

Wpływ kryzysu finansowego na proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej

Wstęp

Kryzys finansowy, który pojawił się na początku 2007 r. przede wszystkim jako efekt zapaści na rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka (*subprime mortgage*) w Stanach Zjednoczonych¹, stanowił największy cios dla globalnej gospodarki od czasów Wielkiej Depresji z lat 1929-1933. W jego wyniku w 2009 r. światowy Produkt Krajowy Brutto (PKB) spadł o 1,5%, handel międzynarodowy zmniejszył się o 42% (w okresie Wielkiej Depresji - o 19%), a wielkość eksportu Chin, globalnego lidera w tej kategorii, obniżyła się o 32%². W połowie 2007 r. kryzys dosięgnął Europę. Najpierw w sierpniu rząd Niemiec udzielił gwarancji finansowych IKB Deutsche Industriebankowi, kilka dni później francuski BNP Paribas zawiesił swoje trzy fundusze inwestycyjne, a we wrześniu piąty pod względem wielkości bank Wielkiej Brytanii, Northern Rock, napotkał problemy z płynnością i musiał uzyskać wsparcie ze strony Banku Anglii³. Przez trzy lata kryzys wystawił Unii wysoki rachunek: potencjalne straty banków w tym okresie wyniosły 649 bilionów dolarów, PKB Unii Europejskiej spadł o 4,4% w 2009 r., najwięcej w historii integracji, liczba bezrobotnych wzrosła między marcem 2008 r. a majem 2009 r. o 5,4 mln osób, deficyty budżetowe państw członkowskich uległy podwojeniu z 2,3% do 6% w 2009 r., a relacja długu publicznego do PKB osiągnęła w tym samym roku 72,1%⁴.

Powyższy pesymistyczny obraz gospodarki światowej i unijnej spowodował, że *gros* badaczy skoncentrowało się na diagnozowaniu anatomii oraz makroekonomicznych konsekwencji kryzysu. Jednak niewielu spośród nich podjęło się próby empirycznej analizy jego wpływu na proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Problem ten wydaje się być szczególnie istotny, stanowiąc ciekawe pole badawcze dla sprawdzenia, w jaki sposób

¹ O przyczynach kryzysu [w:] *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, „European Economy” 2009, nr 7, s. 7-22.

² Dane za: L. Quaglia, R. Eastwood, P. Holmes, *The Financial Turmoil and EU Policy Co-operation in 2008*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, Special Issue: Annual Review of EU, s. 64; D. Hodson, L. Quaglia, *European Perspectives on the Global Financial Crisis: Introduction*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 5, s. 940-941.

³ D. Hodson, L. Quaglia, *European Perspectives on the Global Financial Crisis...*, s. 940-941. W lutym 2008 r. Northern Rock został znacjonalizowany, było to pierwsze bankructwo banku angielskiego od 1866 r.

⁴ Dane za: Ibidem, s. 939-941; L. Oręziak, *Strefa euro wobec kryzysu gospodarczego*, [w:] J. Osiński, *Unia Europejska wobec kryzysu finansowego*, Warszawa 2009, s. 129.

unijne środowisko decyzyjne reaguje na sytuacje destabilizacyjne. Dotychczas kwestia ta była rozpatrywana tylko w odniesieniu do długookresowego kryzysu politycznego UE wynikającego z fiaska Traktatu Konstytucyjnego, od czasu kompromisu luksemburskiego z 1966 r. i szoku naftowego z lat 70. brakowało natomiast wiedzy i danych o efektach nagłych, krótko- lub średniookresowych szoków na proces decyzyjny⁵. Obecne spowolnienie gospodarcze jawi się zatem jako szansa na wypełnienie luki badawczej.

Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na powyższe wyzwanie. Jego celem jest zbadanie, czy kryzys finansowy wygenerował jakiejkolwiek fluktuacje w unijnym procesie podejmowania decyzji. W rozdziale pierwszym zostaną zaprezentowane założenia teoretyczne racjonalizmu i konstruktywizmu, dwóch programów badawczych w rozumieniu Imre Lakatosa stanowiących fundament współczesnego dyskursu konceptualnego o Unii Europejskiej. Na ich bazie będą wyprowadzone hipotezy określające potencjalny wpływ kryzysu na proces decyzyjny. W rozdziale drugim nastąpi ich empiryczna weryfikacja oparta na ilościowej analizie aktów prawodawczych przyjętych w okresie spowolnienia gospodarczego, czyli w latach 2007-2010. Uzyskane wyniki zostaną porównane z cechami procesu podejmowania decyzji przed kryzysem (w latach 1999-2006), czego rezultatem będzie dostrzeżenie ewentualnych fluktuacji w perspektywie czasowej. W rozdziale trzecim zostanie wyeksponowana instytucja trilogu jako istotny czynnik ograniczający negatywny wpływ kryzysu. Konkluzje podsumują badania.

1. Teoria i hipotezy

Współczesny dyskurs w teorii integracji europejskiej można scharakteryzować jako spór między racjonalizmem a konstruktywizmem (wyodrębnia się ponadto refleksywizm, któremu jednak odmawia się statusu równoprawnego uczestnika w naukowej dyskusji)⁶. Posługując się metodologią Imre Lakatosa, można te dwie perspektywy określić jako szerokie programy badawcze, czyli serie teorii składające się z czterech elementów. Po pierwsze,

⁵ Znamienny jest fakt, że problem następstw kompromisu luksemburskiego dla procesu decyzyjnego jest empirycznie badany dopiero od niedawna. Patrz: J. Golub, *In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community*, „International Organization” 1999, vol. 53, nr 4, ss. 733-764.

⁶ Podział ten został zaproponowany przede wszystkim [w:] *International Organization Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, „International Organization” 1998, vol. 52, nr 4, special issue. Patrz także: R. Keohane, *International Institutions: Two Approaches*, „International Studies Quarterly” 1988, vol. 32, nr 4, ss. 379-396; J. Jupille, J. Caporaso, J. Checkel, *Integrating institutions: rationalism, constructivism, and the study of the European Union*, „Comparative Political Studies” 2003, vol. 36, nr 1-2, ss. 7-41; J. Fearon, A. Wendt, *Rationalism v. constructivism: a skeptical view*, [w:] W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, London 2002, ss. 52-72.

„twardego rdzenia”, czyli zbioru nieobalalnych założeń, po drugie, „pasa transmisyjnego (ochronnego)” teorii (hipotez) stawianych na podstawie „rdzenia”, po trzecie, heurystyki negatywnej określającej jakich dróg badań unikać oraz po czwarte, heurystyki pozytywnej wskazującej jakie badania przeprowadzać. Tak sformułowane programy badawcze rywalizują ze sobą poprzez swoje „pasy ochronne”, przy czym bardziej postępowy jest ten, który potrafi wygenerować teoretyczne i faktyczne przesunięcia problemowe⁷.

Racjonalistyczny program badawczy jest obecnie dominującym nurtem w teorii integracji europejskiej. Jako uformowana perspektywa pojawił się w latach 80. w ramach teorii stosunków międzynarodowych w celu spojenia takich teorii jak realizm, liberalizm i neomarksizm⁸. Ten „racjonalistyczny konsensus” miał być odpowiedzią na „przezwrot refleksywny” jaki nastąpił w tamtym okresie, zakładając możliwość różnorodności perspektyw, ale w ściśle określonych założeniach, które kontestowali postpozytywiści. Pomysł ten został później transponowany na grunt integracji europejskiej⁹, co doprowadziło do „wciągnięcia pod wspólny dach” takich teorii jak: liberalizm międzyrządowy¹⁰, instytucjonalizm racjonalnego wyboru¹¹, teorie gier¹² czy reżimów¹³. Racjonalizm jest również perspektywą często przyjmowaną przez badaczy stosujących w swoich analizach metody komparatystyczne¹⁴, wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*)¹⁵ czy systemu politycznego¹⁶.

„Twardy rdzeń” racjonalizmu opiera się na pięciu fundamentach. Po pierwsze, zakłada, że rzeczywistość jest materialistyczna, zbudowana z takich czynników jak zasoby

⁷ C. Elman, M. Elman, *How Not to Be Lakatos Intolerant: Appraising Progress in IR Research*, „International Studies Quarterly” 2002, vol. 46, nr 2, ss. 231-262; I. Lakatos, *Pisma z filozofii nauk empirycznych*, Warszawa 1995.

⁸ O. Weaver, *The Rise and Fall of Inter - Paradigm Debate*, [w:] S. Smith, K. Booth, M. Zalewski (red.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 161-165; E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2006, s. 24.

⁹ M. Pollack, *International Relations Theory and European Integration*, „Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 39, nr 2, ss. 663-688.

¹⁰ A. Moravcsik, F. Schimmelfenig, *Liberal Intergovernmentalism*, [w:] T. Diez, A. Wiener (eds.), *European Integration Theory*, Oxford 2009.

¹¹ M. Pollack, *Rational Choice and EU Policy*, [w:] K. Jørgensen, M. Pollack, B. Rosamond (red.), *The Handbook of European Union Politics*, New York 2007; G. Garret, G. Tsebelis, *An Institutional Critique of Intergovernmentalism*, „International Organization” 1996, vol. 50, nr 2, ss. 269-299.

¹² Z. J. Pietraś, *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin 1997.

¹³ S. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Inventing Variables*, [w:] S. Krasner (red.), *International Regimes*, New York 1983; M. Pietraś, *Koncepcje i realia reżimów międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2002, tom 25, nr 1-2, ss. 79-105; R. Keohane, *The Demand for International Regimes*, „International Organization” 1982, vol. 36, nr 2, ss. 332-355.

¹⁴ S. Hix, *The study of the European community: The challenge to comparative politics*, „West European Politics” 1994, vol. 17, nr 1, ss. 1-30.

¹⁵ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham 2001; L. Hooghe, G. Marks, *Unraveling the Central State, But how? Types of Multi-Level Governance*, „American Political Science Review” 2003, vol. 97, nr 2, ss. 233-243.

¹⁶ S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

naturalne, zdolności militarne, technologie czy położenie geograficzne. Degraduje zarazem znaczenie idei i konstruktów społecznych, uznając je za struktury niemierzalne i zbyt subiektywne, aby mogły być głównym przedmiotem badawczym¹⁷. Po drugie, definiuje jednostki jako istoty racjonalne, postępujące zgodnie z modelem *homo oeconomicus*. Są podmiotami wyposażonymi w preferencje, przy czym mają one egzogeniczny charakter, co oznacza, że racjonalizm nie stara się wyjaśniać ich pochodzenia czy warunków występowania, lecz odgórnie zakłada ich obecność, tworząc szablon zachowania aktora¹⁸. Po trzecie, tak rozumiane jednostki podejmują decyzje według logiki konsekwencji (*logic of consequences*), czyli kalkulują zyski i straty, kierują się maksymalizacją swojej użyteczności, a interakcje społeczne sprowadzają do negocjacji interesów¹⁹. Po czwarte, racjonalizm zakłada wąskie rozumienie środowiska instytucjonalnego, w jakim funkcjonują decydenci. Skupia się wyłącznie na normach formalnych, podkreślając ich gwarancyjny charakter przy realizacji zobowiązań²⁰, odrzuca także autonomiczną, kształtującą rolę struktur normatywnych, traktując je jako produkty wyłącznie o potencjale ograniczającym zachowania jednostek i przez nie kontrolowane²¹. Po piąte, przyjmuje metodologię pozytywistyczną cechującą się obiektywizmem, naturalizmem, empiryzmem i szukaniem regularności²², hołdując podejściu matematyczno-ilościowemu i darząc wyraźną niechęcią metody jakościowe.

Według powyższych założeń można postawić tezę, że kryzys finansowy powinien wpłynąć na sposób lub efekty podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Podstawą tego argumentu jest fakt, że po 2007 r. pojawiła się znaczna różnorodność interesów państw członkowskich. Potwierdzeniem tego zjawiska są m.in.: niechęć Słowacji i Słowenii wobec udzielenia pomocy finansowej dla Grecji, próby budowania elastycznej (geometrycznej) integracji²³ w ramach strefy euro, problemy z ustaleniem budżetu Unii na 2011 r. czy różne i

¹⁷ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 295-298.

¹⁸ J. Fearon, A. Wendt, *Rationalism v. constructivism...*, s. 60; M. Pollack, *Rational Choice and EU Policy...*, s. 45-46.

¹⁹ J. March, J. Olsen, *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, „International Organization” 1998, vol. 52, nr 4, s. 949-951; D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 63-67.

²⁰ M. Pollack, *Delegation, Agency and Agenda-setting in the European Community*, „International Organization” 1997, vol. 51, nr 1, s. 111; A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State power from Messina to Maastricht*, London 1998, s. 9; R. Corbett, *Academic modelling of the codecision procedure: A practitioner's puzzled reaction*, „European Union Politics” 2000, vol. 1, nr 3, ss. 373-381.

²¹ M. Aspinwall, G. Schneider, *Institutional research on the European Union: mapping the field*, [w:] M. Aspinwall, G. Schneider (red.), *The rules of integration. Institutional approaches to the study of Europe*, Manchester 2001, s. 11; M. Pollack, *Rational Choice and EU Policy...*, s. 32.

²² E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków...*, s. 28-29.

²³ A. Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 2, ss. 283-295; M. Sutter, *Flexible Integration, EMU and Relative Voting Power in the EU*, „Public Choice”,

pozostające we wzajemnej izolacji sposoby radzenia sobie z kryzysem²⁴. Wzmocnieniem tego obrazu jest również osłabnięcie postawy solidarnościowej wśród obywateli UE, 39% spośród nich stwierdziło, że ich kraj nie powinien udzielać pomocy finansowej państwom członkowskim pogrążonym w kryzysie, przeciwnego zdania było 49%²⁵. Powyżej pokazana heterogenizacja preferencji jest ważnym czynnikiem blokującym proces decyzyjny, w szczególności w Radzie. Racjoniści definiują podejmowanie decyzji w tej instytucji jako poszukiwanie najniższego wspólnego mianownika (*the lowest common denominator*), czyli koalicji państw, która posiada większość zdolną do przeforsowania własnego stanowiska dotyczącego negocjowanego aktu prawnego²⁶. Różnorodność preferencji spowodowana dekonstrukcją prowadziła by zatem do problemów ze znalezieniem wygrywającej wspólnoty interesów, tym bardziej, że po kolejnych rozszerzeniach komplikacja interesów jest już i tak wysoka²⁷, a wymagana przez Traktat z Nicei „potrójna większość” jest zbyt wygórowana i trudna do osiągnięcia nawet w warunkach bezkryzysowych²⁸. W efekcie w okresie spowolnienia gospodarczego powinny uwidocznić się: spadek średniego poparcia dla legislacji, dużą liczbę sprzeciwów i wstrzymań, zwiększenie czasu podejmowania decyzji oraz zaległości prawne związane z brakiem rozstrzygnięcia.

Kryzys doprowadził także do podziału Europy na kraje lepiej i gorzej sobie z nim radzące kryzysem. Wśród pierwszych można wyróżnić Holandię, Niemcy oraz kraje skandynawskie, drugą grupę stanowią Węgry, Łotwa czy Grecja. Te ekonomiczne dysproporcje znajdują potwierdzenie w badaniach sondażowych, niewielu mieszkańców państw konfiguracji pierwszej stwierdziło, że zostali poważnie dotknięci przez kryzys (w Holandii - 29%, Niemczech - 27%, Szwecji - 19%, Danii - 24%, Finlandii - 28%), natomiast

2000, vol. 104, nr 1-2, ss. 41-62; D. Naurin, R. Lindahl, *Out in the cold? Flexible integration and the political status of Euro opt-outs*, „European Union Politics” 2010, vol. 11, nr 4, ss. 485-509.

²⁴ L. Pauly, *The Old and the New Politics of International Financial Stability*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 5, ss. 955-975; D. Hodson, L. Quaglia, *European Perspectives on the Global Financial Crisis...*, s. 942-943.

²⁵ *Europeans and the crisis*, Special Eurobarometer nr 74.1, sierpień - wrzesień 2010 r., http://ec.europa.eu/public_opinion/topics/eb741parl_en.pdf, s. 63.

²⁶ A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, nr 4, s. 496-507; R. Thomson, F. Stokman, C. Achen, T. König (red.), *The European Union decides*, Cambridge 2006; G. Garrett, G. Tsebelis, *An institutional critique of intergovernmentalism...*, s. 279; M. Hosli, *Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 2, ss. 255-273.

²⁷ T. Raunio, M. Wiberg, *Winners and Losers in the Council: Voting Power Consequences of EU Enlargements*, „Journal of Common Market Studies” 1998, vol. 36, nr 4, ss. 549-562; M. Hosli, *Power, Connected Coalitions, and Efficiency: Challenges to the Council of the European Union*, „International Political Science Review” 1999, vol. 20, nr 4, ss. 371-391; Idem, *The Flexibility of Constitutional Design: Enlargement and the Council of the European Union*, Political Science Series nr 97, Vienna 2004.

²⁸ M. Hosli, M. Machover, *The Nice Treaty and Voting Rules in the Council: A Reply to Moberg*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 42, nr 3, s. 509-513.

znaczna większość obywateli drugiej oznajmiała *a contrario*, że ugodził ich istotnie (Węgry - 86%, Łotwa - 78%, Grecji - 83%)²⁹. Ponadto, pesymistyczne opinie dominują bardziej w państwach, które przystąpiły do Unii po 2004 r., łącznie dekonijunkturę odczuło w nich 64% badanych, podczas gdy w krajach „starej” Unii - 48%³⁰. Powyższe preferencje obywateli mają kluczowe znaczenie, albowiem w świetle racjonalistycznej teorii gry dwupoziomowej (*two-level game*) są one agregowane i forsowane przez rząd w czasie unijnego podejmowania decyzji³¹. Ich rozpiętość w zależności od radzenia sobie z kryzysem może wyostrzyć dostrzegane przez racjonalistów stałe i opozycyjne grupy interesów w Unii, najbardziej widoczne na linii państw północnych - południowych³² oraz beneficjentów - płatników³³. W konsekwencji pojawia się wysokie prawdopodobieństwo rywalizacji między tymi koalicjami, co doprowadzi do konfliktów decyzyjnych i trudności w osiągnięciu wymaganej większości.

Racjoniści podkreślają również, że kryzysy bardzo często prowadzą do zaburzenia norm i praktyki podejmowania decyzji. Egzemplifikacją takiej sytuacji może być „kryzys pustego krzesła” z lat 1965-1966, który doprowadził do „kompromisu luksemburskiego” z 29 stycznia 1966 r. wprowadzającego nieformalną zasadę jedności, w przypadku gdy projekt przyjmowany w ramach procedury zwykłej lub kwalifikowanej większości głosów dotyczył „bardzo ważnych interesów” jednego lub kilku członków Rady³⁴. Innym przykładem jest gospodarcza „euroskleroza”³⁵ mająca miejsce w Unii od połowy lat 70. do wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego z 17 i 28 lutego 1986 r., która w świetle badań empirycznych spowodowała spadek efektywności w przyjmowaniu dyrektyw³⁶. Załamanie się zasad decyzyjnych w czasie kryzysów tłumaczy założenie o wąskim rozumieniu norm. Ponieważ nie są one autonomiczne, lecz jako produkt państw członkowskich znajdują się pod ich kontrolą, to ich funkcjonowanie wynika wyłącznie z kształtu preferencji narodowych. W przypadkach kryzysowych ulegają one zmianom, tym samym prowadzą do deformacji reguł i praktyki decyzyjnej w postaci np. generacji zachowań indywidualnych, niechęci do

²⁹ *Europeans and the crisis...*, s. 23.

³⁰ *Ibidem*, s. 20.

³¹ R. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, „International Organization”, 1988, vol. 42, nr 3, ss. 427-460; A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community...*, s. 507.

³² M. Kaeding, T. Selck, *Mapping Out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making*, „International Political Science Review” 2005, vol. 26, nr 3, ss. 271-290.

³³ C. Zimmer, G. Schneider, M. Dobbins, *The Contested Council: Conflict Dimensions of an Intergovernmental EU Institution*, „Political Studies” 2005, vol. 53, nr 2, ss. 403-22.

³⁴ A. Teasdale, *The Life and Death of the Luxembourg Compromise*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, nr 4, s. 569-579; J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005*, Kraków 2006, s. 127-134.

³⁵ J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny...*, s. 158-162.

³⁶ J. Golub, *In the Shadow of the Vote?...*, s. 733-764.

poszukiwania kompromisu czy forsowania skrajnych postulatów. Podobna sytuacja może mieć miejsce w czasie obecnego kryzysu.

Kryzys powinien także naruszyć międzyinstytucjonalną równowagę w procesie legislacyjnym. Teza ta wynika ze sformalizowanego modelu przestrzeni decyzyjnej autorstwa George'a Tsebelisa i Geoffreya Garreta³⁷. Według niego instytucje unijne można rozmieścić na linii podejścia pro- i antyintegracyjności. Parlament i Komisja stanowią pierwszą grupę, automatycznie będąc na poziomie wyższym niż piąte, najbardziej pozytywnie nastawione do integracji państwo. Natomiast Rada zajmuje pozycję pomiędzy stanem bez zmian a większą integracją, zależnie od rozkładu preferencji jej członków. Kryzys może doprowadzić do sytuacji, w której *status quo* stanie się stałym stanowiskiem Rady, czego efektem byłoby oddalenie się od lokalizacji Parlamentu i Komisji. Taka konfiguracja implikuje trudności w osiągnięciu porozumienia, wydłuża proces decyzyjny i zmniejsza poparcie dla integracji ze strony dwóch ostatnich instytucji, gdyż muszą się one zbliżyć się do Rady, aby zawierać z nią kontrakty legislacyjne.

Powyższe argumenty prowadzą do hipotezy:

H1: Kryzys finansowy doprowadzi do fluktuacji w procesie podejmowania decyzji.

Konkurencyjnym wobec racjonalizmu programem badawczym jest konstruktywizm³⁸. Jego geneza sięga lat 80. XX wieku, kiedy dyskurs w dyscyplinie był naznaczony dominacją nurtów neorealistycznego i neoliberalnego. Stanowił on krytykę tych koncepcji, w szczególności ich indywidualistycznych i materialistycznych założeń oraz braku doceniania wpływu struktur normatywnych na politykę³⁹. Początkowo konstruktywizm spotkał się z chłodnym przyjęciem, był oceniany jako prąd antynaukowy i postmodernistyczny. Zwracano uwagę, że jego zwolennicy skupiają się na metateoretycznych sporach, zamiast stawiać

³⁷ G. Garrett, G. Tsebelis, *Legislative politics in the European Union*, „European Union Politics” 2000, vol. 1, nr 1, ss. 9-36; Idem, *Understanding better the EU legislative process*, „European Union Politics” 2001, vol. 2, nr 3, ss. 353-361; Idem, *The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union*, „International Organization” 2001, vol. 55, nr 2, ss. 357-390; G. Tsebelis, X. Yataganas, *Veto players and decision-making in the EU after Nice: Policy stability and bureaucratic/judicial discretion*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 2, ss. 283-307.

³⁸ Pojęcie to po raz pierwszy wprowadził Nicholas Onuf. Patrz: N. Onuf, *Rules in Moral Development*, „Human Development” 1987, vol. 30, nr 5, ss. 257-267; Idem., *The World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia 1989, s. 55-61.

³⁹ Kluczowe dla początków konstruktywizmu są następujące prace: R. Snyder, H. W. Bruck, B. Sapin, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton 1954; J. Ruggie, *Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis*, „World Politics” 1983, vol. 35, nr 2, ss. 261-285; R. Ashley, *The Poverty of Neo-realism*, „International Organization” 1984, vol. 38, nr 2, ss. 225-286; A. Wendt, *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, „International Organization” 1987, vol. 41, nr 3, ss. 335-370.

testowalne hipotezy i wykorzystywać bazę empiryczną do ich sprawdzania⁴⁰. Innym zarzutem był brak określenia stabilnego rdzenia ontologiczno-epistemologicznego, gdyż jego kształt oscylował między koncepcją „pomostu” (*bridging the gap, middle – ground theory*) łączącego nurt racjonalistyczny i refleksyjny⁴¹, a budową niezależnej filozofii opartej na idealnej rzeczywistości, w której możliwe jest tylko dekonstruowanie, interpretowanie i szukanie językowych znaczeń⁴². Mimo powyższych problemów pod koniec lat 90. nastąpiło powszechne uznanie konstruktywizmu, przejawiające się w ogłoszeniu nowej, wielkiej debaty w stosunkach międzynarodowych pomiędzy racjonalizmem a właśnie tym prądem.

„Twardy rdzeń” konstruktywizmu można scharakteryzować za pomocą pięciu założeń. Po pierwsze, nurt ten postrzega rzeczywistość w sposób ambiwalentny; z jednej strony składa się ona z ukrytych w świadomości ludzi konstruktów ideacyjnych (społecznych), z drugiej zaś z bytów materialnych. Priorytet posiadają jednak te pierwsze struktury, to właśnie one ożywiają i nadają znaczenie tym drugim⁴³. Po drugie, definiuje jednostki ludzkie jako refleksyjne istoty społeczne (*homo sociologicus*) funkcjonujące w wielu kontekstach społecznych⁴⁴. Są one wyposażone w preferencje, tożsamości czy światopoglądy, które mają charakter endogeniczny, to znaczy są społecznie konstruowane przez kolektywne znaczenia, interpretacje lub poglądy na świat⁴⁵. Oznacza to, że między jednostką a określonym kontekstem istnieje specyficzna relacja oddziaływania wyjaśniana przez konstruktywizm (*agent-structure theory*)⁴⁶. Po trzecie, zakłada postępowanie jednostek według dwóch logik: stosowności (*logic of appropriateness*) i argumentacji (*logic of arguing*). Pierwsza zakłada, że ludzie podejmują działania według norm i tożsamości, które są postrzegane za stosowne w danej sytuacji⁴⁷. Druga natomiast polega na perswazji - kognitywnym procesie mającym na

⁴⁰ A. Moravcsik, *Is Something Rotten in the State of Denmark?: Constructivism and European Integration*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, nr 4, s. 670; Idem, *Bringing Constructivist Integration Theory Out of the Clouds: Has it Landed Yet?*, „European Union Politics” 2001, vol. 2, nr 2, ss. 226-249.

⁴¹ J. Jupille, J. A. Caporaso, J. T. Checkel, *Integrating institutions: rationalism, constructivism...*, s.16.

⁴² T. Diez, *Speaking Europe: The Politics of Integration Discourse*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, nr 4, ss. 598-613.

⁴³ J. Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, New York 1998, s. 33; G. Sorensen, *The Case for Combining Material Forces and Ideas in the Study of IR*, „European Journal of International Relations” 2008, vol. 14, nr 1, ss. 6-32.

⁴⁴ E. Adler, *Seizing the middle ground: constructivism in world politics*, „European Journal of International Relations” 1997, vol. 3, nr 3, s. 324.

⁴⁵ Definicja endogenicznego i egzogenicznego charakteru preferencji znajduje się [w:] J. Fearon, A. Wendt, *Rationalism vs. constructivism...*, s. 60.

⁴⁶ A. Wendt, *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, „International Organization” 1987, vol. 41, nr 3, ss. 335-370; J. Checkel, *Tracing Causal Mechanisms*, „International Studies Review” 2005, vol. 8, nr 2, ss. 362-370; A. Giddens, *Stanowienie społeczeństwa: zarys teorii strukturacji*, Poznań 2003; P. Berger, T. Luckmann, *Społeczne tworzenie rzeczywistości: traktat z socjologii wiedzy*, Warszawa 2010.

⁴⁷ J. March, J. Olsen, *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York 1989, s. 160-162; Idem, *The Institutional Dynamics...*, s. 951-952.

celu zmianę postaw interlokutora⁴⁸. Po czwarte, uznaje szerokie rozumienie instytucji (struktur społecznych i kontekstów), zarówno sformalizowane jak i niesformalizowane, traktując je jako zmienne niezależne o charakterze autonomicznym. Nie są one wyłącznie, jak twierdzi racjonalizm, hamulcem działań jednostek (*norm as constraint*), lecz także odgrywają rolę konstruującą ich preferencje i tożsamości (*norm as construct*)⁴⁹. Po piąte, akceptuje zarówno metodologię pozytywistyczną jak i postpozytywistyczną. Mieszając te dwie perspektywy, próbuje pogodzić obiektywizm z subiektywizmem, w szczególności poprzez triangulację i szerokie zastosowanie metod jakościowych⁵⁰.

Transponując powyższe założenia na problem badany w niniejszym artykule, konstruktywizm nie przewiduje silnego wpływu kryzysu na podejmowanie decyzji. Głównym argumentem jest fakt, że nie towarzyszy mu jakakolwiek kontestacja tożsamości obecnego systemu gospodarczego. Co prawda, w literaturze pojawiają się poglądy postulujące poszukiwania nowych rozwiązań strukturalnych⁵¹ czy nawet głoszących koniec kapitalizmu⁵², jednak brakuje skonsolidowanego i wyraźnego nurtu, który podważałby fundamenty gospodarki rynkowej. Większość diagnoz skupia się raczej na propozycjach eliminacji uwidoczniionych słabości, określeniu szerszej roli państwa czy udoskonalenia instytucjonalnego - z pewnością nie są to głosy wzywające do rewolucyjnych zmian. Potwierdzeniem takiego myślenia jest fakt, że mimo kryzysu rządy nie wprowadziły reformy, które istotnie modyfikowałyby fundamenty gospodarek krajowych, co w szczególności widać w Wielkiej Brytanii⁵³ czy państwach nordyckich⁵⁴. Jeśli zatem nie dochodzi do radykalnych zmian mentalnych i percepcyjnych w czasie dekonjunkury, to zgodnie z założeniem o refleksyjności jednostek i logice stosowności decyzji będą postępować według lekko zmodyfikowanych, ale tych samych, wyuczonych i stabilnych struktur społecznych, które panowały w gospodarce przedkryzysowej.

⁴⁸ T. Risse, "Let's Argue!": *Communicative Action in World Politics*, „International Organization” 2000, vol. 54, nr 1, s. 7-11; J. Checkel, *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*, „International Organization” 2001, vol. 55, nr 3, s. 560-565.

⁴⁹ J. Checkel, *Norms, institutions and national identity in contemporary Europe*, „International Studies Quarterly” 1999, vol. 43, s. 84; Idem, *Social Constructivism and European Integration*, [w:] T. Christiansen, K. Jørgensen, A. Wiener (red.), *The Social Construction of Europe*, London - Thousand Oaks - New Delhi 2001, s. 50-51; M. Finnemore, *Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism*, „International Organization” 1996, vol. 50, nr 2, ss. 325-347.

⁵⁰ Szerzej o triangulacji i metodach jakościowych [w:] N. K. Denzin, Y. S. Lincoln, *Metody badań jakościowych*, Tom 1 i 2, Warszawa 2009.

⁵¹ J. Żakowski, *Zawał - zrozumieć kryzys*, Warszawa 2009.

⁵² E. Bandyk, *Koniec kapitalizmu*, „Polityka” 2011, nr 8, ss. 38-39.

⁵³ D. Hodson, D. Mabbett, *UK Economic Policy and the Global Financial Crisis: Paradigm Lost?*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 5, ss. 1041-1061.

⁵⁴ D. Mayes, *Did Recent Experience of a Financial Crisis Help in Coping with the Current Financial Turmoil? The Case of the Nordic Countries*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, nr 5, ss. 997-1015.

Obecnemu spowolnieniu gospodarczemu nie towarzyszy także panika czy emocje, które mogłyby prowadzić do nieracjonalnych zachowań obywateli. Jest to ważna konstatacja, ponieważ postawy mieszkańców państw są istotnym czynnikiem wpływającym na decydentów (władzę), co wynika z demokratycznego charakteru krajów członkowskich oraz przyjmowanych przez konstruktoryzm teorii mocodawca-agent (*principal-agent theory*)⁵⁵ i, opisaną powyżej, agent-struktura. O braku przemian w myśleniu obywateli dowodzą badania Eurobarometru z sierpnia i września 2010 r. Co prawda, łącznie 90% obywateli Unii uważa, że kryzys ma bardzo ważny (46%) i ważny (44%) wpływ na gospodarkę światową, europejską i narodową, to już znacznie mniej, bo 52% z nich stwierdziło, iż dotknął on je osobiście, przy czym w tej grupie tylko 19% ankietowanych odczuło jego oddziaływanie bardzo poważnie. Natomiast ogółem 45% Europejczyków nie doznało żadnego (12%) lub prawie żadnego (33%) wpływu kryzysu⁵⁶. Ponadto, zaledwie 11% ankietowanych stwierdziło, że oni lub ich życiowy partner stracili pracę bezpośrednio w wyniku dekonstrukcji, o braku takiej sytuacji zakomunikowało aż 67% badanych⁵⁷. W dodatku, 25% respondentów uznało Unię Europejską, na równi z narodowymi rządami, jako najlepszą instytucję zdolną do efektywnego zwalczania kryzysu, na dalszym miejscu umieszczając grupę G20-G8 (13%), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (13%) i Stany Zjednoczone (6%). W przypadku mieszkańców państw należących do strefy euro jest to bardziej widoczne, UE wyprzedza nawet rządy krajowe stosunkiem 28% do 22%⁵⁸. Reasumując powyższe badania można stwierdzić, że kryzys nie ma charakteru rewolucyjnego, jego oddziaływanie jest widoczne, jednak nie na tyle silne, aby generować nieracjonalne postawy obywateli mające wpływ na decydentów.

Kryzys finansowy nie stanowił także zaskoczenia dla samych biurokratów europejskich. Jest to szczególnie ważne zjawisko, ponieważ znaczna większość procesu decyzyjnego jest rozstrzygana na ich poziomie - projekty są generowane przez ponadnarodową Komisję, a od 66 % do 90% decyzji zapada w Radzie na poziomie grup roboczych i COREPER⁵⁹. Według badań jakościowych, już przed nadejściem dekonstrukcji

⁵⁵ M. Pollack, *Delegation, Agency and Agenda-Setting...*, ss. 99-134; J. Ruskowski, *Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4, ss. 119-140; R. Riedel, *Państwo jako agent i pryncypał w świetle teorii PAT*, „Studia Europejskie” 2009, nr 3, ss. 87-105.

⁵⁶ *Europeans and the crisis...*, s. 21.

⁵⁷ Ibidem, s. 27. Ponadto, 20% ankietowanych stwierdziło, że ich kolega stracił pracę bezpośrednio w wyniku kryzysu (54% uznało, że nie spotkało się z takim zdarzeniem), a 23 % oświadczyło, że powyższa sytuacja spotkała członka ich rodziny (61% nie podało takiego przypadku).

⁵⁸ Ibidem, s. 33-34.

⁵⁹ F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, 1st edition, Basingstoke 1997, s. 40, 78; Idem, *The Council of Ministers*, 2nd edition, Basingstoke 2006, s. 53; S. Duke, S. Vanhoonacker, *Administrative governance in CFSP: Development practice*, „European Foreign Affairs Review” 2006, vol. 11, nr 2, s. 169.

dominował między nimi pogląd o długookresowym kryzysie politycznym Unii, jaki pojawił się w wyniku fiaska Traktatu Konstytucyjnego. Ich zdaniem, skomplikował on atmosferę procedowania, z drugiej jednak strony wygenerował wyzwania, którym towarzyszyła motywacja do przewyciężenia tej sytuacji⁶⁰. W tym kontekście, kryzys finansowy nie był szokiem, lecz potwierdzeniem postulatu walki z problemami, tym bardziej, że jego obecność zsynchronizowała się z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, co stanowiło pozytywny symptom siły Unii w obliczu jej kłopotów.

Biorąc pod uwagę powyżej przedstawiony brak istotnych zmian tożsamościowych na poziomie światowym, obywateli Unii i biurokratycznym, można przypuszczać, że kryzys nie naruszył również instytucjonalnej struktury decyzyjnej Unii. Zgodnie z założeniem szerokiego normatywizmu społecznego, konstruktywizm podkreśla, że unijni decydenci nie podejmują decyzji w izolacji, lecz w specyficznym środowisku normatywnym. Jego ograniczająca, ale przede wszystkim kształtująca rola pozwala tłumić polityczne emocje, budować wzajemne zaufanie czy generować proces uczenia się, jednym słowem, socjalizować decydentów⁶¹. Wiele badań wskazuje na wagę tego nieformalnego czynnika - w strukturze Rady funkcjonują kultura konsensu, kompromisu, głębokiego ufności, odpowiedzialności oraz wzajemności⁶², w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zaobserwowano refleks koordynacji polegający na intensywnej komunikacji bezpośredniej i pośredniej, w obrębie której kształtowane są decyzje przed ich formalizacją⁶³, w procedurze komitologii dostrzeżono nieformalną praktykę dawania priorytetu stanowisku Komisji⁶⁴, a w międzyinstytucjonalnym podejmowaniu decyzji zauważono instytucję porozumień pakietowych (*package deals*)⁶⁵. Te niedostrzegalne instytucje tworzą pewien stabilny kod postępowania, który może autonomicznie kształtować postulaty czy preferencje negocjatorów. Co więcej, jest on głęboko zakorzeniony w instytucjach unijnych, przez co jego naruszenie może wynikać tylko z rewolucyjnych zmian ideacyjnych. Obecny kryzys z

⁶⁰ G. Ross, *What do 'Europeans' Think? Analyses of the European Union's Current Crisis by European Elites*, „Journal of Common Market Studies” 2008, vol. 46, nr 2, ss. 389-412.

⁶¹ J. Checkel, *'Going Native' in Europe? Theorizing Social Interaction in European Institutions*, „Comparative Political Studies” 2003, vol. 36, nr 1-2, ss. 209-231; Idem, *Social construction and integration*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, nr 4, Special Issue, s. 545-560.

⁶² J. Lewis, *The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure*, „Journal of European Public Policy” 2000, vol. 7, nr 2, s. 267; D. Bostock, *Coreper revisited*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 2, s. 220.

⁶³ A. Kirpsza, *Podejmowanie decyzji w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej z perspektywy konstruktywizmu społecznego*, „Politeja” 2011, nr 14.

⁶⁴ M. Egeberg, *Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, nr 3, ss. 456-474.

⁶⁵ P. Sherrington, *The Council of Ministers: Political authority in the European Union*, London 2000, s. 67; R. Kardasheva, *Package deals in EU decision-making*, paper presented at the 11th Biennial Conference, European Union Studies Association, Los Angeles, April 2009.

pewnością nie posiada potencjału, aby tego dokonać, co oznacza, że produkowane przezeń zaburzenia wewnątrz i na zewnątrz aktorów mogą być skutecznie osłabiane i deformowane przez stabilne środowisko instytucjonalne, w których oni funkcjonują.

Powyższe rozważania prowadzą do następującej hipotezy:

H2. Kryzys nie doprowadzi do istotnych fluktuacji w procesie podejmowania decyzji.

2. Badania empiryczne

W niniejszej części nastąpi weryfikacja dwóch hipotez zawartych w poprzednim rozdziale. Zostanie ona przeprowadzona na dwóch płaszczyznach: podejmowania decyzji w Radzie oraz międzyinstytucjonalnego podejmowania decyzji rozumianego jako współpraca między Radą, Komisją i Parlamentem w ramach procedur legislacyjnych. Pierwsza analiza będzie podzielona na trzy kategorie: poziomu konsensualności, zmian średniej większości z jaką przyjmowano akty prawodawcze oraz fluktuacji zachodzących w jej obrębie. Bazę empiryczną dla tych badań będą stanowić informacje na tematów wszystkich aktów prawodawczych⁶⁶ przyjętych w latach 1999-2010, zebrane na podstawie dokumentów dostarczonych przez Sekretariat Generalny Rady, dostępnych także na stronie internetowej Rady⁶⁷. Natomiast eksploracja wpływu kryzysu na międzyinstytucjonalne podejmowanie decyzji zostanie oparta na dwóch poziomach: relacji między projektami Komisji a faktycznie przyjętymi regulacjami oraz czasu osiągnięcia porozumienia legislacyjnego. Bazę empiryczną będą stanowić wszystkie akty prawodawcze przyjęte w ramach procedury współdecydowania w latach 1999-2010 zgromadzone na podstawie Legislatorium obserwacyjnego Parlamentu Europejskiego⁶⁸ oraz bazy PreLex⁶⁹.

2.1. Podejmowanie decyzji w Radzie

⁶⁶ Akt prawodawczy jest rozumiany jako rozporządzenie, dyrektywa lub decyzja przyjęta w ramach jednej z procedur legislacyjnych. W świetle przepisów Traktatu z Lizbony regulacja taka została nazwana „aktem ustawodawczym” (art. 289 ust. 3 TFUE). Autor niniejszego artykułu używa jednak pierwszego pojęcia z dwóch powodów. Po pierwsze, uznaje polskie tłumaczenie słowa „*legislative*” jako „ustawodawczy” za niewłaściwe (właściwe jest „prawodawczy”), gdyż Unia nie wydaje ustaw. Poza tym, w polskiej wersji językowej Traktatów oba przymiotniki, to jest „prawodawczy” i „ustawodawczy”, występują, ale stosuje się je niekonsekwentnie. Po drugie, pojęcie aktu prawodawczego funkcjonowało przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony.

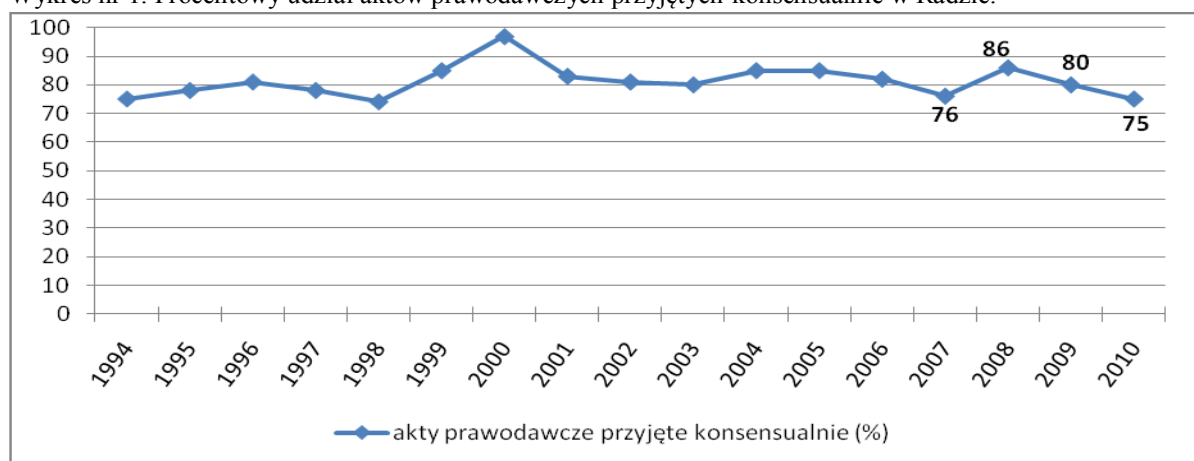
⁶⁷ Strona internetowa Rady, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=551&lang=pl>. Baza znajduje się w dziale „Przejrzystość prawodawstwa” w formie „Miesięcznych wykazów aktów prawnych”. Jest ona jednak ograniczona, ponieważ zawiera dokumenty przyjmowane tylko od 1999 r.

⁶⁸ Strona internetowa Legislatorium obserwacyjnego, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>.

⁶⁹ Strona internetowa bazy PreLex, <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=pl>. Baza PreLex jest prowadzona przez Komisję Europejską w celu monitoringu procesu decyzyjnego między instytucjami UE.

Rada jest instytucją opartą na kulturze konsensu. Badania dowodzą, że dochodzi w niej niezmiernie rzadko do kontestacji aktów prawnych, czyli sprzeciwu lub wstrzymania się od głosu członków⁷⁰. Pojawia się zatem pytanie, czy kryzys naruszył ten obraz podejmowania decyzji. Problem ten obrazuje Wykres nr 1 pokazujący procentowo liczbę regulacji, którym nie towarzyszył choćby jeden sprzeciw lub wstrzymanie się. Wynikają z niego trzy wnioski. Po pierwsze, największe fluktuacje w poziomie konsensualności miały miejsce w 2007 r. i 2010 r., kiedy niekontestowane akty prawne stanowiły 76% i 75% całej legislacji, będąc najniższymi wynikami w badanym okresie. Z drugiej jednak strony, w pozostałych dwóch latach osiągnął on przyzwoitą wartość 86% w 2008 r. i 80% w 2009 r. Ten pierwszy wynik jest szczególnie istotny, był to bowiem kluczowy rok w kryzysie, w którym upadłość ogłosiło dwadzieścia sześć banków amerykańskich, w tym Lehman Brothers, Bear Stearns oraz trzy największe banki islandzkie, kraje Beneluxu przejęły kontrolę nad największym bankiem Belgii – Fortis, a w Stanach Zjednoczonych został wprowadzony plan Henry’ego Paulsona. Po drugie, średni poziom konsensualności w okresie 2007-2010 wyniósł 79% i był tylko o 4% mniejszy w porównaniu z czterema wcześniejszymi latami (2003-2006). Po trzecie, mimo nieznacznego spadku średniej ogólnej poziomu konsensu w Radzie nie został w sposób istotny naruszony – tylko około 20% wszystkich aktów prawnych było kontestowanych, co jest liczbą niezmiernie niską. Te trzy obserwacje pozwalają przypuszczać, iż efekt kryzysu nie zaburzył konsensualności Rady.

Wykres nr 1. Procentowy udział aktów prawodawczych przyjętych konsensualnie w Radzie.

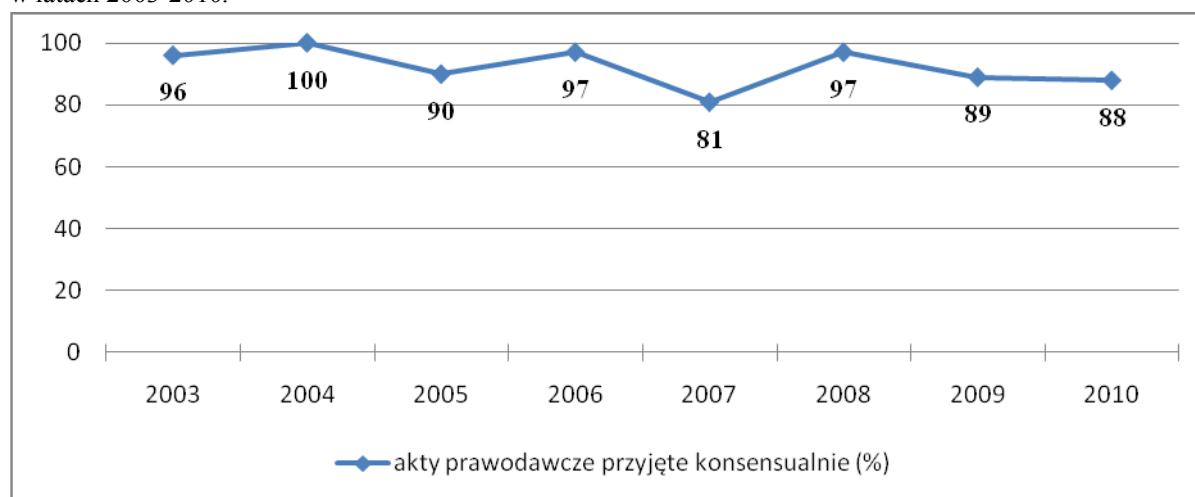


Źródło: Sekretariat Generalny Rady, obliczenia własne.

⁷⁰ M. Mattila, *Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers*, „European Journal of Political Research” 2004, vol. 43, nr 1, ss. 29-50; D. Heisenberg, *The institution of ‘consensus’ in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council*, „European Journal of Political Research” 2005, vol. 44, nr 1, ss. 65-90; F. Hayes-Renshaw, W. van Aken, H. Wallace, *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, nr 1, ss. 161-194.

Podobne wnioski dotyczą podejmowania decyzji w obszarze ekonomii, gospodarki i finansów (ECOFIN), co prezentuje Wykres nr 2. Do tej kategorii zaliczono wszystkie przyjęte akty prawodawcze obejmujące swoim zakresem podatki, pomoc finansową Unii, fundusze europejskie, bankowość, sprawy monetarne (euro), przedsiębiorstwa czy obrót kapitałem. Jak pokazuje Wykres nr 2, w okresie kryzysu średni poziom konsensu utrzymał się na wysokim poziomie, w okresie kryzysu wyniósł 89%, różniąc się od czterech poprzednich lat (2003-2006) zaledwie 6,75%. Tylko w 2007 r. spadł on do 81%, zaś w kluczowym 2008 r. osiągnął 97%. Jeśli zatem wydaje się, że właśnie w sprawach ECOFIN preferencje powinny być różnorodne i prowadzić do konfliktów, to rzeczywistość weryfikuje tę hipotezę.

Wykres nr 2. Procentowy udział aktów prawodawczych z obszaru ECOFIN przyjętych konsensualnie w Radzie w latach 2003-2010.



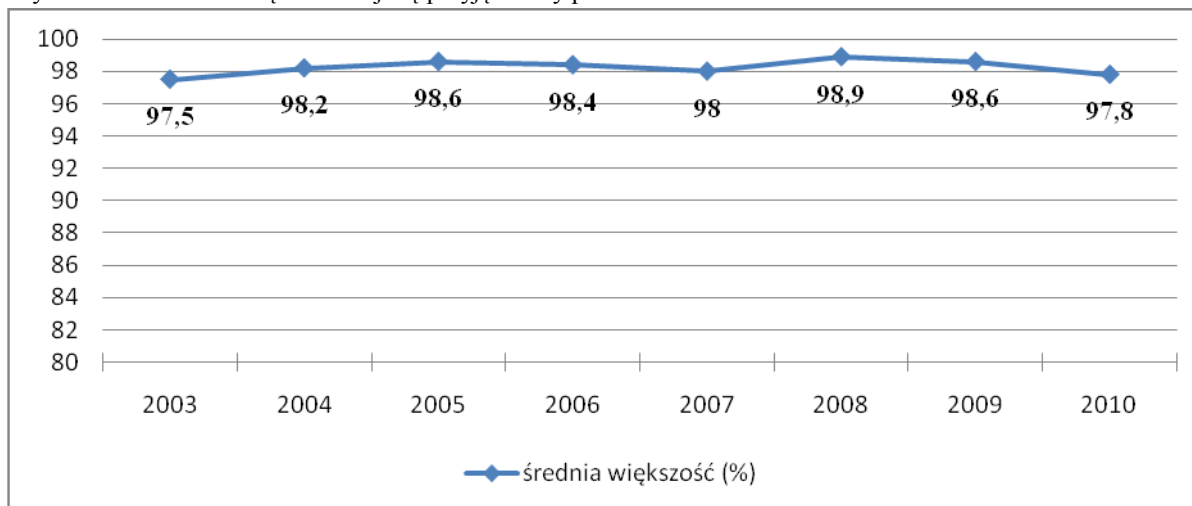
Źródło: Sekretariat Generalny Rady, obliczenia własne.

Kolejnym testem dla hipotez będzie analiza średniej większości głosów, z jaką przyjmowane były akty prawodawcze w Radzie. Problem ten wyjaśniają Wykresy nr 3 i nr 4⁷¹. Z pierwszego wynika, że fluktuacje są nieobecne, stabilna większość wynosząca 98,32% utrzymywała się także w czasie kryzysu (w latach 2003-2006 wyniosła ona 98,17%), osiągając nawet w 2008 r. najwyższą wartość (98,9%) w ostatnich ośmiu latach. Identyczne wnioski można wysnuć z drugiego wykresu, w sprawach ECOFIN średnia większość w okresie dekonjunktury wyniosła 99,2%, co w porównaniu do poprzednich czterech lat (99,77%) jest zmianą kosmetyczną. Powyższe obserwacje oznaczają, że rządy głosują za prawie każdym aktem prawnym jak jeden blok, z jednolitego poparcia wyłamuje się średnio

⁷¹ Przy obliczaniu większości zastosowano zasadę jedno państwo - jeden głos, odchodząc od systemów wagowych. W efekcie sprzeciw np. Niemiec, które w systemie nicejskim mają, obok Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch, najsilniejszą pozycję (1 głos = 29 głosów), jest równy opozycji ze strony Luksemburga. Takie rozwiązanie miało na celu pokazanie, ile państw faktycznie kontestuje dany akt, nie zaś jaką wartość relatywną ich sprzeciw posiada.

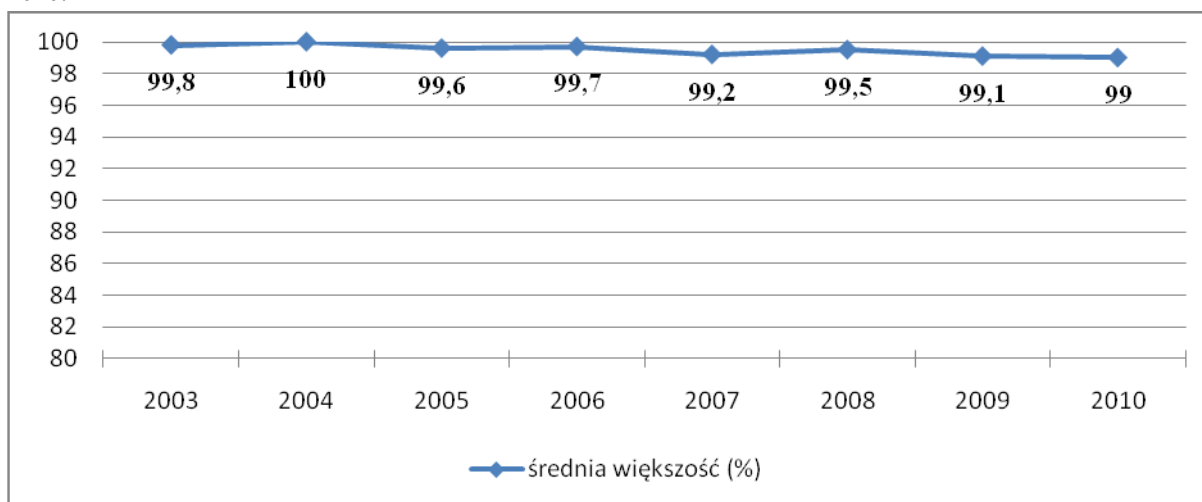
tylko 1-2% spośród nich, co w Unii składającej się z 27 członków daje wynik 0,54-0,74 państwa na jeden akt prawny. Ten obraz nie uległ transformacji pod wpływem kryzysu.

Wykres nr 3. Średnia większość z jaką przyjęto akty prawodawcze w Radzie w latach 2003-2010.



Źródło: Sekretariat Generalny Rady, obliczenia własne.

Wykres nr 4. Średnia większość z jaką przyjęto akty prawodawcze z obszaru ECOFIN w Radzie w latach 2003-2010.



Źródło: Sekretariat Generalny Rady, obliczenia własne.

Analiza poparcia dla aktów prawodawczych prowadzi do jeszcze jednego wniosku - średnia większość przyjęcia legislacji w Radzie w każdym roku znacznie przewyższa wymagany poziom akceptacji ustalony w traktatowych systemach głosowania. Można wyróżnić dwa takie standardy, które stosowano w badanym okresie: pierwszy system nicejski (Nicea I) od 1 listopada 2004 r. do 31 grudnia 2006 r. i drugi system nicejski (Nicea II) od 1 stycznia 2007 r. do 31 października 2014, oba wymagały dla przyjęcia danego aktu zwykłą większość (gdy projekt inicjowała Komisja) lub kwalifikowaną większość 2/3 (gdy projekt

nie inicjowała Komisja) państw członkowskich⁷². Tę analizę można jeszcze poszerzyć o system lizboński („podwójnej większości”), który wymaga poparcia 55% członków Rady dla danego aktu⁷³. Biorąc pod uwagę te ograniczenia, Wykresy 3 i 4 pokazują, iż istnieje olbrzymia nadwyżka między teoretycznym, traktatowym progiem większości a jej praktycznym wymiarem. Jeśli przyjąć faktyczną średnią wynoszącą 98%, to naddatek wynosi dla Nicei I i Nicei II - 48% (gdy zwykła większość) i 32% (gdy kwalifikowana większość), natomiast dla Lizbony – 43%. Oznacza to, że racjonalistyczny obraz Rady jako instytucji negocjacji międzyrządowych opartych na poszukiwaniu koalicji o najmniejszym wspólnym mianowniku jest błędny. Wysoka średnia większość oraz jej poważne oddalenie od formalnych wymogów świadczy o stabilnej kulturze konsensualnego procedowania, która okazała się odporna na zawirowania ze strony kryzysu finansowego.

Wysoki poziom średniej większości przyjęcia aktów prawodawczych nie oznacza, że kryzys nie doprowadził do konfliktów decyzyjnych w Radzie. Istnieje bowiem możliwość, iż istnieje kilka postępowań legislacyjnych, którym towarzyszą sytuacje najniższego wspólnego mianownika, kryjące się pod ogólnym wynikiem. Ich niewidoczność może wynikać ze znacznej liczby rozstrzygnięć konsensualnych, które podnoszą średnią większość i tym samym zmniejszają znaczenie skrajnych głosowań w kontestowanych aktach prawnych. W celu sprawdzenia tego problemu zostanie zastosowany współczynnik matematyczny odchylenia standardowego z próby $s(x)$, który można obliczyć według następującego wzoru:

$$s(x) = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n - 1}}$$

w którym Σ (*sigma*) oznacza sumę, x_i - kolejne wartości danej zmiennej w próbie (czyli kolejne większości z jaką przyjmowano akty prawodawcze), \bar{x} - średnia arytmetyczna (średnia większość przyjęcia aktów prawodawczych w danym roku), a n - liczba obserwacji (liczba aktów prawodawczych przyjętych w danym roku).

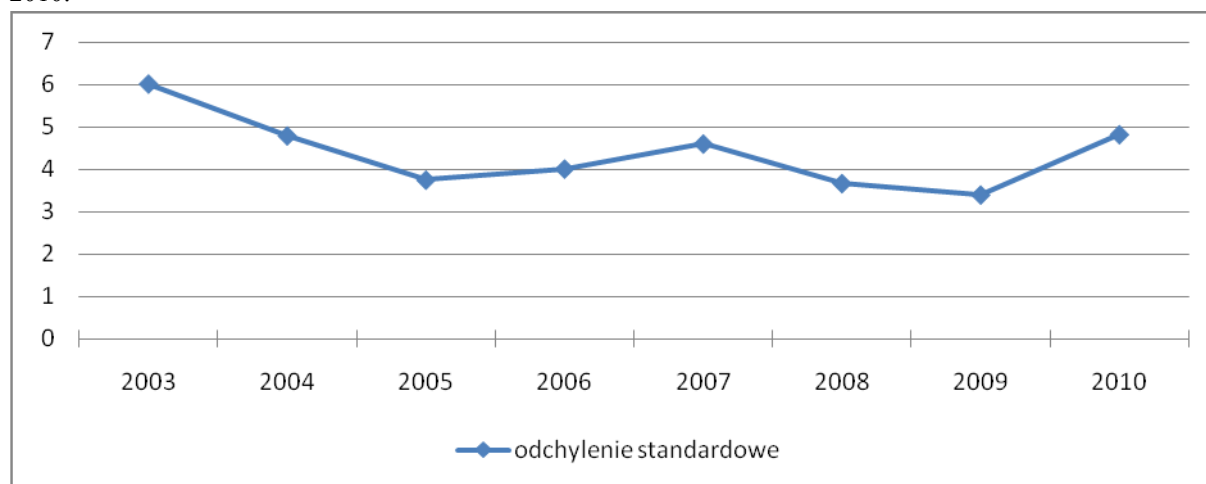
⁷² Oprócz tego kryterium oba systemy nicejskie zawierały jeszcze dwa dodatkowe: większość głosów ważonych (Nicea I - 232/321 - 72,3%, Nicea II - 255/345 - 73,91%) oraz możliwość sprawdzenia, czy koalicja państw popierających dany akt prawny reprezentuje 62% obywateli UE. Patrz: J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny...*, s. 304-307.

⁷³ Drugie kryterium wymaga, aby owe 55% państw reprezentowało 65% obywateli UE. System lizboński zacznie obowiązywać 1 listopada 2014 r., przy możliwości zastosowania systemu nicejskiego na wniosek każdego członka Rady. Natomiast od 2017 r. „podwójna większość” będzie jedynym systemem głosowania w Radzie.

Odchylenie standardowe stanowi narzędzie określające, jak szeroko określone wartości są rozrzucone wokół średniej. W kontekście niniejszego badania jego zastosowanie pozwoli obliczyć oddalenie większości, z jaką przyjmowane były konkretne akty prawodawcze, od średniej ich przyjęcia w danym roku. Im wartość odchylenia jest mniejsza, tym wyniki większości są bardziej skupione wokół średniej, a więc konflikty głosowaniu nie są widoczne. I *vice versa*, im wyższy poziom, tym spory decyzyjne są intensywniejsze.

Wykres nr 5 prezentuje rezultaty zastosowania $s(x)$ w okresie 2003-2010. Najdalsze odchylenia od średniej, a więc i największy udział najniższych większości, można zaobserwować w czterech latach: w 2003 r. (6,01), 2004 r. (4,79), 2007 r. (4,6) i 2010 r. (4,82), z czego dwa ostatnie mają miejsce w kryzysie. Z drugiej strony, w pozostałych latach spowolnienia gospodarczego (2008 r. i 2009 r.) odchylenie było najniższe w badanym okresie (kolejno 3,67 i 3,4). Tak duży rozrzut oznacza brak korelacji wyników z nadejściem kryzysu, odchylenia nie oddalają się od siebie, poza tym są znacznie poniżej najwyższej wartości tego wskaźnika z 2003 r. Wyciąganie wniosków z tych obserwacji byłoby jednak błędem, ponieważ rzeczony poziomy odchylenia są statystycznie znikome. Najwyższa wartość, jaką w niniejszym badaniu może przybrać $s(x)$, wynosi 35,35⁷⁴, natomiast zaobserwowany poziom odchylenia od minimalnego (3,4 w 2009 r.) do maksymalnego (4,82 w 2010 r.) stanowi kolejno 9,6% i 13,6% tego poziomu, czyli niewiele.

Wykres nr 5. Fluktuacje wokół średniej większości przyjęcia aktów prawodawczych w Radzie w latach 2003-2010.

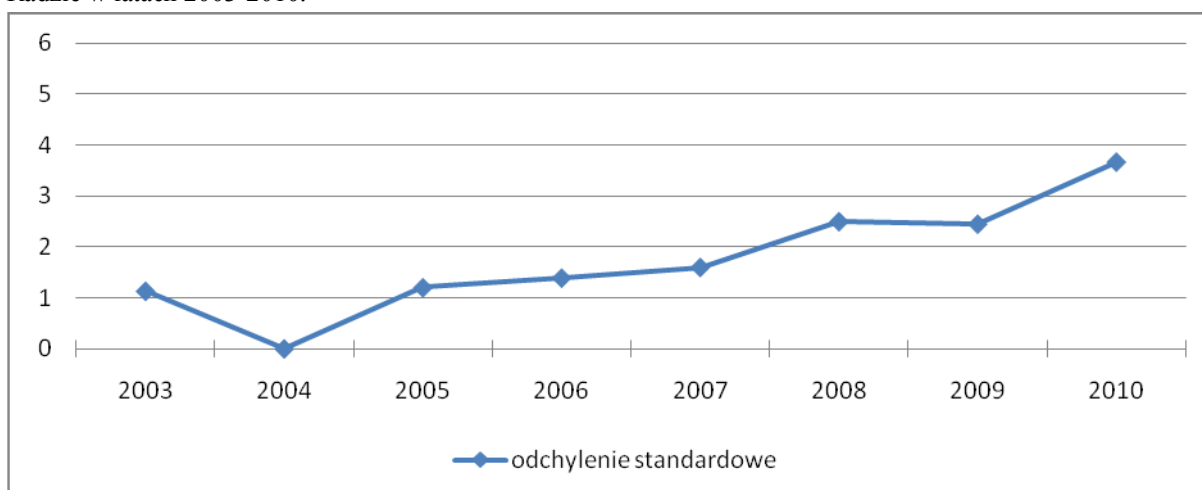


Źródło: Sekretariat Generalny Rady, obliczenia własne.

⁷⁴ Wartość ta powstaje, gdy mają miejsce dwa głosowania, jedno kończy się jednogłośnie (100%), drugie poparciem ze strony 50% głosujących.

Podobne wnioski wynikają z zastosowania odchylenia standardowego do aktów prawodawczych z obszaru ECOFIN. Co prawda, widoczny jest wzrost jego poziomu od 2007 r., jednak jak pokazano powyżej są to zmiany statystycznie nieznaczne. Natomiast wysoka wartość odchylenia w 2010 r. (3,67), która i tak stanowi tylko 10,3% najwyższego możliwego wyniku $s(x)$, jest spowodowana wyłącznie jednym głosowaniem zakończonym poparciem dla aktu prawnego ze strony „zaledwie” 78% członków⁷⁵. Rzeczona sprawa dotyczyła uproszczenia i zwiększenia efektywności zarządzania finansami uzyskiwanymi w ramach funduszy spójnościowych, a główną kością niezgody było oparcie udzielania pokryzysowej pomocy na podstawie kryteriów krótkookresowych⁷⁶. Kontestacja nie dotyczyła jednak substancji projektu, o czym świadczy fakt, że przy sześciu głosach wstrzymujących nie było żadnego sprzeciwu. Pozwala to zatem przypuszczać, że w przypadku kontestowanych regulacji dotyczących spraw ECOFIN kryzys nie wygenerował konfliktów decyzyjnych.

Wykres nr 6. Fluktuacje wokół średniej większości przyjęcia aktów prawodawczych z obszaru ECOFIN w Radzie w latach 2003-2010.



Źródło: Sekretariat Generalny Rady, obliczenia własne.

Reasumując, w świetle powyższej weryfikacji słuszna wydaje się być hipoteza konstruktywistyczna. Kryzys nie naruszył kultury konsensu w Radzie, nie spowodował spadku średniego poparcia rządów dla aktów prawodawczych oraz nie wygenerował konfliktów decyzyjnych. Podobny obraz dotyczy spraw ekonomiczno-gospodarczych, mimo

⁷⁵ W tym samym roku trzydzieści sześć aktów prawodawczych przyjęto jednomyślnie, trzy - większością 96% i jeden - 93%.

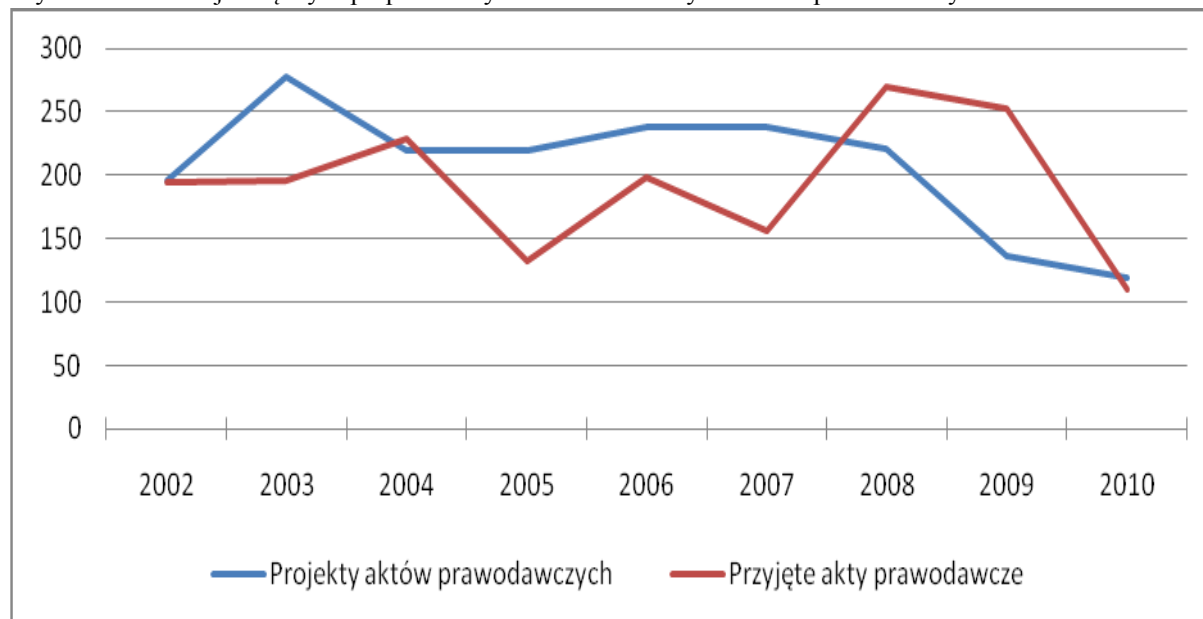
⁷⁶ Rozporządzenie (UE) nr 539/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do uproszczenia niektórych wymogów oraz w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego, „Dziennik Urzędowy UE” z 24 czerwca 2010 r., L 158, s. 1-6.

że ten obszar jest szczególnie wrażliwy na dekonjunkturę, jakiegokolwiek fluktuacje są niewidoczne lub niezmiernie małe.

2.2. Międzyinstytucjonalne podejmowanie decyzji

Pierwszym testem hipotez w kontekście międzyinstytucjonalnego podejmowania decyzji będzie analiza relacji między zaproponowanymi przez Komisję a sfinalizowanymi aktami prawodawczymi. Problem ten obrazuje Wykres nr 7. Na jego podstawie można stwierdzić, że kryzys nie zablokował przyjmowania legislacji w Unii. Od 2007 r. widoczny jest znaczny wzrost sfinalizowanych aktów prawodawczych, należy jednak zaznaczyć, że pokrywa się on z końcem szóstej kadencji Parlamentu Europejskiego, a więc z czasem, kiedy *gros* prac prawotwórczych jest kończonych. Kryzys nie doprowadził również do powstania zaległości legislacyjnych, czyli projektów, które z racji ciągłych negocjacji między Radą i Parlamentem lub wstrzymywania ich przez Komisję nie zostały sfinalizowane. Ogółem, w badanym okresie przyjęto 1739 aktów prawnych na 1867 projektów, co oznacza, że wygenerowano 128 zaległości. Nie powstały one pod wpływem kryzysu, gdyż w latach 2007-2010 weszło w życie 789 regulacji, co przy zaproponowanych w tym czasie 715 projektach stanowi nadwyżkę.

Wykres nr 7. Relacja między zaproponowanymi a sfinalizowanymi aktami prawodawczymi w latach 2002-2010.

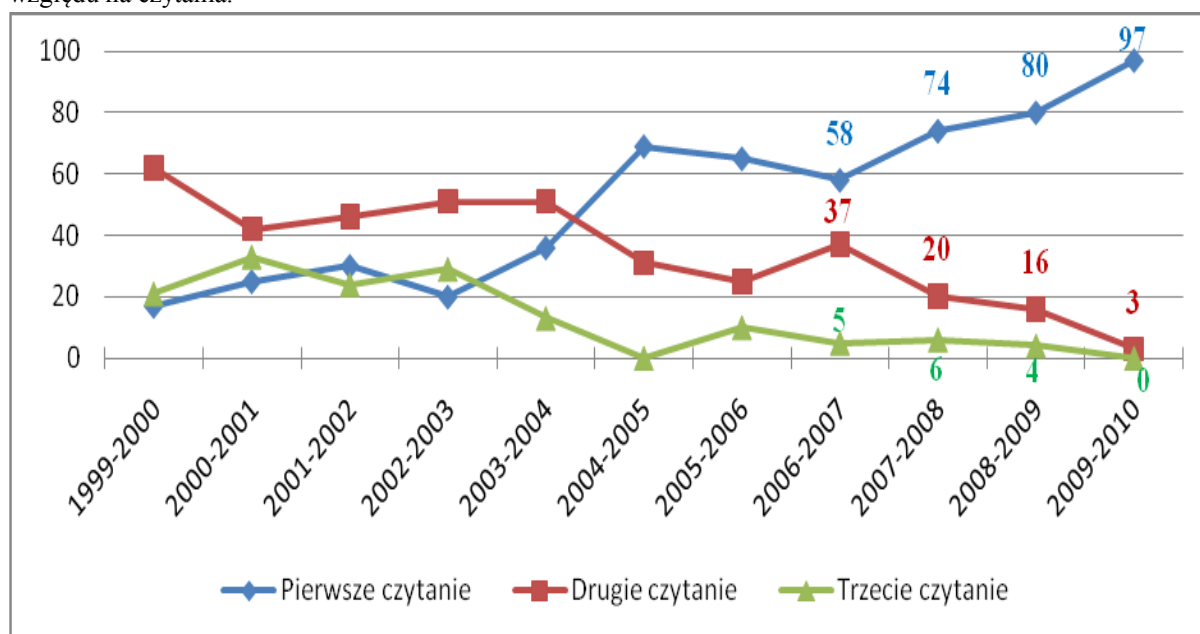


Źródło: Legislatorium obserwacyjne Parlamentu Europejskiego, baza PreLex, obliczenia własne.

Ważnym kryterium analizy wpływu kryzysu na proces decyzyjny jest także czas uzyskania międzyinstytucjonalnego porozumienia. Można wyróżnić dwa narzędzia pomocne do zbadania tego problemu: średnia liczba czytań, w których zapadało rozstrzygnięcie legislacyjne oraz średni czas przyjęcia aktów prawnych w miesiącach.

Pierwszy wskaźnik przedstawia Wykres nr 8. Wynika z niego, że w latach 2007-2010 miał miejsce poważny wzrost porozumień legislacyjnych w pierwszym czytaniu, przy jednoczesnym zanikaniu dwóch pozostałych. Znamienny jest okres 2009-2010, w którym 97% aktów prawodawczych zostało przyjętych na najwcześniejszym etapie, podczas gdy procedura trzeciego czytania nie pojawiła się ani razu. Powyższe obserwacje prowadzą do wniosku, że kryzys nie zwolnił procesu legislacyjnego, wręcz przeciwnie szybkość i bezkonfliktowość osiągania porozumienia między instytucjami stała się zaskakująco wysoka.

Wykres nr 8. Procentowy udział aktów prawodawczych przyjętych w ramach procedury współdecydowania ze względu na czytania.

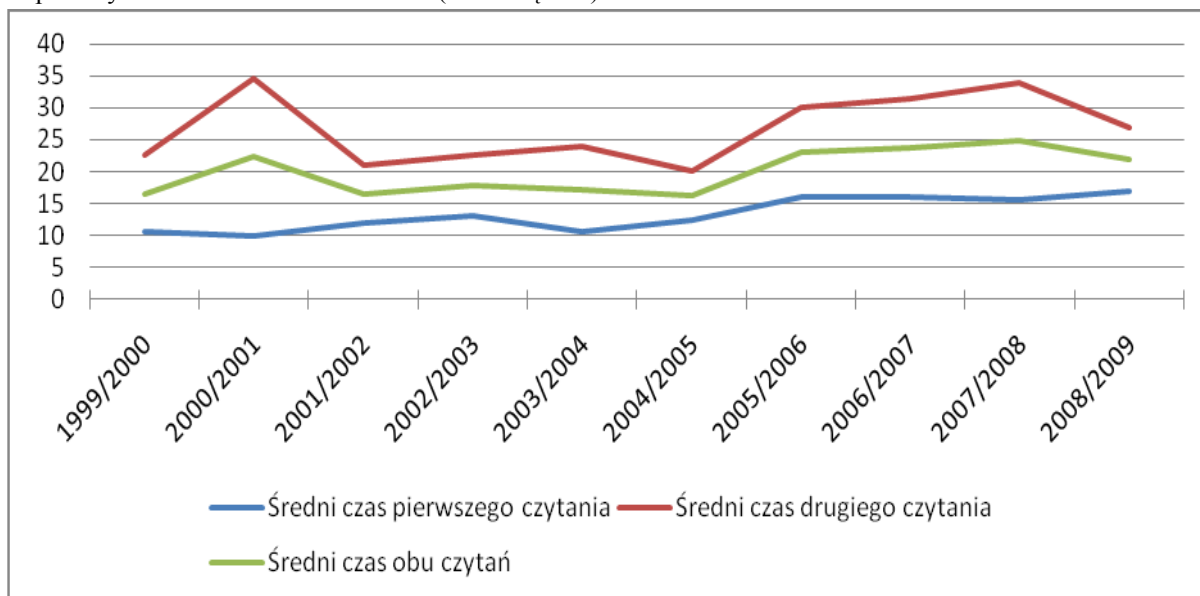


Źródło: Legislatorium obserwacyjne Parlamentu Europejskiego, obliczenia własne.

Drugi wskaźnik został zaprezentowany na Wykresie nr 9. Uwidacznia on, iż od połowy 2005 r. nastąpił przyrost średniego czasu przyjęcia aktów prawnych, aby w okresie kryzysu ulec stabilizacji, nieznacznie zwiększając się w okresie 2007-2008. Ten wzrost był napędzany przede wszystkim przez przewlekłość procedowania w drugim czytaniu, jest on zatem nieistotny, biorąc pod uwagę fakt akceptacji *multum* aktów prawnych w pierwszym czytaniu. Natomiast w latach 2008-2009 uwidacznia się nieznaczne wydłużenie osiągania porozumień na najwcześniejszym etapie, co może być podyktowane kumulacją legislacji w

tym okresie oraz eskalacją finalizacji procedur w pierwszym czytaniu. Powyższe spostrzeżenia implikują tezę, że długość postępowań w czasie kryzysu była stabilna i nie uległa istotnemu zwiększeniu.

Wykres nr 9. Średni czas przyjęcia aktów prawodawczych w dwóch czytaniach w ramach procedury współdecydowania w latach 1999-2009 (w miesiącach)⁷⁷.



Źródło: Legislatorium obserwacyjne Parlamentu Europejskiego, obliczenia własne.

Reasumując, hipoteza konstruktywistyczna okazała się prawidłowa także w przypadku międzyinstytucjonalnego podejmowania decyzji. Kryzys nie doprowadził do zaległości legislacyjnych, wręcz przeciwnie w latach 2007-2010 widoczna jest erupcja aktów prawodawczych, która cechuje się nadwyżką nad liczbą projektów przedstawionych przez Komisję w tym czasie. Mimo dekonjunktury nie nastąpiło również wydłużenie czasu osiągnięcia porozumienia legislacyjnego, a kończenie w tym okresie prawie 83% postępowań prawodawczych w pierwszym czytaniu świadczy o braku konfliktów między instytucjami.

3. Trilog jako czynnik ograniczający wpływ kryzysu na proces decyzyjny

Powyższe badania potwierdziły słuszność hipotezy konstruktywistycznej - kryzys nie wpłynął istotnie na sposób i efekty unijnego podejmowania decyzji. Pojawia się jednak pytanie, jakie konkretnie konstrukty zadecydowały o tłumieniu i konwergencji ewentualnych konfliktów interesów czy tożsamości. Odpowiedzi mogą udzielić wyłącznie badania

⁷⁷ Jednostka czasowa wykresu oscyluje od 1 maja pierwszego roku do 30 kwietnia drugiego roku.

jakościowe, istnieje jednak jeden czynnik poddający się eksploracji ilościowej, który w istotny sposób mógł wpłynąć na osłabienie wpływu kryzysu. Mowa tu o trilogu.

Trilog *vel* trialog⁷⁸ jest nieformalnym, międzyinstytucjonalnym mechanizmem polegającym na spotkaniach przedstawicieli Komisji, Rady i Parlamentu we wczesnych fazach postępowania prawodawczego, który ma na celu doprowadzenie do porozumienia legislacyjnego. Pojawił się on w wyniku regulacji Traktatu z Amsterdamu z 2 października 1997 r., wprowadzających możliwość zakończenia procedury współdecydowania w pierwszym czytaniu oraz znoszących prawo Rady do przyjęcia swojego wspólnego stanowiska jako aktu prawnego, w przypadku gdy nie uda się osiągnąć porozumienia z Parlamentem w ramach koncyliacji⁷⁹. Zmiany te zniosły decyzyjną izolację między instytucjami oraz wymusiły szeroką komunikację, która stała się warunkiem *sine qua non* sukcesywnego oraz szybkiego osiągnięcia porozumień. Odpowiedzią na te wyzwania stał się właśnie trilog, przyjmując formę spotkań między przewodniczącymi COREPER i grup roboczych ze strony Rady, szefami komisji, sprawozdawcami, sprawozdawcami cieniami, koordynatorami frakcji politycznych i wiceprezydentami z ramienia Parlamentu oraz szefem danej Dyrekcji Generalnej Komisji⁸⁰.

O tym, jak ważną rolę odgrywają trilogi, wskazuje Wykres nr 10. Jeśli w okresie 1999-2000 dotyczyły one tylko 41% aktów prawodawczych przyjętych we współdecydowaniu, to od połowy 2006 r. w ich ramach była ustalana cała legislacja w tej procedurze. Powyższe obserwacje nie są zresztą zaskoczeniem, Parlament, Rada i Komisja uznały trilogi za mechanizm niezmiernie skuteczny, przez co w 2007 r. podpisały międzyinstytucjonalne porozumienie formalizujące je jako powszechną praktykę⁸¹, a Parlament wprowadził do swojego regulaminu we wrześniu 2008 r. specjalny aneks określający ramy partycypacji w tych spotkaniach⁸².

⁷⁸ W dokumentach unijnych są stosowane oba terminy. W niniejszym artykule będę używał nazwy „trilog”.

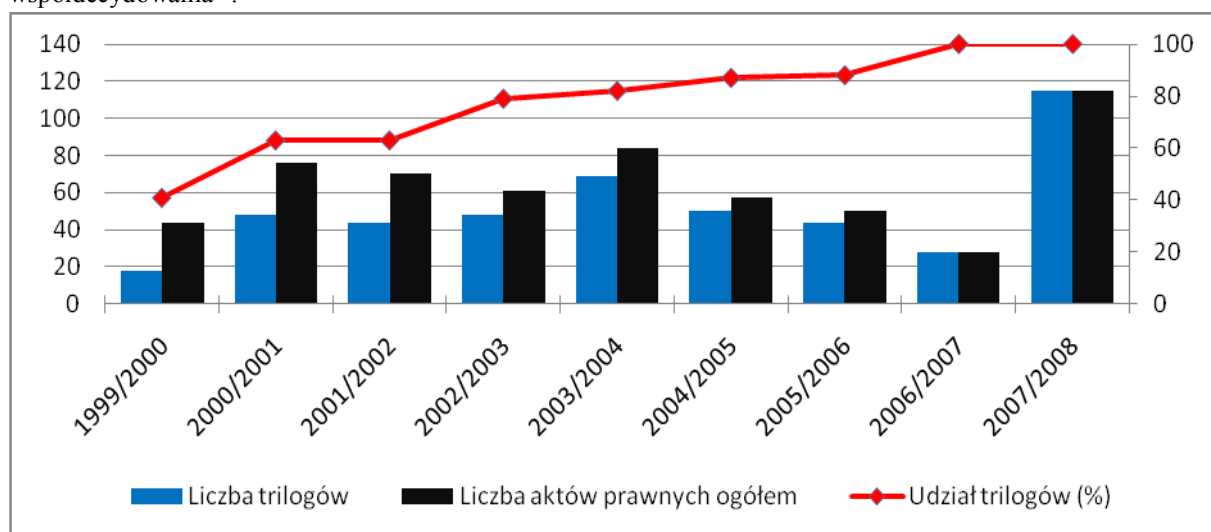
⁷⁹ T. Raunio, M. Shackleton, *Codecision Since Amsterdam: A Laboratory for Institutional Innovation and Change*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 2, s. 171-187; A. Maurer, *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2003, vol. 41, nr 2, s. 228-230.

⁸⁰ H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision-Making: Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37, nr 10, s. 1197.

⁸¹ *Joint declaration on practical arrangements for the codecision procedure (article 251 of the EC Treaty)*, „Official Journal of the European Union”, C 145, 30 June 2007.

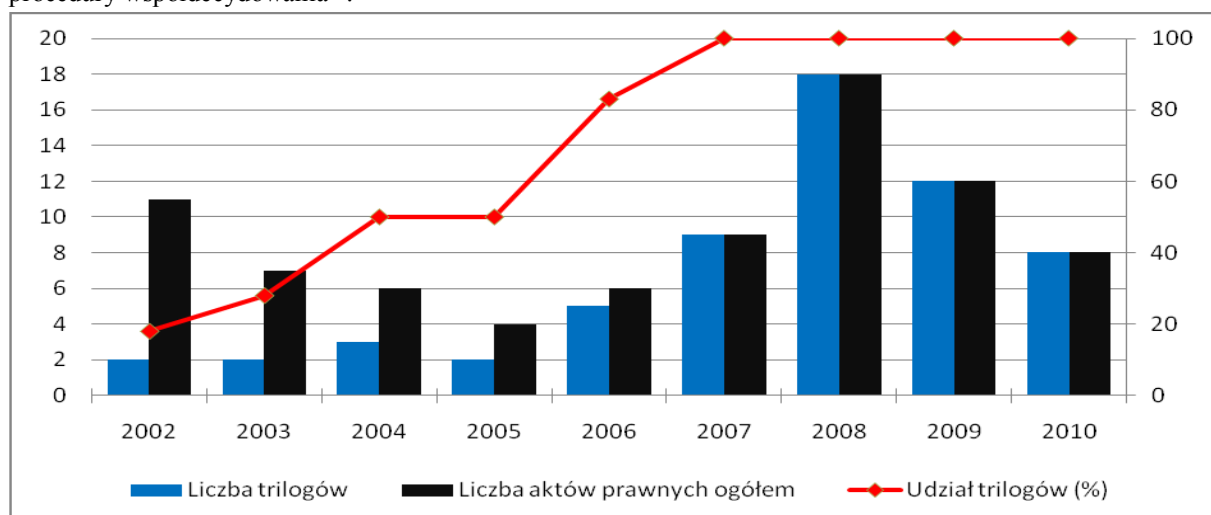
⁸² *Załącznik XXI: Kodeks postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej*, [w:] *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, siódma kadencja Parlamentu Europejskiego, listopad 2010 r., strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20101110+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>.

Wykres nr 10. Liczba i udział trilogów w przyjęciu aktów prawodawczych w ramach procedury współdecydowania⁸³.



Źródło: Legislatorium obserwacyjne Parlamentu Europejskiego, dokumenty robocze Rady, obliczenia własne. Z analizy wyłączono projekty aktów prawodawczych, do których nie wprowadzono choćby jednej poprawki.

Wykres nr 11. Liczba i udział trilogów w przyjęciu aktów prawodawczych z obszaru ECOFIN w ramach procedury współdecydowania⁸⁴.



Źródło: Obserwatorium legislacyjne Parlamentu Europejskiego, dokumenty robocze Rady, obliczenia własne. Z analizy wyłączono projekty aktów prawodawczych, do których nie wprowadzono choćby jednej poprawki.

Dlaczego trilog mógł odegrać tak ważną rolę kształtującą proces decyzyjny w okresie kryzysu? W kontekście konstruktywistycznego założenia o szerokim normatywizmie społecznym jego funkcja sprowadzałaby się do generacji specyficznego środowiska, które nie tylko kreowałoby kulturę procedowania opartą na współpracy i ciągłej komunikacji, ale także miała transformacyjny wpływ na preferencje i tożsamości podmiotów. W tym kontekście, wygenerowane przez kryzys chaotyczne zachowania, różnorodne i skrajne interesy, emocje

⁸³ Lewa oś Y określa liczbę aktów prawodawczych i trilogów, czyli wartości bezwzględne, prawa oś X - procentowy udział trilogów w aktach prawodawczych, czyli wartości względne.

⁸⁴ Patrz przypis 77 i 83.

czy zmiany tożsamości decydentów ulegałyby w jej ramach osłabieniu i kontroli, zderzałyby się bowiem z normami zaufania, odpowiedzialności i kompromisu. Rezultat tego pojedynku byłby na korzyść tych drugich struktur, ponieważ zagubieni aktorzy odnajdowałiby w nich stabilność i pewność. Wyjaśniałoby to, dlaczego, w świetle przeprowadzonych w niniejszym artykule badań empirycznych, kryzys nie odcisnął piętna na procesie decyzyjnym.

Argumentem na rzecz hipotezy o transformatywnej roli trilogów są co najmniej cztery warunki społeczne, w jakich się one odbywają. Po pierwsze, mają miejsce za zamkniętymi drzwiami (*in-camera*), a więc nie są narażone na zewnętrzne presje. Brak ich monitoringu powoduje, że decydenci czują się swobodnie, mogą zawierać ze sobą relacje przyjacielskie, budują zaufanie, poddają się socjalizacji i, co istotne, nie muszą wyjaśniać swoich stanowisk przed szerszą publicznością. Poza tym, ekskluzywność takich spotkań prowadzi do zastąpienia negocjacji, czyli maksymalizacji własnych preferencji poprzez poszukiwanie wspólnego mianownika interesów, deliberacją, a więc argumentowaniem, wyjaśnianiem i przekonywaniem do swoich racji⁸⁵. Po drugie, trilogi są poprzedzone szeroką wymianą dokumentów obu instytucji oraz komunikacją na poziomie ich najniższych szczebli. Przykładem jest chociażby praktyka wczesnego testowania propozycji w grupach roboczych, komisjach Parlamentu i COREPER przez Sekretariat Rady⁸⁶. Taka aktywność prowadzi do refleksu koordynacji, spotykanego m.in. w obszarze Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, polegającego na zwyczaju ciągłej komunikacji, w wyniku której ma miejsce kształtowanie własnego stanowiska zgodnie z treścią i w granicach dopuszczalnych przez pozycje pozostałych decydentów⁸⁷. Po trzecie, w trilogach bierze udział mała liczba delegatów, przez co można łatwiej osiągnąć kompromis. Są oni zarazem kluczowymi osobami w reprezentowanych instytucjach, dlatego wykorzystując swoje funkcje mogą przekonywać lub dyscyplinować posłów i ministrów do przyjęcia wypracowanego porozumienia. Po czwarte, uczestnicy trilogów, z racji udziału w nich przedstawiciele wszystkich podstawowych instytucji legislacyjnych, podlegają poważnej odpowiedzialności. W przypadku bowiem gdy porzucą ustalone regulacje, mogą doprowadzić do naruszenia zaufania jak i samego mechanizmu nieformalnego podejmowania decyzji. Taka sytuacja

⁸⁵ J. Lewis, *Informal Integration and the Supranational Construction of the Council*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 6, ss. 996-1019; D. Naurin, *Safe Enough To Argue? Giving Reasons in the Council of the EU*, „ARENA Working Paper” 2007, nr 11.

⁸⁶ H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2003, vol. 16, nr 4, s. 591.

⁸⁷ A. Juncos, K. Pomorska, *The Deadlock that never Happened: the Impact of Enlargement on the Common Foreign and Security Policy Council Working Groups*, „European Political Economy Review” 2007, nr 6, s. 14-16.

więzałyby się z negatywnymi skutkami, m.in. wydłużeniem procedur czy wzrostem znaczenia trzeciego czytania. Ponadto, osłabiłyby wiarygodność danego delegata, co wiązałyby się z niepożądanymi konsekwencjami również dla niego. Mechanizm odpowiedzialności dotyczy w szczególności reprezentantów Parlamentu, badania pokazują, że niepożądane zachowania posłów podlegają sankcjonowaniu ze strony koordynatora grupy politycznej lub narodowej, np. w postaci w braku mianowania na sprawozdawcę czy funkcje w komisjach⁸⁸. W świetle konstruktywistycznych badań powyższe warunki mają pozytywny wpływ na transformację preferencji tożsamości, czego dowodem jest chociażby COREPER. Podobna sytuacja mogła mieć miejsce w czasie kryzysu, tym bardziej że, jak pokazano powyżej, w latach 2007-2010 wszystkie akty prawodawcze w ramach współdecydowania były ustalane w trilogach.

Konkluzje

Niniejszy artykuł dowodzi, że kryzys finansowy z lat 2007-2010 nie wpłynął istotnie na proces uchwalania legislacji w Unii Europejskiej. W świetle przeprowadzonych badań empirycznych nie naruszył on kultury konsensu w Radzie, nie spowodował spadku średniego poparcia rządów dla aktów prawodawczych oraz nie wygenerował konfliktów decyzyjnych. Influcja dekonjunkury jest również trudno dostrzegalna na poziomie międzyinstytucjonalnym. Nie wyeksponowała ona zaległości legislacyjnych oraz nie wydłużyła czasu osiągnięcia porozumienia legislacyjnego. Podobny obraz dotyczy spraw ekonomiczno-gospodarczych, mimo że ten obszar jest szczególnie wrażliwy na kryzysu gospodarcze, jakiegolwiek fluktuacje są niewidoczne lub niezmiernie małe.

Powyższe wnioski oznaczają, że przewidywania konstruktywistycznego programu badawczego okazały się bardziej słuszne niż racjonalistycznego. Próbuąc wyjaśnić ten fakt, należy podkreślić trzy słabości, jakie posiadają założenia tej drugiej perspektywy. Po pierwsze, traktuje ona preferencje w sposób egzogeniczny, czyli zakłada *ad hoc* racjonalność jednostek. Po drugie, nie eksponuje znaczenia norm nieformalnych. Jak pokazały niniejsze

⁸⁸ R. Whitaker, *Party control in a committee-based legislature? The case of the European Parliament*, „Journal of Legislative Studies” 2001, vol. 7, nr 4, ss. 63-88; G. McElroy, *Committees and party cohesion in the European Parliament*, paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association in San Francisco, California, 30 August 2001; A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*, Cambridge 2002, s. 198-202; P. Hausemer, *Participation and political competition in committee report allocation – under what conditions do MEPs represent their constituents?*, „European Union Politics” 2006, vol. 7, nr 4, ss. 505-530; B. Lindberg, *Fit for European democracy? Party group leadership, loyalty and discipline in the European Parliament*, Research Paper, Department of Government, Uppsala University 2008; Idem, *Are political parties controlling legislative decision-making in the European Parliament? The case of the services directive*, „Journal of European Public Policy” 2008, vol. 15, nr 8, ss. 1185-1205.

badania, ich obecność jest widoczna zarówno w Radzie jak i w międzyinstytucjonalnym podejmowaniu decyzji, a fakt, że to w ich ramach są rozstrzygane porozumienia legislacyjne, świadczy o istotnej roli tych norm. Po trzecie, racjonalizm neguje autonomiczną rolę środowiska instytucjonalnego. Tymczasem jego transformatywny efekt jest głęboko zakorzeniony i silny, przez co kształtuje preferencje, tożsamości oraz sam proces decyzyjny.

Należy także podkreślić pewne ograniczenie wyciągniętych wniosków. Dotyczą one bowiem krótkiego okresu zaledwie trzech lat, tymczasem konsekwencje kryzysu potrafią nawarstwiać się problemy w znacznie dłuższym czasie. To zjawisko uwidacznia się powoli w Unii, o ile poradzono sobie z atakiem dekoniunktury, to koszty obrony przed nim, takie jak zadłużenie czy drastyczne reformy, wciąż narastają i mogą generować negatywne skutki jeszcze przez wiele lat. Przeprowadzone w niniejszym artykule badania dowodzą zatem, że nagły, krótkookresowy wpływ kryzysu nie naruszył efektów i zasad unijnego procesu decyzyjnego, jednak nadal pozostaje otwarta kwestia, jak ten problem będzie wyglądać w perspektywie długookresowej.

Abstrakt

Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy kryzys finansowy z lat 2007-2010 doprowadził do jakichkolwiek fluktuacji w unijnym procesie podejmowania decyzji. W celu realizacji tego zadania zostały najpierw wyprowadzone hipotezy wynikające z założeń racjonalistycznego i konstruktywistycznego programu badawczego. Następnie poddano je empirycznej weryfikacji opartej na ilościowej analizie aktów prawodawczych przyjętych w okresie spowolnienia gospodarczego oraz na porównaniu tych wyników z cechami charakterystycznymi dla przedkryzysowego procesu podejmowania decyzji (lata 1999-2006). Uzyskane obserwacje dowiodły słuszność hipotezy konstruktywistycznej - dekoniunktura nie doprowadziła do widocznych modyfikacji rezultatów i sposobu podejmowania decyzji w Unii, to znaczy nie naruszyła kultury konsensu w Radzie, nie spowodowała spadku średniego poparcia rządów dla aktów prawodawczych oraz nie stworzyła konfliktów decyzyjnych, natomiast w perspektywie międzyinstytucjonalnej nie wygenerowała zaległości legislacyjnych oraz nie wydłużyła czasu osiągnięcia porozumienia legislacyjnego.

Afiliacja:

mgr Adam Kirpsza

ur. 9.05.1985 r.

doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego,

adres Instytutu: ul. Jabłonowskich 5, 31-114 Kraków,

adres domowy: ul. Próżna 4/14, 15-019 Białystok

tel. 508726133, a.kirpsza@gmail.com