

Overcoming the crisis in the process of European integration through changes concerning accountability in taking decisions in the EU in the macroeconomic and fiscal sphere

Abstract

This article concerns the impact of the crisis on the manner in which the European Union functions, with particular attention paid to the issue of accountability. The analysis of particular legal solutions adopted since the eruption of the economic crisis enables capturing of the changes that have occurred with respect to the functioning of democracy in the EU. This facilitates the search for an answer to the following research questions: during times of crisis, do transformations lead to improvements in the quality of democracy, or do they rather deepen the existing democratic deficit, particularly in respect of accountability? Are modifications to mechanisms governing the functioning of democracy in the EU helping to overcome both short- and long-term crises in the integration process? In order to find answers to these questions, an analysis has been performed of the changes made to regulations addressing governance in the European Union in the macroeconomic and fiscal sphere implemented between 2008 and 2013.

Keywords: European Union, economic crisis, democratic deficit, accountability

Streszczenie

Niniejszy artykuł dotyczy wpływu kryzysu na sposób funkcjonowania Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii rozliczalności. Analiza poszczególnych rozwiązań prawnych, przyjętych od momentu zaistnienia kryzysu gospodarczego, pozwoli na uchwycenie zmian, jakich dokonano w zakresie funkcjonowania demokracji w UE. Umożliwi to odpowiedzenie na następujące pytania badawcze: Czy w czasach kryzysu efektem przeobrażeń jest poprawa jakości demokracji czy też pogłębienie już wcześniej istniejącego deficytu demokracji, szczególnie w zakresie rozliczalności? Czy modyfikacja mechanizmów funkcjonowania demokracji w UE wpływa na zażegnanie kryzysów w procesie integracji zarówno w krótkim, jak i w długim okresie czasu? Aby odpowiedzieć na powyższe pytania, należy poddać analizie zmiany dokonane w zakresie reguł rządzenia w Unii Europejskiej, w wymiarze makroekonomicznym i fiskalnym, wprowadzone między 2008 a 2013 rokiem.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, kryzys gospodarczy, deficyt demokracji, rozliczalność

Anna Sroka

*Instytut Nauk Politycznych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych,
Uniwersytet Warszawski*

Przewycięzanie kryzysu w procesie integracji europejskiej, poprzez zmiany regulacji dotyczących rozliczalności w podejmowaniu decyzji w UE, w wymiarze makroekonomicznym i fiskalnym¹

Wstęp

Kryzys gospodarczy, bez wątpienia, wpłynął na sposób funkcjonowania Unii Europejskiej. Pytanie, jakie nasuwa się przy analizie zmian w zakresie zarządzania UE w czasach kryzysu, to to, czy efektem tych przeobrażeń jest poprawa jakości demokracji czy też pogłębienie się już wcześniej istniejącego deficytu demokracji, szczególnie w zakresie rozliczalności. Z drugiej strony, czy modyfikacja mechanizmów funkcjonowania demokracji w UE wpływa na zażegnywanie kryzysów w procesie integracji zarówno w krótkim, jak i w długim okresie czasu, a zatem czy złożenie na ołtarzu bardziej demokratycznego zarządzania może doprowadzić do zażegnania kryzysów nie tylko w nieodległej przyszłości, lecz także w dłuższej perspektywie czasu? Dlatego też, główną hipotezą w niniejszym artykule jest założenie, że modyfikacja mechanizmów funkcjonowania demokracji w Unii Europejskiej w krótkim czasie może zażegnać kryzys, jednak prowadzi do ograniczenia rozliczalności horyzontalnej, co pogłębia deficyt demokracji, a tym samym nie przyczynia się do zwiększenia możliwości zażegnywania kryzysów w długim okresie czasu.

W celu zweryfikowania postawionej hipotezy, analizie poddane zostaną zmiany dokonane w zakresie reguł rządzenia w Unii Europejskiej, w wymiarze makroeko-

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewycięzania”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/H5/01077.

onomicznym i fiskalnym, wprowadzone między 2008 a 2013 r. Regulacje w zakresie nowego zarządzania makroekonomicznego i fiskalnego zawarte zostały w kilku aktach prawnych: Europejskim instrumencie stabilności finansowej (EISF), Europejskim mechanizmie stabilizacji finansowej (EFSM), Pakcie Euro-plus (który nie wszedł w życie), poprawce do artykułu 136. TFUE, Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (TSKZ), nazywanym także paktem fiskalnym, Traktacie ustanawiającym europejski mechanizm stabilizacji (TUEMS) oraz legislacji związanej z reformą Paktu na rzecz stabilności i wzrostu (PSW) oraz w rozszerzeniu kontroli makroekonomicznej i fiskalnej (tzw. sześciopak oraz dwupak). Zmiany te, zgodnie z terminologią jelinkowską, określić można w kategoriach prawdziwej mutacji konstytucyjnej². Analiza poszczególnych rozwiązań przyjętych w wyżej wspomnianych aktach prawnych pozwoli na uchwycenie zmian, jakie dokonały się w zakresie funkcjonowania demokracji w UE, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii rozliczalności horyzontalnej. W niniejszym artykule nie będzie analizowana rozliczalność wertykalna, nazywana także wyborczą – ten rodzaj rozliczalności omówiony zostanie jedynie w odniesieniu do ram teoretycznych koncepcji rozliczalności.

Zarządzanie w Unii Europejskiej a rozliczalność

Jednym z obecnie najpopularniejszych i często przywoływanych w badaniach naukowych nad rozliczalnością³ modeli jest model zaproponowany przez Guillermo O'Donnella (O'Donnell 1997, 1998). Aczkolwiek model o'donnellowski może prowadzić do swego rodzaju uproszczenia w badaniach nad rozliczalnością w warunkach rządzenia wielopoziomowego w Unii Europejskiej, to – z uwagi na jego przydatność komparatystyczną – zostanie wykorzystany w niniejszej analizie. G. O'Donnell wyróżnia dwa rodzaje rozliczalności: wertykalną i horyzontalną. Rozliczalność wertykalna, inaczej rozliczalność wyborcza, zapewnia obywatelom możliwość wyboru reprezentantów, którzy są periodycznie rozliczani w kolejnych wyborach za działania, które podjęli (lub też których zaniechali) w trakcie sprawowania władzy. W tym ujęciu, sam

² Mutacja konstytucyjna rozumiana jest jako zmiana podstawowych koncepcji konstytucji bez dokonywania formalnej reformy konstytucyjnej, szerzej: Jellinek 1993.

³ Przyjęta zostaje definicja rozliczalności Marka Bovensa, według którego rozliczalność to związek między aktorem a forum, w którym to aktor jest zobligowany do wytłumaczenia i poświadczenia swojego zachowania, a forum może stawiać pytania i ferować wyroki, przy czym aktor musi przyjąć ich konsekwencje (Bovens 2007: s. 107).

akt wyborczy staje się instrumentem rozliczalności. W sytuacji, gdy wyborcy ponownie wybierają polityków, którzy sprawowali władzę, mamy do czynienia z nagrodą, natomiast brak reelekcji oznacza karę, jest więc swego rodzaju „czerwoną kartką” dla rządzących. Tego typu rozliczalność ma charakter retrospektywny.

Analizując wybory do Parlamentu Europejskiego, należy stwierdzić, iż charakteryzują się: po pierwsze, niższym poziomem partycypacji aniżeli w przypadku wyborów narodowych; po drugie, innym sposobem zachowania się wyborców aniżeli w wyborach narodowych – niektórzy zmieniają swój głos, aby ukarać partie rządzące, inni głosują w większej zgodzie z własnymi przekonaniem, ponieważ nie muszą głosować strategicznie na partie, które mogłyby zdobyć władzę, tak jak to ma miejsce w wyborach na poziomie narodowym; po trzecie, partie największe i te które rządzą w danym momencie tracą głosy na rzecz partii małych i opozycyjnych, choć jeżeli eurowybory odbywają się do połowy krajowego cyklu wyborczego, zależność ta niekoniecznie musi mieć miejsce. Jednak to, co jest najbardziej dla nich charakterystyczne w interpretacji „narodowej”, to to, że wyborcy nie głosują w wyborach do Parlamentu Europejskiego, wybierając polityków reprezentujących ich preferencje wobec kwestii europejskich, lecz na polityków, których chcieliby widzieć w składzie rządów narodowych (Heath et al. 1999). Łączy się to z tym, że wyborcy mają jedynie możliwość oceniania działań rządu na poziomie państw członkowskich, a nie na poziomie unijnym. Przyczyną takiego stanu rzeczy upatrywać należy w braku rzeczywistej rywalizacji politycznej na poziomie unijnym. Taka sytuacja jest konsekwencją między innymi braku „prawdziwych” europejskich partii politycznych, gdyż istniejące struktury to raczej zrzeszenia partii działających w poszczególnych krajach członkowskich. Jednak główną przeszkodą w urzeczywistnieniu rozliczalności wyborczej jest to, że partie polityczne uzyskujące najwięcej mandatów w Parlamencie Europejskim nie wyłaniają rządu na poziomie unijnym. W takiej sytuacji wyborca *de facto* nie ma możliwości ukarania czy nagrodzenia rządzących, ponieważ elekcje nie wybierają władzy wykonawczej. Wymóg wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej i zatwierdzania jej ostatecznego składu przez Parlament Europejski niewiele zmienia, gdyż ma on jedynie charakter formalno-prawny, a nie polityczny. Zmiana ta nie przyczyni się do postrzegania Komisji Europejskiej w kategoriach „swojego rządu” przez obywateli Unii Europejskiej. W żadnym stopniu nie przyczynia się to także do zrozumienia przez obywateli skomplikowanego procesu decyzyjnego i w związku z tym – przyporządkowania odpowiedzialności. Analizując zagadnienia rozliczalności wyborczej w warunkach wielopoziomowego rządzenia, można pokusić się o stwierdzenie, że nie chodzi tu o niewystępowanie tego rodzaju

rozliczalności, a o przesunięcie go na poziom krajowy, co byłoby kolejnym dowodem na przenikanie się poziomów i na transnarodowy charakter procesów zachodzących w Unii Europejskiej (Sroka 2014).

Rozliczalność horyzontalna natomiast ogranicza się do kontroli głównych władz w danym systemie politycznym, zgodnie z systemem hamulców i równowagi. Bardzo ważną rolę spełniają w niej także instytucje o specjalnym mandacie, które nie do końca wpisują się w klasyczny trójpodział władzy. Ten rodzaj rozliczalności bywa także nazywany rozliczalnością administracyjną, choć określenie to ma nieco węższy zakres. W ramach rozliczalności horyzontalnej władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza powinny być wzajemnie kontrolowane, przy równoczesnym zachowaniu pełnej niezawisłości władzy sądowniczej. Ponadto powinny istnieć tzw. organy o specjalnym mandacie, które w niezależny sposób miałyby możliwość sprawowania nadzoru nad podstawowymi instytucjami w państwie. Niewątpliwie w przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia z występowaniem tego rodzaju rozliczalności, choć brak jest klasycznego systemu hamulców i równowagi (*checks and balance*), gdyż poza władzą sądowniczą, żadna inna nie wpisuje się w klasyczny monteskiuszowski trójpodział władzy. W przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia raczej z tzw. „równowagą instytucjonalną”, powstałą w wyniku złożonych procesów podejmowania decyzji. Owe procesy decyzyjne mają na celu zapewnienie równowagi między instytucjami o charakterze międzyrządowym oraz ponadnarodowym. Do instytucji o charakterze międzyrządowym należy zaliczyć Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej, do drugiej kategorii należą między innymi Komisja Europejska i Parlament Europejski. Charakterystyczne dla systemu unijnego jest także zmieniające się przyporządkowanie kompetencji należących do danej instytucji, w zależności od dziedziny współpracy. To wszystko sprawia, iż w Unii Europejskiej mamy do czynienia z mało klarownym systemem rozliczalności, co wiąże się przede wszystkim z trudnościami wynikającymi z przyporządkowania odpowiedzialności. Funkcjonowanie rozliczalności horyzontalnej w systemie unijnym budzi wiele zastrzeżeń. Dzieje się tak chociażby dlatego, że dwie spośród pięciu najważniejszych instytucji unijnych – Rada Unii Europejskiej i Rada Europejska – właściwie w niewielkim stopniu podlegają kontroli (Sroka 2014). Co nie oznacza jednak, że taki rodzaj rozliczalności nie występuje w systemie politycznym Unii Europejskiej. Okazuje się bowiem, że deficyt rozliczalności równoważony jest w pewnym stopniu występowaniem instytucji o specjalnym mandacie – w przypadku Unii Europejskiej są to przede wszystkim Trybunał Obrachunkowy, Europejski Urząd Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz Europejski Rzecznik Praw

Obywatelskich. Instytucje te funkcjonują w podobny sposób, jak analogiczne organy w państwach członkowskich. To, co odróżnia te trzy organy od ich odpowiedników na poziomie państw członkowskich, to sieciowość ich działania. Ponadto w UE mamy do czynienia z szeroko zakrojoną współpracą niemalże wszystkich instytucji i organów Unii Europejskiej z ich odpowiednikami na poziomie państw członkowskich. Jest to cechą charakterystyczną unijnych mechanizmów rozliczalności, choć trudno do końca stwierdzić, w jakim stopniu przyczynia się to do efektywności systemu. Wprowadzone w życie rozwiązania oparte na założeniu, iż najistotniejszym zadaniem instytucji europejskich jest doprowadzanie do stanu osiągnięcia równowagi, bez konieczności zachowania klasycznej zasady trójpodziału władz, są głównym źródłem tej sytuacji. Wydaje się, że to właśnie odejście od klasycznego podziału monteskiuszowskiego rodzi pytania tak o demokratyczność systemu, jak i przyporządkowanie odpowiedzialności.

Reforma zarządzania europejskiego a erozja demokracji w Unii Europejskiej

Wprowadzenie reformy zarządzania europejskiego doprowadziło do zmian w systemie instancjonalnym Unii Europejskiej. Poszczególne instytucje i organy zyskały nowe kompetencje, m.in. Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Inne, takie jak Parlament Europejski, tak istotny z punktu widzenia rozliczalności horyzontalnej, nie poszerzyły w sposób istotny zakresu swoich funkcji. Poniżej prześlędzony zostanie proces zmiany równowagi instytucjonalnej w wyniku reformy zarządzania europejskiego właśnie na przykładzie Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych, z pominięciem analizy zmian, jakie zostały dokonane w przypadku Rady, Europejskiego Banku Centralnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Można spotkać się z opinią, że kryzys spowodował utratę pozycji przez Komisję Europejską w systemie instytucjonalnym UE (Schwarzaer 2012; Hodson 2013). Nie mniej jednak szczegółowa analiza reguł zarządzania przynosi nieco inny obraz sytuacji. Bez wątpienia TSKZ, sześciopak i dwupak, wzmocnił uprawnienia komisji. Za sprawą sześciopaku komisja może podjąć działania niemalże w trybie automatycznym. Również za jego sprawą, podjęte przez komisję procedury nadzoru i monitorowania, uruchomione poprzez raporty i rekomendacje, rada może zablokować większością kwalifikowaną, mając na to bardzo krótki czas. Wprowadzenie zasady odwróconej

większości kwalifikowanej w procedurach nadzoru i monitorowania, jak również bardzo krótki czas, jakim dysponuje rada na odrzucenie propozycji komisji, w gruncie rzeczy wzmacniają pozycję tej ostatniej. Pakiet również sformalizował europejski semestr, który rozszerza wpływ komisji na budżety narodowe. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że poprawa w zakresie rozliczalności horyzontalnej na poziomie unijnym wywiera wpływ także na poziom narodowy. Za sprawą europejskiego semestru komisja przygotowuje roczną analizę wzrostu gospodarczego, którą muszą mieć na względzie rządy krajów członkowskich, a także wprowadza priorytety, które mają być przez nie realizowane. Zdaniem Roberto Cisotta, jest to nowy przepływ kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, polegający na ustanowieniu procedury w większym stopniu inwazyjnej (której głównym centrum operacyjnym jest komisja), w miejsce dotychczasowych działań ograniczających się jedynie do koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich (Cisotta 2013: s. 6).

Zgodnie z TSKZ, to także komisja weryfikuje wypełnianie zobowiązań przez państwa w odniesieniu do legislacji związanej ze „złotą zasadą” i tzw. hamulców zadłużenia. Częścią procesu weryfikacji jest przedłożenie komisji sprawozdania dotyczącego przepisów przyjętych przez każdą z umawiających się stron w celu spełnienia wymogów postanowień i przyjęcia ich przez ustawodawców krajowych. Przy czym strony umawiające się, a więc i państwa członkowskie, mogą zainicjować w przypadku naruszenia przepisów procedurę przed Trybunałem Sprawiedliwości (Traktat 2013: art. 8.1.). Warto w tym miejscu dodać, iż w pierwszych projektach niezbędna była autoryzacja komisji do zainicjowania procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości, choć ostatecznie wycofano się z tego. Jednak nadal komisja ustala wspólne zasady, na których opiera się mechanizm korygujący, a dotyczą one w szczególności charakteru, zakresu i harmonogramu działań naprawczych, jakie mają zostać podjęte, oraz roli i niezależności instytucji na poziomie krajowym odpowiedzialnych za monitorowanie przestrzegania zasad (Traktat 2013: art. 3.2.). Nie wyklucza to sytuacji, w której komisja może zasugerować zmiany w zakresie wpływów państw członkowskich i sposobów ich wydatkowania, mimo zapisu zawartego w art. 3.2, iż mechanizm korygujący nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych.

Analizując EMS, należy mieć na uwadze, że jest to porozumienie o charakterze międzyrządowym, dlatego też nie poszerza on kompetencji komisji. Mimo to komisja w praktyce dysponuje wieloma możliwościami działania. Komisja negocjuje z danym państwem członkowskim będącym beneficjentem pomocy, we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) i – w określonych przypadkach – Międzynarodo-

wym Funduszem Walutowym (MFW) warunki pomocy finansowej. Dlatego też EMS, tak naprawdę, nie ogranicza władzy komisji, a wręcz ją umacnia. Pozycja, jaką osiągnęła komisja, jest niejako konsekwencją praktyki wygenerowanej w ramach negocjowania memorandum z Grecją. Wówczas to komisja otrzymała prawo do podpisywania umów międzynarodowych z rządem greckim i do koordynacji całości procedur przyznania mu pożyczki. Nie bez znaczenia było także orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Pringle, w którym *de facto* stwierdzono, że instytucje UE mogą przyjąć funkcje, które wykraczają poza unormowania prawne wynikające z traktatów UE (Jagiełłowicz 2013).

Dwupak także konsoliduje pozycję komisji jako centralnego organu w mechanizmie nadzoru, wzmacniając jej rolę w procesie monitorowania polityki makroekonomicznej i fiskalnej państw członkowskich. To komisja podejmuje decyzję o objęciu wzmocnionym nadzorem państwa członkowskiego i dokonuje szczegółowej oceny sytuacji (Rozporządzenie 472/2013: art. 2.4.). Przy czym komisja realizuje dwa różne zadania – z jednej strony, zapewnia zwrot funduszy przekazanych przez państwa członkowskie, a z drugiej – zapewnia stabilizację sytuacji finansowej i gospodarczej państw dotkniętych trudnościami. Komisja odgrywa także ważną rolę w misjach przeglądowych wraz z EBC i właściwymi europejskimi urzędami nadzoru, a w odpowiednich przypadkach – z MFW (Rozporządzenie 472/2013: art. 3.5.). Warto w tym miejscu dodać, że dwupak jedynie sformalizował te działania komisji, gdyż wcześniej były one już praktykowane w ramach programów ratunkowych przyjętych przez UE w 2011 roku. Choć w porównaniu do innych członków Trojki, tj. BCE i MFW, komisja ma ograniczone pole działania za sprawą kontroli, którą mogą nad nią sprawować rządy, to jednak, zdaniem Daniela Schwarzer, to właśnie sprawia, że przekształca się w silnego negocjatora z możliwością narzucenia własnego punktu widzenia w odniesieniu do zasadności programów FMI (Schwarzer 2012: s. 32). Dlatego też, paradoksalnie, owa słabość przekształca się w siłę, gdyż pozycjonuje to komisję w roli silnego negocjatora, podczas gdy rola pozostałych aktorów sprowadza się akceptacji propozycji komisji, z niewielką możliwością ich modyfikacji.

Przytoczone powyżej przykłady, choć nie wyczerpują w pełni wszystkich zmian w odniesieniu do komisji w systemie instytucjonalnym UE, za sprawą rozwiązań prawnych przyjętych w dobie kryzysu, wyraźnie wskazują na wzmocnienie jej pozycji. W żadnym stopniu nie wydaje się przesadzona opinia Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuya, który stwierdził, iż w odniesieniu do polityki gospodarczej komisja otrzymała władzę nadzoru, o jakiej wcześniej nie było mowy (Rompuy 2012).

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w przypadku Parlamentu Europejskiego (PE) i parlamentów narodowych, które to utraciły swoją pozycję w dobie kryzysu. Przy czym, z punktu widzenia jakości demokracji i rozliczalności, utrata pozycji przez instytucje przedstawicielskie niewątpliwie jest świadectwem pogłębiania się deficytu demokracji. Pozycja parlamentów, tak europejskiego, jak i narodowych, w odniesieniu do polityki makroekonomicznej i fiskalnej jest marginalna. Rola PE ma charakter bierny: odpowiednia komisja ds. gospodarczych i monetarnych może zaprosić władze, tj. przewodniczącego rady i komisję, a także Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz przewodniczącego Eurogrupy, aby przedyskutować decyzje, które zapadły w ramach PSW (Rozporządzenie 1173/2011: art. 3; Rozporządzenie 1174/2011: art. 6; Rozporządzenie 1176/2011: art. 2; Rozporządzenie 1177/2011: art. 2.1). Sama komisja parlamentarna może zaproponować państwu członkowskiemu, które jest zaangażowane, możliwość uczestniczenia w wymianie perspektyw czy zdań. Mimo że rola PE zostaje wzmocniona w relacji do europejskiego semestru – w związku z tym, że w razie potrzeby przeprowadzane są konsultacje w odniesieniu do głównych zagadnień strategii politycznych z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, Komitetem Polityki Gospodarczej, Komitetem Zatrudnienia i Komitetem Ochrony Socjalnej (Rozporządzenie 1175/2011: art. 2.1.4) – to nawet przy dużym zasobie dobrej woli, trudno uznać wymianę punktów widzenia za legitymację demokratyczną.

Jeżeli chodzi o parlamenty narodowe, to sześciopak nie wyszedł poza ramy preambuły Rozporządzenia 1175/2011, zgodnie z którym programy stabilności i konwergencji oraz narodowe programy reform, jak i samo uczestnictwo w europejskim semestrze, powinny zostać dopracowane zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, w celu zwiększenia przejrzystości. Bilans udziału parlamentów narodowych, tak w odniesieniu do programów stabilności i konwergencji, jak i krajowych programów reform, jest znikomy. Zgodnie z danymi PE, we wrześniu 2012 r. tylko w przypadku dwunastu parlamentów narodowych doszło do konsultacji było konsultowanych w procesie przygotowywania programów stabilności i konwergencji, pozostałych sześć zostało jedynie poinformowanych o tych programach, to znaczy były one jedynie pasywnymi odbiorcami informacji. Z kolei tylko siedem rządów europejskich konsultowało krajowe plany reform ze swoimi parlamentami, kolejne cztery zostały jedynie poinformowane o takich planach, natomiast pozostałych trzynaście nie otrzymało żadnych informacji (EP DG Internal Policies Directorate for Economic and Scientific Policies Economic Governance Support 2012). Jednym z możliwych wyjaśnień tak niewielkiego udziału parlamentów narodowych może być brak formalnego ich umocowania w negocjacjach dotyczących zakresu reformy dotyczącej zarządzania makroekonomicznego i fiskal-

nego. To w konsekwencji doprowadziło do osłabienia ich władzy, mimo ich udziału w tworzeniu legislacji za sprawą procedury ustawodawczej czy też ratyfikacji traktatów TSKZ i TUEMS. Nie mniej jednak brak jest dowodów świadczących o tym, że parlamenty narodowe wywierały wpływ na negocjacje międzyrządowe w całym procesie. Ponadto usunięcie warunku jednomyślności w odniesieniu do wejścia w życie TSKZ i TUEMS (ratyfikacja TSKZ wymagała zgody 12 z 17 członków strefy euro, a ratyfikacja TUEMS musiała być dokonana przez grupę państw, które kontrolowały 90% kapitału przeznaczanego na pomoc, czyli 7 największych płatników) oznaczało brak *veta*, co w praktyce umożliwiło stworzenie szybkiej drogi ratyfikacji.

Chociaż niektórzy znawcy tematu, jak chociażby Yves Bertoncini, podkreślają, że parlamenty narodowe nadal odgrywają ważną rolę, gdyż posiadają głos w sprawie gwarancji finansowych w planach ratowania (Bertoncini 2013), to odnosi się to jedynie do parlamentów narodowych, które udzielają gwarancji. Podczas gdy parlamenty państw, które otrzymują pomoc, mogą jedynie przyjąć (lub nie) programy cięć stworzone przez komisję i MFW. Nie ulega także wątpliwości, że te ostatnie nie mogły sobie pozwolić na kwestionowanie takich instrumentów, jak TUEMS i TECD, których zaaprobowanie było warunkiem wstępnym do otrzymania pomocy.

To, co jest niezwykle interesujące, z punktu widzenia rozliczalności w UE, to wprowadzenie, wraz z reformą zarządzania makroekonomicznego i fiskalnego, nowej płaszczyzny kontroli przez organy reprezentacyjne, za sprawą ustanowienia współpracy międzyparlamentarnej. Stanowiło to odpowiedź na postulaty kręgów politycznych i naukowych, w myśl zasady, że nie ma mowy o skutecznym nadzorze parlamentarnym, jeżeli nie jest on realizowany na różnych poziomach (Crum, Fossum 2009).

Jest interesujące, że ta płaszczyzna została włączona do TSKZ, w którym, odwołując się do Protokołu (nr 1) o roli parlamentów narodowych w TUE, zawarto dyspozycje, aby stworzyć konferencję przedstawicieli odpowiednich komisji PE i parlamentów narodowych w celu stworzenia forum dyskusji o politykach budżetowych oraz innych kwestiach będących przedmiotem traktatu (Traktat 2013: art.13). Ta dyspozycja ma swoje źródło w propozycji parlamentu francuskiego z 2011 roku, dotyczącej spotkania przewodniczących parlamentów państw członkowskich. Mandat dla nowej konferencji sformułowany został ogólnie, przewidziany został jedynie udział przedstawicieli PE oraz parlamentów narodowych państw, które podpisały TSKZ. Pierwsze spotkanie Konferencji Międzyparlamentarnej ds. Zarządzania Gospodarczego i Finansowego odbyło się w Wilnie, w październiku 2013 r., i zostało zwołane przez państwo pełniące prezydencję, i mimo zapisu w art. 13. TSKZ, uczestniczyli w nim reprezentanci

wszystkich parlamentów narodowych państw członkowskich, również ci, którzy nie byli sygnatariuszami TSKZ, tak jak Wielka Brytania czy Czechy. Formalny brak możliwości udziału przedstawicieli parlamentów narodowych państw, które nie podpisały TSKZ wywołał debatę na konferencji w Wilnie na temat odpowiedności PE w odnośnie zadań związanych ze strefą euro, i spowodowało pojawienie się wielu propozycji *ad hoc* w tej materii (Bertoncini 2013).

W odróżnieniu od traktatu, tak sześciopak, jak i dwupak, nie zwierają dyspozycji dotyczących współpracy międzyparlamentarnej, co może być związane z tym, że PE chciał być najważniejszym aktorem parlamentarnym, choć i tak jego realna władza jest bardzo słaba zarówno w uregulowaniach zawartych w sześciopaku, jak i dwupaku. Mimo to PE zorganizował semestr parlamentarny w trakcie europejskiego semestru, w styczniu 2013, któremu przewodniczyły trzy komisje PE: budżetowa, ekonomiczna i ds. zatrudnienia. Brali w nim udział członkowie PE oraz 100 parlamentarzystów narodowych, jak również Komisarz ds. Gospodarczych i Socjalnych oraz wysocy urzędnicy BCE, Rady Europejskiej i komisji. Niemniej jednak, obie konferencje nie przyczyniły się w żadnym stopniu do zwiększenia kontroli sprawowanej przez parlamentarzystów czy też do poszerzenia dostępu do informacji. Mimo wysokich aspiracji, żadna z konferencji nie miała realnego znaczenia i nie przyczyniła się do umocnienia rozliczalności i poprawy jakości demokracji w Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Regulacje w zakresie nowego zarządzania makroekonomicznego i fiskalnego, wprowadzone w ramach reformy, doprowadziły do umocnienia agencji i organów technicznych i instytucji, w tym m.in. komisji, przy jednoczesnym zmniejszeniu roli organów o charakterze reprezentacyjnym. Wprowadzone zmiany doprowadziły również do fragmentaryzacji struktury prawnej, na której podstawie realizowana jest polityka makroekonomiczna i fiskalna. Jednakże, za ich sprawą, pogłębiona została spójność instytucjonalna tychże polityk. Cały ten proces doprowadził do mutacji konstytucyjnej. Warto dodać, iż reforma zarządzania makroekonomicznego i fiskalnego w UE, przeprowadzona między 2008 i 2013 rokiem, jest dowodem na symultaniczność procesu europeizacji. Z jednej strony, państwa członkowskie przyjęły politykę makroekonomiczną i fiskalną zaprojektowaną przez UE (europeizacja *top down*), z drugiej – przeniesione zostały polityki narodowe na poziom europejski (europeizacja *bottom-up*). Choć reguły

polityki fiskalnej i gospodarczej, jak i mechanizmy instytucjonalne je gwarantujące, zostały stworzone na podobieństwo tych istniejących w Niemczech (co odzwierciedla hegemoniczną pozycję Niemiec) – zainspirowane doktryną ordoliberalizmu niemieckiego (Guerot, Dullien 2012) – to, co jednak najważniejsze z punktu widzenia deficytu demokracji i rozliczalności, cały proces reformy wieńczy „agencjalizacja” modelu zarządzania, poprzez przyporządkowanie rosnącej odpowiedzialności organom odpolitycznionym, ograniczając tym samym rolę organów o charakterze reprezentacyjnym, takich jak parlamenty narodowe i Parlament Europejski.

Odpowiadając na postawione pytania badawcze, w świetle powyżej przedstawionej analizy, można stwierdzić, iż efektem reformy zarządzania makroekonomicznego i fiskalnego nie stała się poprawa jakości demokracji, lecz pogłębienie się już wcześniej istniejącego deficytu w zakresie rozliczalności. Trudno natomiast stwierdzić, czy modyfikacja mechanizmów funkcjonowania demokracji w UE wpływa na zażegnanie kryzysów w procesie integracji w długim okresie czasu, aczkolwiek w krótkim okresie czasu przyczyniła się do zwiększenia operacyjności całego systemu UE. Bez wątplenia, wprowadzone zmiany przyczyniły się do uzyskania większej skuteczności i efektywności w materii zarządzania makroekonomicznego i fiskalnego, ale niekoniecznie musi to doprowadzić do zażegnania kryzysów w długim okresie czasu. Podsumowując, postawiona hipoteza okazała się prawdziwa. Modyfikacja mechanizmów funkcjonowania demokracji w Unii Europejskiej w krótkiej perspektywie może zażegnać kryzys, potęgując deficyt demokracji, choć nie musi się przyczyniać do zwiększenia możliwości zażegnania kryzysów w długim okresie czasu. Dowodem na to może być poparcie, jakie otrzymują partie populistyczne przeciwstawiające się unijnej polityce cięć w Grecji czy w Hiszpanii. Może się zatem okazać, iż zmiany w sposobie zarządzania makroekonomicznego i fiskalnego, wprowadzone w ramach reformy, w krótkim okresie czasu zwiększą skuteczność funkcjonowania UE, jednak – za sprawą pogłębiającego się deficytu demokracji – mogą doprowadzić nie tylko do podważenia zasadności unijnego zarządzania makroekonomicznego i fiskalnego, lecz także samej Unii Europejskiej jako całości.

Bibliografia:

BERTONCINI Yves (2013), *The Parliaments of the EU and the EMU Governance What Parliamentary Dimension for the 'Political Union'?*, Paris, <http://www.notre->

- europa.eu/media/parliamentsemugovernance-bertoncini-ne-jdi-apr13.pdf?pdf=ok (10.06.2015).
- BOVENS Mark (2007), *New Forms of Accountability and EU-Governance*, „Comparative European Politics”, nr 5.
- CISOTTA Roberto (2013), *What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?*, „IAI Working Papers”, nr 24.
- CRUM Ben, FOSSUM John (2009), *The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU*, „European Political Science Review”, nr 1 (02).
- EP DG Internal Policies Directorate for Economic and Scientific Policies Economic Governance Support, Unit Involvement of the National Parliaments concerning the SCP and The NRP Background Nota, 20.09.2012, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/20121019ATT53994EN.pdf> (10.06.2015).
- GUÉROT Ulrike, DULLIEN Sebastian (2012), *The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis*, „ECFR Policy Brief”, nr 49.
- HEATH Anthony, McLEAN Iain, TAYLOR Bridget, CURTICE John (1999), *Between First and Second-Order: A Comparison of Voting Behavior in European and Local Elections in Britain*, „European Journal of Political Research”, nr 35.
- HODSON Dermot (2013), *The Little Engine That Wouldn't: Supranational Entrepreneurship and the Barroso Commission*, „Journal of European Integration”, nr 35 (3).
- JAGIEŁŁOWICZ Łukasz (2013), *W stronę Europy zmiennej geometrii? Analiza orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, „Analiza Natolińska”, nr 3 (61).
- JELLINEK Georg (1993), *Reforma y mutación de la constitución*, Madrid.
- O'DONNELL Guillermo (1997), *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, „Nueva Sociedad”, nr 152.
- O'DONNELL Guillermo (1998), *Further Thoughts on Horizontal Accountability, Conference on Institutions Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Notre Dame.
- ROMPUY Herman van (2012), *The Discovery of Co-Responsibility: Europe in the Debt Crisis*, Speech at the Humboldt University, Berlin, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-35_en.htm, 08.07.2015
- SCHWARZER Daniela (2012), *The Euro Area Crises, Shifting Power Relations and Institutional Change in the European Union*, „Global Policy”, nr 3.

- SROKA Anna (2014), *Accountability and multi-level governance: more accountability less responsibility?*, w: Agnieszka Rothert (red.), *The Processes of Transnational Governance*, Warszawa.
- ROZPORZĄDZENIE 1173/2011/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz. Urz. UE, L 306 z 23.11.2011.
- ROZPORZĄDZENIE 1174/2011/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dz. Urz. UE, L 306 z 23.11.2011.
- ROZPORZĄDZENIE 1175/2011/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE, L 306 z 23.11.2011.
- ROZPORZĄDZENIE 1176/2011/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz. Urz. UE, L 306 z 23.11.2011.
- ROZPORZĄDZENIE 1177/2011/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE, L 306 z 23.11.2011.
- ROZPORZĄDZENIE 472/2013/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, Dz. Urz. UE, L 140 z 27.5.2013.
- ROZPORZĄDZENIE 407/2010/UE Rady z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej, Dz. Urz. UE, L 118 z 12.05.2010.
- TRAKTAT (2013) o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, Dz.U. 2013, poz. 1258, z 29.10.2013.