

Deutschland gegen Deutsch? – Karl W. Deutsch na sześćdziesięciolecie Unii Europejskiej

Jerzy Ciechański

Uniwersytet Warszawski

W 1957 r., kiedy powstawała EWG, Karl W. Deutsch opublikował książkę o północnoatlantyckich wspólnotach bezpieczeństwa. Wynikało z niej, że integracja międzynarodowa nie jest ani naturalna, ani automatyczna, ani nieodwracalna. Szczególna odpowiedzialność za powodzenie integracji spoczywa na jej rdzeniu. Podmioty tworzące rdzeń powinny m.in. dbać o sukces gospodarczy wspólnoty oraz o bilans transakcji korzystny dla jej słabszych partnerów. UE pozostaje od lat w gospodarczej stagnacji, wspólna waluta zaś, która miała Europę jednoczyć, stała się czynnikiem jej podziału. Kryzys lat 2007–2011 obnażył strukturalne problemy członkowskich, tym groźniejszy, że brexit wyeliminował państwo najkonsekwentniej pilnujące dotąd wspólnego rynku. UE znalazła się w kryzysie. Niemcy – jej mimowolny hegemon – mają wszelkie dane po temu, by go przełamać. Leży to w ich żywotnym interesie, gdyż UE jest bezpiecznym dla wszystkich sposobem bycia Niemiec w Europie. Jak dotąd Niemcy nie słuchają jakże aktualnych wskazań Deutscha. Jeśli tego nie zrobią, zdestabilizują europejską integrację.

Słowa kluczowe: integracja międzynarodowa, Unia Europejska, kryzys euro, protekcyjizm, kryzys UE, niemiecka hegemonia w UE.

Warunki sukcesu

W Deklaracji rzymskiej na sześćdziesięciolecie Unii Europejskiej przywódcy 27 państw członkowskich stwierdzili, że zmagają się obecnie „z bezprecedensowymi wyzwaniem, globalnymi i wewnętrznymi: konfliktami regionalnymi, terroryzmem, rosnącą presją migracyjną, protekcyjizmem oraz nierównościami społecznymi i ekonomicznymi”¹. W 1957 r., kiedy podpisywano Traktat Rzymski, od którego dzisiejsza Unia Europejska bierze swój początek, Karl W. Deutsch, jeden z luminarzy neofunkcjonalizmu badającego procesy integracji międzynarodowej, opublikował

Jerzy Ciechański – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

¹ „The Rome Declaration”, Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, 25/03/2017, European Council, Press Release 149/17.

książkę o północnoatlantyckich wspólnotach bezpieczeństwa, której konkluzje zadziwiają aktualnością. Zastosowanie się do nich przez Niemcy, mimowolnego hegemonia Europy, mogłoby pomóc przełamać dzisiejszy kryzys europejskiej integracji.

Wraz z zespołem współpracowników Deutsch przebadał 28 przypadków „wspólnot bezpieczeństwa”, tj. zintegrowanych grup ludzkich o wysokiej pewności pokojowych zmian społecznych: od zjednoczenia kolonii amerykańskich w USA, poprzez unię Anglii ze Szkocją, zjednoczenie Niemiec i Włoch, aż po Austro-Węgry. Istotne jest to, że zespół Deutscha objął analizą przypadki integracji zarówno udanej, jak i nieudanej².

Okazało się, że integracja nie jest procesem naturalnym. Zawsze wiąże się z przewyciężeniem dotychczasowych lojalności, szczególnie do własnego państwa. Zawsze jest wynikiem świadomego działania elit, które muszą przekonać do niej politycznie i ekonomicznie istotne warstwy społeczeństw, tworząc prointegracyjną społeczną „masę krytyczną”. Wówczas następuje „wzlot integracji” (*integration take-off*)³. Wytworzeniu tego przekonania sprzyja sukces gospodarczy i poprawa zarządzania zintegrowanym obszarem. Integrujące się podmioty powinny mieć interesy nie tyle takie same, co wzajemnie kompatybilne. Wówczas spodziewać się można rosnącej częstotliwości transakcji między nimi. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie właściwego podziału wynikających z tego efektów. Podmioty słabsze powinny być trwale faworyzowane. Ponieważ integracja jest procesem sztucznie indukowanym, jej powodzenie zależy od istnienia „twardego jądra” (*core of strength*). To ono ponosi koszty wyjściowe oraz dba o właściwy przebieg procesu integracji, np. rozładowuje konflikty, samoogranicza się odnośnie do stosowanych metod, faworyzuje słabszych itd. Przymus okazał się nieefektywnym sposobem przewyciężania oporu wobec integracji. Lepsze rezultaty przynoszą zachęty oraz kooptacja. Konieczna jest też dbałość o przestrzeganie wspólnie przyjętych norm postępowania. Służy to przewidywalności zachowań integrujących się podmiotów, a więc jest czynnikiem budowy zaufania między nimi. Choć Deutsch liczył na to, że jego studium wyznaczy „wyraźną linię”, po przekroczeniu której integracja staje się nieodwracalna (stąd metafora o „wzlocie integracji”), nie udało mu się jej znaleźć. Integracja jest więc procesem wymagającym stałej pielęgnacji⁴.

Kryzys finansowy i gospodarczy lat 2007–2011 zakwestionował dotychczasowy paradygmat europejskiej integracji. Zakładano bowiem dotąd jeśli nie jej automatyzm, to z pewnością nieodwracalność. Przekonania te zdawało się pozytywnie weryfikować doświadczenie. Unia stała się gospodarczym i politycznym sukcesem – „dobrowolnym imperium”, do którego narody ustawiały się w kolejce, żeby móc w nim

² K.W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton 1968, s. 15–19 (wyd. 1, 1957).

³ Ibidem, s. 83–84.

⁴ Ibidem, s. 22–42.

uczestniczyć⁵. Sukces integracji państw Europy Środkowej i Wschodniej był tego kolejnym potwierdzeniem.

Nagle zdarzyła się seria nieszczęśliwych wypadków. Najpierw, wbrew keynesowskiej obietnicy, zdarzył się głęboki kryzys gospodarczy lat 2007–2011, który wzmógł, buzujące już od jakiegoś czasu na obrzeżach politycznego głównego nurtu, nastroje populistyczne, przesuwając ów główny nurt w kierunku eurosceptycyzmu. Odpowiedzialnością za negatywne społeczne skutki kryzysu zaczęto obarczać Unię Europejską, szczególnie zaś jej dwa sztandarowe projekty: wspólny rynek oraz wspólną walutę. Wspólny rynek miał umożliwiać „dumping socjalny”, tj. żerowanie przedsiębiorstw oraz migrantów z mniej zamożnych państw członkowskich, szczególnie z Polski, na rynkach pracy państw zamożniejszych. Euro zaś umożliwiała żerowanie efektywnych gospodarek państw europejskiej Północy, szczególnie Niemiec, na mniej efektywnych gospodarkach państw Południa, tworząc i utrwalając wewnętrzne nierównowagi gospodarcze i handlowe. Ponadto konstrukcja Unii Gospodarczej i Walutowej umożliwiła Niemcom narzucenie państwom, które znalazły się w tarapatach, społecznie i politycznie kosztownych sposobów wychodzenia z kryzysu gospodarczego i finansowego poprzez drastyczne cięcia płac i świadczeń socjalnych. Oczywista okazała się relatywna słabość Francji w dotychczasowym niemiecko-francuskim tandemie przywódczym unii. Następnie, rok 2015 przywiódł do progów UE 1,5 mln migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki. Kwestia ich rozmieszczenia między państwa członkowskie wywołała kryzys decyzyjny w UE oraz zakwestionowała, jak się miało okazać, domniemany konsensus co do wielokulturowości europejskich społeczeństw. W czerwcu 2016 r. zaś niespodziewanie większość głosujących obywateli opowiedziała się za wyjściem Wielkiej Brytanii z UE. Brexit symbolicznie zakwestionował jednokierunkowość europejskiej integracji. Czy miałby on być kamykiem uruchamiającym lawinę rozpadu Unii?

Teoria integracji Deutscha pomaga zdiagnozować obecny kryzys UE oraz wskazać sposoby jego przezwyciężenia. Unia musi odzyskać gospodarczy wigor, odbudować swoje prointegracyjne „twarde jądro”, zadbać o właściwą równowagę transakcji między silniejszymi a słabszymi podmiotami oraz odbudować proeuropejskie elity. Czy jest to możliwe? Zobaczymy. Niestety, Niemcy – niechętny hegemon Europy (*Hegemon wider Willen*) – prowadziły dotąd politykę w dużej mierze sprzeczną z zaleceniami Deutscha. Można ją nazwać polityką *Deutschland gegen Deutsch*, tj. Niemcy przeciwko Deutschowi. Rysują się jednak szanse na jej korektę.

⁵ R. Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Grove Press, New York 2003, s. 55–80.

„Sekularna stagnacja” gospodarcza Unii Europejskiej a Unia Gospodarcza i Walutowa

Jak wiemy od Deutscha, sukces gospodarczy jest jednym z warunków udanej integracji międzynarodowej. Jednak po francuskich „wspaniałych trzydziestu latach” (1944–1974), niemieckim i włoskim „cudzie gospodarczym”, od połowy lat 70. XX w. do dziś, gospodarka europejska znajduje się w stanie, który Alvin Hansen nazwał w 1939 r. „sekularną stagnacją”⁶. Charakteryzuje on się tym, że gospodarka przestaje reagować na normalne instrumenty polityki monetarnej. Obniżanie stóp procentowych, nawet poniżej zera, nie pobudza inwestycji prywatnych w stopniu wystarczającym do eliminacji bezrobocia. Przyczyny tej pozornej anomalii Hansen upatrywał w zahamowaniu wzrostu populacji osób w wieku produkcyjnym. Spadek dzietności, w konsekwencji zahamowanie, a następnie spadek przyrostu naturalnego charakteryzuje wszystkie społeczeństwa rozwinięte. Przy kurczącej się populacji nie ma potrzeby inwestowania w nowe domy, fabryki, biura itd. Jednocześnie kurczy się baza podatkowa, co z kolei sprzyja trwałemu deficytowi finansów publicznych.

Teoria Hansena wyjaśniać miała przyczyny wielkiego kryzysu lat 30. XX w. Została zapomniana, gdyż II wojna światowa stała się hiperbodźcem rozwoju gospodarczego oraz wyżu demograficznego. Przypomniano sobie o niej, próbując zrozumieć trwającą od ponad 20 lat stagnację gospodarczą Japonii, a ostatnio powolny wzrost gospodarczy Unii Europejskiej. Podobnie jak wcześniej Japonia, Unia Europejska znajduje się w demograficznym kryzysie. Od początku XXI w. liczba ludności UE spada. Kryzys gospodarczy lat 2007–2011 pogłębił niechęć rdzennych Europejczyków do otwarcia się na imigrację. W tym też UE upodabnia się do Japonii. Okazało się, że publiczne dofinansowanie banków oraz obniżenie stóp procentowych nie doprowadziło do ożywienia gospodarczego o dynamice wystarczającej do rozwiązania nabrzmiałych problemów społecznych, szczególnie w krajach europejskiego Południa. Teoria Hansena zaczęła się sprawdzać.

Trwałym sposobem na przełamanie „sekularnej stagnacji”, zakładając, że gospodarka UE w niej jest, byłoby doprowadzenie do wzrostu dzietności w Europie, a przez to odwrócenie spadku liczby rodzimej ludności kontynentu. Teoretycznie nie jest to niemożliwe, gdyż Europejczycy zwykle deklarują, że chcieliby mieć więcej dzieci niż rzeczywiście mają⁷. Niektórym państwom UE udaje się też utrzymywać zadowolające wskaźniki dzietności. Jednak skuteczna polityka pronatalistyczna jest finansowo kosztowna, organizacyjnie skomplikowana, politycznie zaś nieatrakcyjna. Rezultaty widać dopiero po wielu latach konsekwentnego inwestowania w rodziny.

⁶ A.H. Hansen, *Economic progress and declining population growth*, „The American Economic Review” 1939, t. 29, nr 1, s. 1–15.

⁷ Zob. np. G. Livingston, *Birth rates lag in Europe and the U.S., but the desire for kids does not*, Pew Research Center, 11.04.2014, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/11/birth-rates-lag-in-europe-and-the-u-s-but-the-desire-for-kids-does-not/> (data dostępu: 22.05.2017).

Jest ona również obciążona historycznie, dlatego współcześnie prowadzi się ją głównie pod hasłami wyrównywania szans zawodowych kobiet i mężczyzn oraz równoważenia życia prywatnego z zawodowym. Zasadniczą wadą pronatalistycznej terapii na sekularną stagnację jest inkrementalizm jej skutków ekonomicznych, podczas gdy dla odrodzenia społecznego euroentuzjazmu potrzebny byłby zasadniczy przełom.

Doraźne przełamywanie „sekularnej stagnacji” wymagałoby więc czasowego zastosowania potężnego bodźca fiskalnego, który doprowadziłby do 3–4% inflacji. Odwrócenie tendencji deflacyjnych w gospodarce przywróciłoby skuteczność tradycyjnym instrumentom polityki monetarnej. Tak się jednak nie dzieje z powodu strukturalnych problemów wspólnej waluty. Inną możliwością byłoby pełne wykorzystanie pro wzrostowego potencjału wspólnego rynku poprzez urzeczywistnienie swobody przepływu usług⁸. To z kolei okazuje się politycznie niemożliwe z powodu wzrostu nastrojów protekcjonistycznych, antyliberalnych i eurosceptycznych. I tak koło się zamyka.

Unia Gospodarcza i Walutowa, której efektem było wprowadzenie w 2002 r. wspólnej waluty, jest projektem politycznym, który napotkał na potężne polityczne bariery skutecznego funkcjonowania. Politycznie euro miało jeszcze mocniej „zakorzenić Niemcy w Europie”. Była to cena za zgodę Francji na zjednoczenie kraju⁹. W latach 1991–1992, kiedy negocjowano Traktat z Maastricht, wierzono też, że wprowadzenie wspólnej waluty stanie się katalizatorem koniecznych reform zbyt kosztownego europejskiego „państwa opiekuńczego” oraz liberalizacji gospodarek¹⁰. Perspektywicznie, „zakorzeniając” Niemcy, integracja walutowa miała uruchomić dalsze kroki: unię bankową, fiskalną, a ostatecznie transferową. Ich realizacją zajmować się miały wspólne instytucje. Kumulatywnym efektem ich istnienia byłaby pogłębiona polityczna integracja państw strefy euro¹¹.

⁸ Zob. np. A. Sapir, G.B. Wolff, *The Great transformation: Memo to the incoming EU presidents*, Bruegelpolicybrief, lipiec 2014, s. 4.

⁹ Zob. np. E. Pond, *The Rebirth of Europe*, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 2000, s. 39–44; M. Heise, *Emerging from the Euro Debt Crisis: Making the Single Currency Work*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg 2013, s. 12–13. Teza, że jesienią 1989 r. Francja uzależniała swoją zgodę na zjednoczenie Niemiec od utworzenia unii walutowej, była *ex-post* przedmiotem ostrych politycznych kontrowersji w Niemczech. W 2010 r. przecięło je odtajnienie dokumentów Auswärtiges Amt. Wynika z nich, że „związek [między zgodą na zjednoczenie Niemiec a utworzeniem unii walutowej] był o wiele mocniejszy, niż się wcześniej wydawało. Z dokumentów wynika, że szeroka koalicja państw zachodnioeuropejskich groziła sprzeciwem wobec zjednoczenia [Niemiec] oraz że niewiele brakowało do zerwania dobrych dotąd stosunków francusko-niemieckich. Mitterand ostro wówczas upomniał rząd niemiecki, że może on zostać izolowany w Europie, «tak jak w roku 1913»... Wynika z nich także, że historia mogła potoczyć się zupełnie innym torem, gdyby Bonn i Paryżowi nie udało się w owych dramatycznych dniach porozumieć zarówno co do [...] zjednoczenia Niemiec, jak i unii walutowej”. Zob. M. Sauga, S. Simons, K. Wiegrefe, *The price of unity: Was the Deutsche Mark sacrificed for reunification?*, *SpiegelOnline*, 09/30.09.2010, <http://www.spiegel.de/international/germany/the-price-of-unity-was-the-deutsche-mark-sacrificed-for-reunification-a-719940.html> (data dostępu: 22.05.2017).

¹⁰ E. Pond, op. cit., s. 165.

¹¹ Zob. np. J. Techau, *The Euro shows the way for the EU*, „Strategic Europe”, Carnegie Europe, 14.07.2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/60693> (data dostępu: 22.05.2017).

Tak się jednak nie stało. Od początku swojego istnienia euro nie spełniało ekonomicznych kryteriów funkcjonowania, które określa znana od 1961 r. teoria optymalnego obszaru walutowego Roberta Mundella¹². Nie było zbieżności cykli koniunkturalnych gospodarek państw uczestniczących. Nie było na obszarze wspólnej waluty wystarczającej elastyczności płac oraz mobilności siły roboczej. Nie było mechanizmu automatycznych transferów fiskalnych do objętych recesją części obszaru. Natomiast przystąpienie do strefy euro nie tylko pozbawiało państwa uczestniczące możliwości samodzielnego dostosowania kursu walutowego oraz stóp procentowych, lecz także stawiało je w sytuacji analogicznej do państw, które zaciągają długi w obcej walucie. Nie mogły one stymulować wzrostu obniżaniem stóp procentowych, nie mogły zwiększać konkurencyjności swoich gospodarek poprzez obniżenie wartości pieniądza krajowego, a przy okazji zagrożone zostały bankructwem w przypadku nadmiernej akumulacji długu publicznego, którego nie mogłyby spłacić drukiem pieniędzy. Unia Gospodarcza i Walutowa nie odpowiadała wprawdzie warunkom teorii Mundella, ale jej istnienie było w interesie Francji, konstrukcja zaś odpowiadała interesom gospodarczym oraz preferencjom politycznym Niemiec.

Kryteria z Maastricht, regulujące warunki przystąpienia oraz pozostawania w strefie, wymuszały na państwach członkowskich niską inflację, równoważenie budżetów oraz redukcję długu publicznego. Jeśli nie zdołały się w porę zreformować, odbierały im to, co nazwano później „przeustrzeżeniem fiskalną”, tj. możliwości finansowania rosnących (m.in. w wyniku demograficznego starzenia się ludności oraz spadku udziału osób w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności) potrzeb socjalnych i innych bez przekraczania dozwolonego lub bezpiecznego limitu długu publicznego. Tylko niektóre państwa (Niemcy, Holandia) strefy euro przeprowadziły reformy konieczne do wywiązania się ze swoich zobowiązań w ramach UGW. Francja i Włochy do dziś ociążają się z koniecznymi reformami, do przeprowadzenia których zobowiązały się formalnie, przystępując do Paktu Stabilności i Wzrostu. Hiszpania, Portugalia i Grecja dokonały ich, dopiero stając w obliczu bankructwa. W strefie euro narastał kryzys zaufania.

Przed Maastricht Niemcy stały na stanowisku, że integracja polityczna powinna poprzedzać walutową. Rząd niemiecki ustąpił, żeby zapewnić sobie francuską zgodę na zjednoczenie¹³. Dlatego już na etapie projektowania wspólnej waluty Niemcy dołożyły starań, by zminimalizować dla siebie koszty, jakie mogłyby wyniknąć z jej wprowadzenia. Zasadniczy problem ze wspólną walutą nie ma bowiem charakteru technicznego (wprowadzenie banknotów i monet euro), lecz polityczny – potrzeba harmonizacji polityki gospodarczej państw członkowskich. Żeby zapobiec pokusom nadużyć oraz nieodpowiedzialności ze strony tych państw przyszłej eurogrupy, szczególnie z Południa

¹² R.A. Mundell, *A theory of optimum currency areas*, „The American Economic Review” 1961, t. 51, nr 4, s. 657–665.

¹³ M. Sauga, S. Simons, K. Wiegrefe, op. cit.

Europy, które miały reputację niegospodarnych, Niemcy zadbały o wbudowanie w 1998 r. do Paktu Stabilności i Wzrostu odpowiednich bezpieczników zmuszających wszystkich do utrzymywania tzw. kryteriów z Maastricht, tj. niskiej inflacji, redukcji deficytów finansów publicznych oraz długu publicznego, nie tylko przy wejściu do strefy euro, ale i na przyszłość. Już na wstępie spełnienie tych warunków wymagało bolesnych wyrzeczeń; oczekiwano też reform trwale uzdrawiających finanse publiczne. Były one trudne dla wszystkich, lecz szczególnie dla tych państw strefy euro, które zawsze prowadziły liberalną politykę budżetową. Asymetrię bólu i krzywdy pogłębiać musiał fakt, że już w 2004 r., tj. dwa lata po wprowadzeniu wspólnej waluty, Niemcy nie tylko znalazły się (wraz z Francją) wśród państw, które złamały dyscyplinę finansową Paktu Stabilności i Wzrostu, który same narzuciły innym, lecz gdy tak się stało razem z Francją, wymusiły na Komisji Europejskiej rezygnację z nałożenia na nie przewidzianych w tym pakcie sankcji. Atmosferę wokół euro pogarszała świadomość wszystkich zainteresowanych, że Niemcy nalegały na tak ostre kryteria uczestnictwa w strefie, żeby nie musieć ponosić finansowej odpowiedzialności za sytuację innych. Od początku więc logika wspólnej waluty, która zakładała współzarządzanie polityką gospodarczą, wykluczała jednocześnie unię transferową¹⁴.

Jednak powstanie UGW oraz wprowadzenie od 2000 r. wspólnej waluty (do 2002 r. funkcjonującej jako jednostki rozliczeniowej) było początkowo dla wszystkich korzystne. Niemcy patrzyły przez palce na manipulowanie przez państwa europejskiego Południa statystykami wykazującymi, że spełniają kryteria z Maastricht, oraz na zaniżanie przez nie swoich kursów walutowych, kiedy zamrażano je w 1998 r. względem ecu, co dawało ich produktom przewagę konkurencyjną nad niemieckimi. Solidnej i bezlitośnie efektywnej gospodarce niemieckiej euro dawało pełen dostęp do wspólnego rynku bez ryzyka kursowego. W ciągu pierwszych lat funkcjonowania strefy euro Niemcy i Holandia skutecznie powstrzymywały wzrost płac, wydłużyły wiek emerytalny oraz przeprowadziły proefektywnościowe reformy systemu zasiłków socjalnych. W efekcie trwale umocniły swoją przewagę konkurencyjną nad gospodarkami Południa Europy. Konsekwentnie rósł zarówno wolumen, jak i udział produktów niemieckich w konsumpcji państw UE, oraz udział niemieckiego eksportu poza UE. Mniejsze oraz mniej konkurencyjne państwa grupy korzystały jednak wciąż z niskich stóp procentowych oraz wysokiego ratingu kredytowego, które były ustalane wedle stanu gospodarki niemieckiej. Tani kapitał i kredyt napływały, dopóki inwestorzy zakładali, że wypłacalność banków oraz państw grupy euro jest ostatecznie gwarantowana przez Niemcy, które nie mogą przecież pozwolić na upadek euro. Nie zwracano uwagi na to, że zarówno Traktat z Maastricht, jak i statut Europejskiego Banku Centralnego wyraźnie zabraniają bezpośredniego skupu państwowych papierów dłużnych. Recesja lat 2008–2009 zasadniczo zmieniła założenia inwestorów. Zaczął

¹⁴ T. Judt, *Postwar: A History of Europe Since 1945*, The Penguin Press, New York 2005, s. 725–727.

się odpływ kapitału do bezpiecznych przystani. Grecja, Irlandia i Hiszpania znalazły się na skraju bankructwa¹⁵.

Kryzys finansowy i gospodarczy lat 2007–2011 bezlitośnie obnażył strukturalne defekty Unii Gospodarczej i Walutowej, jak również rolę Niemiec jako „niechętnego hegemonu” Europy. Wewnętrzna logika UGW oraz polityczna determinacja Niemiec narzuciły strategię wychodzenia z kryzysu poprzez cięcia wydatków publicznych, w celu redukcji deficytów budżetowych oraz w konsekwencji długu publicznego. Nie tylko niepotrzebnie wydłużało to i pogłębiało kryzys w krajach europejskiego Południa, ale też prowadziło do pogłębienia gospodarczego podziału Europy oraz kryzysu zaufania między Północą a Południem. Niemcy, które wraz z Francją pierwsze naruszyły w 2003 r. Pakt stabilności i wzrostu, uznały, że kryzys spowodowała nieodpowiedzialność fiskalna innych krajów. Dlatego należy je za to ukarać. Było to bardzo kosztowne politycznie i społecznie. A ponieważ tę kurację ordynowano, posługując się fasadą instytucji Unii Europejskiej, wzbudziło to nastroje nie tylko antyniemieckie, ale też antyunijne. Produktem ubocznym był wzrost popularności ugrupowań lewackich i nacjonalistycznych¹⁶.

Niemcy działały więc wbrew kardynalnym zaleceniom Deutscha. Zamiast dbać o to, by UE była gospodarczym sukcesem, przyczyniły się do pogłębienia kryzysu gospodarczego państw europejskiego Południa oraz asymetrii gospodarczych w UE. Zignorowały konieczność łagodnego traktowania słabszych partnerów; przeciwnie, w dość bezwzględny sposób wykorzystywały swoją geoeconomiczną przewagę. W dodatku niemieccy politycy nie uniknęli agresywnej retoryki, skierowanej przeciwko państwom Południa, szczególnie Grecji. Wszystko to wykopało w UE rów braku zaufania między Północą a Południem. Integracja europejska znalazła się w kryzysie.

Nawroty protekcjonizmu w UE

Polityka *Deutschland gegen Deutsch* nie mogła pozostać bezkarna. Odradzać zaczęły się tendencje protekcjonistyczne. Naturalnie w europejskim stylu, są one pokrywane retoryką ochrony praw człowieka, walki z „dumpingiem socjalnym”, wyrównywania warunków konkurencji itd. Nie zmienia to jednak ich istoty: niezmiennie chodzi o protekcjonizm.

¹⁵ H. Kundnani, *The Paradox of German Power*, Oxford University Press, Oxford 2015, s. 71–87; T. Gallagher, *Europe's Path to Crisis: Disintegration Via Monetary Union*, Manchester University Press, Manchester 2014; M. Papic, P. Zeihan, *Germany's choice*, „Geopolitical Weekly”, Geopolitical Intelligence Report, Stratfor, 8.02.2010, <https://www.stratfor.com/weekly/germanys-choice> (data dostępu: 22.05.2017).

¹⁶ U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford 2013, s. 208–210; H. Kundnani, op. cit., s. 89–104.

Rozmontowanie wspólnego rynku usług, czyli walka z „dumpingiem socjalnym”

Rzeczywiste uwolnienie rynku usług dodałoby gospodarce UE dynamiki rozwojowej. Wiadomo o tym od początku istnienia EWG. Przy ostatniej próbie liberalizacji rynku usług, jaką w latach 2002–2004 podjął komisarz Frits Bolkestein, niezależne badania i symulacje wskazywały, że uwolnienie rynku usług istotnie przyspieszyłoby wzrost gospodarczy UE¹⁷. Jednak Bolkestein poniósł klęskę. Uchwalona w 2006 r. dyrektywa usługowa nie urzeczywistniła swobody przyrzeczonej 49 lat wcześniej w Traktacie Rzymskim. Co więcej, od 2014 r. jego własny kraj – Holandia – z wielką determinacją i rosnącą skutecznością działa na rzecz zwiększenia restrykcji w delegowaniu pracowników. Holandii udało się zdobyć poparcie Francji, a nawet Niemiec, oraz, co jest *novum*, Komisji Europejskiej, od czasu objęcia jej przewodnictwa przez Jeana-Claude’a Junckera. Wszystko to pod hasłem walki z „dumpingiem socjalnym”. Dlatego forsuje się wprowadzenie do odnośnych uregulowań unijnych zasady „równej płacy za tę samą pracę wykonywaną w tym samym miejscu”. W praktyce chodzi o uderzenie w sektory budowlany oraz transportowy państw członkowskich z Europy Środkowej, których przewaga komparatywna opiera się na niższych płacowych i poza-płacowych kosztach pracy. Nonsensowność zarzutów o „dumping socjalny” obnażył najpierw renomowany Instytut Bruegel, wykazując, że w istocie chodzi o nawrót protekcjonizmu. Ostatnio zaś, niejako przez nieuwagę, oceny te potwierdził nie kto inny, jak sam premier Holandii Mark Rutte.

Analitycy Bruegela zauważyli, że w gospodarce rynkowej przedsiębiorstwa z państw o wysokich płacach konkurują z przedsiębiorstwami z państw o niskich płacach na trzy sposoby: (a) importując towary z państw o niskich płacach, (b) importując usługi (związane z delegowaniem pracowników) z państw o niskich płacach oraz (c) przenosząc produkcję do państw o niskich płacach.

Delegowanie pracowników jest tylko jednym ze sposobów wykorzystywania różnic płacowych między państwami i nie ma żadnych dowodów na to, iż delegowanie pracowników jest sposobem bardziej skutecznym niż dwa pozostałe. Jednak obywatele UE sprzeciwiają się bardziej delegowaniu pracowników niż importowaniu towarów lub wyprowadzaniu produkcji, gdyż pracownicy delegowani poprzez swoją obecność w państwach o wysokich płacach są lepiej widoczni¹⁸.

¹⁷ Ekspertyzy te szczegółowo omawiam w J. Ciechański, *Wpływ Unii Europejskiej na reformowanie europejskiego modelu socjalnego: nieudana próba uwolnienia rynku usług*, w: E. Haliżak i in. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku: Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 72–82.

¹⁸ E. Vaccarino, Z. Darvas, *'Social dumping' and posted workers: a new clash within the EU*, Bruegel, Blog Post, 7.03.2016, <http://bruegel.org/2016/03/social-dumping-and-posted-workers-a-new-clash-within-the-eu/> (data dostępu: 22.05.2017). Zob. też A. Sapir, *Single Market and Social Protection: Friends or Foes?*, Presentation prepared for an Informal Meeting of Labor Ministers (revised) Hosted by Sweden's Minister for

Dalej wykazuje się przekonująco, że za kruczatą przeciwko „dumpingowi socjalnemu”, który rzekomo narusza prawa pracownicze zarówno pracowników w krajach, które importują usługi, jak i samych pracowników delegowanych, kryje się nawrót zwykłego protekcjonizmu. Przy tym jest to protekcjonizm lepiej rozwiniętych i bogatszych państw członkowskich zwrócony przeciw interesom państw ekonomicznie mniej zaawansowanych¹⁹. Jest to sprzeczne nie tylko z podstawowymi zasadami wspólnego rynku, lecz także z zaleceniem Deutscha, by bilans transakcji w integrującej się wspólnocie wypadał korzystnie dla jej słabszych podmiotów.

Podczas Forum Ekonomicznego w Davos w 2017 r. premier Holandii Mark Rutte uczestniczył w panelu rozważającym przyszłość Unii Europejskiej. Zapytany, co trzeba zrobić, by przewyciężyć kryzys integracji, Rutte przypomniał, że przede wszystkim potrzebujemy Unii, by zapewnić pracę i dobrobyt oraz pokój. Żeby nie było wątpliwości, jakie zagrożenia dla pokoju UE ma eliminować i jak ma to robić, hasło „Nie wieder Krieg!” Rutte wypowiedział po niemiecku oraz dodał, że unia „wtapia nas w swoją strukturę” (co krępuje ruchy wszystkich państw członkowskich, w tym najsilniejszych). Żeby przełamać obecny kryzys tej potrzebnej wszystkim organizacji, należy przede wszystkim naprawić euro oraz uwolnić rynek usług. Euro nie spełnia swej funkcji integrującej UE, ponieważ zbyt wiele krajów strefy, szczególnie z Południa Europy, nie realizuje reform, do których się zobowiązało. Powoduje to głęboką nieufność pomiędzy Północą a Południem. Z kolei wspólny rynek istnieje tylko w sferze wymiany dóbr, lecz nie usług. Nie ma też wspólnego rynku cyfrowego. Unia traci przez to „dwukrotnie więcej niż PKB Holandii”. Dopytywany przez prowadzącego, jakiej zmiany w UE by sobie życzył, gdyby mógł wybierać, bez namysłu odpowiedział: „Żeby Francja i Włochy zreformowały się”. Chodziło mu o reformy konieczne do realizacji ich zobowiązań wynikających z Paktu Stabilności i Wzrostu²⁰.

Wśród wielu niezwykle trafnych diagnoz, jakie znalazły się w jego wypowiedzi, premier Holandii pośrednio przyznał, że jest za swobodą przepływu usług wówczas, gdy służy ona przewagom komparatywnym przedsiębiorstw holenderskich, natomiast zwalcza ją wówczas, gdy służy przewagom przedsiębiorstw np. polskich. Nawet on jest więc dziś Europejczykiem selektywnym.

Employment, Stockholm, 11.09.2015, <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/Sapir-2015-Stockholm.pdf> (data dostępu: 22.05.2017).

¹⁹ Logicznym następstwem wprowadzenia zasady „takiej samej płacy za pracę w tym samym miejscu” powinno być wprowadzenie cel ochronnych na towary importowane z krajów o niższych płacach oraz restrykcje na inwestycje w krajach o niskich płacach. Poza tym, zgodnie z tą zasadą, pracownicy z państw o wysokich zarobkach delegowani w ramach świadczenia usług do państw o niskich zarobkach powinni mieć zarobki obniżane do poziomu pracowników miejscowych. Kolejnym absurdem jest to, że wprowadzenie tej zasady obniży konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich na rynku globalnym. Od czasów Strategii Lizbońskiej z 2000 r. deklarowanym celem UE jest natomiast podniesienie konkurencyjności jej gospodarki. E. Vaccarino, Z. Darvas, *‘Social dumping’...*, op. cit.

²⁰ *Which Europe Now?*, World Economic Forum Annual Meeting, 19.01.2017, <https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2017/sessions/which-europe-now> (data dostępu: 22.05.2017).

Europejski filar praw społecznych, czyli administracyjne podnoszenie standardów socjalnych

Kolejnym przykładem działań, których skutkiem może być zmiana bilansu transakcji na niekorzyść słabiej rozwiniętych państw członkowskich, jest forsowany przez Komisję Europejską od września 2015 r. projekt Europejskiego filara praw społecznych²¹. Filar nie ma zmieniać lub zastępować istniejącego prawa wspólnotowego. Służyć ma przeglądowi istniejącej legislacji oraz refleksji nad potrzebą jej zmiany w dwudziestu obszarach tematycznych, podzielonych na trzy grupy: równe prawa i dostęp do rynku pracy, sprawiedliwe warunki pracy oraz odpowiednie i trwałe zabezpieczenie socjalne²². Zapowiada się w tym kontekście m.in. rewizję dyrektywy o delegowaniu pracowników wprowadzającą zasadę „równej płacy za równą pracę w tym samym miejscu”, tj. sprzeczne z duchem wspólnego rynku ograniczenie swobody przepływu usług, które uderzy głównie w państwa członkowskie o niższych kosztach pracy, jak np. Polska.

Wątpliwość co do rzeczywistych celów filara praw społecznych wzbudzają dwie konstatacje. Pierwsza, że państwa członkowskie UE z pewnością nie cierpią na brak praw społecznych. Obowiązujący w nich katalog praw społecznych gwarantują ich własne konstytucje oraz rozliczne instrumenty międzynarodowe, którymi wszystkie one są związane²³. Mimo że UE zamieszkuje 7% ludności świata i tworzy ona 25% światowego PKB, jej wydatki na ochronę socjalną wynoszą do 50% wydatków światowych. Druga, że z inicjatywą wprowadzenia filara praw społecznych wystąpił przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker. Ten dzisiejszy przodownik walki o prawa społeczne obywateli UE, a zarazem moralny oraz polityczny przeciwnik „dumpingu socjalnego”, jeszcze do niedawna, jako długoletni premier i minister finansów Luksemburga, sam praktykował dumping podatkowy. Uczynił bowiem z tego kraju raj podatkowy, przez co systematycznie uszczuplał dochody podatkowe państw członkowskich. Zwalczał też inicjatywy Komisji Europejskiej, która próbowała te praktyki ukrócić²⁴.

²¹ J.-C. Juncker, *State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity*, Strasbourg, 9.09.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm (data dostępu: 22.05.2017).

²² *Establishing a European Pillar of Social Rights*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 26.4.2017 [COM(2017) 250 final].

²³ Są to: Europejska Karta Społeczna, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz fundamentalne konwencje MOP. Prawa społeczne zawarte w tych dokumentach oraz w tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich są również odzwierciedlone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Państwa członkowskie wiąże wreszcie politycznie Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników, o której mowa w art. 151 TFUE. Zarówno Europejska Karta Społeczna, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, jak i konwencje MOP zawierają mechanizmy weryfikacji.

²⁴ Zob. np.: N. Cohen, *Jean-Claude Juncker's real scandal is his tax-haven homeland of Luxembourg*, „The Guardian”, 12.07.2014, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jul/12/why-good-europeans-despair-jean-claude-juncker-commission> (data dostępu: 22.05.2017); S. Bowers, *Jean-Claude Juncker blocked EU curbs on tax avoidance, cables show*, „The Guardian”, 1.01.2017, <https://www.theguardian.com/>

Deklarowanym celem filara praw społecznych jest pokazanie Europejczykom, że Unia o nich dba w praktyce. Ma to służyć odbudowie poparcia dla integracji europejskiej wśród zwykłych obywateli. Filar ma przeciwdziałać „ściganiu się w dół” (*race to the bottom*) przez państwa członkowskie w obszarze standardów socjalnych, czyli „dumpingowi socjalnemu”. Jego celem maksymalnym ma być „pozytywna konwergencja socjalna” (*upward social convergence*)²⁵. Założenia te są tak bardzo oderwane od rzeczywistości, że nie sposób przypuścić, że ich autorzy sami w nie wierzą. Zwykli obywatele nie porzucą eurosceptycyzmu, nawet gdyby dzięki filarowi dostali pracę oraz lepsze zarobki i wyższe świadczenia, ponieważ politycy krajowi z pewnością przedstawią to jako sukces swój, a nie Unii. „Ściganie się w dół” w sferze świadczeń socjalnych przez państwa członkowskie w ogóle nie występuje. Rządy państw członkowskich obniżają świadczenia niezwykle niechętnie, jak Niemcy i Holandia, gdyż wiedzą, że wyborcy im tego łatwo nie wybaczą. To, że Angela Merkel ma szansę na czwartą kadencję jako kanclerz Niemiec, wynika m.in. z tego, iż SPD nadal płaci polityczną cenę za wprowadzenie przez kanclerza Gerharda Schrödera w 2004 r. reform Hartz IV obcinających zasiłki. Rządy Francji i Włoch nie przeprowadzają skądinąd koniecznych reform strukturalnych dlatego, że obawiają się reakcji własnych społeczeństw. Od początku ostatniego kryzysu (2007/2008) wydatki socjalne w krajach OECD wręcz wzrosły, by od 2009 r. utrzymywać się na stałym poziomie²⁶. Grecja, Hiszpania i Irlandia obcięły wydatki socjalne dopiero wobec groźby bankructwa oraz pod naciskiem Europejskiego Banku Centralnego i państw członkowskich eurogrupy uzależniających od tego pomoc finansową. Dodajmy, że w trakcie tych unijnych dyskusji o „dumpingu socjalnym”, o który oskarżano głównie Polskę, rząd polski wprowadził w 2016 r. największy od lat program transferów socjalnych 500+, którego roczny koszt wynosi ok. 1% polskiego PKB (2016).

Czemu więc ów Filar Praw Społecznych ma rzeczywiście służyć? Zapewne w części wpisuje się on w *Zeitgeist* pokryzysowego odrzucenia neoliberalizmu. Z kryzysem finansowym Unia poradziła sobie dość szybko. Ale recesja gospodarcza oraz zaordynowana przez Niemcy krajom Południa Europy terapia cięć wydatków boleśnie, a przede wszystkim długotrwale ugodziła w europejską młodzież oraz klasę średnią, w tym wyższą klasę średnią, wzbudzając eurosceptycyzm oraz napędzając wyborców antyeuropejskim radykałom. To do tych grup społecznych skierowana jest Junckerowska retoryka o konieczności „społecznego potrójnego A” oraz rozbudowy „społecznego wymiaru” UGW.

business/2017/jan/01/jean-claude-juncker-blocked-eu-curbs-on-tax-avoidance-cables-show (data dostępu: 22.05.2017).

²⁵ J.-C. Juncker, *State of the Union 2015...*, op. cit.; *Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 8.3.2016 [COM(2016) 127 final] oraz *First preliminary outline of a European Pillar of Social Rights*, Annex do [COM(2016) 127 final].

²⁶ Por. np. *Social Spending during the Crisis*, OECD 2012.

Filar służyć ma „pozytywnej konwergencji społecznej”. Konwergencji społecznej, tj. stopniowemu wyrównywaniu warunków życia oraz standardów socjalnych w całej Unii, służy funkcjonowanie wspólnego rynku oraz pomoc strukturalna. Tymczasem w ramach filara zamierza się utrudniać przepływ usług. Nie ma natomiast mowy o zwiększeniu pomocy strukturalnej. W tej sytuacji promowanie „pozytywnej konwergencji społecznej” może oznaczać tylko nacisk na administracyjne wymuszanie podnoszenia standardów socjalnych i płac państw członkowskich o niższych płacach. Wprawdzie ostateczna wersja filara została nieco złagodzona, ale w niej też mowa jest o przyjmowaniu wzorców (benchmarków) dotyczących zasiłków dla bezrobotnych, płacy minimalnej oraz dochodu minimalnego. Modyfikować to będzie bilans transakcji wewnątrzunijnych na ich niekorzyść. Państwom o wysokich płacach łatwiej będzie konkurować na wspólnym rynku²⁷.

Sama konstrukcja filara, który skierowany jest przede wszystkim do państw strefy euro (choć pozostałe też mogą w nim uczestniczyć), sprzyja podziałowi na Europę dwóch prędkości, tj. marginalizację części państw członkowskich. Ostateczny kształt filara zostanie dopiero ustalony. Propozycja Komisji daje możliwość wykorzystania go do nasilenia praktyk protekcyjnych na niekorzyść słabszych podmiotów procesu integracji.

Unia „dwóch prędkości”, czyli odtworzenie podziału Europy na centrum i peryferia

Materializuje się groźba formalnego powrotu do podziału Europy na centrum i peryferia, którą przełamało rozszerzenie UE na Wschód w latach 2004 i 2007. Chodzi o sformalizowanie, a przez to spetryfikowanie UE „dwóch prędkości”. Polityczne cele tej idei najpełniej przedstawił w 2012 r. Jean-Claude Piris, wcześniej długoletni (1988–2010) główny doradca prawny Rady Unii Europejskiej oraz dyrektor generalny jej służb prawnych²⁸. Nie należy dać się zwieść temu, że Piris posługuje się językiem prawniczym i koncentruje na procedurach. Istotne jest to, że idee te inspirują oficjalne dokumenty Komisji Europejskiej o przyszłości UE²⁹. Dokumenty te przedstawiają scenariusze wieloprędkościowej integracji europejskiej. Piris pokazuje, jak to przeprowadzić w praktyce, tak żeby ominąć blokady, które mogłyby wystąpić, gdyby zastosowano zwykle procedury podejmowania decyzji przewidziane w Traktatach.

Zasadnicza teza Pirisa jest taka, że Unia znalazła się w głębokim kryzysie, który zagraża jej istnieniu. Europejczycy tracą do niej zaufanie. Unia musi wykazać swoją

²⁷ *Establishing a European Pillar of Social Rights*, op. cit., s. 9.

²⁸ J.-C. Piris, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.

²⁹ *White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025*, European Commission, 1 March 2017 [COM(2017) 2025]; *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*, European Commission, 26 April 2017 [COM(2017) 206].

wartość dodaną, pomagając państwom członkowskim zmierzyć się z globalizacją, zapewnić Europie pokój i bezpieczeństwo, odwrócić katastrofę demograficzną oraz rozwiązać ich problemy finansowe i gospodarcze. Warunkiem skuteczności Unii jest naprawa wspólnej waluty. Żeby to zrobić, trzeba zbudować Europę dwóch prędkości, integrując głębiej państwa strefy euro na podstawie osobnego traktatu. Traktat taki obejmowałby tylko państwa eurogrupy i byłby równoległy do obejmujących wszystkie państwa członkowskie traktatów o UE i o jej funkcjonowaniu. Integracja 19 państw strefy jest potrzebna, ponieważ w XXI w. UE rozszerzyła się gwałtownie do 28 zróżnicowanych państw członkowskich o rozbieżnych często interesach. Głębsza integracja eurogrupy zwiększyłaby jej sprawność decyzyjną. Inne państwa członkowskie mogłyby być zainteresowane dołączeniem do tak usprawnionego centrum.

Polityczne sedno tych propozycji kryje się w opisie, czym mianowicie ta ściślejsza integracja miałyby się zajmować. I tak, wskazany w traktacie eurogrupy organ zatwierdzałby budżety krajowe, dbając, by deficyt nie przekraczał dopuszczalnego poziomu. Organ ten kontrolowałby także poziom długu publicznego. Byłaby możliwość stosowania sankcji za niedotrzymanie zobowiązań. Traktatowo zobowiązałoby się do harmonizacji prawa, np. podatkowego (ustalenie jednolitej podstawy opodatkowania przedsiębiorstw), pracy i zabezpieczenia społecznego (np. poprzez uelastycznienie zatrudnienia, powiązanie wieku emerytalnego i wysokości świadczeń z sytuacją demograficzną), przyjęcia obligatoryjnego poziomu inwestycji w badania i rozwój. Tu Piris przedstawia możliwość następującą: „państwa uczestniczące mogłyby ustanowić europejską agencję długu albo jakiś inny mechanizm który pozwoliłby pogłębić solidarność między tymiż państwami uczestniczącymi”, oraz ponownie wspomina o możliwości stosowania sankcji w razie niedotrzymania przez któreś z państw przyjętych traktatowo zobowiązań. Dodaje jeszcze, że wszystkie podjęte decyzje podlegałyby demokratycznej kontroli organu parlamentarnego złożonego z delegatur parlamentów dziewiętnastki³⁰.

Jeśli tę „euromowę” Pirisa przyłożyć do rzeczywistości, nie sposób nie zauważyć, że wszystkie lub niemal wszystkie z wymienionych przez niego obszarów traktatu dziewiętnastki państw strefy euro dotyczą reform, które państwa eurogrupy powinny przeprowadzić już na podstawie obowiązujących je od dawna kryteriów z Maastricht, Paktu Stabilności i Wzrostu oraz Strategii Europa 2020: zmniejszyć deficyt finansów publicznych, uelastyczyć prawo pracy, powiązać wiek emerytalny z oczekiwaną długością życia oraz zwiększyć poziom inwestycji w badania i rozwój. Tyle że Francja tego dotąd nie zrobiła, zasłaniając się polityczną niemożliwością. Włochy także. Natomiast tzw. europeizacja długu publicznego, tj. w praktyce umożliwienie skupowania instrumentów dłużnych państw członkowskich przez Europejski Bank Centralny, oraz emisja długu europejskiego, to postulaty, którym dotąd sprzeciwiały się Niemcy oraz Holandia, realizujące swoje zobowiązania traktatowe i przeprowadzające konieczne

³⁰ J.-C. Piris, op. cit., s. 123–124.

reformy. Niemcy byłyby więc nareszcie „płatnikiem ostatniej instancji”. Naturalnie można by tę funkcję Niemiec zakamuflować jakimiś europejskimi instytucjami, ale nie zmieniałoby to istoty rzeczy. Gwarancją dla Niemiec byłyby zaś to, że możliwe byłyby nakładanie sankcji na Francję i Włochy oraz inne państwa eurogrupy, które nie stosowałyby się do przyjętych wspólnie limitów deficytu, długu publicznego, stóp procentowych, oraz wytycznych polityki gospodarczej i społecznej. Propozycja Pirisa sprowadza się w istocie do politycznego targu: Francja i Włochy przeprowadzą konieczne reformy, pod warunkiem że Niemcy podżyrują ich dług, co stworzy tym krajom tzw. przestrzeń fiskalną, tj. możliwość dalszego pożyczania pieniędzy na niski procent, ale na ryzyko Niemiec. Po to naprawdę potrzebna jest Europa dwóch prędkości.

Idee Pirisa nie służą europejskiej integracji w jej dotychczasowym kształcie, tj. zgodnej z teorią Deutscha budowie Europy spójności społeczno-gospodarczej. Służą one natomiast partykularnym interesom Francji oraz Południa Europy w ich rozgrywce z Niemcami. Jego koncepcja równoległego traktatu umożliwia załatwienie sprawy w mniejszym gronie, zwiększając przez to polityczny nacisk na Niemcy oraz eliminując z negocjacji przeciwne Europie dwóch prędkości kraje spoza strefy euro, a jednocześnie nie jest sprzeczna z zasadniczym stanowiskiem Niemiec, które, by nie osłabiać jedności unii, przeciwne są renegocjacji traktatów. Dlaczego jednak zgodzić by się miały na to Niemcy?

Brexit: kamyk, który wywoła lawinę?

Mimo usilnych starań Deutsch nie był w stanie przekonująco wykazać, że odpowiednie zaawansowanie integracji międzynarodowej prowadzi do jej nieodwracalności. Rozpad Jugosławii, Czechosłowacji, Związku Radzieckiego, żywotność separatyzmów baskijskiego, katalońskiego, lombardzkiego czy szkockiego przekonują, że w samej Europie nie brak przykładów kruchości, trwale – jak mogłoby się wydawać – zintegrowanych „wspólnot bezpieczeństwa”. Tym bardziej kruche są podstawy wyrażonej w 1957 r. preambule Traktatu Rzymskiego nadziei na „budowę coraz ściślejszej unii narodów Europy”. Z pewnością nie można oczekiwać, że integracja europejska w ramach UE osiągnęła stan nieodwracalności. Brexit nie tylko zaprzecza przekonaniu o jednokierunkowości procesu europejskiej integracji, ale też każe się zastanawiać, czy nie stanowi on początku dezintegracji.

Brexit zadziwia i zastanawia. Zadziwia, gdyż nie miało do niego dojść. Premier David Cameron, pomysłodawca referendum, które o Brexicie zdecydowało, chciał przecież, żeby utwierdziło ono pozostanie Wielkiej Brytanii w zreformowanej pod brytyjskim naciskiem Unii, a Nigel Farage, główny retor Brexitu, sam nie wierzył w skuteczność swojej demagogii, gdyż w noc referendum, 23 czerwca 2016 r., zanim jeszcze dobrze policzono głosy, gotów był przyznać się do porażki. Zastanawia zaś, dlaczego Brytyjczycy ulegli antyunijnej demagogii oraz czy wyjście Wielkiej Brytanii nie uruchomi procesu dezintegracji UE.

Na oba te pytania chyba najprzenikliwiej odpowiada Roger Scruton³¹. Przypomina on, że Wielka Brytania zawsze była niejako zdystansowanym członkiem UE i to ze specyficznych dla tego kraju powodów. Po pierwsze, Brytyjczyków wyróżnia w Europie to, że II wojna światowa nie była dla nich doświadczeniem klęski i okupacji oraz totalitaryzmu czy autorytaryzmu, lecz doświadczeniem skutecznej bohaterskiej obrony swojej wolności, suwerenności i demokracji przed agresją, a przez to obrony najważniejszych europejskich wartości. Nie przekonuje ich więc skądinąd fundamentalny dla istnienia Unii Europejskiej argument, że w Europie koniecznym warunkiem utrzymania własnej suwerenności jest podzielenie się nią z innymi (*pooling of sovereignty*). Nie odczuwają też potrzeby pojednania, które Unia Europejska w sobie niejako instytucjonalizuje. Po drugie, Brytyjczyków od reszty Europy odróżnia stosunek do prawa. W tradycji *common law* prawo tworzy się oddolnie, gdy strony w sporze zwracają się do bezstronnego sędziego, by je w swym wyroku „odkrył”. Tylko część prawa tworzy parlament. W tradycji kontynentalnej prawo tworzy odgórnie ustawodawca. Dlatego prawo stanowione przez Brukselę (mimo że Wielka Brytania je współtworzyła), jako „odgórnie narzucone”, zawsze dolegało Brytyjczykom bardziej niż innym Europejczykom i czyniło ich podatnymi na polityczną demagogię przeciwko „brukselskim uzurpacjom”. Po trzecie wreszcie, Wielka Brytania jest krajem terytorialnie niewielkim, którego unikalne piękno, daleko bardziej niż gdzie indziej w Europie, wytworzone zostało rękami samych Brytyjczyków. Pieczołowity stosunek do kraju i krajobrazu jest zębem ich tożsamości³². Jednocześnie Brytyjczycy posługują się międzynarodowym językiem, co czyni z ich kraju szczególnie atrakcyjny cel imigracji. Stąd bardziej niż innych irytować ich musiały skutki unijnej zasady swobody przepływu osób.

Wyjaśnienia Scrutona mogą przekonywać o głębszych przyczynach Brexitu związanych z wyjątkowością brytyjskiego członkostwa, dając jednocześnie nadzieję, że nie będzie on miał naśladowców. Wniosek taki wydaje się potwierdzać zachowanie Grecji oraz innych krajów południa UE dotkniętych kryzysem finansów publicznych, wywołanym przez recesję lat 2007–2011. Nie zdecydowały się one na opuszczenie nie

³¹ R. Scruton, *Brexit: yes or no?*, Nexus Masterclass, Nexus Instituut, Tilburg University, 10.11.2015, <https://www.youtube.com/watch?v=Bvlg8YK3iSU> (data dostępu: 8.09.2017). Tezy Scrutona wpisują się w standardowe analizy geopolitycznej pozycji Wielkiej Brytanii w Europie. Zob. np. G. Friedman, *Flashpoints: The Emerging Crisis in Europe*, Doubleday, New York 2015, s. 100–101, 106, 108–109; D. Baker, P. Schnapper, *Britain and the Crisis of the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2015, s. 61–90.

³² Znaczenie piękna krajobrazu dla tożsamości Brytyjczyków utrwalił w zbiorowej pamięci sławny przewodnik kartografa i wydawcy George’a Bradshawa z 1863 r. *Bradshaw’s Descriptive Railway Hand-Book of Great Britain and Ireland*. W latach 2010–2017 BBC wyemitowało 170 odcinków opartej na przewodniku Bradshawa serii pt. *Great British Railway Journeys*. Z kolei o wzbudzającej eurosceptycyzm brytyjskiej nostalgii za epoką edwardiańską z jej triumwiratem twórców Edwardem Elgarem (muzyka), Edwinem Lutyensem (architektura) oraz Rudyardem Kiplingiem (piewca imperium) pisze B. Grob-Fitzgibbon, *Continental Drift: Britain and Europe from the End of Empire to the Rise of Euroscepticism*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, s. 468–470. Zob. też M. Hesselmann, *Brexit-Referendum: Eine Liebeserklärung an Großbritannien, trotz allem*, „Der Tagesspiegel”, 21.06.2016.

tylko UE, ale nawet strefy euro, mimo że pod egidą Unii zostały wręcz upokorzone. Zmuszono je do przyjęcia polityki oszczędności, która była niesłychanie społecznie niepopularna oraz niepotrzebnie pogłębiała jeszcze kryzys oraz wydłużała wycho-
dzenie z niego.

W każdym razie, skoro – wedle Deutscha – projekty integracyjne nie są nieod-
wracalne, Brexit nie jest niczym niezwykłym i wcale nie musi być początkiem końca
europejskiej integracji. Może wręcz dać impuls do jej odrodzenia.

Unia Europejska: sposób bycia Niemiec w Europie³³

Stworzona w 1992 r. Traktatem z Maastricht Unia Gospodarcza i Walutowa przyczyniła się do rozchwiania dotychczasowego modelu przywództwa integracji europejskiej. Po II wojnie światowej problem bezpieczeństwa Niemiec został rozwią-
zany przez integrację euroatlantycką w dziedzinie bezpieczeństwa oraz europejską
w dziedzinie gospodarczej. Sądzono, że jeśli Niemcy oraz ich sąsiedzi znajdą w jed-
nym klubie, Niemcy nie będą odczuwać potrzeby odbudowy swojej potęgi militarnej.
Dodatkowymi zabezpieczeniami sąsiadów przed nawrotem niemieckiego militarysty
był podział Niemiec na RFN i NRD oraz ich poczucie winy za zbrodnie popełnione
podczas II wojny światowej. Sentyment ten oddawało znane powiedzenie François
Mauriac: „Tak kocham Niemcy, że cieszę się, że istnieją aż dwa razy”. Integracja
europejska stała się więc bezpiecznym dla wszystkich zainteresowanych stron spo-
sobem bycia Niemiec w Europie.

Sytuację tę świetnie wyzyskał dla Francji generał Charles de Gaulle. Żeby nadal
grać w pierwszej lidze mocarstw, Francja, która dwukrotnie upokarzająco przegrała
z Niemcami zbrojnie, a po II wojnie światowej nie dysponowała ani potencjałem
gospodarczym, ani ludnościowym, ani takim położeniem geograficznym, by się z nią
liczono w Waszyngtonie i w Moskwie, potrzebowała dopalacza niemieckiej potęgi
gospodarczej. Niemcy potrzebowały zaś odkupienia. Przy okazji francusko-zachod-
noniemiecki związek stał się geopolitycznym centrum grawitacji, wokół którego, nie
mając – z wyjątkiem Wielkiej Brytanii – innej opcji, integrowały się pozostałe państwa
Zachodniej Europy³⁴. Na tym zasadał się francusko-niemiecki tandem kierujący eu-
ropejską integracją, w którym Francja miała większą moc decyzyjną niż wynikało to
z jej potencjału gospodarczego, Niemcy zaś płaciły za integrację europejską więcej niż
się należało. Od 1957 r. Niemcy były zawsze płatnikiem netto do wspólnego budżetu.
Zawsze też miały w tych wpłatach największy udział. Porzucając militarystę, Niemcy
skierowały całą swoją olbrzymią energię na budowę potęgi gospodarczej oraz silnej
waluty. Wokół tych sukcesów odbudowywały narodową dumę³⁵.

³³ Autorem tego określenia jest dr Bolesław Banaszkiwicz.

³⁴ Por. np. G. Friedman, op. cit., s. 100–106; L. Moczulski, *Geopolityka: Potęga w czasie i przestrzeni*, Bellona, Warszawa 1999, s. 472.

³⁵ U. Krotz, J. Schild, op. cit., s. 234–243; M. Papic, P. Zeihan, op. cit.

Jednak już w latach 80. XX w. było ewidentne, że gospodarczo Francja za Niemcami nie nadążyła. Konstatacja, że „my sobie możemy mieć bombę atomową, ale Niemcy mają Deutsche Mark”, zaowocowała francuskim parciem do unii walutowej³⁶. Kiedy jednak Niemcy same sfinansowały olbrzymie koszty Anschlusu NRD, nie zmniejszając jednocześnie swych wpłat do unijnego budżetu, a do tego jeszcze doprowadziły do rozszerzenia unii na Wschód, przestały potrzebować odkupienia przez Francję. Geopolityczne centrum Europy przesunęło się z osi Paryż–Berlin w kierunku Berlina³⁷. Francusko-niemiecki tandem przywództwa w UE coraz bardziej zaczynał przypominać niemiecki rower, na którym Francja jedzie, siedząc na ramie. Wprawdzie ręce wciąż jeszcze ma na kierownicy, ale o tym, jak daleko się zajedzie i jak szybko, ostatecznie decyduje ten, kto pedałuje. Funkcjonowanie UGW w trakcie kryzysu finansowego i gospodarczego lat 2007–2011 przyspieszyło przesadzenie Francji z siodełka na ramę³⁸. Brexit zaś jeszcze problem przywództwa w UE wyostrzył.

Henry Kissinger, który był młodszym kolegą Deutscha z Harvardu (w latach 1967–1971 obaj byli profesorami w Department of Government), z pewnością inspirował się jego teorią integracji, tymi słowami przedstawiając obecne dylematy UE:

Dotychczas proces integracji prowadzono zasadniczo metodami biurokratycznymi, zwiększając kompetencje rozmaitych organów unijnej administracji, tj. robiono wciąż to samo. Skąd jednak brać ma się impet budowania wewnętrznego poparcia integracji? Historia Europy dowodzi, że samymi procedurami administracyjnymi nie da się osiągnąć jedności. Zawsze potrzebny był jednoczyciel, czy były nim Prusy w Niemczech, czy Piemont we Włoszech, bez którego przywództwa (w tym również tworzenia faktów dokonanych) integracja zakończyłaby się fiaskiem. Jaki kraj lub jaka instytucja podejmie się tej roli?³⁹

Zewnętrznym „jednoczycielem” Europy od czasu powstania Planu Marshalla i NATO są Stany Zjednoczone. W pytaniu Kissingera chodzi jednak o „jednoczyciela” wewnętrznego. Jest ono oczywiście retoryczne. Już wcześniej odpowiedział na nie polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w pamiętnym berlińskim wystąpieniu z 2011 r. przed Niemieckim Stowarzyszeniem Spraw Zagranicznych, kiedy ujawnił się kryzys wspólnej waluty oraz kryzys zaufania do Unii. Sikorski wypowiedział pamiętne słowa: „Mniej obawiam się niemieckiej potęgi, niż zaczynam się obawiać niemieckiej beczynności”⁴⁰.

³⁶ M. Sauga, S. Simons, K. Wiegrefe, op. cit.

³⁷ M. Papic, P. Zeihan, op. cit.

³⁸ Przyszczą to nawet twórcy pojęcia „zakorzonego bilateralizmu” (*embedded bilateralism*) Ulrich Krotz i Joachim Schild, op. cit., s. 244–245.

³⁹ H. Kissinger, *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*, Allen Lane, London 2014, s. 94.

⁴⁰ R. Sikorski, *Poland and the Future of the European Union*, przemówienie na German Council of Foreign Relations, Berlin, 28.11.2011, <http://www.mfa.gov.pl/resource/33ce6061-ec12-4da1-a145-01e2995c6302:JCR> (data dostępu: 22.05.2017).

Sikorski uznał (całkowicie zgodnie z analizą Deutscha⁴¹), że uratowanie euro jest politycznym imperatywem Niemiec i Unii. Jeśli upadnie euro, upadnie i Unia, tj. bezpieczny dla kontynentu sposób bycia Niemiec w Europie. Nie wolno do tego dopuścić. Niemcy powinny przyznać, że są największym beneficjentem wspólnej waluty, że nie są wcale niewinną ofiarą rozrzutności innych, dlatego nie mogą dopuścić do załamania się gospodarek ich unijnych sąsiadów. I w końcu, przy całej swej historycznie zrozumiałej alergii na inflację, Niemcy powinny pojąć, że upadek wspólnej waluty byłby katastrofą o wiele większą. Niemcy stały się dziś „niezbędnym krajem Europy”, „ich rozmiary oraz historia nakładają na nie szczególną odpowiedzialność za pokój i demokrację na kontynencie”⁴².

W Berlinie słowa Sikorskiego przyjęto z niejaką konsternacją. W Warszawie delikatnie dystansował się od nich ówczesny premier Donald Tusk; mniej delikatnie – prezydent Bronisław Komorowski⁴³. Jednak wszyscy dobrze wiedzieli, że Sikorski tylko wypowiedział głośno to, co stawało się coraz bardziej oczywiste. Niemcy stawały się hegemonem europejskiej integracji i należało się zastanowić, jak ów sposób bycia Niemiec w Europie ułożyć, żeby Niemcy właściwie wypełniły rolę „jednoczyciela” Europy.

Hans Kundnani wskazuje na paradoks niemieckiej potęgi: od zjednoczenia kraju w XIX w. potencjał Niemiec jest zbyt duży, żeby sąsiedzi mogli spać spokojnie, a jednocześnie zbyt mały, żeby Niemcy mogły spełniać warunki teorii hegemonicznej stabilności, tj. być państwem, które „ustanawia wprawdzie reguły gry, ale jednocześnie stwarza system zachęt dla innych, na niższych szczeblach hierarchii, żeby odnosząc korzyści, na te reguły się godzili”⁴⁴. Dlatego od 1871 do 1945 r. Niemcy destabilizowały Europę. Militarne pokonanie Niemiec w II wojnie światowej oraz ich podział skanalizowały energię Niemiec Zachodnich w ramach Europy karolińskiej. Po Anschlussie NRD oraz rozszerzeniu UE na Wschód Niemcy odzyskały swą tradycyjną *Mittellage*, lecz, zakorzenione we wspólnocie euroatlantyckiej oraz europejskiej, zostały „strategicznie nasycone”. Nie musiały obawiać się okrążenia przez sąsiadów, którzy byli ich

⁴¹ W przygotowaniu przemówienia uczestniczył brytyjski ambasador w Warszawie, Charles Crawford, który jako młody człowiek studiował w renomowanej Fletcher School of Law and Diplomacy Uniwersytetu Tufts (Massachusetts, USA). Było to w latach największej popularności teorii integracji międzynarodowej. Crawford musiał wtedy czytać książkę Deutscha. Wskazuje na to fragment wystąpienia Sikorskiego o tym, że punktem przełomowym w formowaniu federacji amerykańskiej było przejęcie przez rząd federalny długów, które stany zaciągnęły podczas wojny o niepodległość, konfederacji helweckiej zaś – ustalenie zasad zaciągania wspólnych długów oraz transferów wyrównawczych między kantonami. Oba te wątki można znaleźć u Deutscha. Por. K.W. Deutsch, op. cit., s. 49–55. Zob. też *Kto jest autorem wystąpienia Sikorskiego?*, „Wprost”, 1.12.2011, <https://www.wprost.pl/281373/Kto-jest-autorem-wystapienia-Sikorskiego> (data dostępu: 22.05.2017).

⁴² R. Sikorski, op. cit.

⁴³ Zob. np. *Tusk o wystąpieniu Sikorskiego: zaakceptowałem je, a Komorowski wcale nie był krytyczny*, „Gazeta Prawna”, 01.12.2011, <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/571642,tusk-o-wystapieniu-sikorskiego-zaakceptowalem-je-a-komorowski-wcale-nie-byl-krytyczny.html> (data dostępu: 22.05.2017).

⁴⁴ H. Kundnani, op. cit., s. 107.

partnerami. Sąsiedzi Niemiec nie musieli zaś obawiać się ich terytorialnych ambicji wychodzących poza sześć landów byłego NRD. Ponadto zyskały opcje polityczne, których w Europie karolińskiej nie miały. Jednak po zaabsorbowaniu NRD i odbudowaniu gospodarczego dynamizmu Niemcy stają się znowu czynnikiem destabilizującym Europę. Coraz śmielej próbowały narzucać swoje preferencje innym: „W kontekście UE niemiecka gospodarka jest zbyt duża, żeby którekolwiek z państw sąsiedzkich, np. Francja, mogły się z nią zmierzyć... [...] Jednym słowem, coraz wyraźniej widać, że «kwestia niemiecka» odrodziła się w postaci geoeconomicznej”⁴⁵.

Teoria hegemonicznej stabilności zakłada, że hegemonia jest warunkiem stabilnego funkcjonowania gospodarki rynkowej. Plan Marshalla dowodził, że lekcja szkodliwej beczynności po krachu giełdowym roku 1929 została przez Stany Zjednoczone odrobiona⁴⁶. Dziś Niemcy powinny przyjąć odpowiedzialność za rekonstrukcję Unii Gospodarczej i Walutowej, która stała się czynnikiem dezintegracji UE. Wyraźnie pod wpływem teorii hegemonicznej stabilności niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble stwierdził, że Europie potrzebny jest „dobrotliwy hegemon i «stabilizator»”. Schäuble uprzejmie widział w tej roli Niemcy i Francję⁴⁷.

Oczekuje się, że Niemcy powinny doprowadzić do takiego zreformowania Unii Gospodarczej i Walutowej, żeby trwale zredukować swoją nadwyżkę bilansu handlowego z innymi państwami strefy, pozwolić na umiarkowaną inflację oraz stać się „konsumentem ostatniej instancji”, by pozwolić zadłużonym państwom członkowskim wyjść z recesji i stopniowo zredukować swój dług. Dotąd Niemcy odmawiały dokonania takiego zwrotu, stając się destabilizatorem Europy⁴⁸.

Sytuacja zaczyna się jednak zmieniać. Kryzys gospodarczy lat 2007–2011, kryzys migracyjny 2015 r., Brexit (2016), narastanie w UE tendencji protekcyjnych oraz eurosceptycznych stawiają pod znakiem zapytania przetrwanie europejskiej integracji. Bez zakorzenienia w UE Niemcy znaleźć się mogą, „jak w roku 1913”⁴⁹. Rośnie też nacisk na Niemcy w samej UE.

Sugerowane pogłębienie integracji eurogrupy i powstanie Europy dwóch prędkości zwiększyłyby wpływy Francji, która przedstawia się jako obrońca interesów Południa Europy. Niemcy byłyby bardziej odosobnione w węższym gronie państw eurogrupy wobec koalicji państw chcących wymusić na nich zasadnicze poluzowanie kryteriów z Maastricht, a przynajmniej tolerowanie ich nieprzestrzegania. Wbrew temu, co

⁴⁵ Ibidem, s. 108. Podobnie R.D. Kaplan, *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*, Random House, New York 2012, s. 149–150.; G. Friedman, op. cit., s. 202–203.

⁴⁶ R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1981; C.P. Kindleberger, *The World in Depression: 1929–1939*, University of California Press, Berkeley 1975.

⁴⁷ Rede des Bundesministers der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble an der Universität Paris-Sorbonne, 02.11.2010, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2010/2010-11-02-sorbonne.html> (data dostępu: 22.05.2017). W oryg.: „einen wohlwollenden Hegemon oder ‘Stabilisator’”.

⁴⁸ H. Kundnani, op. cit., s. 109.

⁴⁹ Zob. przyp. 9.

pisze Piris, zmniejszyłyby się ich możliwości wymuszania reform strukturalnych w państwach Południa Europy.

Niemcy mają dziś wszelkie możliwości odegrania roli „jednoczyciela” UE. Teoria Deutscha pokazuje, jak to zrobić. „Twarde jądro” integracji powinno przeciwstawić się odbudowie podziału Europy na centrum i peryferia, zreformować UGW tak, aby umożliwiła ona odzyskanie przez UE dynamiki gospodarczej i jednocześnie stała się czynnikiem jednoczącym UE, a nie utrwalającym podziały. Państwa spoza eurogrupy powinny chcieć do niej wejść. Niemiecka *Stabilitätspolitik* powinna więc wyjść poza wąsko księgową definicję stabilności cen. „Jednoczyciel” powinien też przeciwstawić się odradzającemu się w UE protekcjonizmowi, tj. obronić wspólny rynek, faworyzując jednak słabsze podmioty. Jest to scenariusz nie tylko pożądanym, ale i możliwym. Coraz więcej argumentów wydaje się przemawiać za tym, żeby dotychczasową politykę *Deutschland gegen Deutsch* zastąpiło wezwanie: *Deutschland folge Deutsch!* – Niemcy, podążajcie za Deutschem!

Co się zaś tyczy innej zasadniczej dla sukcesu europejskiej integracji kwestii przełamania sekularnej stagnacji poprzez odzyskanie dynamizmu demograficznego, na to nawet najdobrotliwszy i najaktywniejszy hegemon Europy nie znajdzie łatwego rozwiązania. Niewątpliwie załamuje się dotychczasowy model otwartości na imigrację spoza Europy. Nacjonalistyczna radykalizacja społeczeństw może wręcz zakwestionować europejską integrację. Kryzys migracyjny roku 2015 kazał zweryfikować dotychczasowe „pewniki” o korzyściach wielokulturowości. Wspomniany wcześniej Scruton na pytanie studentki, co młodzi Europejczycy powinni robić, żeby uratować Europę, odpowiedział: „Przede wszystkim pobierajcie się i płódźcie dzieci!”⁵⁰.

***Deutschland gegen Deutsch?* – Karl W. Deutsch on the Occasion of the 60th Anniversary of the European Union**

In 1957, when EEC was being established, Karl W. Deutsch published a book on North Atlantic security communities. He argued there that international integration is neither natural nor automatic, nor irreversible. Particular responsibility for the success of integration lies with its core. The entities that constitute the core should look after the economic success of the community and a balance of transactions in favour of its weakest partners, among others. For years, the EU has remained in economic stagnation, and the common currency that was supposed to unify Europe became one of the dividing factors. The crisis of 2007–2011 revealed the structural problems of the euro area. We are witnessing the resurgence of protectionism employed by wealthy Member States against the economically weaker ones,

⁵⁰ R. Scruton, *Brexit: yes or no?*, Nexus Masterclass Q&A, Nexus Instituut, Tilburg University, 10 November 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=Z2QCL1YbCuA> (data dostępu: 22.05.2017).

which is all the more dangerous given that, due to Brexit, the country that used to be the most consistent guardian of the common market has been removed from the equation. The EU has found itself in a crisis. Germany – its unwitting hegemon – has everything that is needed to overcome it. And it is in its vital interest because the EU is a safe way for Germany to be in Europe. So far, Germany has not been paying much attention to Karl Deutch's recommendation, which remains topical even today. But if it does not start doing so, it will destabilise European integration.

Keywords: international integration, European Union, euro crisis, protectionism, EU crisis, German hegemony in the EU.