokada decyzyjna” w sposób pośredni wzmacniała inne instytucje europejskie, przede wszystkim władzę urzędników i sędziów. To właśnie w tym okresie

zaobserwowano największą ekspansję integracji europejskiej w oparciu o wysoką aktywność Komisji Europejskiej i interpretację traktatów dokonywaną przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (nazwany później Trybunałem Sprawiedliwości UE). Tym samym zwiększał się deficyt legitymacji demokratycznej, gdyż Wspólnota rozwijała się w wyniku działań podejmowanych przez instytucje niemające odpowiedniego mandatu politycznego (Finke, König, Proksch, Tsebelis, 2012, s. 28–61).

Determinacją największych państw, aby odejść od traktowego „*status quo*” była więc wiodącym czynnikiem zmian. Chodziło o odbudowę wpływów politycznych tej dwójki w instytucjach europejskich, w tym zwiększenie decyzji w oparciu o mechanizmy międzyrządowe. Chodziło również o ograniczenie wpływów europejskich urzędników i sędziów na kierunki procesu integracyjnego. Właśnie dlatego szermowano argumentem odbudowy legitymacji politycznej na szczeblu unijnym. Chodziło przy tym nie tyle o zwiększenie ogólnego znaczenia wyborców w procesach decyzyjnych, ale zwłaszcza tych wyborców, którzy pochodzą z największych państw europejskich. To wyborcy z tych krajów mieli bowiem uzyskać największy wpływ decyzyjny w Radzie oraz Parlamencie Europejskim.

Osiągnięcie zamierzonego celu było możliwe na drodze kilku manipulacji politycznych. Pierwsza pojawiła się po nieudanej konferencji międzyrządowej w roku 2003, która nie była w stanie wypracować żadnego kompromisu. Wówczas sprawę delegowano do Konwentu Europejskiego. Miał on pozory większej legitymizacji i transparentności, m.in. poprzez zaproszenie szerszej gamy przedstawicieli z państw członkowskich, a nie tylko delegatów rządowych (jak w przypadku konferencji międzyrządowej). Jednak faktycznie, kolejne zmiany w treści proponowanych rozdziałów konstytucji podejmowało wąskie Prezydium, a w gruncie rzeczy przesądzała o tym jedna osoba – prezydent Konwentu Valéry Giscard d’Estaing. To on dbał o to, aby nie tylko zapewnić sprawne procedowanie nad nowym traktatem, ale aby był to kierunek aprobowany przez największe państwa. Trudno nie uznać takiego działania za swoisty „zamach stanu”, choć pod osłoną pozorów demokratycznych standardów. Jest to jednocześnie zgodne z długoletnią praktyką postępowania dyplomacji francuskiej, która zapewnia sobie wpływy na scenie unijnej poprzez delegowanie Francuzów na odpowiednio eksponowane stanowiska w instytucjach europejskich. Większość państw ‘przyrykała oko’ na procedurę przyjętą w Konwencie mając świadomość tego, że o wszystkim i tak zadecyduje konferencja międzyrządowa. Tymczasem tekst wypracowany przez Konwent stał się podstawą dla pracy późniejszej konferencji. Był to kolejny element manipulacji, gdyż ograniczało to poważnie pole manewru dla tych aktorów, którzy negowali kierunek pracy prezydium Konwentu (Tsebelis, Proksch, 2007, s. 157–186).

Kolejna manipulacja dotyczyła przyjęcia jako nieformalnej zasady, że sposób procedowania nad zmianą traktatową będzie odbywał się tak, jakby wystarczająca była akceptacja większości dla proponowanych zmian, a nie wszystkich państw członkowskich (Finke, König, Proksch, Tsebelis, 2012, s. 191). Wspomniana zasada stanowiła przy tym jaskrawe odejście od formalnej litery prawa europejskiego. W konsekwencji tego założenia możliwe było procedowanie tego samego tekstu traktatu pomimo trzech kolejnych porażek w referendum ratyfikacyjnych (we Francji, Holandii i Irlandii). Po fiaskach tych referendów wprowadzono jedynie drobne zmiany w treści tego dokumentu. Następnie na wniosek Niemiec przyjęto jako zasadę, że ponowna jego ratyfika-

cja – o ile to będzie możliwe – odbędzie się bez odwołania bezpośrednio do wyborców (tj. bez uciekania się do referendum).

Niewątpliwie nadwyreżyło to zasady demokratyczne, zwłaszcza w tych państwach, gdzie najpierw naród odrzucił proponowany traktat, a kilkanaście miesięcy później ratyfikowały go parlamenty i głowy państw. Trudno sobie wyobrazić, aby w jakimkolwiek państwie demokratycznym raz odrzucona w referendum ustawa została wkrótce potem przyjęta przez parlament. Zdarzało się natomiast dość często tak, że po fiasku referendum nie tylko nie podejmowano tematu będącego przedmiotem plebiscytu, ale inicjujący go politycy podawali się do dymisji (uznając, że jest to pośredni dowód na wotum zaufania ze strony społeczeństwa). Weto dla traktatu w niektórych państwach nie zakończyło całej procedury, gdyż nadal większość krajów popierała zmiany (a w zasadzie większość w łonie elit politycznych). Opinia elit proeuropejskich była więc najważniejsza. Miała większe znaczenie aniżeli formalne procedury lub zasady demokracji.

Innym przejawem wspomnianej zasady faktycznego decydowania większością w sprawach traktatowych – był konflikt o metodę głosowania w nowym traktacie. Stronami ostrego sporu w ostatniej fazie procedowania nad traktatem lizbońskim stały się Niemcy i Polska. Strona polska reprezentowała nie tylko interesy państw średnich (w tym m.in. Hiszpanii), ale również wielu mniejszych członków UE. Według ekspertów metoda pierwiastkowa proponowana przez polski rząd była znacznie bardziej sprawiedliwa dla zasadniczej większości państw członkowskich (tj. lepiej oddaje siłę głosów w stosunku do populacji poszczególnych państw) (Hosli, Machover, 2004; Kauppi, Widgrén, 2004; Cichocki, Życzkowski, 2010). Niestety, w ramach ‘pierwiastka’ znacząco słabła siła głosów niemieckich. Dlatego Niemcy forsowali system głosowania, który był korzystny przede wszystkim dla nich samych (umożliwiał nad-reprezentację ich siły głosów w stosunku do liczby populacji). Dla kilku innych państw propozycje Berlina były obojętne (m.in. dla Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch), a dla wszystkich pozostałych były gorszym rozwiązaniem (najbardziej traciły Polska i Hiszpania).

Ostatecznie zwyciężyła presja polityczna ze strony Niemiec (notabene w tym czasie tj. w pierwszej połowie 2007 roku państwo to sprawowało Prezydencję w UE, którą to funkcję aktywnie wykorzystywało do pomyślnego dla siebie finału negocjacji traktatowych). Jest to wymownym dowodem dominacji politycznej największych państw członkowskich na arenie unijnej. Jednak sukces dyplomacji niemieckiej nie byłby możliwy, gdyby nie milczące założenie przyświecające negocjaczom, że rozwiązanie musi akceptować większość, a niekoniecznie wszyscy członkowie UE. To dlatego w decydującym momencie szczytu brukselskiego (w 2007 roku) kanclerz Merkel zaproponowała, aby przyjąć korzystne dla siebie zmiany traktatowe wbrew stanowisku ostatniego państwa broniącego metody pierwiastkowej (tj. Polski). Trudno nie uznać tego za pogwałcenie norm prawa międzynarodowego, jak również zasad legitymacji demokratycznej.

Jakie można wyciągnąć wnioski z tych doświadczeń? Zamknięcie reform traktatowych w Europie dokonywane na przełomie wieków umożliwiły dwa zjawiska. Po pierwsze determinacja francusko-niemiecka dla tych zmian. Po drugie sztuka manipulacji politycznej, która odbywała się w wyniku „naginania” prawa, kosztem demokracji i słabszych państw członkowskich.

Przykład zmian instytucjonalnych pod wpływem kryzysu

W okresie kryzysu strefy euro także obserwujemy zmiany instytucjonalne, które odbywają się w sposób manipulacyjny, a więc w wyniku pomijania, lub nawet złamania obowiązującego prawa, ale przy cichej zgodzie elit politycznych. Mam na myśli wzmocnienie władzy Europejskiego Banku Centralnego (EBC), a także wchodzenie przez tą instytucję w suwerenne kompetencje państw członkowskich. Odbywało się to bez odpowiednich zmian traktatowych i pod pretekstem ochrony strefy euro przed dezintegracją.

Europejski Bank Centralny stosował w okresie kryzysu zarówno działania określone jako standardowe (m.in. obniżał stopy procentowe), jak i niestandardowe. Wśród tych ostatnich wymienić należy program zakupu obligacji zabezpieczonych (CBPP¹). Został on uruchomiony dwukrotnie (w 2009 i 2011 roku). Jego istotą było dostarczenie płynności do sektora bankowego. Ponieważ EBC obniżył wymogi zabezpieczeń dla tych obligacji, umożliwiło to odkupienie od banków w strefie euro wielu papierów dłużnych o wątpliwej wiarygodności albo zabezpieczonych obligacjami zagrożonych niewypłacalnością państw członkowskich (Drudi, Durré, Mongelli, 2012, s. 889). Tym samym EBC wprawdzie bezpośrednio pomagał bankom, ale pośrednio stabilizował sytuację na rynku długu publicznego.

Kolejnym niestandardowym posunięciem Banku był skup obligacji państw będących najmocniej dotkniętych kryzysem zadłużenia i znajdujących się pod silną presją ze strony rynków finansowych (SMP²). Wspomniane działanie zostało zainicjowane w 2010 roku i do jego zakończenia w 2012 roku EBC zakupił obligacje na sumę ponad 214 mld euro. Celem tej operacji było zbicie rentowności tych obligacji, a więc obniżenie kosztów obsługi długu publicznego przez zainteresowane państwa, bank skupował m.in. obligacje Grecji, Włoch, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii (Buitier, Rahbari, 2012, s. 25). Działanie EBC miało również uchronić te państwa od bankructwa (w sytuacji, kiedy koszty obsługi ich długu byłyby nie do udźwignięcia przez te kraje).

Następnie Bank uruchomił program nisko-oprocentowanych, trzyletnich pożyczek dla sektora bankowego w strefie euro (LTRO³). Działanie zostało przeprowadzone dwukrotnie (na przełomie 2011 i 2012 roku) na sumę ponad 1 bln euro. Celem było dostarczenie płynności do sektora finansowego, a także pobudzenie akcji kredytowej banków wobec realnej gospodarki. Ważnym, choć zakamuflowanym celem tej operacji było ponownie wsparcie najbardziej zadłużonych państw. Władze Banku liczyły bowiem na to, że instytucje finansowe wykorzystają część pożyczki LTRO do nabycia obligacji państwowych, co zapewni finansowanie długu publicznego oraz ułatwi obsługę tego zadłużenia (poprzez zmniejszenie oprocentowania rynkowego).

W sierpniu 2012 Prezes Europejskiego Banku Centralnego zapowiedział możliwość nieograniczonego skupu obligacji państw członkowskich na rynku wtórnym (czyli nie bezpośrednio od emitentów) (OMT⁴). Tego typu działanie byłoby podejmo-

¹ Covered Bond Purchase Program.

² Securities Markets Programme.

³ Longer-Term Refinancing Operations.

⁴ Outright Monetary Transaction.

wane w sytuacji nadmiernego podwyższenia rentowności tych obligacji i pod określonymi warunkami politycznymi, które byłyby ustalane w porozumieniu z Europejskim Mechanizmem Stabilności. Podstawowym celem tej operacji ma być ograniczanie kosztów obsługi zadłużenia i obniżenie ryzyka bankructwa państw w strefie euro. Program zastąpił wcześniej wykorzystywany instrument SMP.

Ponieważ sytuacja gospodarcza w strefie euro nie poprawia się w zadowalającym stopniu – w 2013 roku dyskutowane były kolejne niestandardowe działania EBC. Dotyczyły one m.in. dalszego obniżenia stóp procentowych, w tym wprowadzenia tzw. ujemnych stóp (a więc pobierania opłat za depozyty bankowe (Lynch, 2013). Tego typu działanie miałyby zniechęcić do przetrzymywania gotówki na kontach bankowych, a więc potencjalnie zwiększyć szanse na ich skierowanie do realnej gospodarki. Innym pomysłem było kolejne wprowadzenie programu zakupu obligacji zabezpieczonych, jednak tym razem na znacznie większą skalę („Der Spiegel”, 2013a). Dlatego wspomniane działanie jest określane, jako „luzowanie ilościowe” lub „monetyzacja długu”. Miałyby z jednej strony zwiększyć dopływ pieniądza do gospodarki, a z drugiej poprawić kondycję sektora bankowego (m.in. poprzez skupowanie papierów wartościowych o wyższym poziomie ryzyka oraz zabezpieczonych obligacjami suwerennymi). Rozważano też kolejną (trzecią już) transzę pożyczek dla sektora bankowego (LTRO).

Komentatorzy działań EBC uznają, że Bank znacząco zwiększył zakres władzy w strefie euro, przekroczył swój mandat, a nawet naruszył zapisy traktatowe określające jego kompetencje. Przejawem działań wzmacniających formalne uprawnienia Banku jest tzw. Unia bankowa, która czyni z EBC głównego nadzorcę nad europejskimi bankami. Oprócz tego wzrasta władza omawianej instytucji, która mniej wynika z formalnych regulacji, a bardziej z praktyki działania w sytuacji kryzysowej.

Podstawowym celem EBC i Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest utrzymanie stabilności cen. Wspieranie ogólnych polityk gospodarczych Unii może się odbywać jedynie bez uszczerbku dla stabilności inflacji (TFUE, art. 127). Tymczasem nawet eksperci zatrudnieni w EBC uznają, że niestandardowe działania tego Banku wywołują ryzyko inflacji w dłuższym terminie (Drudi, Durré, Mongelli, 2012, s. 892). Ponadto, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej kategorycznie rozgranicza politykę pieniężną prowadzoną przez EBC od fiskalnej (realizowanej przez władze państw członkowskich). Wprowadza zakaz monetarnego finansowania polityki fiskalnej (*monetary financing prohibition*), a więc m.in. nabywania przez EBC papierów dłużnych bezpośrednio od państw (czyli na tzw. rynku pierwotnym (TFUE, art. 123). Nie pozwala na wykup zobowiązań państw członkowskich (*no bail out*) – zarówno przez instytucje europejskie takie jak EBC, jak i inne państwa (TFUE, art. 125). Oznacza to, że EBC nie może ratować przed bankructwem zagrożonych państw, ani nie wolno mu pełnić w strefie euro funkcji tzw. pożyczkodawcy ostatniej instancji. Według oficjalnej wersji Banku skup obligacji zagrożonych państw Eurolandu i inne niestandardowe działania podejmowane w czasie kryzysu – miały na celu jedynie udroźnić kanały transmisji polityki pieniężnej do realnej gospodarki (czyli zwiększyć akcję kredytową instytucji finansowych (Yiangou, O’Keefe, Glöcker, 2013, s. 230; Thimann, Winkler, 2013). Tymczasem wielu komentatorów uznaje, że łamią one zarówno zakaz monetarnego finansowania polityki fiskalnej, jak również oznaczają wejście w rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji dla państw strefy euro (Dyson, 2013, s. 207–222; Schelkle, 2013).

Inni dodają, że stanowi to przekroczenie mandatu powierzonego tej instytucji w traktacie (Machelski, 2012, s. 43–62). Wśród podmiotów krytykujących EBC znajdują się zarówno Niemiecki Bank Centralny, jak i Federalny Trybunał Konstytucyjny z Karlsruhe („Der Spiegel”, 2013b). Warto zauważyć, że przedstawiciel Niemieckiego Banku Centralnego w Radzie Prezesów EBC, jako jedyny sprzeciwił się zapowiedzi uruchomienia programu OMT.

Eksperti zwracają uwagę na to, że wejście EBC w obszar polityki fiskalnej odbywa się zarówno poprzez zakup obligacji państwowych na rynku wtórnym (SMP, ewentualnie OMT), jak i w sposób pośredni przez działania skierowane wobec sektora bankowego (CBPP, LTRO) (Buitter, Rahbari, 2012, s. 6–7, 32). Niektórzy twierdzą wręcz, że np. program LTRO służył obejściu zakazu bezpośredniego angażowania się banku centralnego w zakup obligacji państwowych (Götz, 2012, s. 107–108). Banki wykorzystywały bowiem fundusze pozyskane z EBC m.in. na zakup obligacji rządowych, co zapewniało finansowanie i ułatwiało obsługę długu publicznego. Aktywność polityki pieniężnej w obszarze polityki budżetowej jest nie tylko naruszeniem prawa, ale także legitymacji politycznej, w ramach której decyzje dotyczące polityki fiskalnej muszą być odpowiednio autoryzowane przez daną wspólnotę polityczną lub jej przedstawicieli wyłonionych w wyborach powszechnych (Buitter, Rahbari, 2012, s. 6–7, 32). Działania EBC zmierzają do uwspólnotowienia długu w strefie, a więc przerzucają odpowiedzialność za finansowanie zadłużenia z podatników w jednym kraju na podatników w innych (Yiangou, O’Keeffe, Glöcker, 2013, s. 231; Götz, 2012, s. 109). Bank bierze bowiem udział w finansowaniu obsługi długu publicznego, a w razie niewypłacalności lub redukcji zadłużenia niektórych państw będzie zmuszony ponieść straty z tego tytułu. Tym bardziej, że jak twierdzą niektórzy – zakup ryzykownych obligacji prywatnych i publicznych zamienia powoli EBC w tzw. „zły bank”, a więc taki, który specjalizuje się w przejmowaniu toksycznych aktywów (Spiegel 2013b). Odbywa się to bez odpowiedniej zgody ze strony zainteresowanych podatników, a jedynie na skutek decyzji instytucji technokratycznej niemających w tej sprawie formalnych uprawnień. Inni dodają, że działania EBC zachęcają najbardziej zadłużone rządy do ‘moralnego hazardu’ (*moral harassment*), a więc zaciągania kolejnych długów na koszt całej strefy euro (Buitter, Rahbari, 2012, s. 28, 34; Machelski, 2012, s. 51).

Implikacje ustrojowe działań EBC

Wejście EBC w obszar polityki fiskalnej – zastrzeżony dotąd wyłącznie dla władzy państw członkowskich – ma wymiar praktyczny i ustrojowy. W sensie praktycznym podstawowym problemem dla niestandardowych działań Banku jest to, że nie ma on odpowiednich gwarancji fiskalnych ze strony europejskiego budżetu, a więc polityki fiskalnej prowadzonej na szczeblu unii walutowej. Pojawia się w ten sposób problem nazywany przez ekspertów mianem „kto uratuje ratującego” (Dyson, 2013, s. 214). Dotyczy to praktycznej kwestii pokrywania kosztów kryzysu w sytuacji poniesienia strat przez EBC. Powinny one zostać pokryte przez poszczególne państwa członkowskie zgodnie z przyjętymi udziałami finansowymi w kapitale EBC. Oznacza to, że największą część będą musiały sfinansować Niemcy i inne bogate państwa Eurolandu.

W przypadku dużych strat finansowych może to jednak wywołać problemy polityczne, a tym samym kłopoty w realizacji tych zobowiązań. Należy zauważyć, że suma bilansowa EBC w kryzysie systematycznie wzrasta i sięga już 3 bln euro, co stanowi ok. 30 proc. PKB w unii walutowej (w USA bilans FED wynosi ok. 20 proc. PKB (Götz, 2012, s. 109).

Drugim wymiarem oceny niestandardowych działań EBC są kwestie ustrojowe. Po- przez uwspólnotowanie długu publicznego w strefie euro oraz występując w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji dla długu suwerennego – Bank w praktyce realizuje kompetencje o wymiarze federalnym. Zupełnie tak, jakby istniał federalizm fiskalny i inne rozwiązania ustroju federalnego w ramach unii walutowej. Można to określić, jako wprowadzanie rozwiązań federalistycznych niejako „tylnymi drzwiami”, a więc nie na drodze zmian traktatowych, ale poprzez praktykę działania wynikającą z sytuacji kryzysowej (Wilsher, 2013, s. 28–33). Może to prowadzić do dwóch scenariuszy o charakterze ustrojowym. Po pierwsze, działanie Banku będzie wymuszało z czasem reformy polityczne. Mam na myśli dobudowanie odpowiednich instytucji federalnych, które legitymizowałyby ingerencję organów unijnych w politykę fiskalną oraz autoryzowały redystrybucję podatków z jednego państwa strefy euro do drugiego. Po drugie, istnieje możliwość trwałego wzmocnienia władzy EBC, a więc utrzymania kompetencji *quasi*-federalistycznych przez EBC – ale bez odpowiednich reform ustroju politycznego. Biorąc pod uwagę, jak trudny w realizacji praktycznej jest ‘przełom instytucjonalny’ w Unii w kierunku federacji politycznej (Grosse, 2008, rozdz. 10) – można spodziewać się tego drugiego rozwiązania. Oznaczałoby to powstanie hybrydy ustrojowej, tj. reżimu ‘*quasi*-federacji’, poddanego silnym nieformalnym wpływom politycznym ze strony największych państw członkowskich.

Powyższy scenariusz uprawdopodobniają dwie ważne przesłanki. Po pierwsze, doświadczenia historyczne prowadzenia polityki monetarnej przez EBC przed kryzysem. Specjaliści wskazywali już wcześniej na to, że wspomniana polityka przynosiła asymetryczne skutki. Ponieważ obszar unii walutowej jest silnie zróżnicowany pod względem strukturalnym i cyklu koniunktury ekonomicznej, działania polityki monetarnej musiały w odmienny sposób oddziaływać na poszczególne państwa członkowskie. Jednym przynosiły więc więcej korzyści niż innym. Ponadto, badacze wskazują, że przedstawiciele poszczególnych państw w Radzie Prezesów Banku niejednokrotnie bardziej kierują się interesami własnych krajów, aniżeli dobrem całej strefy euro (Bouvet, King, 2013, s. 213–229). Brak transparentności w praktyce codziennego funkcjonowania EBC sprzyjał dodatkowo wpływom politycznym ze strony rządów narodowych (Bouvet, King, 2013, s. 212). Dodać należy, że państwa nie mają równej władzy w Banku, a największy wpływ na decyzje mają te, które dysponują największą gospodarką i krajowym sektorem finansowym (Cohen 2007, s. 763; Umbach, Wessels, 2008, s. 59). W rezultacie asymetria we władzach banku na korzyść najbogatszych i najsilniejszych politycznie państw unii walutowej przekładała się na nierówną dystrybucję korzyści i kosztów wynikających z prowadzenia polityki pieniężnej (Howarth, 2007; Grosse, 2012, rozdz. 11). Przytoczone doświadczenia dotyczące funkcjonowania EBC przed kryzysem mogą zostać wzmocnione w sytuacji, kiedy rośnie realna władza Banku w strefie euro, a jednocześnie wzmacnia się nieformalna presja ze strony polityków.

Po drugie, prawdopodobieństwo powstania „*quasi-federacji*” podporządkowanej silnym wpływom politycznym największych państw wzmacniają inne tendencje polityczne ujawnione w okresie kryzysu. Eksperti zwracają uwagę na to, że rośnie rola instytucji międzyrządowych i największych państw członkowskich w polityce europejskiej (Chang 2013). Wzrasta także ich formalna i nieformalna władza nad procesem legislacyjnym oraz instytucjami wspólnotowymi, przede wszystkim Komisją Europejską. Niektóre kompetencje tej instytucji technokratycznej rosną, przykładowo związane z procedurą Europejskiego Semestru oceny polityki budżetowej państw członkowskich. Niemniej, zmniejsza się autonomia tej instytucji wobec rządów narodowych, a zwłaszcza rośnie jej podporządkowanie względem oczekiwania wiodących państw europejskich. W ten sposób Komisja nie tylko podlega wpływom politycznym rządów, ale czyni to w sposób wysoce asymetryczny. Wsłuchuje się uważnie w wolę największych potęg, a jednocześnie staje się instrumentem dyscyplinowania mniejszych państw, szczególnie tych poddanych warunkowości politycznej wynikającej z otrzymywania pomocy finansowej. Wyrazicielem tej tendencji był prezydent Francji Francois Hollande, który wobec oczekiwań Komisji wyrażonych w trakcie procedury Europejskiego Semestru zaznaczył, „Bruksela nie może dyktować Francji, co ma robić” („Polska Times”, 2013).

Rozwój opisywanych tendencji ustrojowych mogą natomiast zakłócić dwa inne zjawiska. Po pierwsze, opór polityczny wobec wzrastającej władzy EBC wynikający z deficytu legitymacji politycznej. Wyrazicielem tej tendencji jest m.in. rosnące niezadowolenie społeczeństwa niemieckiego i kolejne werdykty Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec. Ponieważ Trybunał broni suwerennych i demokratycznych uprawnień władz niemieckich w zakresie polityki fiskalnej – może utrudnić ich nieformalną delegację do EBC. Tym samym ograniczy możliwości rozwoju ‘*quasi-federacji*’ na szczeblu europejskim.

Drugim czynnikiem mogącym zakłócić omawiany scenariusz jest spór polityczny między głównymi państwami UE. Dotyczy to przede wszystkim narastających animozji i odmiennych taktyk antykryzysowych między Francją (i jej sojusznikami z południowej Europy) a Niemcami. Spór nabrał wyrazistości w roku 2012 i odnosił się przede wszystkim do tego, czy należy skupić się bardziej na konsolidacji fiskalnej w najbardziej zadłużonych państwach, co proponował Berlin, czy też stymulować wzrost gospodarczy przy luźniejszej dyscyplinie fiskalnej, za czym opowiadał się Paryż i jego sojusznicy. Przy okazji wspomniane państwa dyskutowały kwestie redystrybucji kosztów kryzysu. Francja opowiadała się za większym zaangażowaniem Niemiec i innych bogatszych krajów w finansowanie tych kosztów, czemu były niechętnie wymienione państwa. Warto zwrócić uwagę, że instrumentem tego typu redystrybucji kosztów jest m.in. EBC, który angażuje się w coraz większym stopniu w nabywanie ryzykownych papierów dłużnych o mniejszej wiarygodności kredytowej (Wilsher 2013). Przeciagające się dyskusje oraz spory wokół sposobu rozwiązania kryzysu w strefie euro mogą utrudnić dalsze wzmacnianie pozycji EBC na arenie europejskiej. Bank może stać się kolejną areną przetargów lub konfliktów interesów między największymi państwami, zamiast sprawnym narzędziem antykryzysowym w ich rękach.

Podsumowanie

W niniejszym artykule podjąłem temat zmian instytucjonalnych o charakterze ustrojowym w Unii Europejskiej. Najczęściej literatura przedmiotu zwraca uwagę na to, że odbywają się one w sposób ewolucyjny (inkrementalny) lub radykalny, kiedy to następują przełomowe reformy. Te ostatnie zmiany wynikają zwykle z sytuacji kryzysowej. Tak można interpretować samo powołanie Wspólnot, co nastąpiło pod wpływem kryzysu, jakim była II wojna światowa. Badacze wspomnianych zjawisk nawiązują także do koncepcji ‘przerywanej równowagi’ (*punctuated equilibrium*) lub innych teorii, m.in. instytucjonalnych. Niemniej rzadziej przedmiotem refleksji są niektóre ważne cechy zmian zachodzących w systemie politycznym integrującej się Europy, które podjąłem w niniejszym tekście.

Omówione przeze mnie przykłady wskazują na to, że warunkiem wprowadzenia skutecznych reform jest niejednokrotnie dyskrecjonalność i nieformalność podejmowanych działań, nierzadko bez odpowiednich konsultacji społecznych, a także w wyniku omijania lub wręcz łamania obowiązującego prawa. Nie znaczy to, że po pewnym czasie wprowadzane zmiany nie są legalizowane lub ratyfikowane przez uprawnione do tego władze publiczne. Chodzi raczej o uchwycenie momentu ich dyskusowania i wprowadzania w życie, zazwyczaj pod wpływem presji dominujących aktorów i kształtowanej przez nich narracji politycznej, nierzadko wykorzystując sytuację kryzysu politycznego lub ekonomicznego. Mniej istotne wydaje się w tym wypadku to, czy zmiany są powolne i stopniowe, czy radykalne jak zakłada koncepcja ‘przerywanej równowagi’. Ważniejsze jest natomiast porozumienie elit politycznych, które akceptują lub wręcz wymuszają określone działania. Tak było w przypadku analizowanych przeze mnie zmian traktatowych (podejmowanych od lat 90-tych XX wieku do 2009 roku), którym patronowało porozumienie między decydentami niemieckimi i francuskimi przy poparciu ze strony przedstawicieli mniejszych państw i elit urzędniczych z instytucji europejskich. Tak też było w przypadku zwiększenia władzy EBC w zakresie polityki fiskalnej, co zostało wymuszone przez elity polityczne największych państw strefy euro, a więc nie było jedynie inicjatywą urzędników tego banku. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że bez upolitycznienia EBC w dobie kryzysu – nie zwiększyłby on swoich nieformalnych uprawnień.

Opisywane zmiany instytucjonalne prowadzą w czasie kryzysu do znaczącego wzmocnienia uprawnień instytucji europejskich w stosunku do państw członkowskich, co prowadzi do wyłaniania się ‘quasi-federacji’ w Europie. W analizowanym przeze mnie przykładzie ograniczane są dotychczasowe uprawnienia państw w polityce fiskalnej i jednocześnie wzmacniana władza w tym obszarze instytucji europejskich. Warto przypomnieć, że oprócz uprawnień EBC podobne wzmocnienie dotyczy Komisji Europejskiej i Rady UE w zakresie nadzoru nad narodową polityką budżetową (w ramach tzw. Europejskiego Semestru (Grosse 2013a)). Przypomina to rozwiązania znane z państw federalnych, ale bez dopełnienia ich przez rekonfigurację instytucji politycznych, zwłaszcza w zakresie radykalnego wzmocnienia demokracji wyborczej na szczeblu europejskim. Nie zwiększa to przy tym autonomii instytucji technokratycznych w Europie, ale przeciwnie – rośnie ich upolitycznienie rozumiane jako silniejsze (najczęściej nieformalne) podporządkowanie największym państwom strefy euro. Jest

więc to ‘*quasi*-federacja’ nie tyle technokratyczna, co asymetryczna, gdyż jest preferencyjnie podległa woli politycznej najsilniejszych i najbardziej wpływowych aktorów na europejskiej scenie. Skutkuje to zwiększaniem nierównowagi między państwami centralnymi w europejskim systemie politycznym, a tymi peryferyjnymi, tzn. mniejszymi, słabszymi ekonomicznie lub pogrążonymi w kryzysie i usytuowanymi na obrzeżach UE.

W niniejszym tekście zastanawiałem się też nad tym, czy odwoływanie się do narodowej polityki wyborczej wspiera czy utrudnia procesy integracyjne. Generalnie można uznać, że spowalnia to możliwości skutecznych i prędko podejmowanych działań antykryzysowych, w tym m.in. możliwości redystrybucji podatków z jednych państw do drugich lub wprowadzanie innych niezbędnych reform instytucjonalnych. Niemniej problem rosnącego deficytu demokracji w Europie oraz odwoływanie się przez decydentów do debaty publicznej lub woli krajowych wyborców – wydają się wzmacniać tendencję formowania asymetrycznej federacji w Europie. Zauważmy, że w niektórych państwach tematyka europejska rzadko kiedy wykracza poza dyskusję w wąskim kręgu specjalistów. Dotyczy to zwłaszcza państw o mniejszym doświadczeniu demokratycznym lub słabszej kondycji ładu demokratycznego, najczęściej usytuowanych peryferyjnie w Europie. To nie tutaj decydenci odwołują się do werdyktu wyborców lub sądów konstytucyjnych w sprawach europejskich. Ponadto, niektórzy specjaliści dostrzegają zjawisko zwiększającej się nierównowagi legitymacji demokratycznej między poszczególnymi państwami członkowskimi (Crum, 2013, s. 614–630; Grosse, 2013b). Te władze narodowe, które mają największy wpływ na politykę europejską mogą to czynić zgodnie z preferencjami własnych wyborców i polityków zasiadających w krajowych legislaturach. Właśnie dlatego, że Niemcy pełnią tak dużą rolę w kryzysie – wszyscy aktorzy europejscy liczą się z głosem Bundestagu i oczekiwali na wyniki wyborów parlamentarnych w tym kraju na jesieni 2013 roku. Z kolei państwa słabsze politycznie lub poddane presji instytucji europejskich nie mogą sobie pozwolić na kierowanie się głosem własnych wyborców. Stają przed dylematem spełnienia zewnętrznych warunków politycznych albo opuszczenia Unii (Beck 2013, s. 44). Prowadzi to do poważnego naruszenia i osłabienia zasad demokratycznych w tych krajach.

W ten sposób rośnie nie tylko asymetria władzy między poszczególnymi państwami w ramach ‘*quasi*-federacji’ europejskiej, ale również asymetria legitymacji politycznej między tymi krajami dla nowych rozwiązań systemowych. Podstawowym problemem jest jednak nie tyle to, że wzrasta nierówność władzy i legitymacji między państwami centralnymi a peryferyjnymi. Kłopot polega na nieformalności i dyskrecjonalności nowych zasad ustrojowych. Jak określił to jeden z wybitnych znawców prawa europejskiego (Chalmers, 2012) – współczesna Europa nie ma odpowiednich instytucji politycznych i niezbędnych regulacji prawa publicznego, które pomogłyby rozstrzygać spory interesów między różnymi grupami obywateli, w tym m.in. w zakresie redystrybucji podatków. Działania zakulisowe i poufne w tym względzie, nawet jeśli wymuszone potrzebą chwili – są więc zarówno nielegitymizowane, jak również wzbudzają uzasadnione podejrzenia o nadmierną władzę silnych nad słabymi. Ponadto, mogą być niewłaściwe pod względem sprawiedliwości społecznej lub pod kątem długofalowej wyobraźni politycznej. Zamiast ustabilizować sytuację polityczną mogą bowiem prowadzić do kolejnych napięć i tym samym zagrozić projektowi europejskiemu.

Bibliografia

- Baumgartner F., Jones B. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago University Press, Chicago.
- Beck U. (2013), *German Europe*, Polity Press, Cambridge–Malden.
- Bouvet F., King S. (2013), *Do National Economic Shocks Influence European Central Bank Interest Rate Decisions? The Impact of the Financial and Sovereign Debt Crises*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 51, nr 2, s. 212–231.
- Buiter W., Rahbari E. (2012), *The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 50, Annual Review, s. 6–35.
- Chalmers D. (2012), *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, „European Law Journal”, vol. 18, nr 5, s. 667–693.
- Chang M. (2013), *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, „Journal of European Integration”, vol. 35, nr 3, s. 255–269.
- Cichocki M. A., Życzkowski K. (red.) (2010), *Institutional Design and Voting Power in the European Union*, Ashgate, Burlington, VT.
- Cohen B. J. (2007), *Enlargement and the international role of the euro*, „Review of International Political Economy”, vol. 14, nr 5, s. 763.
- Cohen B. J. (2012), *Finance and Security in East Asia*, w: *The Nexus of Economics, Security, and International Relations in East Asia*, (red.) A. Goldstein, E. D. Mansfield, Stanford University Press, Stanford, s. 39–65.
- Cour-Thimann P., Winkler B. (2013), *The ECB's non-standard monetary policy measures. The role of institutional factors and financial structure*, European Central Bank, Working paper series, nr 1528, April.
- Cross J. P. (2013), *Striking a pose: Transparency and position taking in the Council of the European Union*, „European Journal of Political Research”, vol. 52, s. 291–315.
- Crum B. (2013), *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 51, nr 4, s. 614–630.
- „Der Spiegel” (2013a), *Berlin Wary of ECB Plan to Help Southern Europe*, 13.05.
- „Der Spiegel” (2013b), *High Court Considers ECB Bond Buys*, 10.06.
- Drudi F., Durré A., Mongelli F. P. (2012), *The Interplay of Economic Reforms and Monetary Policy: The Case of the Eurozone*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 50, nr 6, s. 881–898.
- Dyson K. (2013), *Sworn to Grim Necessity? Imperfections of European Economic Governance, Normative Political Theory, and Supreme Emergency*, „Journal of European Integration”, vol. 35, nr 3, s. 207–222.
- Finke D., König T., Proksch S.-O., Tsebelis G. (2012), *Reforming the European Union. Realizing the Impossible*, Princeton University Press, Princeton.
- Götz M. (2012), *Kryzys i przyszłość Strefy Euro*, Difin SA, Warszawa, s. 107–108.
- Grosse T. G. (2008), *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Grosse T. G. (2012), *W objęciach europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Grosse T. G. (2013a), *Europejski Semestr: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?*, Analiza natolińska, nr 7 (65), http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_7_2013.pdf (29.10.2013).
- Grosse T. G. (2013b), *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, „Wrocławskie Studia Polityczne”, w druku.

- Hosli M. O., Machover M. (2004), *The Nice Treaty and Voting Rules in the Council: A Reply to Moberg* (2002), „Journal of Common Market Studies”, nr 42(3), s. 497–521.
- Howarth D. (2007), *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, „Review of International Political Economy”, vol. 14, nr 5, s. 820–841.
- Kabat-Rudnicka D. (2010), *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Lettra-Graphic, Kraków.
- Kauppi H., Widgrén M. (2004), *What Determines EU Decision Making? Needs, Power or Both?*, „Economic Policy”, nr 19, s. 221–266.
- Lynch S. (2013), *ECB indicates openness to negative interest rates*, „The Irish Times”, Thursday, June 6.
- Machelski T. (2012), *Rola Europejskiego Banku Centralnego w ramach instytucjonalnych uwarunkowań stabilności finansowej Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Studia BAS”, nr 3(31), s. 43–62.
- Majone G. (1996), *Regulating Europe*, Routledge, London.
- Offe C. (2013), *Europe Entrapped. Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis?*, „European Law Journal”, vol. 19, nr 5, s. 595–611.
- Parsons C. (2003), *A Certain Idea of Europe*, Cornell University Press, Ithaca–London.
- Phelan W. (2011), *Why do the EU Member States accept the supremacy of European law? Explaining supremacy as an alternative to bilateral reciprocity*, „Journal of European Public Policy”, vol. 18, nr 5, s. 766–777.
- Pollack M. A. (2000), *The end of creeping competences? EU policy-making since Maastricht*, „Journal of Common Market Studies” 38, nr 3, s. 519–38.
- „Polska Times” (2013), *Hollande: Bruksela nie może dyktować Francji, co ma robić*, 29.05.
- Princen S. (2013), *Punctuated equilibrium theory and the European Union*, „Journal of European Public Policy”, 20:6, s. 854–870.
- Princen S., Rhinard M. (2006), *Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 13, nr 7, s. 1119–32.
- Rosato S. (2011), *Europe United. Power Politics and the Making of the European Community*, Cornell University Press, Ithaca–London.
- Schelkle W. (2012), *European Fiscal Union: From Monetary Back Door to Parliamentary Main Entrance*, CESifo Forum, nr 1, s. 28–33.
- Schelkle W. (2013), *Fiscal integration by default. In Beyond the regulatory polity*, w: *The European integration of core state powers*, (red.) P. Genschel, M. Jachtenfuchs, Oxford University Press, Oxford.
- Statham P., Trezn H.-J. (2013), *How European Union Politicization can Emerge through Contestation: The Constitution Case*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 51, nr 5, s. 965–980.
- TFUE, art. 123, Dziennik Urzędowy UE, C83, 30.3.2010, s. 99.
- TFUE, art. 125, Dziennik Urzędowy UE, C83, 30.3.2010, s. 99.
- TFUE, art. 127, Dziennik Urzędowy UE, C83, 30.3.2010, s. 102.
- Tsebelis G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton.
- Tsebelis G. (2012), *From the European Convention to the Lisbon Agreement and Beyond: A Veto Player Analysis*, w: D. Finke, T. König, S.-O. Proksch, G. Tsebelis, *Reforming the European Union. Realizing the Impossible*, Princeton University Press, Princeton, s. 28–61.
- Tsebelis G., Proksch S.-O. (2007), *The Art of Political Manipulation in the European Convention*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 45, nr 1, s. 157–186.

- Umbach G., Wessels W. (2008), *The Changing European Context of Economic and Monetary Union: 'Deepening', 'Widening', and Stability*, w: *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, (red.) K. Dyson, Oxford University Press, Oxford–New York, s. 54–68.
- Wilsher D. (2013), *Law and the Financial Crisis: Searching for Europe's New Gold Standard*, „European Law Journal”, Online version of record published before inclusion in an issue.
- Yiangou J., O'Keeffe M., Glöckler G. (2013), 'Tough Love': *How the ECB's Monetary Financing Prohibition Pushes Deeper Euro Area Integration*, „Journal of European Integration”, vol. 35, nr 3, s. 223–237.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza specyfiki zmiany instytucjonalnej dokonującej się w ramach integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji kryzysowej. Czy wspomniane zmiany są coraz częściej dokonywane metodą niedemokratyczną, co wynika z chęci poprawy ich skuteczności? Czy bez względu na to, czy są one stopniowe (inkrementalne), czy radykalne – są dokonywane w wyniku nieformalnego i dyskrecjonalnego porozumienia w łonie wąskich elit politycznych i urzędniczych, ale ponad głowami obywateli? Czy można odwoływać się do demokracji narodowej bez szwanku dla postępów integracji na Starym Kontynencie? Analiza została oparta na dwóch przykładach – zmianie traktatowej, której zwieńczeniem było uchwalenie Traktatu Lizbońskiego (w 2007 roku) oraz wzmocnienie uprawnień Europejskiego Banku Centralnego podczas kryzysu strefy euro.

Summary

On institutional change in Europe during the crisis

The purpose of this paper is to analyze the specificity of institutional changes taking place in the framework of European integration, with particular emphasis on the crisis. Have these changes been increasingly often introduced by non-democratic methods in order to improve their efficiency? Regardless of whether they are gradual (incremental) or radical, are they implemented as a result of informal and discreet agreements reached in the restricted circles of the political and official elite, and bypassing citizens? Can one refer to national democracy without harming the progressing integration of the Old Continent? The analysis is based on two examples – the amendments to EU treaties concluded by the establishment of the Lisbon Treaty in 2007 and expanding the powers of the European Central Bank at the time of the eurozone crisis.