

Sylwia Luc

Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a deficyt wdrażania polityki

Jednym z zarzutów dość powszechnie kierowanym pod adresem Unii Europejskiej jest istnienie tzw. deficytu demokracji. Wśród naukowców nie ma jednak zgody nie tylko co do skali tego zjawiska, ale też co do jego rzeczywistego występowania. Rozbieżności w poglądach wynikają przede wszystkim z problemu z określeniem istoty Unii. Różni się ona bowiem od klasycznych organizacji międzynarodowych, przede wszystkim tym, że jej członkowie przekazali część swoich kompetencji w ręce ponadnarodowych organów. Nie jest też federacją, ale ewoluuje w kierunku wykraczającym poza tradycyjnie rozumiane ramy państwa, stąd też bywa nazywana *sui generis*, tj. organizmem nietypowym (unikalnym)¹⁹⁹. W przypadku UE nie można więc wzorować się na modelach legitymizacji działań charakterystycznych dla państw narodowych, jak też kwestionowane jest przez niektórych czerpanie legitymizacji z państw członkowskich (tzw. legitymizacja pośrednia, pochodząca z narodowego porządku demokratycznego).

Pierwsze opinie na temat słabości legitymacji demokratycznej instytucji europejskich pojawiły się na początku lat 70-tych. Wówczas zaproponowano wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Realizacja tego postulatu, która miała miejsce w 1979 r., nie zakończyła jednak toczącej się dyskusji na temat tego problemu, gdyż chociaż zwiększyła się pozycja polityczna Parlamentu, jako jedyne bezpośrednio wybieralnego organu, nie zyskał on od razu większej władzy²⁰⁰.

Zainteresowanie problemem deficytu demokracji wzrosło na początku lat 90-tych wraz z kryzysem ratyfikacyjnym Traktatu z Maastricht, pomimo zawartych w nim postanowień służących zwiększeniu legitymizacji UE, przede wszystkim przez dalsze rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego. Perspektywy wprowadzenia Unii Gospodarczej i Walutowej oraz pogłębienia integracji politycznej budziły obawy

¹⁹⁹ K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, w: „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 61; A. Celiński, *Lex, –kracja i demos. Rzecz o deficycie demokracji w UE*, http://www.knsp.uksw.edu.pl/artykuly/deficyt_ac.pdf, s. 1.

²⁰⁰ M. Milev, *A ‘Democratic Deficit’ in the European Union?*, Étude, <http://www.geopolitis.net/EUROPE%20EN%20FORMATION/Democratic%20Deficit%20in%20the%20European%20Union.pdf>, s.10.

dotyczące m.in. suwerenności i tożsamości narodowej. Wydaje się, że ani dalsze zwiększanie kompetencji Parlamentu Europejskiego wprowadzone Traktatem Amsterdamskim, ani też rozwiązania zaproponowane w odrzuconym Traktacie Konstytucyjnym, a następnie Traktacie Lizbońskim nie spowodowały zmiany tej sytuacji i do dnia dzisiejszego nie rozwiązano tej kwestii²⁰¹.

Wśród argumentów mówiących o istnieniu deficytu demokratycznego w UE pojawiają się przede wszystkim następujące twierdzenia:

- UE nie jest zdolna do bycia demokratyczną, ponieważ składa się z wielu *demos* – różnorodnych społeczeństw, kultur i języków. W tej sytuacji demokratyzacja instytucji europejskich nie rozwiąże tego problemu, nie ma bowiem tożsamości europejskiej i niezbędnych warunków strukturalnych, na których budowane są procesy demokratyczne, tj. partii europejskich, rywalizujących ze sobą europejskich liderów politycznych, relacjonowanej przez media debaty na temat konkurencyjnych kierunków polityki europejskiej. Choć funkcjonują poglądy, iż UE czerpie swoją legitymizację z państw członkowskich, sprawy europejskie odgrywają marginalną rolę w wyborach przeprowadzanych na poziomie krajowym.
- Brak jest przejrzystości procesu kształtowania polityki UE i jasnego podziału kompetencji pomiędzy poszczególne instytucje. Obrady Rady Ministrów prowadzone są w sposób dyskrecyjny. Do tego dochodzi wiele różnych procedur podejmowania decyzji, które są dzielone pomiędzy Radę i Parlament Europejski. Procedury te są przy tym wyłączone z możliwości śledzenia ich przez społeczeństwo, co może budzić brak zaufania.
- Wzrost znaczenia głosowania większościowego w Radzie rozszerza spektrum tzw. tyranii większości. Obowiązywanie wspomnianej zasady stwarza bowiem niebezpieczeństwo przegłosowania któregoś z krajów członkowskich i w efekcie nie uwzględniania interesów mniejszości. Duże państwa mogą więc dzięki większej wadze głosów narzucać swoje decyzje mniejszym. Wcześniej obowiązująca zasada jednomyślności nie tylko chroniła interesy poszczególnych państw, ale także sprawiała, że ich przedstawiciele mogli być rozliczani przez swoich obywateli z podejmowanych decyzji.
- Zarządzanie Unią jest zdominowane przez biurokrację (Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny, Europejski Trybunał Sprawiedliwości), tj. przez niewybieralnych urzędników, którzy rozszerzają swoje kompetencje i nie są rozliczani przed obywatelami. Jednocześnie Parlament Europejski wciąż odgrywa

²⁰¹ K. Klaus, op. cit., s. 56-57.

znikomą rolę w kompensowaniu deficytu demokratycznego pozostałych instytucji UE.

- UE jest niedemokratyczna, gdyż tzw. integracja negatywna doprowadziła do konkurencji regulacyjnej i „wyścigu na dno”. Najbardziej konkurencyjnymi gospodarkami stają się te, które mają najniższe standardy polityki społecznej. Jednocześnie UE nie jest zdolna do wprowadzenia wspólnej polityki społecznej, która mogłaby zastąpić zredukowane funkcje państwa opiekuńczego na poziomie krajowym. Brakuje jej legitymacji, gdyż zawodzi w zakresie zapewnienia sprawiedliwości społecznej.

Funkcjonują również poglądy, że problem deficytu demokratycznego w UE nie istnieje, gdyż jej działania przypominają funkcjonowanie niezależnych instytucji typu agencyjnego. W związku z tym źródłem jej legitymacji jest efektywność realizowanej polityki.

Deficyt demokracji w UE jest łączony z deficytem wdrażania polityki przez kraje członkowskie, który oznacza niestosowanie się do przyjętych na poziomie europejskim reguł działania. Jego przyczyn upatruje się w czynnikach obiektywnych, takich jak na przykład istniejące rozwiązania instytucjonalne utrudniające koordynację polityki pomiędzy odpowiedzialnymi za nią podmiotami, brak niezbędnych środków finansowych na jej wprowadzenie, czy też odpowiednio przygotowanych zasobów ludzkich. Jednakże jego przyczyną może być również świadoma postawa rządów wynikająca z braku społecznej aprobaty dla polityki uzgodnionej na poziomie europejskim, gdyż wówczas jej wdrożenie mogłoby osłabić pozycję ekipy sprawującej władzę. Rzeczywistość pokazuje bowiem, że rządy w warunkach rosnącej liberalizacji gospodarek i jednocześnie odpowiedzialności przed obywatelami za eliminowanie mankamentów rynku stają się skłonne do przerzucania ciężaru niezbędnych i kosztownych dostosowań na inne gospodarki.

Celem tego opracowania jest przedstawienie złożoności problemu jakim jest deficyt demokratyczny w UE, jego związku z deficytem wdrażania polityki, a także jego wpływu na zmieniające się sposoby integracji polityki gospodarczej w tym ugrupowaniu.

1. Pojęcie i źródła deficytu demokracji

Demokracja w szerszym rozumieniu oznacza ład aksjomatyczny oparty na wartościach politycznych, takich jak: wolność, równość, poszanowanie praw człowieka, pluralizm i tolerancja. Z kolei w wąskim, proceduralnym znaczeniu odnosi

się do instytucji i mechanizmów sprawowania władzy politycznej, respektujących następujące zasady:

- reprezentacji, tj. delegowania władzy na przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych przez obywateli i działających pod ich kontrolą,
- cykliczności wyborów, jako głównego źródła legitymizacji władzy,
- podziału władzy, zapewniającego wzajemne kontrolowanie się ośrodków sprawujących rządy i odpowiedzialność rządzących przed obywatelami,
- podejmowania decyzji większością głosów, przy ograniczeniu większości prawami mniejszości²⁰².

Najprostsza definicja deficytu demokracji mówi, iż oznacza on różnicę pomiędzy idealną, czy też pożądaną demokracją a funkcjonującymi rozwiązaniami, przy czym należy pamiętać, że w rzeczywistości w żadnym państwie nie istnieje idealna demokracja²⁰³.

O ile panuje powszechna zgoda w kwestii dotyczącej zasad, na jakich powinny być oparte reżimy demokratyczne, o tyle nie ma konsensusu w sprawie demokratycznego charakteru systemu UE. Rozbieżności w poglądach wynikają przede wszystkim z różnego postrzegania istoty tego ugrupowania i w związku z tym deficytu demokracji. Unia wykracza bowiem poza klasyczną współpracę międzyrządową, gdyż posiada ponadnarodowe instytucje oraz system prawny mający nadrzędność w stosunku do narodowych konstytucji, i jednocześnie nie spełnia warunków stawianych demokratycznym państwom, ponieważ kompetencje typowe dla państwa, jak choćby niezależna polityka podatkowa, edukacyjna, w pełni rozwinięta polityka społeczna, nie są w gestii instytucji europejskich.

W literaturze można spotkać różne podejścia do problemu legitymizacji działań instytucji europejskich. Wśród głównych można wymienić spojrzenie z perspektywy państwa federalnego, współpracy międzyrządowej i wspólnoty gospodarczej.

W przypadku koncepcji opartej na modelu państwa federalnego legitymizacja jest dzielona pomiędzy suwerenne państwa i poziom europejski. Zwolennicy tego podejścia postrzegają Parlament Europejski jako główne źródło legitymizacji i rekompensaty osłabienia funkcji legislacyjnych i kontrolnych parlamentów narodowych państw członkowskich. Z kolei koncepcja legitymizacji opartej na współpracy międzyrządowej uwypukla rolę parlamentów narodowych, zaś model wspólnoty gospodarczej kładzie nacisk na rozdzielenie rynku i państwa, tj. współistnienie rynku europejskiego i suwerennych państw sprawujących silną

²⁰² K. Klaus, op. cit., s. 62.

²⁰³ A. Celiński, op. cit., s. 4.

polityczną kontrolę nad integracją gospodarczą. Zgodnie z nim instytucje na poziomie ponadnarodowym, o charakterze niewiększościowym (na wzór niezależnych agencji), czerpią legitymację z efektywności ekonomicznej i poszanowania wolności jednostek. W tej sytuacji nie jest potrzebna demokratyzacja na poziomie europejskim. Potrzeba zapewnienia demokratycznej legitymizacji dotyczy sfery politycznej, która jest domeną państw, zaś gospodarka na poziomie europejskim jest apolityczna²⁰⁴.

Przedstawione koncepcje wywarły wpływ na sposób postrzegania deficytu demokratycznego w UE i propozycje jego rozwiązywania²⁰⁵.

Tak zwane standardowe (klasyczne) spojrzenie na deficyt demokratyczny w UE jest bardzo zbliżone do koncepcji demokratycznej legitymizacji odpowiadającej państwu federalnemu. Podkreśla się w nim, że podstawowym problemem UE jest przesunięcie politycznej kontroli z demokratycznych systemów parlamentarnych na poziomie narodowym do wykonawczego, scentralizowanego systemu zarządzania na poziomie europejskim, tj. wzrost znaczenia władzy wykonawczej przy spadku kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe i efekcie powstanie „próżni demokracji”. Europejską władzę wykonawczą tworzy KE i Rada, które nie są odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi i podejmują decyzje za zamkniętymi drzwiami, często bez odnoszenia się do woli i interesów obywateli państw członkowskich. Według zwolenników tego podejścia sposobem rozwiązania tego problemu jest poszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego w celu zmniejszenia deficytu parlamentarnego, w tym powierzenie mu kontroli nad działaniami Komisji Europejskiej oraz zwiększenie jego udziału w procesie decyzyjnym w relacji do Rady i w ten sposób zrekompensowanie ograniczenia kompetencji parlamentów narodowych²⁰⁶.

Według G. Majone, przedstawiciela koncepcji określanej jako wspólnota gospodarcza, kształtowanie polityki w UE nie powinno być demokratyczne w powszechnym rozumianym tego słowa znaczeniu, lecz powinno sprowadzać się do zarządzania systemem regulacyjnym w Europie (*regulatory state*). UE przypomina bowiem wyspecjalizowane instytucje na poziomie narodowym typu agencyjnego, jak np. bank centralny czy instytucja odpowiedzialna za ochronę konkurencji. Przyjmowane rozwiązania są zorientowane przede wszystkim na korygowanie zawodności rynku, które z definicji prowadzi do wyników efektywnych w rozumieniu

²⁰⁴ M. Milev, op. cit., s. 11.

²⁰⁵ Ibidem, s. 12-13.

²⁰⁶ A. Follesdal and S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the UE: A Response to Majone and Moravcsik*, “European Governance Papers”, No. C-05-02, s. 4-5; K. Klaus, op. cit., s. 64; M. Milev, op. cit., s. 14.

Pareto. Delegowanie przez rządy kompetencji regulacyjnych w zakresie takim jak tworzenie jednolitego rynku, harmonizacja standardów dotyczących jakości i bezpieczeństwa produktów, czy też polityki monetarnej, służy odizolowaniu od niej większościowych rządów krajowych, których decyzje mogą być podporządkowane krótkookresowym celom wyborczym. Polityka regulacyjna powinna więc być odłączona od standardowego procesu demokratycznego.

Zdaniem Majone głównym problemem instytucji UE nie jest deficyt demokracji, ale problem kryzysu wiarygodności. Jego rozwiązaniu mogą posłużyć odpowiednie zmiany proceduralne, jak zwiększenie przejrzystości instytucji europejskich, zapewnienie możliwości ustalenia odpowiedzialności podmiotów sprawujących władzę, przepisy chroniące interesy mniejszości. Legitymacja społeczna nie musi więc opierać się na sprawowaniu demokratycznej kontroli nad władzą, ale może wynikać z efektywności rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych, tj. z efektywności funkcjonowania instytucji europejskich (tzw. legitymizacja utylitarna)²⁰⁷.

Podobne spojrzenie na instytucje UE reprezentuje H.P. Ipsen. Według niego UE została stworzona z powodu liberalizacji gospodarek i dlatego można ją określić jako "Special Purpose Association for Functional Integration". Tak określony cel stanowi legitymizację dla podejmowania decyzji przez instytucje europejskie w dziedzinach, w których występuje gospodarcza współzależność państw. Działalność UE ma więc charakter techniczny i organizacyjny, dlatego też powinna być prowadzona przez ekspertów. Jednocześnie jednak autor ten podkreśla, że rozszerzanie uprawnień UE może stanowić zagrożenie dla demokratycznej legitymizacji działań tego ugrupowania²⁰⁸.

Odmienne poglądy na temat deficytu demokracji w UE przedstawiają F. Scharpf, W. Streeck, P. Schmitter, S. Leibfried i P. Pierson. Według nich UE cierpi na deficyt demokratyczny, gdyż lekceważy centrolewicowe idee. Zaniedbuje bowiem sprawy społeczne koncentrując się przede wszystkim na tzw. negatywnej integracji, tj. na usuwaniu barier handlowych, zapewnieniu swobody przepływu towarów, usług osób i kapitału, ochronie konkurencji w ramach Wspólnoty. Zarzuty pod adresem instytucji europejskich dotyczą także niepodejmowania działań służących zapobieganiu tzw. „konkurencyjnej deregulacji”, wynikającej z nasilania się konkurencji na

²⁰⁷ T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przezwyciężania*, w: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2008, s. 85-86; A. Follesdal and S. Hix, op. cit., s. 7-8; M. Milev, op. cit., s. 15-16.

²⁰⁸ M. Milev, op. cit., s. 16-17.

wspólnym rynku, która prowadzi m.in. do obniżania podatków, świadczeń społecznych i osłabiania gwarancji zatrudnienia.

Jako sposób rozwiązania tak rozumianego deficytu demokratycznego rekomendowane jest zwiększenie uprawnień UE w zakresie tworzenia regulacji dotyczących polityki społecznej, w drodze głosowania większościowego w Radzie, i jednocześnie wprowadzenie elastycznych reguł polityki makroekonomicznej, pozwalających rządowi kompensować na poziomie narodowym negatywne konsekwencje integracji.

Scharpf zaproponował nawet przywrócenie państwom członkowskich kompetencji w dziedzinach, w których nie osiągnięto consensusu i jest mało prawdopodobne, że będzie to możliwe w przyszłości (oddanie na poziom krajowy problemów, których nie udało się rozwiązać na poziomie europejskim). Ponadto wysunął propozycję wprowadzenia podziału na traktaty o charakterze konstytucyjnym i implementacyjnym, aby dać możliwość państwom członkowskim dokonywania rewizji traktatów implementacyjnych odpowiednio do sytuacji ich gospodarek. Jego zdaniem nie można zaakceptować prymatu prawa europejskiego nad narodowym, skoro UE posiada znacznie słabszą legitymizację działań niż państwa narodowe.

Koncepcja ta jest postrzegana jako zagrożenie dla istniejącej struktury UE i dotychczasowych osiągnięć²⁰⁹.

Przedstawicielem koncepcji międzyrządowej legitymizacji jest Andrew Moravcsik. Jest on zwolennikiem sprawowania pośredniej kontroli demokratycznej nad instytucjami UE, tj. za pośrednictwem parlamentów narodowych i rządów. Krytycznie więc odnosi się do twierdzenia, że integracja zwiększyła rolę władzy wykonawczej, której działania na poziomie europejskim pozostają poza kontrolą parlamentów narodowych, wskazując, że demokratycznie wybrane rządy krajów członkowskich, które odgrywają dominującą rolę w instytucjach UE, są najbardziej bezpośrednio rozliczani politykami w Europie. Parlamente narodowe i media nieustannie śledzą posunięcia swoich ministrów w Brukseli, dlatego też decyzje Rady Europejskiej i Rady Ministrów są tak samo rozliczane przez obywateli państw członkowskich, jak decyzje narodowych gabinetów politycznych. Ponadto, sprzeciwiając się tezie o istnieniu deficytu demokratycznego w UE podkreśla rosnące znaczenie Parlamentu Europejskiego, w tym przede wszystkim możliwość zastosowania weta przy wyborze Komisji Europejskiej oraz wprowadzoną Traktatem Amsterdamskim procedurę współdecydowania z Radą.

²⁰⁹ Ibidem, s. 17-18.

Moravcsik nie podziela również często przytaczanego poglądu, iż UE jest zbyt oddalona od obywateli, twierdząc, że proces kształtowania polityki jest otwarty dla społeczeństwa obywatelskiego i często bardziej przejrzysty niż większość systemów państw członkowskich. Dowodem tego jest jego zdaniem łatwość dostępu do dokumentów i informacji dotyczących polityki UE dla mediów, polityków, grup interesów i osób prywatnych.

Autor ten szczególnie podkreśla istotne znaczenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, tj. zachowania równowagi sił między różnymi instytucjami Wspólnoty. Służy temu na przykład procedura decyzyjna wymagająca współpracy wszystkich zainteresowanych stron, tzw. system *checks and balances*, uniemożliwiająca pogwałcenie istotnych interesów narodowych któregośkolwiek z krajów członkowskich lub jakiejś grupy społecznej.

Moravcsik podobnie jak Majone uważa, że słuszne jest oddzielenie podmiotów odpowiedzialnych za politykę regulacyjną od demokratycznie wybranej większości, ale pod warunkiem wcześniej wspomnianego zachowania odpowiedniej procedury decyzyjnej i równowagi pomiędzy instytucjami europejskimi. Ponadto twierdzi, iż w ostatnich dwóch dekadach kompetencje UE zostały rozszerzone za przyzwoleniem wszystkich państw członkowskich. Nawet nadrzędność prawa wspólnotowego nie mogłaby być ustanowiona bez takiego przyzwolenia. W tej sytuacji system UE uwzględnia interesy wszystkich stron. Moravcsik nie podziela więc poglądu na temat istnienia deficytu demokratycznego w UE, uznając że system ten funkcjonuje prawidłowo i zapewnia demokratyczną kontrolę władzy.

Odnosząc się również do problemu słabego zaangażowania społeczeństwa w wybory do Parlamentu Europejskiego Moravcsik twierdzi, iż problemy, które są rozstrzygane na poziomie UE nie są szczególnym przedmiotem zainteresowania wyborców. W centrum uwagi opinii publicznej są bowiem przede wszystkim takie sprawy, jak podatki i wydatki budżetowe, które są w przeważającej mierze rozstrzygane na poziomie narodowym²¹⁰.

Z tą ostatnią opinią nie zgadza się S. Hix, według którego istotność zagadnień dotyczących kształtu polityki jest sprawą endogeniczną procesu politycznego i bez przedstawienia społeczeństwu różnych stanowisk dotyczących danej sprawy nie można się dziwić, że debata społeczna nie istnieje i że brak jest zainteresowania ze strony wyborców.

Hix uwypukla więc problem przekładania preferencji obywateli na politykę UE. Argumentuje, że wyborom, zarówno na poziomie narodowym, jak i do Parlamentu

²¹⁰ T.G. Grosse, op.cit., s. 87; Mihail Milev, op .cit., s. 19-20; A. Follesdal and S. Hix, s. 8-10.

Europejskiego, nie towarzyszą debaty dotyczące kierunków polityki europejskiej, dlatego też obywatele nie mają możliwości wybierania pomiędzy rywalizującymi ze sobą kandydatami do sprawowania władzy na poziomie Wspólnoty, ani też pomiędzy alternatywnymi programami. Ponadto, ograniczenia nałożone na politykę prowadzoną na poziomie krajowym (m.in. w związku z unią gospodarczą i walutową, wspólnym rynkiem, Paktem Stabilizacji i Wzrostu) mają pośredni wpływ na możliwość konkurowania ze sobą partii lewicowych i prawicowych, gdyż uniemożliwiają formułowanie programów, które nie są centrowe. W konsekwencji również na poziomie narodowym nie istnieje możliwość wyboru pomiędzy alternatywnymi politykami.

Zdaniem Hixa sytuacja ta doprowadziła do obojętności obywateli w kwestii dotyczącej tego, która grupa polityczna sprawuje władzę i w związku z tym do niskiego udziału w wyborach. Ponadto, ograniczenia nałożone na politykę uniemożliwiają wprowadzanie nowych rozwiązań, a w efekcie zmianę *status quo* na poziomie europejskim przez przeprowadzenie istotnych, ale politycznie niepopularnych reform, jak np. reformy strukturalnej. Brak jest bowiem szerokiej debaty europejskiej, w której mogłaby wyłonić się konstruktywna polityczna opozycja, proponująca alternatywne rozwiązania. Wybór którejś z proponowanych opcji przez społeczeństwo europejskie mógłby być mandatem do działania. Jego zdaniem sama akceptacja aktualnej polityki nie jest wystarczająca do uznania istniejących instytucji za posiadające legitymację. Musi bowiem istnieć mechanizm (proces) pozwalający na uwzględnianie zmieniających się oczekiwań i preferencji, które nie są stałe, ani też nie mają charakteru egzogenicznego. Realizowana polityka może bowiem nie być taką, jaką wybrałyby społeczeństwa (polityczna większość) po odpowiednich debatach.

Jako rozwiązanie tej sytuacji wskazuje autentyczną rywalizację o polityczne przywództwo na poziomie europejskim, która wzmocni debatę, pozwoli na wyłonienie się alternatywnych programów i doprowadzi do podejmowania decyzji w sposób demokratyczny²¹¹.

Ponadto, Hix podkreśla, że UE nie jest zdolna do zwiększenia tzw. demokracji „na początku” procesu decyzyjnego (*input democracy*). Stwierdzenie to odnosi się do braku możliwości weryfikowania obietnic polityków poprzez cykliczny mechanizm wyborczy. Pociąga to za sobą niewystarczający poziom odpowiedzialności władz europejskich przed obywatelami.

Przedstawiona dyskusja na temat kryzysu demokracji w UE pokazuje złożoność problemu legitymizacji działań instytucji europejskich. Zasadniczą trudnością w

²¹¹ A. Follesdal and S. Hix, s. 15-17; M. Milev, op. cit., s. 21-22.

opowiedzeniu się po stronie którejś z prezentowanych koncepcji jest to, że Unia wykracza poza klasyczną współpracę międzyrządową i jednocześnie nie może spełniać warunków stawianych państwom demokratycznym. Jednocześnie brak jest zgody, w jakim kierunku powinny zmierzać reformy instytucjonalne – na jakim etapie powinna kończyć się integracja europejska. Słuszne wydaje się stwierdzenie, że UE „utknęła pomiędzy swoimi federalnymi aspiracjami a zmodyfikowanym podejściem międzyrządowym”²¹².

2. Deficyt wdrażania polityki w UE

Problem deficytu demokracji w UE jest łączony z deficytem wdrażania polityki przez kraje członkowskie. Jego przyczyny upatruje się w trudnościach z przełożeniem zadeklarowanej polityki na funkcjonującą. Jest on definiowany jako rozbieżność między celami polityki a jej efektami oraz, w sposób bardziej precyzyjny, jako różnica między celami formułowanymi w dyrektywach a ich praktycznymi skutkami w państwach członkowskich²¹³.

Wzrost zainteresowania problemem wdrażania polityki nastąpił na początku lat 90-tych wraz z wprowadzeniem programu jednolitego rynku, zakładającego m.in. stworzenie równych warunków konkurencji dla podmiotów gospodarczych na rynku europejskim i w związku z tym z koniecznością odpowiedniej liberalizacji gospodarek. Konsekwentne wdrażanie wspólnych uzgodnień przez kraje członkowskie było czynnikiem decydującym o efektywności polityki ustalonej na poziomie europejskim. Ponadto, zróżnicowany stopień stosowania prawa przez poszczególne państwa mógł osłabiać równość szans na wspólnym rynku – zapewniać przewagę konkurencyjną krajom nie stosującym się do uzgodnionych norm kosztem gospodarek przestrzegających zasad²¹⁴.

W rzeczywistości kraje – szczególnie tzw. twardego jądra Europy – okazały się nie gotowe do wprowadzenia zmian prorynkowych. Dążenie do deregulacji i liberalizacji gospodarek ujawniało postawy antyrynkowe i poglądy nacjonalistyczne. Ich przejawem były na przykład problemy z wdrożeniem tzw. dyrektywy usługowej, czy też już po przyjęciu nowych krajów członkowskich ostre sprzeciwianie się

²¹² D. N. Chrysochoou, *Demokracja Unii Europejskiej i jej deficyt*, w: *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, red. nauk. M. Cini, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 525.

²¹³ M. Cini, *Wdrażanie polityki europejskiej*, w: *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, op.cit., s. 493.

²¹⁴ *Ibidem*, s. 493-494.

delokalizacji przemysłu, wprowadzenie okresów przejściowych w dziedzinie swobody przepływu pracowników.

Wśród przyczyn deficytu wdrażania polityki wymienia się w literaturze m.in. czynniki instytucjonalne (tj. istniejące możliwości współpracy i koordynacji działań pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za politykę), niewystarczające środki finansowe na poziomie państw członkowskich, brak odpowiednio przygotowanej kadry oraz czynniki kulturowe (kultura prawna i polityczna). Jednakże wskazuje się również, że niedostateczne stosowanie się do uzgodnionych reguł może być działaniem świadomym. Rządy samodzielnie decydując o czasie i zakresie wdrażania polityki uzyskują wpływ na efekty regulacji europejskich, którego nie posiadały w fazie projektowania polityki – „proces wdrażania stwarza możliwość ponownego rozegrania batalii przegranych na etapie formułowania polityki”²¹⁵. Postępują więc tak jakby uważały posiadaną legitymizację za ważniejszą od legitymizacji instytucji europejskich. Sytuacja taka może szczególnie mieć miejsce wówczas, gdy decyzje podjęte na poziomie europejskim nie mają społecznego poparcia lub aprobaty parlamentu i dostosowanie się do nich mogłoby zagrozić pozycji rządu²¹⁶.

Potwierdza to tezę, że wdrażanie polityki uzgodnionej na poziomie europejskim wymaga osiągnięcia konsensusu utożsamianego z interesem narodowym, często w warunkach konfliktu celów autonomicznych państw. Jego brak uniemożliwia odpowiednie zaangażowanie się krajów w stosowanie się do wspólnych uzgodnień, tym bardziej, że zazwyczaj łączy się z koniecznością poniesienia kosztów społecznych i politycznych w krótkim okresie w imię możliwych do osiągnięcia korzyści w dłuższej perspektywie. Konsensus ten powinien być osiągnięty nie tylko na poziomie międzynarodowym, ale też krajowym. Brak społecznego poparcia może bowiem uniemożliwić decydom wdrożenie uzgodnień dokonanych z partnerami zagranicznymi.

W przypadku UE zawsze panowała zgoda co do potrzeby istnienia zjednoczonej Europy, ale tempo i kierunek integracji zmieniały się wraz ze zmieniającym się układem różnych czynników, jak na przykład kontekst międzynarodowy, zmieniające się rządy i ocena interesów narodowych, która kształtowała zaangażowanie w proces integracji.

W latach 1950-1973 kraje Europy Zachodniej cieszyły się dynamicznym wzrostem gospodarczym i znaczącą poprawą standardu życia, przy jednocześnie niskim poziomie inflacji i bezrobocia. W tych warunkach rosnące koszty zapewnienia opieki społecznej

²¹⁵ Ibidem, s. 498.

²¹⁶ Ibidem, s. 498.

nie stanowiły nadmiernego obciążenia dla państw. Po doświadczeniu dwóch kryzysów naftowych sytuacja uległa zmianie. W latach 1974-1985 nastąpiło spowolnienie wzrostu gospodarczego, odnotowano znaczący wzrost inflacji i bezrobocia. Pogłębiały się również dysproporcje w zakresie poziomu życia pomiędzy Europą Zachodnią a USA.

Zmniejszona dynamika wzrostu gospodarczego i zwiększanie się bezrobocia doprowadziło do wzrostu obciążeń związanych z funkcjami opiekuńczymi państwa, co miało swoje negatywne konsekwencje dla finansów publicznych. Wydatki budżetowe były finansowane długiem publicznym i dodatkowymi wpływami budżetowymi, uzyskiwanymi dzięki wyższym składkom na ubezpieczenia społeczne i podatkom bezpośrednim, co osłabiało bodźce do pracy i inwestowania. Problemy krajów europejskich dodatkowo pogłębiło pojawienie się nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, związanych ze starzeniem się społeczeństw, rewolucją informatyczną i globalizacją. Spotęgowały one zapotrzebowanie na opiekę ze strony państwa. W tej sytuacji trudne stało się jednoczesne zapewnienie dynamicznego wzrostu gospodarczego i utrzymanie kosztownego europejskiego modelu społecznego²¹⁷.

Pomimo osiągnięcia w kolejnych latach stabilności cen i konsolidacji finansów publicznych jako konsekwencji realizacji postanowień traktatu z Maastricht, UE borykała się z niskim poziomem wzrostu gospodarczego, z problemem starzenia się społeczeństw, z wysokim poziomem wydatków publicznych, z osłabieniem międzynarodowej pozycji konkurencyjnej wobec USA i wobec dynamicznie rozwijających się gospodarek, jak Indie czy Chiny. Dodatkowo wraz z przyjęciem nowych krajów członkowskich nastąpiło zwiększenie się wewnętrznego zróżnicowania w poziomie rozwoju gospodarczego krajów tworzących Unię i w efekcie ich interesów. Jednocześnie można było obserwować narastanie napięć w państwach członkowskich i niski poziom społecznej akceptacji dla działań podejmowanych na szczeblu tego ugrupowania, co znalazło swoje odbicie w odrzuceniu w referendum Traktatu Konstytucyjnego przez obywateli dwóch krajów założycielskich – Francji i Holandii, a następnie przez Irlandię Traktatu Reformującego UE (Traktatu Lizbońskiego), podczas gdy przed kryzysem ratyfikacyjnym po podpisaniu traktatu z Maastricht w krajach członkowskich panował „permissywny konsensus”, tj. niepisana zgoda obywateli na działania podejmowane na szczeblu europejskim, przekonanych, że integracja przyniesie pokój i dobrobyt Europie Zachodniej.

²¹⁷ *An Agenda for a growing Europe. Making the UE Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003, s. 93-95.

Dążenie do uchronienia procesu integracji przed stagnacją spowodowało, że wzrosło zainteresowanie otwartą metodą koordynacji polityki (OMK) oraz ideą wzmocnionej współpracy grup państw członkowskich, tzw. „elastycznej Europy”.

3. Zwrot w kierunku nowych sposobów integrowania polityki

Przez wiele lat podejmowanie decyzji dotyczących integracji europejskiej było oparte przede wszystkim na tzw. metodzie wspólnotowej, nazywanej też regulacyjną. Charakteryzuje się ona udziałem Komisji, Rady i Parlamentu w procesie podejmowania decyzji, przy czym centralną rolę w przygotowywaniu polityki Wspólnoty, w tym propozycji legislacyjnych, odgrywa Komisja Europejska. Parlament współdecyduje o stanowieniu prawa z Radą, składającą się z przedstawicieli rządów państw członkowskich. Jego przestrzeganie podlega kontroli Komisji Europejskiej, a naruszanie jest karane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Druga ustanowiona metoda – międzyrządowa, sprowadzająca się do współpracy odpowiednich agend rządów państw członkowskich, odgrywała znacznie mniejszą rolę²¹⁸.

Na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. OMK została przedstawiona jako metoda, która miała przyspieszyć modernizację gospodarczą UE, usprawnić przebieg procesów politycznych na poziomie ponadnarodowym, w tym też umożliwić demokratyczny wpływ obywateli Unii na jej funkcjonowanie przez znaczące włączenie w OMK partnerów społecznych, w tym przedstawicieli przedsiębiorców i związków zawodowych, organizacji pozarządowych i władz samorządowych. Stała się więc oficjalnie dodatkową metodą podejmowania decyzji przez kraje członkowskie, obok tradycyjnej metody wspólnotowej (regulacyjnej) i międzyrządowej.

OMK jest często jest określana, jako nowa metoda zbliżania polityki państw członkowskich tego ugrupowania, jednakże odpowiadające jej procedury były już wcześniej wykorzystywane, na przykład w latach 70-tych w zakresie ochrony środowiska naturalnego i w pierwszej połowie lat 90-tych w odniesieniu do rynku pracy (w celu przeciwdziałania bezrobociu). Mówiąc o korzeniach OMK wskazuje się jednak przede wszystkim proces dochodzenia krajów do unii monetarnej - tzw. proces konwergencji, wprowadzony przez Traktat z Maastricht w 1992 r. Określono w nim

²¹⁸ L. Jesień, *Otwarta metoda koordynacji, jej kontekst europejski i znaczenie dla Polski* (Załącznik 1.), w: *Polska wobec Strategii Lizbońskiej, Biała Księga Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej*, Gdańsk – Warszawa 2003, s. 59 – 60; R. Dehousse, *The Open Method of Coordination: A new Policy Paradigm?*, Paper presented at the First Pan-European Conference on European Union Politics “The Politics of European Integration: Academic Acquis and Future Challenges”, Bordeaux, 26-28 September 2002, s. 2.

kryteria przystąpienia państw do strefy euro, pozostawiając w gestii władz narodowych wybór narzędzi służących ich spełnieniu. Postępy krajów podlegały systematycznemu monitorowaniu, a ewentualne problemy ze sprostaniem postawionym rygorom nie wiązały się z sankcjami, oczywiście poza groźbą nieprzyjęcia do „klubu”. Procedura towarzysząca procesowi konwergencji została następnie przeniesiona w drugiej połowie lat 90-tych do realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia (tzw. Proces Luksemburski), na której to z kolei oparto sposób wdrażania Strategii Lizbońskiej²¹⁹.

OMK jest przez niektórych traktowana jako pewnego rodzaju ucieczka krajów członkowskich przed bolesnymi i w związku z tym społecznie niepopularnymi reformami. Dość szybko zaczęto obejmować nią coraz więcej dziedzin.

Charakterystyczną cechą OMK jest brak wiążącego prawa – tzw. „miękki” sposób osiągania wspólnych celów – i ograniczony udział instytucji ponadnarodowych, dlatego właśnie uważa się, że OMK jest zwrotem w kierunku międzyrządowego modelu integracji. Jest ona oparta na uzgodnieniach i zobowiązaniach podejmowanych przez kraje członkowskie, a narzędziem dyscyplinującym rządy jest jedynie presja polityczna i administracyjna.

Dla uzasadnienia przyjęcia OMK – jej wyższości nad sztywnymi regułami usankcjonowanymi prawnie (tj. nad tradycyjną metodą wspólnotową) – wskazuje się przede wszystkim okoliczności, w których²²⁰:

- przedmiotem współpracy jest dziedzina ściśle związana z narodową tożsamością,
- podejścia (uwarunkowania) krajowe są na tyle zróżnicowane lub skomplikowane, że wprowadzenie jednolitych rozwiązań byłoby działaniem nieproporcjonalnym do zamierzonego celu,
- państwa nie są jeszcze gotowe do wdrożenia wspólnych regulacji.

Choć w OMK upatruje się m.in. sposobu na rozwiązanie deficytu demokratycznego dzięki zapewnieniu szerokiej partycypacji podmiotów różnego szczebla, ułatwieniu dochodzenia do konsensusu oraz przejrzystości procesu decyzyjnego, jej oficjalne wdrożenie oraz sposób realizacji budzi wśród analityków duże kontrowersje. Jej przeciwnicy twierdzą, że jest ona sposobem na defensywne dostosowywanie się krajów do ograniczeń nałożonych na europejski model społeczny w konsekwencji wprowadzenia jednolitego rynku i unii walutowej, daje obywatelom mniejszą gwarancję realizacji zadeklarowanej polityki niż tradycyjna metoda wspólnotowa, jest technokratycznym, zamkniętym procesem, w który zaangażowani są wysokiego

²¹⁹ R. Dehousse, op. cit., 3.

²²⁰ J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej. Wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, Scholar 2003, s. 9.

szczebla urzędnicy krajowi i eksperci. Dodatkowo Parlament Europejski nie ma w tym procesie bezpośrednich uprawnień decyzyjnych i nadzorczych. OMK jest również nazywana swego rodzaju koniem trojańskim, gdyż przez określanie wspólnych celów, wskaźników i porównywanie osiągnięć pozwala UE ingerować w dziedziny, które zgodnie z postanowieniami traktatowymi stanowią wyłącznie lub głównie domenę państw członkowskich²²¹.

Inną koncepcją, która zdaniem jej zwolenników ma służyć m.in. uchronieniu procesu integracji przed stagnacją, jest tzw. integracja zróżnicowana. Twierdzą oni, że może stanowić zachętę dla członków UE początkowo sceptycznych wobec głębszej integracji w określonych obszarach polityki i w konsekwencji przyspieszyć proces integracji we Wspólnocie²²².

Integracja zróżnicowana zyskała na popularności w latach 90-tych, szczególnie w związku z perspektywą rozszerzenia Unii na kraje Europy Środkowo-Wschodniej i zwiększeniem niejednorodności ekonomicznej, społecznej i politycznej Wspólnoty. Nie jest ona zjawiskiem zupełnie nowym. Przykładem zróżnicowania były wcześniej już przyznawane okresy przejściowe dla nowych krajów członkowskich, współpraca podgrup państw poza ramami UE (jak porozumienie z Schengen, czy też współpraca obronna). Stosowano ją jednak doraźnie i uważano za odstępstwo od jednorodnej integracji. W latach 90-tych po raz pierwszy zaczęto ją traktować jako alternatywę dla tradycyjnej metody wspólnotowej, zgodnie z którą wszystkie kraje w tym samym czasie wdrażały określoną politykę służącą integracji. Nastąpiła więc zmiana w sposobie myślenia.

Traktat z Maastricht po raz pierwszy dopuścił brak uczestnictwa niektórych państw w określonych dziedzinach polityki, np. we wspólnej polityce pieniężnej, obronnej i społecznej. W Traktacie Amsterdamskim zawarto postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy, pozwalając grupie państw członkowskich pogłębić niektóre obszary polityki bez udziału wszystkich krajów. Następnie w Traktacie Nicejskim rozszerzono zakres wzmocnionej współpracy (na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa), przy jednoczesnej pewnej modyfikacji niektórych warunków jej zastosowania.

²²¹ J. Zeitlin, *Introduction: The Open Method of Coordination in Question, w: The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E. – Peter Lang, 2005, s. 5, 14.

²²² K. Junge, *Integracja zróżnicowana, w: Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie, op. cit.*, s. 542.

Wyróżnia się trzy główne metody zróżnicowania integracji²²³:

- *Europa wielu prędkości* (najmniej radykalna), która zakłada, że wszystkie kraje dążą do osiągnięcia wspólnych celów, ale ze względu na obiektywne przeszkody (ekonomiczne różnice między gospodarkami) mogą dążyć do nich w różnym tempie, bez wyznaczania sztywnych terminów wdrożenia określonych rozwiązań. Ponadto przewiduje się udzielanie pomocy słabszym krajom w celu nadrobienia przez nie dystansu.
- *Europa à la carte*, w przypadku której wychodzi się z założenia, że niejednorodność społeczna, polityczna i ekonomiczna całkowicie uniemożliwia budowę coraz ściślejszej Unii. Podkreśla się niechęć niektórych państw do przekazywania suwerennych kompetencji na szczebel UE, twierdząc, że państwa członkowskie powinny mieć prawo wybierania polityki, w której chcą uczestniczyć. Za wspólną bazę dla wszystkich krajów uważa się przede wszystkim jednolity rynek. Metoda ta dopuszcza więc trwałe zróżnicowanie stopnia i form integracji, rezygnując z idei integracji jednolitej oraz zakłada, że dominacja interesów narodowych będzie kierować Unię w stronę organizacji czysto międzyrządowej.
- *Europa koncentrycznych kręgów* – dotyczy całej Europy (wykracza poza UE). Zgodnie z tą koncepcją Europę dzieli się na kilka koncentrycznych kręgów, tak że wokół najmniejszej centralnej warstwy znajduje się jeszcze kilka innych warstw (na wzór piętrowego tortu widzianego z góry). Poszczególne warstwy złożone są z różnych obszarów polityki. Im dalej od centrum, tym kręgi są coraz większe, zaś intensywność integracji zwiększa się od największej (najniższej) warstwy do najmniejszej (najwyższej). Tak więc członek najmniejszego kręgu jest także członkiem szerszych kręgów. Możliwa jest mobilność w górę (wewnątrz) pomiędzy kręgami, po spełnieniu warunków ekonomicznych lub przy istnieniu odpowiedniej woli politycznej na rzecz dalszej integracji, przy czym, w odróżnieniu od poprzedniej metody, nie możliwe jest podjęcie decyzji o pogłębieniu tylko jednego wybranego obszaru polityki.

Przedstawione metody różnią się więc pod względem rodzaju zróżnicowania integracji i jej efektów. W przypadku pierwszej z wymienionych można więc mówić o zróżnicowaniu ze względu na czas, w przypadku drugiej – ze względu na obszar polityki, zaś trzeciej – ze względu na przestrzeń. Zróżnicowanie pod względem czasu, w przypadku metody różnych prędkości, ostatecznie skutkuje wyższym stopniem integracji wszystkich krajów. Metoda *à la carte* prowadzi do różnego stopnia integracji

²²³ Ibidem, s. 534-536.

gospodarek (gdyż państwa uczestniczą w różnej polityce), zaś integracja oparta na metodzie koncentrycznych kręgów tworzy w niektórych krajach głęboką formę integracji w szerokim zakresie zagadnień, zaś w innych – niższe stopnie integracji.

Postanowienie o wzmocnionej współpracy zawarte w Traktacie Amsterdamskim i w Traktacie z Nicei przypominają integrację *à la carte*.

Wśród argumentów przytaczanych dla uzasadnienia zróżnicowanej integracji wymienia się odpowiednio:

- w przypadku zróżnicowania czasowego lub funkcjonalnego - uchronienie procesu integracji przed stagnacją spowodowaną społeczno-ekonomicznymi różnicami między krajami w i w związku z tym brakiem zdolności niektórych krajów do szybkiego włączenia się w niektóre dziedziny polityki;
- w przypadku zróżnicowania *à la carte* – możliwość pogłębienia integracji w ramach UE, pomimo politycznych oporów niektórych państw, umożliwia państwom o podobnych problemach znajdować najodpowiedniejsze dla nich rozwiązania;
- w przypadku metody koncentrycznych kręgów – umożliwienie słabszym krajom stopniowego zacieśniania integracji, odpowiednio do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej krajów i ich potrzeb politycznych, przy jednoczesnym pogłębianiu integracji „krajów rdzeniowych”.

Z kolei przeciwnicy szerokiego stosowania integracji różnicowanej wskazują, że koncepcja ta podważa podstawowe zasady, na których oparty jest proces integracji europejskiej, do których należą:

- zasada stopniowego zacieśniania integracji (tworzenia coraz ściślejszej unii państw członkowskich), w tym przenoszenia coraz szerszych kompetencji na szczebel UE; integracja zróżnicowana stwarza ryzyko podziału UE na podsystemy składające się z różnych państw członkowskich (podgrupy państw członkowskich) wdrażających politykę w różnym tempie – dezintegracja UE;
- zasada solidarności między państwami;
- zasada nienarzucania decyzji i wypracowywania konsensusu – państwa silniejsze od początku biorące udział w bardziej zaawansowanej integracji będą mogły dyktować postanowienia, które w przyszłości mogą odnosić się do wszystkich krajów członkowskich (problem hegemonicznego podejmowania decyzji przez państwa prointegracyjnie nastawione); powstaje również niebezpieczeństwo nierównego traktowania krajów w dyskusjach dotyczących nawet obszarów polityki, w której uczestniczą;

- zasada demokratycznego podejmowania decyzji – hegemonia w procesie decyzyjnym stwarza zagrożenie dla demokratycznej legitymacji podejmowanych decyzji i poczucia „tożsamości europejskiej”²²⁴.

Integracja zróżnicowana tworzy więc niebezpieczeństwo powstawania podziałów między krajami, napięć politycznych i osłabienia społecznego poparcia dla procesu integracji. Jednocześnie nie można zaprzeczyć, że może być skutecznym sposobem pogłębieniu integracji pomiędzy gospodarkami w warunkach istnienia znaczących zróżnicowań w poziomie ich rozwoju i w efekcie ich interesów.

* * *

Problemy deficytu demokratycznego i deficytu wdrażania polityki są ze sobą ściśle powiązane. Bez społecznego poparcia trudno jest bowiem realizować zamierzoną politykę. Deficyt demokracji może więc przekładać się na deficyt wdrażania. Jednocześnie efektywność polityki jest jednym z ważnych źródeł legitymizacji działań instytucji europejskich.

Choć wśród naukowców nie ma zgody co do skali, a nawet występowania deficytu demokratycznego w UE, powszechnie przyznaje się, że panuje apatia i rosnąca opozycja społeczeństw wobec integracji. Obecnie, jak i we wcześniejszych latach, zbiega się ona z problemami gospodarczymi, jakie dotyczą kraje członkowskie i powodują narastanie napięć politycznych.

Pomimo wielu teorii i dyskusji nie udało się dotychczas znaleźć rozwiązania tego problemu, które nie budziłoby kontrowersji, choć próby jego złagodzenia były podejmowane poprzez rozwiązania traktatowe, ale w ostatnich latach nie zyskiwały one aprobaty społecznej, pomimo konsensusu wypracowanego na poziomie elit politycznych krajów członkowskich²²⁵.

Obecny kryzys finansowy, który przełożył się na sferę realną, powodując w niektórych krajach drastyczny spadek produkcji i likwidację wielu miejsc pracy, jeszcze raz potwierdził, że rządy bez względu na to jak bardzo utożsamiają się z ideami zjednoczonej Europy reprezentują przede wszystkim interesy swoich państw. Za przykład może posłużyć Francja, która w celu ochrony miejsc pracy ostro przeciwstawiła się przenoszeniu fabryk samochodów do innych krajów członkowskich oraz zdecydowała o przeznaczeniu 6 mld euro na pożyczki dla rodzimych firm samochodowych w zamian za powstrzymanie zwolnień pracowników i zamykanie

²²⁴ Ibidem, s. 537-543.

²²⁵ A. Celiński, op. cit., s. 1.

francuskich fabryk. Z kolei Irlandia, bez żadnych uzgodnień postanowiła ubezpieczyć wkłady w bankach, wywołując negatywne zjawiska w Wielkiej Brytanii i w innych krajach²²⁶.

Zdaniem przewodniczącego Komisji Europejskiej J.M. Barroso działania podejmowane na poziomie narodowym w związku z zaistniałym kryzysem finansowym pokazują, że Unia Europejska funkcjonuje jak związek państw, a nie jak jedno państwo.

Doświadczenia te, jak i wprowadzane zmiany w zakresie sposobów integrowania polityki, wydają się potwierdzać tezę mówiącą o zwrocie w kierunku międzyrządowego modelu integracji gospodarczej.

²²⁶ I. Krzemiński, *Unia Europejska, demokracja i kryzys*,
<http://www.liberte.pl/kraj/174-unia-europejska-demokracja-i-kryzys-.pdf>, s. 3.

Bibliografia

- An Agenda for a growing Europe. Making the UE Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003.
- Celiński A., *Lex, –kracja i demos. Rzecz o deficycie demokracji w UE*, http://www.knsp.uksw.edu.pl/artykuly/deficyt_ac.pdf
- Chrysochoou D. N., *Demokracja Unii Europejskiej i jej deficyt*, w: *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, red. nauk. M. Cini, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Ciechański J., *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej. Wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, Scholar 2003.
- Cini M., *Wdrażanie polityki europejskiej*, w: *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, red. nauk. M. Cini, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Dehousse R., *The Open Method of Coordination: A new Policy Paradigm?*, Paper presented at the First Pan-European Conference on European Union Politics “The Politics of European Integration: Academic Acquis and Future Challenges”, Bordeaux, 26-28 September 2002.
- Follesdal A. and Hix S., *Why There is a Democratic Deficit in the UE: A Response to Majone and Moravcsik*, “European Governance Papers”, No. C-05-02.
- Grosse T.G., *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przewyżnienia*, w: *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, red. U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Jesień L., *Otwarta metoda koordynacji, jej kontekst europejski i znaczenie dla Polski (Załącznik 1.)*, w: *Polska wobec Strategii Lizbońskiej, Biała Księga Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej*, Gdańsk – Warszawa 2003.
- Junge K., *Integracja zróżnicowana*, w: *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, red. nauk. M. Cini, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Klaus K., *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, w: „Studia Europejskie” 2004, nr 2.
- Krzemiński I., *Unia Europejska, demokracja i kryzys*, <http://www.liberte.pl/kraj/174-unia-europejska-demokracja-i-kryzys-.pdf>

Milev M., *A 'Democratic Deficit' in the European Union?*, Étude,
[http://www.geopolitis.net/EUROPE%20EN%20FORMATION/Democratic%20Defi
cit%20in%20the%20European%20Union.pdf](http://www.geopolitis.net/EUROPE%20EN%20FORMATION/Democratic%20Deficit%20in%20the%20European%20Union.pdf)

Zeitlin J., *Introduction: The Open Method of Coordination in Question*, w: *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E. – Peter Lang, 2005.

Streszczenie

Jednym z zarzutów kierowanym pod adresem Unii Europejskiej jest istnienie tzw. deficytu demokracji. Wśród naukowców nie ma jednak zgody nie tylko co do skali tego zjawiska, ale też co do jego rzeczywistego występowania. Wynika to z różnego postrzegania istoty tego ugrupowania, które wykracza poza tradycyjną współpracę międzyrządową i jednocześnie nie spełnia warunków stawianych demokratycznym państwom. Deficyt demokracji jest łączony z deficytem wdrażania polityki. Zaczął być on dostrzegany wraz z wprowadzeniem programu jednolitego rynku, zakładającego m.in. stworzenie równych warunków konkurencji dla podmiotów gospodarczych na rynku europejskim. Dążenie do deregulacji i liberalizacji gospodarek ujawniało postawy antyrynkowe rządów. Jednocześnie można było obserwować narastanie napięć w państwach członkowskich i niski poziom społecznej akceptacji dla działań podejmowanych na szczeblu tego ugrupowania. Pomimo wielu teorii, prac i dyskusji nie udało się dotychczas znaleźć nie budzącego kontrowersji rozwiązania problemu legitymacji demokratycznej i związanego z nim deficytu wdrażania polityki. Doświadczenia ostatnich lat, które pokazują, że rządy bez względu na to jak bardzo utożsamiają się z ideami zjednoczonej Europy reprezentują przede wszystkim interesy swoich państw, jak też wprowadzane zmiany w zakresie sposobów integrowania polityki, wydają się potwierdzać tezę mówiącą o pewnym zwrocie w kierunku międzyrządowego modelu integracji gospodarczej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, deficyt demokracji, legitymizacja działań, deficyt wdrażania polityki, interesy narodowe

Deficit of Democracy in European Union versus Deficit of Policy Implementation

Abstract

One of objections addressed to the European Union is the so called democracy deficit. However, scientists are not unanimous regarding the scale of the deficit. They are also unsure whether the deficit really exists. This results from varied perception of this organisation, which is beyond traditional intergovernmental co-operation and does not meet requirements democratic states need to satisfy. Deficit of democracy is linked to deficit of policy implementation, and it stems from the times of the introduction of homogenous market, assuming, among others, creating equal conditions of competition for entities on the European market. Anti-market attitudes of governments were disclosed while deregulating and liberalising economies concurrently with increasing tensions in member states and low level of social approval for the measures taken within the Union. Despite numerous theories, research papers and discussions, so far it has been impossible to find any uncontroversial solution to the issue of democratic legitimacy and – resulting from it – deficit of policy implementation. The experience of the past years that proves that governments primarily represent interests of individual states, regardless of the extent to which they identify themselves with the ideas of the united Europe. Moreover, changes to the ways of integrating the EU policy prove the thesis that there is some turning towards the model of intergovernmental economic integration.

Key words: European Union, deficit of democracy, legitimacy, deficit of policy implementation, national interests