

making considerable efforts to bring public finances under control, to cut general government deficits, to restructure the public households and to reverse the unfavourable trends in public debts. As a result, it is possible that by 2014 only two of the EU10 will still be under excessive deficit procedure.

Being in general a less problematic region in political, social, economic and fiscal terms, the EU10 could become a lobby group within the European Union or at least could have the chance to make a stronger impact on policies and decisions. Due to diverse interests, positions and challenges however, the EU10 does not behave as a single lobby group which can also be seen as avoiding unwanted cleavages within the Union. Nevertheless, these countries have undoubtedly made a considerable contribution to having a genuine internal market of energy supply in the EU, or to intensifying relations with the Union's eastern neighbours in the framework of Eastern Partnership. The group – together with other member states – has also been lobbying strongly for preserving the budgetary commitments to cohesion policy in the next financial framework and to consider them as investment tools beneficial for the whole of the EU. Finally, the EU10 can be seen as perhaps the most pro-enlargement group of EU member states (at both the political and the public opinion level). As regards the different measures aimed at managing the debt crisis in the euro area, the three eurozone members adhered to all of them, as did many of the other seven however, the Czech Republic has been the least supportive. While the EU10 cannot be seen as an interest group within the EU (although the catalyst role of the Visegrad countries in this regard should not be underestimated), many policy areas can be detected where they – or most of them – have a common approach allowing them to make an impact on European integration.

* Dr Krisztina Vida, senior researcher at the Institute of World Economics, Research Centre for Economic and Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences.

¹ This article is a revised and partly updated version of the following publication: Krisztina Vida (2012): Summary. In: Krisztina Vida (ed.): Strategic issues for the EU10 countries – Main positions and implications for EU policy-making. Foundation for European Progressive Studies – Institute of World Economics, Budapest, pp. 279-310. The publication was the result of a one-year research project coordinated by the Institute of World Economics and supported by FEPS. The updates cover only some recent events, however the statistics date back to the summer of 2012, and the national positions on the MFF for 2014-2020 relate to the initial proposal of the European Commission as tabled in June 2011. The full study is accessible here: http://www.vki.hu/news/news_565.html

² Based on the European Commission's Spring 2012 forecast, May 2012: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-1_en.pdf

³ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm

⁴ Information based on the country studies and on documents accessible here: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/2012_en.htm

⁵ Non-paper from AT, CZ, DE, FI, NL, SE, UK – May 29, 2012. http://www.euractiv.de/fileadmin/images/MFR_non-paper_May_29.pdf

⁶ http://www.gov.ro/sessions-of-the-friends-of-cohesion-group-conference-on-eu-multiannual-financial-framework-2014-2020_l2a117305.html

⁷ <http://www.vlada.gov.sk/friends-of-cohesion-joint-declaration-on-the-multiannual-financial-framework-2014-2020/>

⁸ <http://www.energy.eu>

■

KRYZYS W STREFIE EURO A PROBLEM LEGITYMACJI WŁADZY W UNII EUROPEJSKIEJ

*Rafał Riedel**

Problematyka legitymacji władzy w Unii Europejskiej (UE) od lat zajmuje uwagę badaczy i stanowi jedną z kluczowych kwestii w debacie nad optymalizacją unijnego systemu sprawowania władzy, jak również w debacie nad standardami demokracji w przestrzeni ponadnarodowej. Kryzys w strefie euro stawia w nowym świetle wiele dotychczasowych pytań tej debaty, jak również weryfikuje część udzielonych dotychczas odpowiedzi. Wielu obserwatorów uważa, że kryzys jednego z fundamentalnych projektów jednoczącej się Europy naruszył dotychczas funkcjonującą konstrukcję legitymizacyjną. Konstrukcję kruchą, złożoną i kwestionowaną z wielu pozycji. Jak każdy kryzys, również ten obecny, pozwala nam ujrzeć pewne defekty systemu w pełnej ostrości. Niniejszy tekst rekonstruuje główne elementy systemu legitymizacji władzy, ich interaktywny charakter, kanały legitymizacyjne i ich punkty węzłowe, aby wskazać sposób, w jaki wpływa na nie kryzys w strefie euro. Artykuł stanowi wkład w debatę nad deficytem demokratycznym w Unii Europejskiej w świetle czynników, które ujawniły bądź uwypukliły kryzys.

Innymi słowy, celem niniejszej analizy jest spojrzenie na problematykę legitymacji władzy w Unii Europejskiej przez pryzmat kryzysu w strefie euro. W konsekwencji autor poszukuje odpowiedzi na pytania: czy i jak kryzys wpływa na poszczególne elementy składowe problemu tzw. deficytu demokratycznego w UE, w tym przede wszystkim legitymizacji władzy w tym wielopoziomym systemie, czy i jak kryzys wzmacnia bądź osłabia legitymację w różnorodnych jej wymiarach, jak kształtują się odpowiedzi na pytania o uprawnomocnienie władzy i decyzji polityczno-gospodarczych w zależności od poszczególnych poziomów tego wielopoziomowego systemu rządzenia (MLG – *multi-level governance*) wspólnoty. W tym celu autor, po pierwsze dokonuje zarysu sposobów rozumienia legitymizacji władzy w ogóle, a następnie legitymizacji władzy w UE, przytacza głów-

ne argumenty debaty na temat deficytu demokratycznego (a właściwie deficytów demokratycznych). Kolejnym ważnym elementem jest doprecyzowanie definicji obecnego (stanu) kryzysu w strefie euro. Pozwala ono ustalić, o co tak naprawdę chodzi w kryzysie (przez pryzmat debaty nad deficytem demokratycznym), jakie są jego źródła, mechanizmy, sposoby przejawiania się, skutki uboczne, implikacje dla relacji władczych/decyzyjnych w UE, w szczególności dla wrażliwej kwestii legitymizacji władzy.

Za ilustrację problemu posłuży najbardziej jaskrawy przykład kraju strefy euro pogrążonego w kryzysie, a mianowicie Grecja. Autor ma świadomość faktu, iż każdy z krajów pogrążonych w kryzysie ma swoją specyfikę – kryzys ma odmienne źródła w Grecji, odmienne w Hiszpanii, a jeszcze inne w Irlandii. *De facto* każde z państw członkowskich strefy euro ma swoją odmienną charakterystykę co do źródeł, przebiegu, metod zwalczania i skutków kryzysu – istnieje jednak wiele wspólnych czynników krajów strefy euro (jak również spoza niej), które powodują, że nazywamy je zbiorczą, niekoniecznie precyzyjną¹, nazwą – kryzysu strefy euro. Autor uważa wręcz, że greckie problemy gospodarcze nie są nawet najbardziej typowym przykładem kryzysu w strefie euro – wręcz przeciwnie, główne źródła kryzysu greckiego leżą w samej Grecji i są specyficzne dla Grecji, a kryzysowe czynniki zewnętrzne ujawniły, wyostrzyły, zdynamizowały pewne procesy. Grecja jest jednak krajem, który najgłębiej przechodzi problemy gospodarcze związane z kryzysem, pewne procesy i deficyty widoczne są na jej przykładzie w sposób szczególnie wyraźny – i to uzasadnia wybór Grecji jako ilustracji zjawiska będącego przedmiotem niniejszej analizy.

Kryzys związany z zadłużeniem Grecji ujawnił niedoskonałości systemu rządów zarówno w samej Grecji, jak i w Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim w strefie euro. Grecki rząd nie sprostał wyzwaniom związanym z niewydolną administracją, wysoką korupcją, niską konkurencyjnością, niezrównoważonymi bilansami – płatniczym, handlowym i budżetowym. Z kolei Unia – w tym przede wszystkim Rada Unii Europejskiej, jak również Europejski Bank Centralny, zawiodła, jeśli chodzi o szybką i skuteczną odpowiedź na problemy greckie, które w konsekwencji stały się problemem całej strefy euro i w pewnym sensie – całej Unii. Spóźnione działania przyszły dopiero w maju 2010 roku, kiedy to Grecji zaproponowano pożyczkę ratunkową (*bail-out loan*) w wysokości 110 mld euro oraz zagwarantowanie dalszych 750 mld euro w ramach mechanizmu ratunkowego – aby uspokoić rynki poprzez ukazanie im determinacji państw członkowskich strefy euro na rzecz utrzymania wspólnej waluty. Lata 2011-2012 to seria szczytów euro-grupy, Rady UE, Rady Europejskiej, niezliczonych roboczych grup eksperckich, nerwowego dialogu z rynkami, wierzycielami Grecji oraz szereg działań i decyzji, które uzasadniają nowe spojrzenie na problematykę uprawomocnienia władzy i decyzji politycznych podejmowanych w UE. Poniższa analiza jest więc politologiczną analizą kryzysu w strefie euro z perspektywy początku roku 2013.

Legitymacja władzy w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej

Samo słowo 'legitymacja' etymologicznie pochodzi z łaciny i oznacza – 'zgodny z prawem'. Termin ten najczęściej rozumiany jest jako atrybut władzy politycznej, wyrażający uprawnienie ośrodka władczego do podejmowania wiążących decyzji, przy równoczesnej aprobachie wielkich grup społecznych². W szerszym rozumieniu legitymacja może zatem oznaczać pewien stan systemu politycznego i jego elementów, charakteryzujący się obecnością faktycznego i względnie trwałego poparcia społecznego³.

Właśnie na ten ostatni aspekt należy zwrócić uwagę, analizując kwestię legitymizacji Unii Europejskiej, a mianowicie na tzw. legitymację społeczną⁴, polegającą na tym, iż uprawomocnienie władzy usprawiedliwione jest społecznym poparciem dla tej władzy (wynikłym np. z pozytywnych skutków działania), niekoniecznie poprzez mechanizm wyborczy, ale np. poparcie opinii publicznej czy stopień zaufania ujawniany w sondażach. Oczywiście ten typ legitymacji nie może okazać się wystarczający dla uprawomocnienia władzy np. państwowej, mającej najszerzy charakter. Natomiast dla władzy ponadnarodowej (tak jak to ma miejsce w przypadku Unii Europejskiej), podejmującej decyzję w wąskim zakresie z bardzo wąskim mandatem wynikającym z ratyfikowanego prawa międzynarodowego (doprecyzowanym tzw. mandatem traktatowym – co warto zauważyć, legitymizowanym w procesie ratyfikacyjnym, zgodnym z demokratycznym porządkiem państw członkowskich / części składowych UE), dysponującej budżetem w wysokości ok. 1% PKB, ta forma legitymacji może być już uznana za wystarczającą. Unia Europejska, będąc głównie systemem regulacyjnym (a nie redystrybucyjnym), zdaje się cieszyć znacznie bardziej zaawansowaną legitymacją dla swoich funkcji regulacyjnych, niż inne instytucje regulacyjne na poziomie państwowym⁵.

Tak więc, legitymacja we wspomnianym powyżej wymiarze ma swoje źródło nie tyle w obawie przed sankcją, ile w wierze w skuteczność działań. Czyli w obrębie dyskusji, jaka w literaturze przedmiotu koncentruje się wokół pytania: co i jak legitymizuje system polityczny, miejsce szczególne zajmuje argument 'sprawności systemu'⁶. A niektórzy skłonni są nawet sformułować sąd, iż legitymacja jest wręcz po prostu zmienną zależną sprawności⁷. Z kolei Samuel Huntington pisze wprost o tym, że dopiero utrata legitymizacji – osiągniętej przez dokonania rządzących – prowadzi do „reafirmacji proceduralnej legitymizacji systemu”⁸. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że właśnie z taką reafirmacją mamy do czynienia w związku z kryzysem, który trawi Europę.

Na gruncie studiów europejskich, ważne z punktu widzenia zrozumienia mechaniki procesów legitymizacyjnych, jest rozróżnienie między legitymacją typu *input* i *output* – to zabieg, którego autorstwo przypisuje się niemieckiemu badaczowi z Instytutu Maxa Plancka w Kolonii, Fritzowi Scharpfowi. Przekładając terminy te na język polski, można mówić o podziale na legitymację wyjścio-

wą i wejściową. Legitymacja wejściowa (*input legitimacy*) sprowadza się do przejawianego przez obywateli przeświadczenia, że mogą w taki czy inny sposób wpłynąć na decyzje takiej struktury (niekoniecznie w ramach mechanizmów przedstawicielskich, ale np. w formie bezpośredniej bądź mechanizmów mieszanych). Z kolei zgodnie z koncepcją legitymacji wyjściowej (*output legitimacy*) – obywatele zgadzają się, że dana struktura powinna egzystować i uczestniczyć w rządzeniu ze względu na korzyści, które wnosi do całego systemu⁹.

Z punktu widzenia *output legitimacy* – szczególnie w kontekście uprawomocnienia władzy na poziomie ponadnarodowym – warto przywołać tutaj pogląd Klause Bachmanna, który twierdzi, że „(...) Legitymację władzy można rozpatrywać przyglądając się zarówno jej źródłom jak i jej skutkom. Określona władza może posiadać legitymację nie tylko dlatego, że powstała (...) w skutek tradycji, powszechnie uznanych za słuszne przepisów lub wynika z charyzmy przywódcy, ona może również posiadać legitymację ze względu na jej skuteczność, na korzyści, jakie jej panowanie przynosi określonym grupom lub osobom.

(...) Ten podział ma też odniesienie do charakteru roszczeń o legitymację: rządzeni mogą odmówić¹⁰ władzy legitymacji nie tylko ze względu na to, że powstała w sposób powszechnie uznany za nieprawidłowy, ale i ze względu na brak skuteczności. Tak samo władza może sobie rościć prawo do legitymacji, nie tylko ze względu na to, że jest charyzmatyczna albo legalna – ale i ze względu na swoją skuteczność.”¹¹

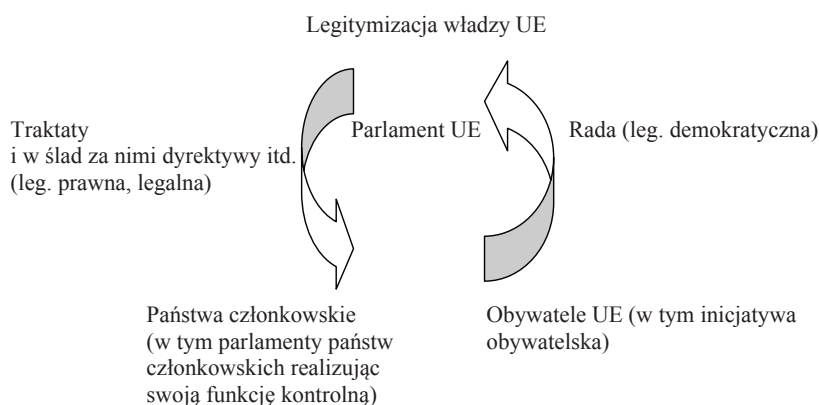
Niewątpliwie Unia Europejska była i jest raczej skoncentrowana na tzw. stronie wyjściowej legitymacji (rozumianej w sposób opisany powyżej), właściwie musi na niej polegać¹². Takie rozumienie legitymacji władzy politycznej odpowiada koncepcji klasyka teorii demokracji, Seymoura Martina Lipseta, który rozumie ją jako zdolność systemu politycznego do zapewnienia i utrzymania przeświadczenia, że aktualnie funkcjonujący system instytucjonalny jest najbardziej adekwatny dla danego społeczeństwa i zgeneralizowanego poziomu zaufania do tego systemu¹³. Obywatele zgadzają się na istnienie danej władzy, ponieważ przynosi im ona korzyści, jest funkcjonalna, rozwiązuje problemy. Takie uprawomocnienie jest więc warunkowe. Kiedy obywatele nie są

zadowoleni z funkcjonowania danego systemu, wszystko co mogą zrobić to korzystać ze starego systemu (opartego na tradycyjnych mechanizmach przedstawicielskich) i zmanifestować swoje niezadowolenie *vis à vis* partii czy polityków (np. w procesie wyborczym), ponieważ mechanizm kontrolny nie jest oddany w systemie ekspercko – menedżerskim obywatelom.

Niewątpliwie Wspólnota cieszy się również tym typem legitymacji, która w literaturze określana jest legitymacją wynikającą z legalności tego systemu (legitymacja prawna). Mamy na poziomie wspólnotowym niewątpliwie do czynienia z władzą legalną – jest ona formalnie legitymizowana przez traktaty (ratyfikowane w trybie procedur demokratycznych – w referendum bądź przez parlamenty), które leżą u podstaw Wspólnoty. Jednocześnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości, dokonując całej serii wykładni prawa, ‘ukonstytuował’ traktaty europejskie, nadając im rangę najwyższą w systemie źródeł prawa wspólnotowego¹⁴. Legitymacji należy doszukiwać się więc częściowo w historii – u samej genezy procesu – kiedy to demokratyczne państwa założycielskie (w przypadku państw, które weszły do wspólnot później – należy mieć na myśli traktaty akcesyjne) zdecydowały się upoważnić organy wspólnotowe do stanowienia prawa (jeden z trzech fundamentów organizacji ponadnarodowej – autonomia prawna, obok autonomii sądowej i budżetowej).

Legitymacja UE wynika również z demokratycznego charakteru tworzących ją elementów, czyli państw członkowskich, gdyż to one cały czas zachowują dominującą pozycję w unijnym procesie podejmowania decyzji (pośrednia – poprzez Radę – legitymacja demokratyczna wspólnoty). W konsekwencji, podobnie jak na poziomie państwowym, legitymacja Unii Europejskiej jest kombinacją wielu rodzajów i typów uprawomocnienia. Mamy do czynienia z całym systemem legitymizacyjnym, adekwatnym dla wielopoziomowego i wielowymiarowego systemu unijnego. W systemie tym ‘cyркуlują’ zatem poszczególne typy legitymacji zarówno oddolnie – z poziomu państw członkowskich, jak i odgórnie – z poziomu samej Unii. Ten proces cyrkulacji i wzajemnego uzupełniania się legitymacji odbywa się oczywiście w kontekście legitymacji społecznej.

Taka cyrkulacyjna legitymizacja może być przedstawiona w postaci poniższego schematu.



Bezpośrednia relacja legitymizowania łączy obywateli EU z Parlamentem UE – poprzez mechanizm bezpośrednich wyborów. Państwa członkowskie, legitymizują – w sposób demokratyczny – Unię za pośrednictwem posiedzeń Rady Ministrów i Rady Europejskiej, gdzie ma miejsce znaczna część procesu decyzyjnego, jednocześnie, wynikiem tego międzyrządowego procesu, jak również innych elementów ponadnarodowego procesu podejmowania decyzji (z udziałem Komisji i Parlamentu, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) są akty prawne (i ich interpretacja i wykładnia), które przesądzą z kolei o wspomnianej już wcześniej legitymacji legalnej Unii. Dodatkowo, mając na względzie wzmocnienie legitymacji w systemie unijnym, Traktat z Lizbony wyposażył obywateli Unii w prawo ‘inicjatywy obywatelskiej’ (efektywna od 1 kwietnia 2012 r.), z tytułu której milion obywateli (z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich UE) może wezwać Komisję Europejską do przygotowania i przedstawienia projektów aktów prawnych¹⁵. Taka sama intencja przyświecała autorom traktatu w sprawie lepszego wykorzystania kanału legitymizacyjnego, którym dysponują parlamenty państw członkowskich – parlamenty narodowe, na mocy swoich konstytucyjnych uprawnień kontrolnych monitorują, ukierunkowują i wreszcie sankcjonują ‘politykę europejską’ swoich rządów. Traktat lizboński – w duchu reguły subsydiarności – wprowadził system ‘wczesnego ostrzegania legislacyjnego’ zgodnie z którym parlamenty krajowe mają osiem tygodni na zgłoszenie zastrzeżeń, gdyby okazało się, iż decyzje Unii Europejskiej, przed ich wejściem w życie, nakładają się na ich kompetencje¹⁶.

Deficyty demokratyczne w Unii

Spór o naturę, a nawet sam fakt występowania deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej, jest jednym z najbardziej problematycznych aspektów funkcjonowania wspólnoty w wymiarze teoretycznym, jak również z punktu widzenia politycznej praktyki¹⁷. Głosy w tej dyskusji rozpościerają się od stwierdzeń, że problemu właściwie nie ma, jako, że Unia funkcjonuje w sposób legalny, na podstawie mandatów wyznaczonych przez demokratyczne rządy państw członkowskich (Rada UE) oraz samych obywateli (poprzez Parlament Europejski), w obszarach ściśle zdefiniowanych przyjętymi jednomyślnie traktatami i przy akceptacji samych obywateli¹⁸. Na drugim krańcu lokują się z kolei stanowiska tych, którzy uważają, że problem jednak istnieje, traktujące zlikwidowanie deficytu demokracji jako warunek rozwoju Unii Europejskiej i nadania jej takiego kształtu, który będzie uzasadniał jej szerszą społeczną akceptację¹⁹.

Intuicyjnie wydawałoby się, że prawdziwej odpowiedzi należałoby poszukiwać pośrodku tak zarysowanego spektrum, jednak w tym wypadku prawda wydaje się być kontr-intuicyjna i należy jej poszukiwać w odmiennym traktowaniu legitymacji, uprawnomocnienia władzy i generalnie demokracji na poziomie ponadpaństwowym²⁰. System, który budujemy na poziomie ponadpa-

rodowym, w swoich mechanizmach demokratycznych nie jest i nie będzie kopią tego, który znamy z poziomu państwa narodowego. Nieustannie jednak krytycy jakości demokracji na poziomie ponadnarodowym, formułując swoje rekomendacje, najczęściej polegające na różnych propozycjach aplikowania zasad i reguł demokracji z poziomu państwa narodowego na poziom ponadnarodowy, popełniają – właściwie na etapie założeń – dwa poważne błędy. Pierwsze błędne założenie to takie, że mamy właściwie problem rozmiaru. Drugie, pochodne pierwszemu, to takie, że polityka międzynarodowa (a także ponadnarodowa) to taka sama polityka, jak ta prowadzona w skali państwa. Tymczasem te dwa rodzaje polityk są od siebie ekstremalnie różne, mamy do czynienia z innymi podmiotami, aktorami, innym rodzajem interakcji, innym sposobem komunikowania się, w wielu przypadkach innym zakresem przedmiotowym polityk, tak więc mechanizmy polityki funkcjonujące w obydwu wymiarach różnią się ekstremalnie²¹.

Próby zdefiniowania problemu deficytu demokracji podjęła Komisja Europejska już w 1972 r. w tzw. Raplocie Vedela²², gdzie podjęto temat demokracji, efektywności i zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego. Raport ten daje początek klasycznemu podejściu do deficytu demokracji we Wspólnotach Europejskich²³. Zakłada ono, że wraz z rozwojem i umacnianiem się Wspólnot, parlamenty narodowe tracą część swoich uprawnień, które jednocześnie nie są przekazywane na poziom europejski pod kontrolę demokratycznych mechanizmów legitymizacyjnych, czyli do Parlamentu Europejskiego. Taka definicja problemu odnosi się do definicji integracji europejskiej rozumiejącej ją jako proces transferu władzy z poziomu państwowego na ponadpaństwowy. Powstaje w ten sposób swego rodzaju *próżnia demokracji* (lub bardziej precyzyjnie – deficyt parlamentarny), powodujący degradację roli legislatywy państw członkowskich, przy równoległym wzmocnianiu egzekutywy na szczeblu europejskim: Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej²⁴. Współcześnie argumentacja ta objęła kilka kolejnych obszarów i w aktualnej fazie rozwoju debaty składa się na nią wiele elementów. Po pierwsze, deficyt legitymacji – zwolennicy tej linii argumentacji wskazują na problem braku demokratycznego dyskursu, w którym kształtowałyby się ponadnarodowe decyzje polityczne. Zdecydowana część dyskursu politycznego odbywa się na poziomie państwa członkowskiego i jeżeli występuje w nim Unia Europejska, to najczęściej w roli kozła ofiarnego, na którego państwowe elity władzy (i nie tylko) chętnie zrzucają odpowiedzialność za niepopularne decyzje, bądź reformy²⁵. Po drugie, zwolennicy tezy o deficycie demokratycznym w Unii Europejskiej podkreślają, że funkcjonowanie demokracji zakłada istnienie *demos*, podczas gdy Unia składa się z wielu *demoi*. Brak jednej wspólnoty (np. językowej) oznacza brak dyskursu publicznego, europejskiego systemu partyjnego, europejskiego systemu medialnego etc. Rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 i 2007 roku właściwie pogorszyły tylko sprawę, gdyż różnorodność *demoi* zwiększyła się w stopniu

dotychczas nieznanym, np. na płaszczyźnie kultury politycznej. Związany z problemem legitymacyjnym, kolejny argument dotyczy braku odpowiedzialności takich instytucji, jak Europejski Bank Centralny czy Komisja Europejska przed elektoratem (w tym wypadku argumentem wspierającym jest słaba pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym wspólnoty)²⁶.

Fritz Scharpf pisał w 2007 roku iż: "Unia nie musi spoglądać w twarz swoim obywatelom, ponieważ większość podjętych decyzji jest wdrażana przez same państwa członkowskie"²⁷, a konkretnie najczęściej ich egzekutywy. Unia może więc być również rozumiana jako swego rodzaju 'rząd rządów' (*government of governments*), czerpiący swoją legitymację z legitymacji państw członkowskich – przy czym nie jest to proces jednokierunkowy. EU również 'oddaje' legitymację z powrotem. Wzmacnia legitymację władz w stolicach państw członkowskich, ponieważ oferuje możliwości rozwiązywania problemów, z którymi na poziomie państwowym rządy nie zawsze sobie radzą, i – w związku z procesami globalizacji – nie mogą sobie radzić²⁸.

Kρίση – gr. 'kryzys'

Po rekonstrukcji głównych wątków debaty na temat deficytu demokratycznego – w tym deficytu legitymacyjnego – w Unii Europejskiej, niniejsza analiza zmierza w stronę doprecyzowania cech charakterystycznych aktualnej fazy kryzysu – aby w konsekwencji odnieść się do głównego pytania, tzn. jak kryzys w Europie wpływa na system legitymacji / legitymację władzy w Unii Europejskiej.

Przed wszystkim, na samym wstępie tej części rozważań, należy zwrócić uwagę na (nie)precyzyjność pojęcia, którego używamy. Nie mamy do czynienia z kryzysem euro jako waluty, nawet nie z kryzysem strefy euro, tylko z kryzysem niektórych państw członkowskich strefy euro. Oczywiście jego skala i rozmiar zaczyna zagrażać stabilności całego projektu wspólnej waluty, jednak definiując naturę kryzysu należy dostrzec jego źródła i sposoby przejawiania się. Kryzys strefy euro sprowadzałby się np. do niewydolności Europejskiego Banku Centralnego w kreowaniu polityki pieniężnej lub mógłby wynikać z niekontrolowanej fluktuacji kursu euro wobec innych walut, zagrażającej zrównoważonej wymianie handlowej strefy euro z partnerami z innych obszarów walutowych. Wtedy kłopoty gospodarcze, które z tego by wyniknęły mogłyby zostać określone mianem kryzysu strefy euro czy kryzysem walutowym.

Tymczasem mamy do czynienia z sytuacją, w której niektóre gospodarki uczestniczące w strefie euro radzą sobie – jak na warunki globalnej recesji – całkiem dobrze (jak np. fińska czy holenderska), podczas gdy inne pogrążone są w głębokim kryzysie, który dawno już przekroczył wymiar walutowy i przejawia się w pętli zadłużenia (np. Grecja), radykalnych cięciach budżetowych (np. Włochy), gigantycznym bezrobociu (np. Hisz-

pania) czy załamaniu rynku nieruchomości (np. Irlandia). Kryzys wybranych państw strefy euro może oczywiście przerodzić się w kryzys całego systemu (co więcej – pierwsze symptomy takiego procesu są już wyraźnie widoczne), o ile odpowiednie środki zaradcze nie zostaną podjęte.

Jednak poszukując związanych z unią walutową przyczyn obecnych kłopotów gospodarczych niektórych państw strefy euro, należy przede wszystkim odnieść się do niedokończonej reformy traktatu z Maastricht, który wprowadził unię walutową, nie wprowadzając jednocześnie unii fiskalnej. Ta wada konstrukcyjna wielokrotnie wytykana była przez wielu ekspertów, niezależnych obserwatorów życia gospodarczego w Europie. Jednak brakowało dotychczas woli politycznej, aby dokończyć projekt wspólnej waluty o ten logiczny krok. Wina oczywiście leży po stronie państw członkowskich, które od początku lat 90. ubiegłego wieku nie potrafiły zdobyć się na ustanowienie systemu, który skutecznie dyscyplinowałoby nieodpowiedzialne zachowania polityków, zadłużających swoje budżety narodowe (czytaj swoich terażniejszych i – co najgorsze – przyszłych obywateli). Ustanowiono jedynie – jak się okazało – (zbyt) miękkie systemy koordynacji wybranych dziedzin polityki gospodarczej, które składają się na kryteria konwergencji oraz pakt na rzecz stabilności i wzrostu (nazywany w skrócie paktem stabilności i wzrostu), wzbogacone następnie – już w czasie kryzysu o dodatkowe rozwiązania (sześć aktów ustawodawczych zwanych 'sześciopakiem' oraz kontrowersyjny pakt fiskalny będący cały czas – stan na styczeń 2013 r. w fazie ratyfikacji) mające usztywnić dyscyplinę budżetową.

W konsekwencji tani kredyt, który wynikał z uczestnictwa w szerszym mechanizmie walutowym, dostępny był dla krajów, które w normalnych warunkach nie sięgałyby po coraz droższy pieniądź. Zneutralizowany został jeden z podstawowych mechanizmów dialogu między rynkiem a polityką – a mianowicie rynki nie mogły 'karać' budżetów państwowych przy pomocy wyższego (i rosnącego) oprocentowania. Niskie stopy procentowe Europejskiego Banku Centralnego dobre dla zrównoważonego rozwoju Finlandii okazały się zabójcze dla nieodpowiedzialnie prowadzonej gospodarczo Grecji, czy szybko rozwijającej się Hiszpanii lub Irlandii. Tym sposobem głęboko zadłużone państwa mogły cały czas uzyskiwać tani kredyt. Naturalne przesłanki ograniczające zadłużenie zostały uśpione.

Często za początek kryzysu uznaje się upadek *Lehman Brothers*. To prawda, ale tylko w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych. Oczywiście pewne zachowania uczestników i kreatorów rynków finansowych są zbieżne po obydwu stronach Atlantyku – np. zbyt agresywna polityka niskich stóp procentowych generująca nadmierną akcję kredytową wierzycieli – co więcej, kłopoty amerykańskiego systemu bankowego stanowiły początek swego rodzaju efektu 'kuli śnieżnej', w którym fala bankructw banków, wywoływała kłopoty kolejnych banków

i innych uczestników rynku finansowego, aby wreszcie dotknąć finansów publicznych²⁹.

Kilka lat obecności kryzysu pokazało również, że to 'infekowanie' działa również w drugą stronę. Czasami problematyczny kraj – zadłużony ponad miarę, niemożący obsługiwać swojego długu – staje się zagrożeniem dla banku, który udzielił wcześniej pożyczki na określonych warunkach i zwrot tych pieniędzy ma wpisany w swój biznes plan, w swój bilans. Niewypłacalność kraju uruchamia efekt domina, w którym upada bank posiadający dużą ilość obligacji tego kraju, to z kolei powoduje, że inne banki również zostają dotknięte ryzykiem bankructwa – i jesteśmy znowu w punkcie, w którym to znowu państwo (tym razem być może już inne niż to pierwotnie zadłużone będące pra-przyczyną problemu, za to np. państwo będące główną siedzibą banku, dla którego jest on ważny z punktu widzenia sprawnie funkcjonującego systemu gospodarczego) stoi w obliczu decyzji, czy się nie zadłużyć jeszcze bardziej, aby ratować swój system bankowy, a być może gospodarę w ogóle.

Z punktu widzenia rozważań nad legitymizacją, warto zauważyć, że w otoczeniu globalnym, wszystkie te czynniki kryzysu pozostawały poza kontrolą i demokratyczną legitymizacją. Warto o tym pamiętać, w kontekście analizy deficytu demokratycznego w UE, jednego z podmiotów zwalczającego skutki i objawy kryzysu oraz odpowiedzialnego za budowanie na przyszłość mechanizmów prewencyjnych – źródła kryzysu były poza kontrolą demokratyczną, albo przy względnie słabej legitymacji demokratycznej. To jest oczywiście prawda w części dotyczącej zachowań uczestników rynków finansowych ze sfery prywatnej i częściowo prawda w przypadku takich uczestników, jak np. banki centralne (za standard europejskiego systemu bankowości uznaje się niezależność banku centralnego w kreowaniu polityki pieniężnej – czytaj słabą legitymację / kontrolę mechanizmów demokratycznych). Oczywiście uczestnicy państwowi (rządy sprzedające swój dług na rynkach finansowych) są legitymizowani demokratycznie. Mamy więc jedną przestrzeń, gdzie dochodzi do interakcji bardzo różnorodnych uczestników, cieszących się różnym stopniem legitymizacji. Uczestników, którzy biorą udział w jednym i tym samym procesie – handlu zadłużeniem. I mamy problem nadmiernego zadłużenia (tak możemy zdefiniować istotę aktualnych problemów, nazywanych kryzysem).

Tak zdefiniowany kryzys w sposób najbardziej jaskrawo przejawia się, jak dotychczas, w Grecji. Jego pierwotna faza wiązała się 'odkryciem' przez agencje ratingowe, że Grecja to nie Niemcy i ryzyko niewypłacalności Grecji jest większe niż ryzyko niewypłacalności Niemiec. Nie powinno się pożyczać pieniędzy na takich samych zasadach i w zbliżonych ilościach rządowi Grecji, jak i rządowi Niemiec. W efekcie, o ile w czasach względnej prosperity gospodarczej kredytodawcy oferowali krajom południa Europy zbliżone oprocentowanie do krajów północy Europy (mimo, iż jakość rządów gospo-

darczych jednych i drugich była i jest nieporównywalna), w czasach kryzysu i niepewności gospodarczej, kredytodawcy zaczęli stosować elementarne zasady ekonomiczne i oferowali kredyt o oprocentowaniu zmiennym w zależności od stopnia ryzyka po stronie dłużnika. W rezultacie oprocentowanie greckiego długu dramatycznie wzrosło. Wzrosło do poziomów, przy których jego obsługa przestała być możliwa.

Mamy więc w Grecji do czynienia z problemem dwucyfrowego nadmiernego deficytu budżetowego, jednocześnie trzycyfrowego długu publicznego i, dodatkowo, utraty wiarygodności. Ale natura problemów greckich jest wynikiem nie tylko zbytniego zadłużenia powstałego u zewnętrznych wierzycieli. Zbytnie zadłużenie, które dziś jest problemem samo w sobie, ma swoje strukturalne przyczyny w greckiej polityce. Głównym i podstawowym jest dysfunkcyjne greckie państwo. Kwestionowana jest zdolność państwa greckiego do reform (*reform capacity*). Administracja publiczna nie działa – w takim sensie, że nie realizuje swoich podstawowych funkcji – nie jest w stanie skutecznie zbierać podatków, zapewnić obywatelom dostępu do sądów, organizować usługi publiczne, takie jak służba zdrowia, za to zajmuje czołowe miejsca w rankingach korupcji (gorsze od Bułgarii i Rumunii, na poziomie zbliżonym do państw Afryki Środkowej). Grecki system rządów jest niewydolny. Greckie elity władzy poprzez dziesięciolecia zadłużały greckie państwo i greckich obywateli do takiego stopnia, że Grecja straciła możliwości obsługi (refinansowania) własnego długu. Demokratyczne wybory przestały spełniać swoją funkcję. Polityka gospodarcza Grecji prowadzona jest pod dyktando wierzycieli i ich instytucjonalną emanację, tj. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny (tzw. *trojka*). Mamy więc tutaj do czynienia z poważną dysfunkcją systemu politycznego na poziomie państwa narodowego. System gospodarczy został tak silnie odklejony od systemu politycznego, że preferencje wyborców przestały w mechanizmie wyborczym przekładać się na decyzje wyborcze. Pole decyzji zostało tak zawężone, że względu na ograniczenia związane z obsługą długu, że grecka demokracja jest demokracją silnie fasadową. Co z tego, że w 2012 roku wybory wygrały określone partie polityczne, skoro ich wpływ na decyzje gospodarcze jest ograniczony prawie do zera. Partie te wygrały wybory krytykując w kampanii wyborczej tzw. *trojkę* i jej program naprawczy. Krótco po wyborach musiały zostać ogłoszone nowe, ponieważ układ partii, które dostały się do parlamentu nie gwarantował stabilnego rządu, który prowadziłby politykę pod dyktando zewnętrznych wierzycieli, a to oznaczałoby odcięcie zewnętrznej pomocy dla Grecji, czyli jej niekontrolowane bankructwo.

Mechanizmy władzy z poziomu ponadnarodowego ingerowały od zawsze (czytaj – od początku funkcjonowania Wspólnot) w sprawy wewnętrzne państw członkowskich – istnieje na ten temat cała bogata literatura w zakresie europeizacji³⁰. Czy zatem problem deficytu

demokratycznego, który formułowano w odniesieniu do ponadnarodowego systemu władzy, przeniósł się na poziom państwa narodowego? Można by odnieść takie wrażenie obserwując fasadowość greckiej demokracji (*democracy without choices*). Jednak dzisiejsza fasadowość greckiej demokracji jest wprost wynikiem wcześniejszej formy demokracji populistycznej, którą praktykowano w Atenach, i to tutaj należy doszukiwać się źródeł problemu. Brak manewrowości w rządzeniu współczesnych elit politycznych Grecji ze względu na politykę warunkowości stosowaną przez 'trojkę', nie jest efektem reguł unijnych, ale ich wcześniejszego nieprzestrzegania. Grzechy zaniechania dotyczyły zarówno samej Grecji, która przymykała oczy na jawne fałszerstwa rządowego urzędu statystycznego przesyłającego oficjalne dane do Brukseli, jak i innych gospodarek strefy euro. Przypomnijmy, że pierwszymi państwami, które po ustanowieniu unii walutowej złamały próg deficytu budżetowego były Niemcy i Francja. Mimo iż szybko zaaplikowały program naprawczy pozwalający im wrócić do akceptowalnych poziomów zadłużenia budżetowego, to jednak ustanowiły niebezpieczny precedens, który po dzień dzisiejszy wskazywany jest m.in. przez greckich polityków jako swego rodzaju wymówka. Nie stanowi to jednak usprawiedliwienia dla dekad złego i szkodliwego rządzenia w Grecji. Ze względu na jakość rządzenia Grecją przez ostatnie dekady, ten kryzys 'czekał na to, aby się wydarzyć'. (Dimitri Keridis: *'This was a crisis waiting to happen ...'*)³¹.

Podsumowanie

Wracając jednak do centralnego pytania badawczego niniejszej analizy, należy odnieść się do problemu legitymacji władzy w warunkach kryzysu. Kryzys gospodarczy wiąże się z koniecznością podejmowania decyzji nie cieszących się uznaniem i poparciem ze strony rządzonych. Wręcz przeciwnie, w kryzysowych czasach najczęściej konieczne jest podnoszenie podatków, cięcia wydatków, decyzje związane z zadłużeniem. Wtedy właśnie zrównoważone *equilibrium* legitymizacyjne pozostaje kluczowe i uprawdopodobnia skuteczne i bezkolizyjne wprowadzenie niezbędnych reform³². Zapotrzebowania na legitymację wzrasta więc wraz ze stopniem surowości reform, im koszty ich wprowadzenia większe po stronie obywateli, tym silniejsze muszą pozostawać czynniki wspierające ich uprawomocnienie.

W konkretnym kontekście greckiego kryzysu, należy stwierdzić, że unijne mechanizmy legitymizacyjne nie zmieniły się *in minus*, co więcej w czasie trwania kryzysu (za sprawą zasygnalizowanych wcześniej instytucji, które wprowadził traktat lizboński, 1 grudnia 2009 r.) niektóre z nich – szczególnie te w *stricte* demokratycznym rozumieniu legitymacji – uległy wzmocnieniu i rozbudowaniu. Zmieniła się za to polityka – z bardzo łagodnej wobec łamiących wcześniej wypracowane normy, po 'politykę warunkowości' uzależniającą udzielenie pomocy od wdrożenia określonych środków. Środków

zmierzających do naprawienia sytuacji, przywrócenia stanu normalności – to jest przestrzegania prawa (paktu stabilności i wzrostu) i prowadzenia polityki gospodarczej zgodnie z koordynatami

Z tej perspektywy uprawomocnienia takich decyzji, wręcz należy mówić o ochronie legitymacji w jej wymiarze prawnym. Skoro Unia Europejska jest wspólnotą prawa – to ochrona wspólnie wypracowanych, uzgodnionych i zaakceptowanych (w ramach mechanizmów demokratycznych) rozwiązań prawnych leży u jej fundamentów.

Legitymacja w rozumieniu społecznym natomiast stała się w strefie euro (mniej poza nią) problematyczna. Unia po prostu zaczęła szwankować, i to w samym swym jądrze. Zaczęto kwestionować zasadność samej decyzji o przyjęciu Unii Gospodarczej i Walutowej, czas jej wprowadzenia, ocenę warunków początkowych. Na nowo zaczęto interpretować teorię optymalnych obszarów walutowych³³, doszukując się w niej odpowiedzi – w tej samej teorii, która kilka lat wcześniej służyła za główne uzasadnienie realizacji projektu 'euro'.

Dodatkowe wnioski, które płyną z lekcji kryzysu dla naszego rozumienia i sposobów interpretacji legitymacji: wydaje się, że zakwestionowano dotychczasowe tabu, polegające na widzeniu legitymacji demokratycznej jako cechy bezwarunkowo pozytywnej. Jeśli uczestnik rynku zachowuje się w sposób nieodpowiedzialny (tak jak rząd Grecji – nieodpowiedzialny przede wszystkim z punktu widzenia interesu swoich obywateli), to czy fakt, że jest on (i jego zachowanie) legitymizowane demokratycznie, zmienia coś *in plus*? Wydaje się, że nie – legitymacja jest tak wielowymiarowym i skomplikowanym zjawiskiem, procesem i cechą systemu, że jednoznaczne określenie – ta decyzja jest dobra, bo posiada silną legitymację demokratyczną albo to działanie nie ma mandatu legitymizacyjnego i jako takie powinno być określone jako złe, wydaje się być zbyt daleko idącym uproszczeniem, niebroniącym się na gruncie teorii, ani niewytrzymującym konfrontacji z rzeczywistością. Decyzja może być bardziej lub mniej legitymizowana, może być lepsza lub gorsza. To oznacza, że decyzje będą dobre/mądre i lepiej/solidniej legitymizowane, ale też i takie, które spełniają wszelkie standardy legitymacji demokratycznej i są po prostu złe. Będą też decyzje bardzo mądre i dobre, ale ze słabą legitymacją demokratyczną lub całkowicie bez niej.

* Dr Rafał Riedel, Instytut Politologii, Uniwersytet Opolski.

¹ Nazywanie kryzysu, którego istota sprowadza się do nadmiernego zadłużenia sektora finansów publicznych niektórych państw strefy euro (ale nie tylko) – w stopniu uniemożliwiającym obsługę takiego zadłużenia bez pomocy zewnętrznej – jest nieporozumieniem. Jednym z filarów unii walutowej jest zasada ograniczonego deficytu i ograniczonego długu publicznego. Tak więc, to nie reguły EMU, ale ich nieprzestrzeganie doprowadziły kraje takie, jak Grecja na skraj bankructwa. Wada konstrukcyjna unii

walutowej sprowadza się do braku skutecznych mechanizmów dyscyplinujących nieodpowiedzialne decyzje gospodarcze i zaniechania twardej reakcji wobec łamiących postanowienia paktu stabilności i wzrostu.

² Już XIX-wieczni badacze, przede wszystkim Max Weber, zajmowali się tym problemem. Niemiecki uczony wskazał trzy główne rodzaje legitymizowania władzy politycznej: legalność władzy, tradycję i charyzmę, jednak ten katalog został później rozszerzony przez wielu teoretyków.

³ J. Nocoń, A. Laska, *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2005, s. 205.

⁴ Karl Deutsch odróżnia władzę opartą na tradycji, na reprezentacji, na procedurach i czerpiącą swoje źródło ze skutków działania. Właśnie ten ostatni typ zawiera w sobie wiele potencjału eksplanacyjnego przy wyjaśnianiu zawikłaności procesu integracyjnego. W literaturze angielskojęzycznej ten typ legitymacji określa się mianem *ex post* lub *output legitimacy*.

⁵ Obserwowana w UE asymetria pomiędzy polityką redystrybucyjną i regulacyjną (pozytywną i negatywną integracją) ma swoje konsekwencje dla sposobów interpretowania procesów legitymizacyjnych na poziomie wspólnoty. Tak się składa, że podejmowanie decyzji redystrybucyjnych, które akurat w Unii jest 'zdemokratyzowane', wystarczy odnieść do procedury budżetowej, w której najpierw w ramach negocjacji międzyrządowych (pośrednia legitymacja demokratycznie wybranych rządów państw członkowskich) w Radzie ustala się siedmioletnią perspektywę budżetową, aby następnie w dwóch czytaniach w Radzie i w dwóch czytaniach w Parlamencie Europejskim (legitymacja demokratyczna wynikająca z wyłaniania posłów do Parlamentu Europejskiego w wyborach powszechnych) przyjąć ostateczny kształt corocznego budżetu, którym administruje Komisja.

⁶ S. M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995, s. 81.

⁷ J. Rotschild, *Legitymizacja polityczna we współczesnej Europie*, w: *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*, (red.) M. Ankwic. Warszawa 1986.

⁸ S. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1995, s. 59.

⁹ Akceptacja społeczna jest więc tutaj warunkiem, przy czym zakłada się, że obywateli nie interesuje tak bardzo kto rozwiązuje problem tylko jak szybko, sprawnie i skutecznie został rozwiązany; szerzej patrz R. Riedel, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej. Defekt czy błogosławieństwo?*, w: „*Studia Europejskie*” 2008 (Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego), nr 4 (48), s. 9-32.

¹⁰ Unia korzysta przede wszystkim z *output legitimacy* – opierającej się na legalności, transparentności i jakości podejmowanych decyzji. Taka logika podważa w pewnym sensie tezę o deficycie legitymizacyjnym w Unii, a częściowo o deficycie demokratycznym w ogóle. Oczywiście wpadamy w tym miejscu po raz kolejny w pułapkę definicyjną, wszystko zależy bowiem od tego jak zdefiniujemy demokrację, i jej podstawowe atrybuty, takie jak zasadę przedstawicielstwa, odpowiedzialności przed suwerenem, itd. – co więcej, również jak będziemy ją interpretować na poziomie unijnym.

¹¹ K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, s. 26.

¹² Czytaj szerzej: D. Curtin, A.J. Meijer, *Does Transparency Strengthen Legitimacy?*, *Information Polity*, Vol. 11, No 2, 2006, s. 112.

¹³ Za: H. Inac, H. Ozler, *Democratic Deficit in EU: Is there an institutional solution to over-institutionalisation?*, *Turkish Journal of International Relations*, Vol. 6, No 1&2, 2007.

¹⁴ E. Vink, *Multi-level Democracy: Deliberative or Agonistic. The Search for Appropriate Normative Strands*, *Journal of European Integration*. Vol. 29, No 3, July 2007.

¹⁵ Aczkolwiek tylko i wyłącznie w dziedzinach, w których Komisja jest do tego uprawniona.

Organizatorzy takiej inicjatywy obywatelskiej – komitet obywatelski składający się z przynajmniej 7 obywateli UE, którzy mieszkają w przynajmniej 7 różnych państwach członkowskich – mają rok na zebranie koniecznych deklaracji poparcia. Liczbę ważnych deklaracji poparcia muszą poświadczyć właściwe organy w państwach członkowskich. Następnie w ciągu 3 miesięcy Komisja przeanalizuje inicjatywę i podejmie decyzję w sprawie działań, jakie należy w związku z nią podjąć.

¹⁶ Artykuł 4, tytuł: Informacje dla parlamentów narodowych, Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, DzUrz UE C 83 z 2001 r.

¹⁷ Istotnym aspektem omawianego problemu jest sama kwestia wieloznaczności pojęć używanych w omawianym dyskursie. Niewątpliwie kategoria 'deficytu demokracji' cierpi na nieostryść samego pojęcia demokracji. Słowo demokracja jest używane dla określenia tak najróżnorodniejszych systemów i zjawisk, że nie wahamy się mówić o ateńskim systemie zgromadzeń ludowych, jako o demokracji, podobnie jak o brytyjskim systemie parlamentarnym. Ponadto słowo demokracja pojawiało się już w historii na określenie tzw. demokracji ludowych bloku wschodniego po drugiej wojnie światowej oraz różnorodnych systemów hybrydowych.

¹⁸ A. Moravcsik, *Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. Government and Opposition*, 2004 oraz A. Moravcsik, *In Defence of the 'Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „*Journal of Common Market Studies*” 2002, Vol. 40, No 4.

¹⁹ Patrz m. in. T. Biernat, *Deficyt demokracji w strukturach Unii Europejskiej*, w: T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 33.

²⁰ Główny argument krytyków deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej oparty jest na założeniu, że przekształcania społecznych potrzeb, preferencji i interesów w decyzje i działania władz powinny odbywać się w ramach tych samych mechanizmów instytucjonalnych jakie znamy z demokracji na poziomie krajowym.

²¹ Jednak u podstaw debaty nad deficytem legitymacji w UE leży założenie, że Unia, będąc organizacją ponadnarodową (*supra-national organisation*), musi sprostać znacznie bardziej wymagającym kryteriom 'demokratyczności' niż inne organizacje międzynarodowe. Jednocześnie nie sposób stosować wobec niej tych samych wymogów, co w przypadku demokracji w skali państwa. W konsekwencji stoimy w obliczu konieczności takiej interpretacji dyskursu na temat legitymacji władzy, aby była ona adekwatna w kontekście wielopoziomowego systemu rządzenia (MLG – *multi-level governance*) jakim jest Unia.

²² K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*”, nr 2/2004 oraz *Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament. Report Vedel*, Commission of the European Communities, Brussels 1972, s. 4.

²³ Szerzej patrz: R. Riedel, *Demokracja w Unii Europejskiej – problem legitymizacji władzy w warunkach globalizacji*, s. 23-54, w: „*Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*”, praca zbiorowa pod redakcją naukową: Rafał Riedel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

²⁴ R. Dehousse, *Constitutional reform in the European Community: Are there alternatives to the majoritarian avenue?*, „*West European Politics*”, No. 18(3)/1995, s. 118-136.

²⁵ Deficyt w zakresie legitymacji dotyczy przede wszystkim legitymacji w rozumieniu demokratycznym, według którego władza polityczna i jej decyzje poddane są kontroli suwerena.

²⁶ Tymczasem Giandomenico Majone wskazuje, że demokracja – dla swojego sprawnego działania – jak powietrza potrzebują nie-większościowych instytucji (np. trybunału konstytucyjnego, rzecznika praw obywatelskich, banku centralnego i innych). Aby dany system społeczno – polityczny mógł sprawnie funkcjonować w długookresowej perspektywie nie może być w 100% poddany decyzjom polityków, którzy horyzont czasowy definiują w najlepszym przypadku w skali kolejnych wyborów. W konsekwencji każda demokracja potrzebuje jednocześnie biurokracji która w większym stopniu niż klasa polityczna cechuje się profesjonalizmem i niezależnością. Kolejny argument dotyczy brak transparentności. Wiele decyzji, szczególnie w ramach Rady zapada przy zamkniętych drzwiach. W kontekście deficytu legitymacji jest to bardzo istotny argument. Wielu badaczy proponowało remedium na ten stan rzeczy, np. oficjalne publikacje stenogramów z obrad, wykazów głosowań, sesje otwarte dla publiczności (mediów) czy obowiązek sprawozdawczości przed parlamentami narodowymi.

²⁷ F. Scharpf, *Reflections on Multilevel Legitimacy*, MPIfG Working Paper 07/3, s. 3.

²⁸ Patrz szerzej: F. Scharpf, *Reflections on Multilevel Legitimacy*, "MPIfG Working Paper" 07/3, s. 5-10.

²⁹ Tutaj ważna uwaga, oddzielenie sfery prywatnej od sfery publicznej jest tutaj częściowo zasadne a częściowo nie. Prywatni uczestnicy rynku (jak np. banki inwestycyjne) oraz publiczni (jak np. rządy próbujące sprzedać swoje obligacje dłużne) operowali de facto na tym samym rynku – rynku, na którym dług publiczny stanowił (i stanowi) towar podlegający wymianie i spekulacji. Na

tym rynku czasami problematyczny jest upadający bank, którego akcje (tracące – często lawinowo – na wartości) i zobowiązania (w warunkach bankructwa – wątpliwej wiarygodności lub zerowej wartości) obciążają bilanse innych banków i uczestników rynków finansowych, aby wreszcie zagrozić stabilności całego systemu gospodarczego. Wtedy taki podmiot prywatny jest problemem władz publicznych, które po prostu muszą go uratować, aby nie doprowadzić do załamania gospodarczego (*too big to fail*). To casus Irlandii, której rząd w przeciągu jednej nocy musiał podjąć decyzję o uratowaniu praktycznie całego systemu bankowego w swoim kraju (który wcześniej rozrósł się nadmiernie w związku z bańką na rynku nieruchomości i nadmiernej podaży pieniądza).

³⁰ R. Riedel, *Europeizacja – koncepcje i agenda badawcza*, w: „Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty” praca zbiorowa (red.) Rafał Riedel, Anna Pacześniak, Współpraca Wydawnicza Uniwersytetu Wrocławskiego, University of Oslo i Wydawnictwa Adam Marszałek, Oslo – Toruń – Wrocław 2010, str. 21-37.

³¹ Dr. Dimitris Keridis podczas wykładu dla Kokkalis Program on Southeastern and East-Central Europe. Lecture hosted by the Kokkalis Program on Southeastern and East-Central Europe, Uniwersytet Harvarda, Boston, 6.12.2010 r.

³² Wydaje się, że demokracja grecka straciła sterowność w zakresie reformowania kraju już dużo wcześniej przed kryzysem.

³³ J. Borowiec, *Unia ekonomiczna i walutowa. Historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wrocław 2001.

JEDNOLITY RYNEK EUROPEJSKI

MIĘDZYNARODOWE PRZEPIŁY SIŁY ROBOCZEJ MIĘDZY POLSKĄ A WIELKĄ BRYTANIĄ PO 2004 ROKU W ŚWIETLE TEORII NEOKLASYCZNEJ

Michał Szwabe*

Trzy państwa członkowskie Unii Europejskiej – Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja – otworzyły swoje rynki pracy dla polskich obywateli bez stosowania tzw. okresów przejściowych, a więc w dniu przystąpienia Polski do Unii (1 maja 2004 roku). Zgodnie z podejściem neoklasycznym, likwidacja barier w dostępie do rynków pracy krajów o wyższym niż Polska poziomie rozwoju gospodarczego powinna spowodować migrację Polaków do tych krajów.

Celem artykułu jest próba oceny przydatności podejścia neoklasycznego w międzynarodowych przepływach siły roboczej do wyjaśnienia przyczyn współczesnych migracji wewnątrz Unii Europejskiej. Przyczyny te zostały przedstawione na przykładzie migracji pomiędzy Polską a Wielką Brytanią po 2004 roku. Mimo dynamicznego rozwoju nowej ekonomii migracji pracowni-

czych (*New Economics of Labor Migration*, w skrócie NELM) w ostatnich latach i licznych zarzutów formułowanych wobec modeli neoklasycznych, modele te wydają się być odpowiednim narzędziem do wytłumaczenia głównych przyczyn migracji wewnątrz Unii Europejskiej, a także podstawowych zależności między międzynarodowymi migracjami siły roboczej a cyklem koniunkturalnym. Adekwatność modeli neoklasycznych do wytłumaczenia tych zależności bierze się z powiązania w tych modelach skłonności do migracji z wynagrodzeniem pracy. Zamierzeniem autora jest próba wyjaśnienia migracji między Polską a Wielką Brytanią po roku 2004 za pomocą narzędzi teorii neoklasycznej.

Jeśli zatem przepływy siły roboczej między dwoma krajami rozważać będziemy z punktu widzenia modeli neoklasycznych, to migracja siły roboczej będzie występować między krajami o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, charakteryzującymi się różnym poziomem płac. Włączając zaś do analizy opartą na tych samych przesłankach koncepcję czynników wypychających i przyciągających (*push – pull approach*), powinniśmy zauważyć zależność między emigracją siły roboczej z kraju dotkniętego kryzysem i jej imigracją do kraju, w którym w danym okresie panuje dobra koniunktura.