

Systemowe uwarunkowania kryzysu strefy euro

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, że podstawową przyczyną kryzysu systemu wspólnej waluty w roku 2010 są braki instytucjonalne, a także nie rozwiązane problemy dotyczące legitymizacji politycznej dla unii walutowej. Powodują one asymetryczne konsekwencje korzyści i kosztów istnienia unii dla poszczególnych państw członkowskich, które potęgują się w sytuacji załamania koniunktury gospodarczej w Eurolandzie. Inną konsekwencją opisywanych słabości systemu instytucjonalnego strefy euro jest wzrastająca tendencja do różnicowania władzy politycznej między państwami członkowskimi i dążenie do maksymalizacji interesów narodowych w obrębie istniejących instytucji. Jednocześnie wśród decydentów europejskich nie ma wystarczającej woli politycznej, aby wprowadzić niezbędne zmiany instytucjonalne poprawiające efektywność funkcjonowania systemu euro. W przypadku przedłużających się problemów gospodarczych w Europie może to poważnie zagrozić stabilności tego systemu.

Wprowadzenie: główne mechanizmy kryzysu strefy euro

Państwa systemu euro, które są pozbawione możliwości osłabiania kursu walutowego – w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego (2008 - 2010) w naturalny sposób skierowały swoją aktywność na rzecz pakietów fiskalnych, jako głównego instrumentu pobudzania koniunktury. Komisja Europejska szacuje średnią wielkość tego wsparcia w latach 2009 – 2010 w strefie euro na 1,8% PKB, w tym około 0,8% stanowiły wydatki inwestycyjne władz publicznych. Razem z oddziaływaniem automatycznych stabilizatorów (a więc narodowych systemów opieki społecznej) wielkość wsparcia szacowana jest na 4,6% PKB¹. Do tego należy doliczyć zasilanie instytucji finansowych, które do maja 2009 r. przekroczyło w strefie euro 11,5% PKB. Tak znacząca pomoc publiczna pozwoliła

¹ Por. *Annual Report on the euro area 2009, European Economy 6/2009*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels s. 55.

wprawdzie na dość szybkie odwrócenie tendencji recesyjnych w gospodarce, ale jednocześnie przyniosła wiele zagrożeń średnio- i długoterminowych. Przede wszystkim znacząco wzrosły zadłużenie publiczne i deficyty budżetowe członków strefy euro, co nie tylko łamie reguły Paktu Stabilności i Wzrostu, ale także stanowi zagrożenie dla międzynarodowej wiarygodności wspólnej waluty. Szacunki Komisji Europejskiej² wskazują, że łączny deficyt budżetowy państw członkowskich podniesie się w roku 2010 do 7,3% PKB, dług publiczny zaś w tym samym roku do ponad 79%PKB i w strefie euro blisko 84% (limity Paktu dla tych wskaźników to odpowiednio 3% i 60% PKB). Jeśli nie nastąpi konsolidacja fiskalna w krajach strefy euro, dług publiczny sięgnie w roku 2014 około 100% PKB³. Zdaniem niektórych ekspertów, w połączeniu z napiętą sytuacją w systemie finansowym – może to poważnie zachwiać system wspólnej waluty⁴.

Największym wyzwaniem dla stabilności systemu europejskiej waluty ma sytuacja w Grecji (13,6% deficytu budżetowego w roku 2009 i prognozowany poziom 14,7% w 2010 r.⁵), Irlandii (kolejno 12,5, 14,7%), Hiszpanii (12,7, 12,2%) oraz we Francji (8,3, 8,2%)⁶. Na uwagę zasługuje nie tylko trudna sytuacja w Grecji, która traktowana jest jako outsider wśród krajów systemu wspólnej waluty, mający od wielu lat problemy z wypełnianiem kryteriów z Maastricht. Interesujący jest przypadek Hiszpanii i Irlandii, których gospodarki jeszcze w roku 2007 miały nadwyżkę budżetową i były uznawane za jedne z najbardziej dynamicznych w Europie. Ważne jest również znaczące pogorszenie sytuacji we Francji, która jest państwem mającym największe oprócz Niemiec wpływy polityczne w instytucjach systemu euro.

W listopadzie 2009 r. Komisja Europejska ogłosiła wprowadzenie procedury nadmiernego deficytu (lub zapowiedziała jej wprowadzenie) wobec większości krajów strefy. Zobowiązała je do ograniczenia deficytu w ciągu lat 2012 - 2014 (w zależności od kraju). Jednak nie zmniejszyło to niepewności inwestorów, co dowodzi ograniczonej wiarygodności Paktu Stabilności i Wzrostu w obecnych uwarunkowaniach⁷. Tym bardziej że jednocześnie

² Por. *Public Finances in EMU 2009*, European Economy 5/2009, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, s. 22–23.

³ Por. *Annual Statement on the Euro Area 2009*, Commission of the European Communities, COM(2009) 527, Brussels, 7.10.2009, s. 7.

⁴ Por. D. Marsh (2009): *Francja, Niemcy i szczeliny w strefie euro*, „Financial Times” z 12 stycznia 2009 r.

⁵ Według szacunków Komisji Europejskiej zadłużenie publiczne Grecji w roku 2011 wyniesie 135% PKB (!), por. *European Economic Forecast – Autumn 2009*, *European Economy 10/2009*, DG Economic and Social Affairs, European Commission, Brussels.

⁶ Por. *European Economic Forecast – Autumn 2009*, s. 206, tab. 37.

⁷ Por. J. von Hagen, J. Pisani-Ferry (2009): *To the Commissioner for Economic and Monetary Affairs*, w: *Europe's economic priorities 2010-2015. Memos to the new Commission* (red. A. Sapir), Bruegel, Brussels, s. 21.

niektóre kraje deklarują, że w roku 2010 będą kontynuowały programy stabilizacyjne. Dotyczy to m.in. Niemiec, Holandii i Austrii, które zostały formalnie objęte procedurą nadmiernego deficytu. Ponadto ograniczenie zadłużenia jest trudniejsze ze względu na starzenie się społeczeństw europejskich i coraz większą presję świadczeń emerytalnych, socjalnych i zdrowotnych na budżety państw. Natomiast dla inwestorów duże znaczenie miało obniżenie w grudniu 2009 r. ratingu kredytowego przez agencję Fitch dla Grecji. Standard & Poor's podjęła podobne działania. Pod wpływem tych wiadomości indeksy giełdy ateńskiej spadły o ponad 5%. W ciągu tygodnia rentowność greckich obligacji wzrosła o ponad 100 punktów bazowych (w kwietniu 2010 r. dla 10-letnich obligacji wynosiła ona blisko 700 pkt. więcej niż oprocentowanie podobnych papierów niemieckich).

Problem zadłużenia publicznego w Grecji, pogłębiającego się w miarę wzrostu oprocentowania obligacji rządowych, zwiększa ryzyko niewypłacalności finansowej. Warto zwrócić uwagę, że same tylko koszty obsługi tego długu w roku 2008 wyniosły ponad 4,6% PKB Grecji (!). Ponadto rosnące zadłużanie się poszczególnych państw UE grozi powrotem problemów do sektora finansowego, zwłaszcza gdy europejskie banki mające kłopoty nie będą mogły liczyć na wsparcie ze strony własnych rządów. Dotyczy to zwłaszcza Irlandii, gdzie w cieniu rządowego zadłużenia znajdują się poważne ryzyka wypłacalności w sektorze bankowym.

Problemy te stają się wyzwaniem nie tylko dla najbardziej zadłużonych państw, ale i innych krajów strefy, głównie tych najbogatszych. W ten sposób powstaje pytanie: do jakiego stopnia finansować z własnych podatków koszty funkcjonowania Grecji lub innych zagrożonych państw i jak daleko dyscyplinować władze takich krajów, aby same rozwiązywały własne problemy? W lutym 2009 r. w sytuacji gwałtownego wzrostu rozbieżności między oprocentowaniem obligacji w strefie euro minister finansów Niemiec Peer Steinbrueck uspokoił inwestorów, sugerując, że Niemcy podejmą stosowne działania, jeśli któryś z członków strefy popadnie w kłopoty. Na początku 2010 r. sytuacja wydaje się odmienna. Niemcy borykają się z trudną sytuacją budżetową i nie są skłonne do ciągłego gwarantowania długów innych krajów strefy euro. Tym bardziej że problemy dotyczą w równie poważnej skali także inne państwa. Pewnym rozwiązaniem byłoby osłabienie kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu, ale z całą pewnością nie poprawiłoby to wiarygodności u inwestorów. Według niektórych opinii⁸ oczekują oni raczej od Niemiec silnej i wiarygodnej waluty, nawet jeśli miałoby to oznaczać przywrócenie marki. Taki

⁸ Por. opinia Marka Cliffe'a, głównego ekonomisty ING: Ł. Wilkiewicz, *Co ze strefą euro*, „Rzeczpospolita” z 4 grudnia 2009 r.

scenariusz wydaje się póki co mało prawdopodobny, choć bez wątpienia przyszłość strefy euro leży nie tyle w gestii Grecji (lub innych słabszych państw), ile przede wszystkim zależy od oceny sytuacji przez władze Niemiec. To do nich należy decyzja, jak długo w trosce o stabilizację polityczną w Europie będą finansować gro kosztów integracyjnych, w tym również związanych z zachowaniem spójności w strefie euro. Jest mało prawdopodobne, aby słabsze kraje – zwłaszcza zagrożone bankructwem – zdecydowały się opuścić strefę euro. Raczej będą energicznie dopominały się wsparcia ze strony pozostałych krajów systemu oraz Europejskiego Banku Centralnego.

U progu 2010 r. najbardziej prawdopodobnym scenariuszem było przymuszanie Greków do podjęcia bolesnych reform wewnętrznych. Instytucje i politycy europejscy wywierali bezprecedensową presję grożąc Grecji wstrzymaniem funduszy strukturalnych UE, zawieszeniem prawa głosu w Eurogrupie, a nawet usunięciem ze strefy euro. Prawdopodobne jest również to, że Niemcy i inne bogatsze kraje będą gwarantowały stabilność finansową zagrożonych niewypłacalnością krajów strefy euro, niż pozwolą na destabilizację lub rozpad całego systemu. Eksperti wskazują⁹, że koszty gospodarcze i polityczne rozpadu systemu euro są tak wysokie, że ten scenariusz jest nieprawdopodobny, przynajmniej w średniej perspektywie czasowej. W kwietniu uzgodniono pakiet pomocowy dla Grecji sięgający 45 mld euro. Opierał się on na pożyczkach udzielanych przez państwa członkowskie unii walutowej oraz kredycie z Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Co jednak najważniejsze, sytuacja kryzysowa nie przyniosła póki co zmian systemowych w strefie euro. Nie zrealizowano m.in. pomysłu powołania Europejskiego Funduszu Walutowego, który byłby instytucją zwiększającą stabilność finansową zadłużonych państw członkowskich. W dalszym ciągu system wspólnej waluty jest więc narażony na poważne trudności wynikające z problemów fiskalnych i brakuje rozwiązania systemowego, które mogłoby zmniejszyć ryzyko niewypłacalności członków unii, a więc również odbudowywałoby zaufanie inwestorów.

Kryzys gospodarczy w latach 2008-2010 pogłębił i uwidoczniał systemowe problemy strefy euro. Należy podkreślić, że kryzys jest jedynie katalizatorem, a nie główną przyczyną problemów strefy euro. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, że podstawową przyczyną trudności są braki instytucjonalne, a także nie rozwiązane problemy dotyczące legitymizacji politycznej dla unii walutowej. Powodują one asymetryczne konsekwencje korzyści i kosztów istnienia unii dla poszczególnych państw członkowskich, które potęgują się w sytuacji załamania koniunktury gospodarczej w Eurolandzie. Inną konsekwencją opisywanych

⁹ B. Eichengreen, *The Breakup of the Euro Area*, NBER Working Paper Series 2007, nr 13393.

słabości systemu instytucjonalnego strefy euro jest wzrastająca tendencja do różnicowania władzy politycznej między państwami członkowskimi i dążenie do maksymalizacji interesów narodowych w obrębie istniejących instytucji. Jednocześnie wśród decydentów europejskich nie ma wystarczającej woli politycznej, aby wprowadzić niezbędne zmiany instytucjonalne poprawiające efektywność funkcjonowania systemu euro. W przypadku przedłużających się problemów gospodarczych w Europie może to poważnie zagrozić stabilności tego systemu.

Problemy systemu instytucjonalnego wspólnej waluty

Jednym z najważniejszych problemów strefy euro jest niewłaściwie zaprojektowany system instytucjonalny. Jego najważniejszą cechą jest centralizacja polityki monetarnej na szczeblu unijnym przy jednoczesnej decentralizacji polityk fiskalnych w państwach członkowskich¹⁰. Na poziomie Unii Europejskiej nie ma więc odpowiednich instrumentów finansowych, które z jednej strony odpowiadałyby za wprowadzanie zmian strukturalnych w gospodarce strefy euro, a z drugiej umożliwiałyby reagowanie w sytuacjach kryzysowych w poszczególnych krajach tej strefy (w odpowiedzi na tzw. szoki asymetryczne). Wprawdzie istnieje polityka spójności, która ma na celu zmiany strukturalne, ale została ona skierowana do wszystkich członków Unii (a nie jest w szczególności adresowana do krajów systemu wspólnej waluty). Nie ma charakteru antycyklicznego, związanego z terytorialnym adresowaniem pomocy w okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej. Jednocześnie ekonomiści¹¹ zwracają uwagę na to, że w systemach wspólnej waluty (gdzie gospodarki narodowe są bardzo otwarte na wzajemną wymianę gospodarczą) funkcje anty-cyklicznego stabilizowania koniunktury nie są skutecznie realizowane na szczeblu narodowym i powinny być scentralizowane dla całej unii walutowej. Jednocześnie bez wprowadzenia tego typu mechanizmów znacząco wydłuża się proces pobudzania wzrostu gospodarczego, co najczęściej skutkuje obniżonym tempem długoterminowej stopy wzrostu i zwiększonym bezrobociem w całej unii. W przypadku strefy euro polityki fiskalne niektórych państw (np. w Niemczech i Portugalii) są wręcz pro-cykliczne, m.in. za sprawą reguł Paktu Stabilności i Wzrostu. Efektywna polityka gospodarcza oraz antykryzysowa Unii wymagałaby zwiększenia dochodów i wydatków z budżetu unijnego, a więc wprowadzenia w Unii

¹⁰ K. Dyson (2008): *The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional "Fuzziness"*, w: K. Dyson (red.): *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 1-34; L. Oręziak (2009): *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, w: D. K. Rosati (red.), s. 48-67.

¹¹ Por. S. Dullien, D. Schwarzer (2009): *Bringing Macroeconomics into the EU Budget Debate: Why and How?* Journal of Common Market Studies, vol. 47, nr 1, s. 153-174.

mechanizmów federalizmu fiskalnego (tj. przekazania kompetencji w zakresie polityki fiskalnej na szczebel UE)¹². Według niektórych szacunków¹³ budżet Unii musiałby wzrosnąć do poziomu minimum 5 proc. europejskiego PKB (obecnie wynosi ok. 1 proc.).

Ekonomiści¹⁴ zwracają uwagę na to, że jednolita polityka monetarna w strefie euro prowadzi do pogłębienia różnic między politykami fiskalnymi, gdyż są one podstawowym środkiem pobudzającym koniunkturę gospodarczą. Podejmowanie odmiennych polityk gospodarczych i społecznych w państwach członkowskich jest także związane z odmiennymi instytucjami gospodarczo-społecznymi funkcjonującymi w poszczególnych krajach oraz niejednokrotnie różnymi fazami cyklu koniunkturalnego. Utrudnia to możliwości wyrównywania warunków strukturalnych w strefie euro i wpływa na rozbieżności głównych wskaźników makroekonomicznych (takich jak poziom inflacji, stopa bezrobocia, tempo wzrostu PKB)¹⁵. Wprawdzie Rada Europejska wprowadziła kryteria makroekonomiczne, które mają stabilizować politykę fiskalną (w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu). Zostały one uelastycznione w roku 2005, pod wpływem trudności fiskalnych w największych państwach strefy. Dodatkowo, w obliczu kryzysu lat 2008 - 2010 zostały one czasowo zawieszone i w ograniczony sposób dyscyplinują państwa członkowskie.

Brakuje również odpowiednich instrumentów koordynujących polityki gospodarcze i społeczne między państwami strefy euro, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia wprowadzania zmian strukturalnych¹⁶. Unia opracowała w ostatnich latach kolejne strategie gospodarcze, tj. Lizbońską (2000) i Strategię Wzrostu i Zatrudnienia (2005), ale były one słabo realizowane w praktyce i rozproszone na zbyt wiele różnych, niekiedy wzajemnie sprzecznych ze sobą celów¹⁷. Strategie zostały oparte na metodyce „miękkiego” zarządzania

¹² Szerzej na ten temat: McKay D. (2005): *Economic logic or political logic? Economic theory, federal theory and EMU*, Journal of European Policy, vol. 12, nr 3, s. 528-544; B. Rosamond (2002): *Imagining the European Economy: „Competitiveness” and the Social Construction of „Europe” as an Economic Space*, New Political Economy, vol. 17, nr 2, s. 157-177; N. Vrousalis (2006): *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, „European Integration”, vol. 28, nr 2, s. 181-192; J. Ferreira, G. Fontana, F. Serrano (red.) (2008): *Fiscal policy in the European Union*, New York: Palgrave Macmillan; M. Hallerberg, R. Strauch, J. v. Hagen (2009): *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

¹³ D. McDougall (1977): *The Role of Public Finances in European Integration*, Mimeo, Brussels: CEC.

¹⁴ Por. P. Lane (2006): *The real effects of European monetary union*, Journal of Economic Perspectives, vol. 20, nr 4, s. 47-66.

¹⁵ Por. H. Enderlein, A. Verdun (2009): *EMU's teenage challenge: what have we learned and can we predict from political science?* Journal of European Public Policy, vol. 16, nr 4, s. 490-507; D. H. Bearce (2009): *EMU: the last stand for the policy convergence hypothesis?* Journal of European Public Policy, vol. 16, nr 4, s. 582-600.

¹⁶ Por. K. Dyson (2008), s. 2, 7-8. 32.

¹⁷ Por. T. G. Grosse (2005): *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie nr 34; *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004; A. Dierx, F. Ilzkovitz (2006): *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, w: Mundschenk S., Stierle M. H., Stierle-von Schuetz U.

politykami europejskimi, tzw. otwartej metodzie koordynacji. Opiera się ona jedynie na wskazywaniu dość ogólnych kierunków działania i dobrowolnym wypełnianiu przyjętych zobowiązań. W rezultacie jedynie od dobrej woli rządów krajowych i ich determinacji do osiągania poszczególnych celów zależało to, w jakim tempie i w jakim zakresie priorytety tych strategii były realizowane. Jest to przykład niewystarczającej koordynacji polityk gospodarczych, zwłaszcza między działaniami podejmowanymi na szczeblu krajowym oraz europejskim. Strategia Lizbońska w opinii ekspertów¹⁸ niewystarczająco pobudzała niezbędne reformy strukturalne w krajach członkowskich. Było to związane ze słabością instrumentów unijnych mających ułatwić współpracę, zarówno regulacyjnych, jak również finansowych¹⁹.

Niedoskonałość systemu instytucjonalnego powoduje, że Unia ma dość słabą zdolność do prowadzenia wspólnej polityki w zakresie spraw monetarnych i finansowych na arenie międzynarodowej²⁰. Nie ma na przykład jednolitej reprezentacji w ponadnarodowych organizacjach finansowych (zastępującej przedstawicieli państw członkowskich). Dość niełatwy jest też proces uzgadniania spójnego stanowiska państw europejskich na forum zagranicznym.

Trudne jest dokonywanie dalszych zmian w zakresie integracji systemu finansowego w UE, zwłaszcza w zakresie nadzoru nad tymi rynkami. W okresie kryzysu finansowego opracowano plan zwiększenia nadzoru nad usługami finansowymi w UE²¹, a na szczycie UE w 2009 roku przyjęto kierunkowe decyzje dotyczące tej kwestii. Reforma przewiduje powołanie Europejskiej Rady Oceny Ryzyka Systemowego, która ma ostrzegać przed zagrożeniami makroekonomicznymi. W jej skład wejdą prezesi banków centralnych wszystkich państw członkowskich, szefowie krajowych nadzorów finansowych, unijnych instytucji nadzorczych oraz Komisji Europejskiej. Wspomniana instytucja nie będzie jednak zastępowała krajowych nadzorów, a więc nie stanie się silną instytucją regulującą cały rynek finansowy w UE. Będzie jedynie ułatwiała przepływ informacji między regulatorami narodowymi, prowadziła monitoring rynków z punktu widzenia ryzyka dla całego systemu,

Traistaru I. (red.): *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research Vol. 1, Cheltenham: Edward Elgar, s. 15-46.

¹⁸ Por. A. Sapir (2006): *Globalization and the Reform of European Social Models*, "Journal of Common Market Studies", vol. 44, nr 2, s. 369-390.

¹⁹ J. Pisani-Ferry, A. Sapir (2006): *Last exit to Lisbon*, Institute BRUEGEL, Brussels.

²⁰ Por. B. J. Cohen (2007): *Enlargement and the international role of the euro*, Review of International Political Economy, vol. 14, nr 5, s. 746-773.

²¹ Por. Report, The High-level group on financial supervision in the EU chaired by J. de Larosiere, Brussels, 25 February 2009; *Driving European recovery*, Communication for the Spring European Council, COM(2009) 114 final, Brussels, 4.3.2009.

koordynowała działania podejmowane na szczeblu narodowym i w razie potrzeby zapępiała funkcje arbitrażowe. Ponadto, rekomendacje Rady będą mogły być dość dowolnie wdrażane w krajach członkowskich. Oznacza to trudności przeciwdziałania ryzyku systemowemu na rynkach finansowych w UE. Zdaniem komentatorów²² odpowiedzialna za tego typu minimalistyczną wersję reformy jest silna konkurencja na rynkach finansowych w Europie, a rządy narodowe nie tylko bronią pozycji krajowego sektora finansowego, ale nawet czynnie w uczestniczą w tej rywalizacji. Ponadto, zadania nadzorcze nad systemem finansowym są nierozdzielnie związane polityką fiskalną, co uwydatniła sytuacja kryzysowa. Ponieważ instytucje finansowe są wspierane z budżetów narodowych (a nie unijnego) dlatego też to władze krajowe utrzymują kontrolę nad stabilnością sektora.

Eksperti podkreślają, że w okresie kryzysu mechanizmy koordynacyjne w strefie euro nie zdały egzaminu²³. Tymczasem politycy krajowi nie zgadzają się na wprowadzenie silniejszych metod zarządzania w zakresie polityk gospodarczych i społecznych, zwłaszcza związanych z wprowadzaniem harmonizujących regulacji europejskich oraz instrumentów redystrybucyjnych²⁴. Postulaty Francji zmierzające do wzmocnienia kompetencji koordynacyjnych Eurogrupy w ramach Traktatu lizbońskiego zostały zablokowane przez Niemcy, które obawiały się osłabienia pozycji Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Dokonano jedynie formalnej instytucjonalizacji Eurogrupy²⁵, jednak bez zwiększenia w sposób szczególny jej uprawnień. Jednocześnie dyplomaci francuscy sprzeciwiali się wzmocnieniu instytucji delegacyjnych (zwłaszcza Komisji Europejskiej) w zakresie zarządzania gospodarczego w strefie euro. Eksperti zgodnie twierdzą²⁶, że ostatnie zmiany

²² L. B. Smaghi (2009): *Europe cannot ignore its financial trilemma*, Financial Times, 21.06.2009; R. Atkins (2009): *EU 'risks lagging US on regulation'*, Financial Times, 19.06.2009; zob. również: L. Quaglia, R. Eastwood, P. Holmes (2009): *The Financial Turmoil and EU Policy Co-operation in 2008*, Journal of Common Market Studies, vol. 47, nr 1, s. 1-25.

²³ J. von Hagen, J. Pisani-Ferry (2009): *To the Commissioner for Economic and Monetary Affairs*, op.cit., s. 23.

²⁴ T. Sadeh (2009): *EMU's diverging micro foundations: a study of governments' preferences and the sustainability of EMU*, Journal of European Public Policy, vol. 16, nr 4, s. 545-563; S. Collignon (2004): *Is Europe going far enough? Reflections on the EU's economic governance*, "Journal of European Public Policy", vol. 11, nr 5, s. 909-925; E. Jones (2010): *The Economic Mythology of European Integration*, Journal of Common Market Studies, vol. 48, nr 1, s. 89-109.

²⁵ Por. art. 115b Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 115, 9 maja 2008 r.

²⁶ Szerzej: D. Hodson (2009): *EMU and political union: what, if anything, have we learned from the euro's first decade?* Journal of European Public Policy, vol. 16, nr 4, s. 508-526; Ch. O. Meyer, I. Linsenmann, W. T. Wessels (2007): *The Limitation of European Economic Governance: Loose Policy Co-ordination and the Commitment-Implementation Gap*, w: O. Meyer, I. Linsenmann, W. T. Wessels (red.): *Economic government of the EU: A balance sheet of the new modes of policy*, Hampshire: Palgrave Macmillan, s. 211-233.; R. H. Alves, O. Afonso (2008): *Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We?* w: J. Ferreira, G. Fontana, F. Serrano (red.), s. 6-23; G. Umbach, W. Wessels (2008): *The Changing European Context of Economic and Monetary Union: 'Deepening', 'Widening', and Stability*, w: K. Dyson (red.), s. 54-68; Ł. Szymczyk (2009): *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*, Projekty

traktatowe nie przyniosły oczekiwanego wzmocnienia systemu instytucjonalnego wspólnej waluty. Przywódcy państw członkowskich nie są także skłonni do nadmiernych transferów finansowych do budżetu wspólnotowego²⁷, a zwłaszcza sprzeciwiają się oparciu wpływów budżetowych na unijnych podatkach (a nie na składkach państw członkowskich). W ten sposób utrudniają możliwości skutecznego realizowania polityk gospodarczych. Coraz silniejsza jest rywalizacja między krajami członkowskimi i próba maksymalnego wykorzystania wspólnego rynku dla rozwoju krajowej gospodarki. Silne zróżnicowanie instytucjonalne i rozbieżność interesów gospodarczych między krajami członkowskimi są uznawane za najważniejsze przyczyny niskiej skuteczności funkcjonowania instytucji europejskich²⁸.

Niechęć państw członkowskich do reform, które są niezbędne dla poprawy funkcjonowania systemu wspólnej waluty dotyczy przede wszystkim kwestii finansowych oraz polityk społecznych i gospodarczych. Są to kwestie ściśle powiązane z władzą rządów narodowych i legitymacją demokratyczną udzielaną tym rządów w wyborach. Ponadto, wiążą się z kwestiami etnicznymi i przynależnością do narodowej wspólnoty politycznej. Badania wskazują²⁹, że zwiększanie się różnorodności etnicznej w danym społeczeństwie prowadzi do presji wyborców na ograniczaniem programów redystrybucyjnych mających cele socjalne. Podobne procesy ujawniają się również w Unii Europejskiej. Widoczna jest coraz silniejsza wrażliwość wyborców w poszczególnych krajach europejskich na kwestie redystrybucji ich podatków. Dlatego bogate społeczeństwa, które uczestniczą w transferach netto do budżetu UE - są bardziej skłonne do gospodarczej ksenofobii i uczuć eurosceptycznych³⁰. Jest to przyczyna, dla której Niemcy nie spieszyli się w kryzysowym roku 2010 do gwarantowania długów Grecji i innych państw strefy euro³¹. Tego typu wsparcie finansowe oznaczałoby bowiem znaczący transfer funduszy niemieckich podatników na potrzeby zagrożonych niewypłacalnością krajów, co budziło ogromne kontrowersje wśród wyborców. Nie jest więc przypadkowe, że w ramach systemu euro nie ma instytucji pożyczkodawcy ostatecznej instancji oraz instrumentu gwarantowania wypłacalności dla państw członkowskich. W państwach

badawcze część VI do Raportu na temat pełnego uczestnictwa RP w trzecim etapie UGW, Warszawa: NBP, s. 231-253.

²⁷ M. A. Pollack (2000): *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, "Journal of Common Market Studies", vol. 38, nr. 3, s. 519-538.

²⁸ F. W. Scharpf (1988): *The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, "Public Administration", vol. 66, nr 3, s. 239-278.

²⁹ Por. Alesina A., Glaeser E. (2004): *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford: Oxford University Press, 133-182.

³⁰ Por. J. Garry, J. Tilley (2009): *The Macroeconomic Factors Conditioning the Impact of Identity on Attitudes towards the EU*, *European Union Politics*, vol. 10, nr 3, s. 361-379.

³¹ Por. T. Bielecki (2010): *Niemcy blokują unijną pomoc dla Greków*, *Gazeta Wyborcza*, 23.03.2010.

narodowych tego typu mechanizmy zapewnia dla krajowego systemu finansowego najczęściej bank centralny.

Innym przykładem wpływu elektoratów wyborczych na politykę budżetową w strefie euro jest wielokrotne, niemal permanentne w przypadku niektórych państw – łamanie Paktu Stabilności i Wzrostu. Polityka wyborcza ma wyraźnie silniejszy wpływ na politykę fiskalną rządów, aniżeli kryteria dyktowane przez prawo wspólnotowe³². Opisywane zjawiska dodatkowo pogłębił kryzys gospodarczy ostatnich lat (2008 - 2010). To państwa członkowskie podjęły główny ciężar kosztów finansowych związanych z ratowaniem zagrożonych instytucji finansowych i stymulowaniem wzrostu gospodarczego³³. Kryzys zwiększył również władzę rządów nad systemem finansowym i pogłębił niechęć do przekazania na szczebel unijny kompetencji w zakresie nadzoru nad rynkami finansowymi. Ograniczył możliwości finansowe państw UE, co potęguje ich niechęć do zwiększania redystrybucji środków podatkowych na szczebel unijny (lub w celu wykupywania długów innych państw systemu euro).

Zasadniczym problemem systemu euro jest to, że unia walutowa istnieje bez silnej władzy politycznej (porównywalnej z zakresem suwerennej władzy w państwach narodowych)³⁴. W międzynarodowych systemach walutowych tego typu władzę może zapewnić na przykład dominujący podmiot geopolityczny, który narzuci swoje instytucje i wolę polityczną, ale będzie również gwarantował od strony finansowej możliwości funkcjonowania unii walutowej w okresach kryzysu. Innym rozwiązaniem, zwłaszcza w sytuacji kiedy nie ma dominacji jednego mocarstwa, a także kiedy mamy do czynienia z demokratycznymi społeczeństwami - może być zbudowanie federacji politycznej. Dotyczy to konieczności utworzenia instytucji wyborczych, które umożliwią przeniesienie polityki fiskalnej na szczebel federacji. W przypadku systemu europejskiej waluty nie mamy realizacji żadnego spośród powyższych rozwiązań. W szczególności, unii walutowej nie towarzyszą odpowiednie instytucje unii politycznej, które legitymizowałyby transfer kompetencji fiskalnych z poziomu narodowego do UE. Zamiast tego mamy silnych suwerenów na poziomie narodowym i rozwinięte instytucje wyborcze na tym szczeblu, które kontrolują władzę nad politykami fiskalnymi. Według ekspertów³⁵, unia walutowa bez silnej unii

³² Szerzej: M. Hallerberg, J. Bridwell (2008): *Fiscal Policy Coordination and Discipline: The Stability and Growth Pact and Domestic Fiscal Regimes*, w: K. Dyson (red.), s. 69-86.

³³ Szerzej: L. Quaglia, R. Eastwood, P. Holmes (2009): *The Financial Turmoil and EU Policy Co-operation in 2008*, Journal of Common Market Studies, vol. 47, nr 1, Special Issue, s. 63-87.

³⁴ K. Dyson (2008), s. 6-7.

³⁵ Por. P. De Grauwe (2007), *Economics of monetary union*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 113.

politycznej między państwami członkowskimi nie może przetrwać w długim horyzoncie czasu. Nie uniesie zwłaszcza ciężarów problemów w sytuacji pogorszenia koniunktury ekonomicznej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy podkreślić niekompletność systemu europejskiej waluty, szczególnie pod względem instytucji politycznych i rozwiązania kwestii legitymizacyjnych. Można także uznać, że istotną przyczyną dysfunkcjonalnej struktury instytucjonalnej tego systemu jest wzajemne blokowanie możliwości skuteczności działania między poziomem unijnym a krajowym³⁶. Z jednej strony niektóre działania podejmowane przez szczebel unijny ograniczają władze narodowe³⁷. Klasycznym przykładem w tej mierze jest polityka monetarna prowadzona przez EBC, która zdaniem specjalistów³⁸ przyczyniła się do obniżenia tempa wzrostu gospodarczego w Eurolandzie, a dodatkowo ogranicza możliwości efektywnego reagowania na spowolnienie przez rządy krajowe (np. poprzez zmianę kursu walutowego)³⁹. Z drugiej strony efektywność omawianego systemu jest zmniejszana przez państwa członkowskie. Blokują one transfer kompetencji na poziom unijny w wielu istotnych obszarach polityk gospodarczych i społecznych⁴⁰. Dotyczy to w szczególności sposób kwestii finansowych powiązanych z narodowymi systemami podatkowymi i budżetami państw członkowskich. Jest to związane z generalnym podziałem zadań w politykach gospodarczych między poziomem unijnym i krajowym⁴¹. Pierwszy koncentruje się przede wszystkim na działaniach regulacyjnych. Warto przypomnieć, że europejskie polityki realizowane z unijnego budżetu mają niewielką skalę finansową i formalnie jedynie uzupełniają polityki krajowe (zgodnie z zasadą subsydiarności). Natomiast władze narodowe odpowiadają za polityki redystrybucyjne oraz posiadają większość kompetencji w zakresie polityk społecznych, socjalnych i gospodarczych⁴². Taki podział kompetencji trwale

³⁶ Szerzej: T. G. Grosse (2008), *Europa na rozdrożu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, rozdz. 8.

³⁷ M. A. Pollack (2005): *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Policy, or Experiment in New Governance?*, "Annual Review of Political Science", vol. 8, s. 357-398; J. D. Levy (2006): *The State after Statism. From Market Direction to Market Support*, w: J. D. Levy (red.): *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Harvard University Press, Cambridge – London, s. 389; V. A. Schmidt (2006): *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford-New York, s. 63-72.

³⁸ Por. A. Verdun (2006): *Economic Developments in the Euro Area*, "Journal of Common Market Studies", vol. 44, Annual Review, s. 199-212; B. J. Cohen (2007); B. J. Cohen (2009): *Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?* Journal of Common Market Studies, vol. 47, nr 4, s. 741-766.

³⁹ A. Sapir (2006): *Globalization and the Reform of European Social Models*.

⁴⁰ B. Eberlein, E. Grande (2005): *Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State*, "Journal of European Public Policy", vol. 12, nr 1, s. 89-112.

⁴¹ L. Tsoukalis (2006): *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, "Journal of Common Market Studies", vol. 44, nr 1, s. 1-15.

⁴² F. W. Scharpf (2002): *The European Social Model: Doping with the Challenge of Diversity*, Journal of Common Market Studies', vol. 40, nr 4, s. 645-670; O. Holman (2004): *Asymmetrical Regulation and*

ogranicza możliwości efektywnego prowadzenia polityk gospodarczych w Europie, a także powoduje, że dotychczasowe zmiany systemu instytucjonalnego mają jedynie znaczenie korekcyjne, ale w żaden sposób nie gwarantują możliwości zasadniczej reformy.

Skutki niekompletnej architektury instytucjonalnej: wygrani i przegrani unii walutowej

Wady systemu instytucjonalnego prowadzą do odmiennych skutków ekonomicznych i społecznych w poszczególnych obszarach strefy. Skłania to coraz częściej ekspertów⁴³ do wskazywania wygranych i przegranych UGW. Według niektórych opinii⁴⁴ zasadniczym źródłem problemów jest to, że gospodarka strefy nie spełnia warunków niezbędnych do wprowadzenia wspólnej waluty, zgodnie z założeniami teorii optymalnego obszaru walutowego (*optimum currency area*). Niektórzy eksperci⁴⁵ wskazują na stopniowe wyrównywanie różnic strukturalnych, m.in. pod wpływem funkcjonowania wspólnego rynku. Inni⁴⁶ podkreślają jednak, że jest to proces bardzo powolny i kosztowny społecznie. Nie może więc bazować wyłącznie na mechanizmach rynkowych, ale wymaga znacznego zaangażowania polityk redystrybucyjnych. Również Komisja Europejska dostrzega problem niewystarczającej konwergencji między członkami unii walutowej⁴⁷.

Zróźnicowania strukturalne powodują trudności prowadzenia jednolitej polityki makroekonomicznej przez władze EBC. W opinii wielu ekonomistów⁴⁸ działanie tego banku w latach poprzedzających kryzys finansowy (2008-2010) w nadmiernym stopniu

Multidimensional Governance in the European Union, "Review of International Political Economy", vol. 11, nr 4, s. 714-735.

⁴³ L. Tsoukalis (2005): *What Kind of Europe?*, Oxford – New York: Oxford University Press, rozdz. 3; L. Tsoukalis (2006); E. Jones (2010), s. 101; K. Dyson (2008), s. 11, 23.

⁴⁴ Ch. Wyplosz (2006): *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, *Economic Policy*, vol. 21, nr 46, s. 207-261; J. Pisani-Ferry (2006): *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, "Journal of Common Market Studies", vol. 44, nr 4, s. 823-844.

⁴⁵ J. Frankel, A. Rose (1998): *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, "Economic Journal", vol. 108, nr 449, s. 1009-1025.

⁴⁶ P. De Grauwe (2006): *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?* *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nr 4, s. 711-730.

⁴⁷ *Annual Statement on the Euro Area 2009*, Commission of the European Communities, COM(2009) 527, Brussels 7.10.2009, s. 3.

⁴⁸ M. N. Baily, J. F. Kierkegaard (2004): *Transforming the European Economy*, Washington: Institute for International Economics, s. 18-19, 271-280; P. De Grauwe (2002): *Challenges for Monetary Policy in Euroland*, "Journal of Common Market Studies", vol. 40, nr 4, s. 693-718; Ch. Allsopp, M. Artis (2003): *The Assessment: EMU, Four Years On*, "Oxford Review of Economic Policy", vol. 19, nr 1, s. 1-29; S. G. Cecchetti, R. O'Sullivan (2003): *The European Central Bank and the Federal Reserve*, "Oxford Review of Economic Policy", vol. 19, nr 1, s. 30-43; A. Martin (2005): *The EMU macroeconomic policy regime and the European social model*, w: A. Martin, G. Ross (red.): *Euros and Europeans*, Cambridge University Press, Cambridge; A. M. Sbragia (2005): *Shaping a Polity in an Economic and Monetary Union: the EU in comparative perspective*, w: A. Martin, G. Ross (red.): *Euros and Europeans*; Ch. Wyplosz (2006); G. Umbach, W. Wessels (2008), s. 62.

ukierunkowane było na przeciwdziałanie inflacji (dodatkowo przy zawyżonym celu inflacyjnym). Zbyt słabo uwzględniało potrzeby rozwoju gospodarczego (niektórzy uznają, że EBC prowadził wręcz politykę anty-wzrostową⁴⁹). Prowadziło to do długofalowego obniżenia tempa wzrostu gospodarczego w Eurolandzie, nadmiernego bezrobocia i obniżenia konkurencyjności eksportu (np. we wrażliwych na wysoki poziom wymiany euro - Włoszech i Francji)⁵⁰.

Różnice strukturalne między poszczególnymi gospodarkami przynoszą zróżnicowane skutki prowadzenia polityki monetarnej, co wywołuje trudności gospodarcze na niektórych obszarach (określane, jako wstrząsy asymetryczne). Wśród nich warto wymienić dwa rodzaje. Kraje centralne unii walutowej (zwłaszcza Niemcy), o generalnie lepszej sytuacji makroekonomicznej mają w wyniku polityki EBC zawyżone stopy procentowe (w stosunku do uwarunkowań własnej gospodarki). Są także narażone na ryzyko importu impulsów inflacyjnych z krajów o słabszych parametrach makroekonomicznych. Rygorystyczna polityka stóp procentowych w tych krajach ogranicza możliwości rozwoju gospodarczego, co w opinii ekonomistów było jedną z głównych przyczyn recesji po roku 2001⁵¹. Drugim typem wstrząsów asymetrycznych jest możliwość boleśniejszego oddziaływania polityki antyinflacyjnej prowadzonej w strefie euro w regionach Unii, które borykają się z poważnymi problemami gospodarczymi (np. wysokim bezrobociem strukturalnym).

Kraje o niższym poziomie rozwoju początkowo korzystały z polityki prowadzonej przez EBC, gdyż stopy procentowe były relatywnie niższe w stosunku do parametrów makroekonomicznych występujących w tych państwach. Wyzwaniem dla rozwoju tych gospodarek było natomiast inflacja. Niedostateczna synchronizacja cykli koniunkturalnych w strefie może prowadzić do różnicowania oczekiwań inflacyjnych w poszczególnych krajach członkowskich, a tym samym do różnicowania się wysokości realnych stóp procentowych. Prowadzi to do procyklicznej polityki EBC na niektórych obszarach Unii⁵². Relatywnie niskie stopy procentowe w strefie euro sprzyjają ekspansji gospodarczej i przegrzaniu koniunktury. W rezultacie przynosi to wzrost jednostkowych kosztów pracy i inflacji w stosunku do innych krajów unii walutowej, co prowadzi do wzrostu realnego efektywnego kursu walutowego

⁴⁹ B. J. Cohen (2007), s. 758.

⁵⁰ Np. K. Dyson (2008), s. 3, 16.

⁵¹ D. Mayes, M. Virén (2004): *Pressures on the Stability and Growth Pact from asymmetry in policy*, "Journal of European Public Policy", vol. 11, nr 5, s. 781-797; Ch. Allsopp, M. Artis (2003).

⁵² Szerzej: A. Sławiński (2009): *Polska w strefie euro: Jak zapewnić długookresową konkurencyjność gospodarki?* w: D. K. Rosati (red.), *Euro – ekonomia i polityka*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Dom Wydawniczy ELIPSA s. 232-246.

(*real effective exchange rate*) i pogorszenia konkurencyjności gospodarki⁵³. Oznacza to, że kraje słabiej rozwijające się⁵⁴ mają wprawdzie dzięki polityce EBC relatywnie niższe stopy procentowe, ale coraz droższą produkcję i mniej konkurencyjne możliwości eksportu. Utrudnia to warunki działalności gospodarczej i zwiększa deficyt na rachunku obrotów bieżących. Problem polega na tym, że w warunkach unii walutowej władze państwowe nie mogą poprawiać konkurencyjności eksportu np. poprzez dewaluację kursu walutowego. Jednocześnie odzyskiwanie utraconej konkurencyjności jest procesem długotrwałym, co jest związane z niskim tempem wzrostu wydajności produkcji i sztywnością płac. Opisywane zjawiska mogą także wystąpić w krajach przystępujących do systemu euro z Europy Środkowo-wschodniej. Tym bardziej, że ekonomiści oczekują w tych państwach po przystąpieniu do unii walutowej presji na zwiększanie wynagrodzeń i wzrostu poziomu inflacji.

Opisywane zjawiska mają w coraz większym stopniu charakter trwały i systemowy. Kraje gospodarek doganiających europejskie centrum w początkowym okresie korzystają z silnego napływu kapitału, co sprzyja przewartościowaniu aktywów kapitałowych, m.in. na rynku nieruchomości. Grozi również bolesnym pęknięciem „bańki” spekulacyjnej w sytuacji nagłego wycofania się inwestorów (ceny nieruchomości w roku 2008 w największym stopniu w strefie euro spadły w Irlandii i Hiszpanii, dodatkowo w Irlandii najbardziej straciły aktywa finansowe). Omawiane państwa notują jednocześnie wzrost presji płacowej, co razem z napływem kapitałów przyczynia się do podwyższenia inflacji. Największy wzrost płac w latach 1999 - 2008 w strefie odnotowano w Irlandii, Grecji, a także w nowych członkach systemu euro, tj. na Słowacji i Słowenii⁵⁵. Jak wcześniej wspomniałem przynosi to wzrost realnego efektywnego kursu walutowego i trwałe pogorszenie konkurencyjności rodzimej produkcji. W tym samym czasie gospodarki krajów centralnych o niskim poziomie inflacji są eksporterami kapitału do państw mających wyższy poziom zwrotu inwestycji. Mają także bardziej konkurencyjny eksport rodzimej produkcji. Badania Komisji Europejskiej dowodzą, że od 1998 roku konkurencyjność w Niemczech wzrosła o 13 proc., gdy w tym samym czasie w Hiszpanii i Irlandii obniżyła się o około 20 proc.

⁵³ P. DeGrauwe (2006); Alesina A., Giavazzi F. (2006): *The Future of Europe: Reform or Decline*, Cambridge – London: The MIT Press, s. 148.

⁵⁴ Dotyczy to m.in. Portugalii, Grecji, Hiszpanii oraz Włoch.

⁵⁵ *Annual Report on the euro area 2009, European Economy 6/2009*, European Commission, Brussels, s. 33.

Prowadzi to do pojawienia się trwałej tendencji do nadwyżki handlowej i na rachunku obrotów bieżących w jednych państwach i deficytów w drugich⁵⁶. Pierwszą grupę tworzą państwa Benelux'u i Niemcy, jak również Austria i Finlandia. Są one w coraz większym stopniu nastawione na produkcję eksportową i wykorzystują integrację unijnej gospodarki do intensywnej ekspansji kapitałowej (inwestycji portfelowych i bezpośrednich). Drugą tworzą kraje trwałego deficytu na rachunku obrotów bieżących, którego nie mogą zniwelować środki transferowane z unijnego budżetu. Wśród nich znajdują się wszystkie nowe kraje strefy euro, a także Portugalia, Hiszpania, Grecja, Irlandia i Włochy⁵⁷. W ostatnich latach do tej grupy dołączyła również Francja. Wspomniane państwa w coraz większym stopniu opierają swój wzrost gospodarczy na dopływie zewnętrznych funduszy i wydatkach konsumpcyjnych, a w coraz mniejszym na rozwoju gospodarki krajowej i eksporcie⁵⁸. Powoduje to, że są silniej zależne od decyzji zewnętrznych inwestorów, w tym również spekulacyjnych. Ponadto, konsekwencją napływu zewnętrznego kapitału jest w omawianej grupie państw zwiększenie zadłużenia zagranicznego. W ostatnich latach w największym stopniu dotknęło to Grecji, Portugalii i Hiszpanii (między 80 a ponad 100 proc. zadłużenia w stosunku do poziomu PKB). Nastąpiło również gwałtowne pogorszenie sytuacji na Słowacji i Słowenii. Okres kryzysu wyostrzył asymetrię funkcjonowania poszczególnych krajów w strefie euro, a zwłaszcza dysproporcje w konkurencyjności gospodarczej i możliwościach eksportu. Dostrzega to również Komisja Europejska, wskazując na pogłębiające się zróżnicowania pozycji konkurencyjnej poszczególnych członków strefy⁵⁹. O tym, że jest to poważny problem dla stabilności strefy świadczy wypowiedź przewodniczącego Eurogrupy J.-C. Junckera: „na dłuższą metę wspólna waluta nie może funkcjonować w strefie, w której pogłębiać się mogą różnice między rachunkami bieżącymi poszczególnych gospodarek”⁶⁰.

Legitymizacja unii walutowej

Zagadnienia dotyczące legitymizacji społecznej dla UGW mają odniesienie z jednej strony do kształtu instytucjonalnego, a z drugiej do efektywności funkcjonowania tego systemu. W literaturze politologicznej wymienia się bowiem dwa główne kryteria

⁵⁶ Szerzej: E. Jones (2003): *Liberalized capital markets, state autonomy, and European monetary union*, European Journal of Political Research, vol. 42, nr 2, 197-222; J. von Hagen, J. Pisani-Ferry (2009), s. 20.

⁵⁷ *Annual Report on the euro area 2009*, s. 33-34.

⁵⁸ Por. K. Dyson (2008), s. 18.

⁵⁹ *Annual Statement on the Euro Area 2009*, s. 2-4.

⁶⁰ Por. C. Gammelín (2010): *Mittelmäßig schwere Unterlassungsfehler*, wywiad z J.-C. Junckerem, Süddeutsche Zeitung, 12.02.2010.

prawomocności w demokratycznych społeczeństwach⁶¹. Pierwsze odnosi się do instytucji demokratycznych wyłonionych w wyborach powszechnych i opierających się na większościowym mandacie do sprawowania władzy (tzw. *instytucji większościowych*). Jest to legitymizacja „na wejściu” procesu stanowienia prawa i polityk publicznych⁶². W ramach tego podejścia można wyróżnić legitymizację bezpośrednią, gdzie wyborcy bezpośrednio wyłaniają swoich przedstawicieli do instytucji władzy lub pośrednią. W przypadku Unii Europejskiej legitymizacja demokratyczna jest w dużym stopniu „zapośredniczona” z poziomu *instytucji większościowych* funkcjonujących w państwach członkowskich. Drugim kryterium legitymizacyjnym jest utylitarne odwoływanie się do wyników sprawowania władzy. Stanowi to uzasadnienie dla określonych decyzji politycznych, o ile są one zgodne z oczekiwaniami społecznymi. Jest to więc autoryzacja społeczna sprawowana niejako „na wyjściu” procesu politycznego i w odniesieniu do efektów funkcjonowania określonej polityki publicznej.

Zgodnie z tym co napisałem wcześniej, niepełny system instytucjonalny – a zwłaszcza brak odpowiednich instytucji politycznych – sprawiają, że unia walutowa nie ma odpowiedniej legitymacji demokratycznej „na wejściu” procesu politycznego⁶³. Delegacja władzy do instytucji technokratycznych (takich jak bank centralny) i ich autonomia wobec świata polityki wyborczej jest uznawana za legitymizowaną, jedynie wówczas, kiedy odbywa się w ramach określonej wspólnoty politycznej i pod kontrolą *instytucji większościowych*⁶⁴. Dotyczy to z jednej strony możliwości rozliczania z efektów polityki publicznej prowadzonej przez instytucje technokratyczne, a w razie potrzeby korygowania tej polityki w odniesieniu do interesów społecznych wyrażanych w procesie wyborczym⁶⁵. Z drugiej strony, *instytucje większościowe* mogą wspierać politykę prowadzoną przez instytucje delegacyjne, zwłaszcza poprzez instrumenty redystrybucyjne i podatkowe. Poprawia to skuteczność realizowanej polityki. Tymczasem w Unii Europejskiej nie istnieje, ani wspólnota polityczna będąca „suwerenem” dla określonych władz politycznych, ani odpowiednia kontrola ze strony instytucji politycznych nad polityką monetarną. Natomiast zakres niezależności EBC jest

⁶¹ Por. T. G. Grosse (2008), *Europa na rozdrożu*, rozdz. 4; T. G. Grosse (2008): *Demokratyczna czy technokratyczna legitymizacja Unii Europejskiej?* Nowa Europa, nr 1 (6), s. 286-321.

⁶² Rozróżnienie między legitymizacją „na wejściu” i „na wyjściu” procesu politycznego wprowadził: F. W. Scharpf (1999) *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press, s. 6; F. W. Scharpf (2003): *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, MPIfG Working Paper 03/1.

⁶³ Por. K. Dyson (2008), s. 1-2, 4-5.

⁶⁴ Por. H. Enderlein, A. Verdun (2009), s. 498-500.

⁶⁵ O słabości tego typu procesów w odniesieniu do zagranicznej polityki monetarnej UE pisze: C. R. Henning (2007): *Democratic accountability and the Exchange-rate Policy of the euro area*, Review of International Political Economy, vol. 14, nr 5, s. 774-799.

uznawany za bardzo znaczący w porównaniu do rozwiązań praktykowanych w państwach narodowych⁶⁶.

Z powyższych rozważań można wyciągnąć następujące konkluzje:

- Po pierwsze, dążenie do „depolityzacji” systemu wspólnej waluty poprzez utworzenie silnego i niezależnego EBC nie gwarantuje skutecznej polityki⁶⁷. Jak wcześniej wspomniałem problemem systemu euro jest brak odpowiednich instytucji politycznych, które zapewniałyby bardziej efektywne instrumenty prowadzenia polityki gospodarczej oraz silniejszą legitymizację społeczną. Jest to zgodne z bardziej generalnymi wnioskami⁶⁸ dotyczącymi efektywności gospodarczej w Unii Europejskiej, zgodnie z którymi model zarządzania technokratycznego jest w długim okresie czasu mniej skuteczny od federacji politycznej.

- Po drugie, deficyt legitymizacji demokratycznej na szczeblu unijnym przyczynia się do tego, że państwa członkowskie (dysponujące silniejszą autoryzacją demokratyczną) w coraz większym stopniu starają się wpływać na decyzje podejmowane w strefie euro. Ponadto, polityka wyborcza silniej wpływa na decyzje rządów narodowych dotyczące polityki fiskalnej, aniżeli regulacje unijne określone w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Inną konsekwencją asymetrii legitymizacji politycznej między poziomem unijnym a narodowym jest blokowanie dalszego transferu kompetencji i funduszy na poziom unijny, co znacząco osłabia możliwości wprowadzania reform systemu wspólnej waluty.

- Po trzecie, niewystarczająca legitymacja demokratyczna „na wejściu” procesów politycznych oznacza, że dla społecznej autoryzacji systemu euro większego znaczenia nabiera legitymacja utylitarna „na wyjściu”, a więc odnosząca się do efektów prowadzonych polityk publicznych. Być może jest to jedna z przyczyn wyjaśniających dlaczego społeczeństwa Eurolandu silniej postrzegają konsekwencje funkcjonowania europejskiej waluty w wymiarze ekonomicznym, aniżeli symbolicznym i politycznym. Ponadto, coraz ważniejsze są działania promocyjne inicjowane m.in. przez Komisję Europejską oraz EBC, które mają na celu zwiększenie społecznej akceptacji dla wspólnej waluty⁶⁹. Polegają one na takim prezentowaniu informacji na temat euro, aby uwypuklać

⁶⁶ K. Dyson (1994) *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, London: Longman Press, s. 336.

⁶⁷ Por. E. Jones (2002): *The Politics of Economic and Monetary Union*, Oxford: Rowan & Littlefield Publishers, s. 167.

⁶⁸ Por. T. G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, rozdz. 9. O znaczeniu struktur państwa narodowego, w tym roli legitymacji politycznej dla inicjowania rozwoju gospodarczego pisze m.in.: L. Greenfeld (2003): *The Spirit of Capitalism. Nationalism and Economic Growth*, Cambridge – London: Harvard University Press.

⁶⁹ Por. S. Deroose, D. Hodson, J. Kuhlmann (2007): *The legitimation of EMU: Lessons from the early years of the euro*, *Review of International Political Economy*, vol. 14, nr 5, s. 800-819.

korzyści dla interesów społecznych i gospodarczych oraz pomijać negatywne strony funkcjonowania strefy.

- Po czwarte, niezbyt efektywna polityka instytucji europejskich, tj. przynosząca odmienne konsekwencje ekonomiczne w poszczególnych obszarach strefy - przyczynia się do obniżenia społecznej legitymacji zarówno dla wspólnej waluty, jak również integracji europejskiej⁷⁰. Tego typu zjawisko jest szczególnie widoczne w okresie dekonunktury gospodarczej lub podczas wprowadzania trudnych dla społeczeństwa oszczędności fiskalnych. Przykładem są gwałtowne protesty Greków przeciwko narzucanym przez Unię restrykcjom budżetowym, co skutkuje nie tylko rosnącą niechęcią wobec wspólnej waluty, ale przekłada się na krytyczne opinie wobec innych członków Unii (np. Niemców) oraz integracji europejskiej⁷¹.

Specjaliści⁷² wskazują na umiarkowany poziom akceptacji społecznej dla europejskiej waluty, który jest dodatkowo zróżnicowany w poszczególnych krajach. Badania obejmujące lata 1999 - 2005⁷³ wskazują na wzrastający poziom niechęci do wspólnej waluty w Grecji (sięgający blisko 50 proc.), Włoszech, Hiszpanii, Portugalii oraz stabilny i stosunkowo wysoki poziom braku akceptacji w Niemczech (również sięgający ok. połowy respondentów). Główną przyczyną obaw wobec euro jest nadmierny wzrost cen, który rodzi odczucia drożyzny i ubożenia społeczeństwa. W niektórych krajach duże znaczenie mają również inne przyczyny. Na przykład w Portugalii ok. 20 proc. respondentów dostrzega we wspólnej walucie przyczynę rosnącego bezrobocia i utraty konkurencyjności krajowej gospodarki. Widoczna jest również tendencja do mocniejszego odczuwania negatywnych skutków wspólnej waluty w okresach dekonunktury gospodarczej. Podobne wyniki prezentują także inne badania. Główną przyczyną niechęci wobec euro jest poczucie wzrostu inflacji (blisko 80 proc. respondentów uznało, że ceny po wprowadzeniu euro były wyższe⁷⁴). Wśród społeczeństw, które przyjęły wspólną walutę najbardziej krytyczni są Niemcy, Francuzi, Grecy, Włosi, Portugalczycy, Hiszpanie i Słoweńcy⁷⁵. Interesujące jest zwłaszcza gwałtowne

⁷⁰ E. Jones (2010), s. 104.

⁷¹ Pokazuje to dobitnie reportaż W. Szablowskiego, gdzie m.in. cytowana jest wypowiedź greckiego stoczniozwa: „Oni (Niemcy) sobie zrobili z Grecji kolonię, jak w Afryce. Cała Unia to jest kolonizacja”. Inna wypowiedź rybaka z Pireusu: „Temat aktualnego kryzysu dla mnie nie istnieje. Dla mnie kryzys się zaczął dziesięć lat temu, jak euro wzięliśmy”. Por. W. Szablowski (2010): *Zmieciemy kapitalizm*, Gazeta Wyborcza, 2010-04-11.

⁷² K. Dyson (2008), s. 2; S. Deroose, D. Hodson, J. Kuhlmann (2007), s. 803-807.

⁷³ S. Deroose, D. Hodson, J. Kuhlmann (2007), s. 804-806.

⁷⁴ S. A. Banducci, J. A. Karp, P. H. Loedel (2009): *Economic interests and public support for the euro*, Journal of European Public Policy, vol. 16, nr 4, s. 564-581; Flash Eurobarometer 251, s. 33-34.

⁷⁵ Eurobarometer 71, *Public opinion in the European Union*, European Commission, Spring 2009, September 2009, s. 119-120; Flash Eurobarometer 251, s. 9.

obniżenie oceny euro wśród krajów południowej Europy, które w pierwszych latach unii walutowej należały do entuzjastów tego projektu. Trudno nie wiązać tych wyników z asymetrycznymi skutkami funkcjonowania unii w poszczególnych państwach członkowskich.

Socjolodzy wskazują także na powiązania między postrzeganiem skutków funkcjonowania wspólnej waluty a uczuciami eurosceptycyzmu. Dostrzegają na przykład korelację między niechęcią wobec euro a brakiem satysfakcji z członkostwa w UE⁷⁶. Taka zależność występuje zwłaszcza w Niemczech, Grecji i Hiszpanii. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dwa równoległe procesy kształtowania eurosceptycyzmu w trakcie kryzysu strefy euro w roku 2010. Dyskusja europejska wokół potrzeby wsparcia finansowego dla zadłużonej Grecji ujawniła z jednej strony niechęć wyborców niemieckich do gwarantowania wypłacalności innych krajów strefy. Uczucia eurosceptyczne wiążą się w tym przypadku z możliwością redystrybucji środków niemieckich podatników związanych z ratowaniem stabilności strefy euro⁷⁷. Z drugiej strony społeczeństwa Grecji i innych zadłużonych państw Eurolandu znajdują się pod coraz silniejszą presją zewnętrzną dotyczącą wprowadzenia trudnych społecznie oszczędności budżetowych, co może zaowocować wzrostem nastrojów eurosceptycznych.

Również wśród kandydatów do strefy euro widoczne są wyraźne różnice w percepcji korzyści przyjęcia europejskiej waluty. Wśród bardziej sceptycznych znajdują się Polska i Czechy, a okres kryzysu pogłębił tę tendencję. Według badania z września 2009 roku⁷⁸ poziom respondentów krytycznie oceniających skutki przyjęcia euro wzrósł w Polsce w stosunku do wcześniejszych badań o 8 punktów procentowych (do 45%) a w Czechach o 11 (do 54%). W tych samych badaniach poziom zwolenników przyjęcia euro wyraźnie wzrósł m.in. na Litwie i Łotwie. Według ekspertów⁷⁹ utrzymujące się na przestrzeni lat odmienny stosunek społeczeństw nowych krajów członkowskich do wspólnej waluty jest związany z różną skalą ich gospodarek i odmienną polityką kursu walutowego. Polska i Czechy należą do największych gospodarek regionu i mają płynny kurs walutowy. Tymczasem np. kraje bałtyckie stosują mechanizm izby walutowej sztywno powiązany z kursem euro. Bardzo silnie odczuły one negatywne skutki kryzysu walutowego w roku 2009. Natomiast w Polsce deprecjacja kursu złotówki i związana z tym poprawa konkurencyjności eksportu była jedną z

⁷⁶ S. Deroose, D. Hodson, J. Kuhlmann (2007), s. 805.

⁷⁷ Por. badania wskazujące na silną korelację między uczuciami eurosceptycznymi i krytyką nadmiernych transferów do budżetu UE: J. Garry, J. Tilley (2009).

⁷⁸ Por. Flash Eurobarometer 280, European Commission, s. 34. Podobne wyniki: *Eurobarometer 71*, s. 156-157.

⁷⁹ J. Johnson (2008): *The remains of conditionality: the faltering enlargement of the euro zone*, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, nr 6, s. 826-841.

przyczyn łagodniejszego przebiegu kryzysu gospodarczego. Pozytywne skutki posiadania własnej waluty wpłynęły zapewne na opinię publiczną i zwiększenie krytycyzmu wobec przyjęcia euro.

Badania wskazują⁸⁰, że na percepcję społeczną korzyści z przyjęcia europejskiej waluty duży wpływ ma poziom kursu wymiany oraz ocena ogólnej sytuacji gospodarczej w kraju (i w strefie euro). Silny kurs narodowej waluty jest generalnie odbierany jako korzystny przez społeczeństwo ze względu na większą siłę nabywczą oraz mniejsze koszty zadłużenia w walutach obcych. Jest również powodem dumy narodowej. Wzmacnia więc niechęć do zmiany waluty na europejską. W świetle tych badań aprecjacja złotówki oraz kłopoty wewnętrzne strefy euro (i związana z nimi przecena kursu europejskiej waluty) będą zniechęcały Polaków do przyjęcia euro.

Można również przypuszczać, że dyskusja o przyjęciu euro w Polsce będzie sprzyjała pogłębieniu podziałów społecznych i politycznych między obozem eurosceptyków i euroentuzjastów. Jest to związane z wewnętrzną sytuacją polityczną. Od czasu integracji z UE rosnące znacznie ma na polskiej scenie politycznej podział na ugrupowania liberalne i euroentuzjastyczne z jednej strony (Platforma Obywatelska, Lewica) oraz narodowo-socjaldemokratyczne i eurosceptyczne z drugiej (Prawo i Sprawiedliwość, Polskie Stronnictwo Ludowe i inne ugrupowania prawicowe)⁸¹. Warto w tym miejscu przywołać badania⁸², według których rosnące różnice między poglądami eurosceptycznymi a euroentuzjastycznymi występują zwłaszcza w krajach, w których elity polityczne są głęboko podzielone wokół spraw europejskich.

Asymetria władzy w unii walutowej

Odmienne skutki funkcjonowania unii walutowej w poszczególnych częściach strefy powodują, że coraz większego znaczenia nabiera dystrybucja władzy politycznej między państwami członkowskimi. Analitycy⁸³ badający zróżnicowane formy integracji europejskiej, w tym występujące na przykładzie systemu wspólnej waluty, wskazują na wzrastające znaczenie mechanizmów zarządzania międzyrządowego oraz rosnącą rolę największych

⁸⁰ S. B. Hobolt, P. Leblond (2009): *Is My Crown Better than Your Euro?* European Union Politics, vol. 10, nr 2, s. 202-225.

⁸¹ Szerzej: T. G. Grosse (2010): *Wpływ kultury politycznej na kształtowanie polityki europejskiej w Polsce*, Międzynarodowy Przegląd Polityczny, nr 1 (25), s. 156-171.

⁸² L. Hooghe, G. Marks (2005): *Calculation, Community, and Cues: Public Opinion on European Integration*, European Union Politics, vol. 6, nr 4, s. 419-443.

⁸³ Por. J.-E. de Neve (2007): *The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, Journal of European Integration, vol. 29, nr 4, s. 503-521.

państw Wspólnoty. Bezpośrednią konsekwencją ustanowienia strefy euro jest podział na kraje uczestniczące w tym systemie oraz pozostałe państwa. Kraje będące członkami strefy mają znacznie większy wpływ na decyzje odnoszące się do Eurolandu, a także w coraz większym stopniu na inne kwestie gospodarcze i społeczne dotyczące całej UE. Sformalizowanie istnienia Eurogrupy w traktacie lizbońskim, wzmocnienie kompetencji tej instytucji w zakresie koordynacji i nadzoru nad dyscypliną budżetową oraz w odniesieniu do określania kierunków polityki gospodarczej w strefie euro - sprzyja wzmocnieniu pozycji politycznej Eurogrupy wobec Rady ECOFIN⁸⁴. Wzmacnia to tym samym rolę krajów członkowskich strefy wobec pozostałych państw UE.

Innym przykładem opisywanego zjawiska jest wyraźna asymetria władzy między członkami strefy a kandydatami. Główne decyzje polityczne w zakresie warunków akcesji są podejmowane przede wszystkim przez członków systemu⁸⁵. Dotyczy to m.in. interpretacji kryteriów z Maastricht oraz utrzymywania kandydatów w niepewności co do wypełniania warunków przystąpienia do strefy. Przykładem dość swobodnej interpretacji tych warunków było zablokowanie akcesji Litwy w 2007 roku. Formalnym pretekstem było nieznaczne przekroczenie kryterium inflacji. Jednak co wywołało protest Litwinów - było one liczone w stosunku do trzech krajów o najniższym poziomie tego wskaźnika, m.in. w odniesieniu do nie będącej w unii walutowej Szwecji i Wielkiej Brytanii. Ponadto, Traktat lizboński dodatkowo wzmocnił członków Eurogrupy, którzy mogą przyjmować rekomendacje dotyczące przyjęcia nowych członków⁸⁶. W obliczu gęstniejących problemów występujących wewnątrz systemu wspólnej waluty – dotychczasowe kraje członkowskie są coraz mniej przychylne poszerzaniu strefy euro. Coraz bardziej skupiają się na własnych kłopotach gospodarczych i w coraz mniejszym stopniu dostrzegają potrzeby rozwojowe pozostałych państw UE. Według niektórych opinii⁸⁷ jest wysoce prawdopodobne, że także po ewentualnym poszerzeniu strefy, problemy gospodarcze nowych państw członkowskich będą miały drugorzędne znaczenie.

Także wewnątrz systemu euro widoczna jest asymetria władzy na korzyść największych i najbogatszych członków unii walutowej. Według niektórych znawców integracji europejskiej⁸⁸ omawiany system służył maksymalizacji interesów ekonomicznych i

⁸⁴ Por. Ł. Szymczyk (2009), s. 236-237, 239.

⁸⁵ J. Johnson (2008), s. 835; K. Dyson (2006), *Euro Entry as Defining and Negotiating Fit: Conditionality, Contagion, and Domestic Politics*, w: K. Dyson (red.): *Enlarging the Euro Area. External Empowerment and Domestic Transformation in East Central Europe*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 7-44.

⁸⁶ G. Umbach, W. Wessels (2008), s. 56.

⁸⁷ J. Johnson (2008), s. 837.

⁸⁸ Szerzej: A. Moravcsik (1998): *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, London: University College London Press, s. 379-471; K. Dyson (2007): *Euro Area Entry in East-*

politycznych największych państw członkowskich lub przynajmniej miał gwarantować, że procesy integracyjne, w tym unia walutowa - nie będą odbywać się ich kosztem. Badania wskazują⁸⁹, że w okresie poprzedzającym ostatni kryzys gospodarczy (2008-2010) kraje mniejsze częściej dostosowywały się do reguł Paktu Stabilności i Wzrostu, aniżeli duże państwa. Było to związane z większą skutecznością zewnętrznej presji politycznej wywieranej w stosunku do mniejszych członków unii walutowej. W sytuacji, kiedy podobny nacisk wywierano na Niemcy (Komisja Europejska wystąpiła m.in. do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie) największe państwa strefy doprowadziły do podjęcia decyzji o uelastycznieniu reguł Paktu (w roku 2005)⁹⁰. Opisany przykład pokazuje, że regulacje europejskie dotyczące polityki fiskalnej służyły w głównej mierze dyscyplinowaniu słabszych państw członkowskich. Natomiast kiedy te same reguły dotyczyły doraźnych interesów największych członków strefy (w tym związanych z wpływem polityki wyborczej) - uległy modyfikacji i faktycznemu osłabieniu. Zmiana Paktu Stabilności i Wzrostu osłabiła również znacząco pozycję Komisji w stosunku do największych państw Wspólnoty.

Dobrym przykładem opisywanych tendencji może być sytuacja w Eurolandzie na początku 2010 roku. Na zadłużoną Grecję wywierano bezprecedensową presję polityczną zmuszającą rząd tego kraju do podjęcia ostrych cięć budżetowych, choć tego typu oszczędności w okresie spowolnienia gospodarczego grożą pogłębieniem trudności ekonomicznych i politycznych. Wśród dyskutowanych sankcji pojawiły się m.in. propozycje wstrzymania pomocy strukturalnej UE, groźba zawieszenia prawa głosu w Eurogrupie, a nawet usunięcia ze strefy euro⁹¹. W tym samym czasie największe państwa Wspólnoty kontynuowały ekspansję fiskalną programów antykryzysowych mających pobudzić wzrost gospodarczy⁹². Jednocześnie pojawiły się informacje⁹³, że Francja i Niemcy uzależniały

Central Europe: Paradoxical Europeanisation and Cluster Convergence, West European Politics, vol. 30, nr 3, s. 417-442.

⁸⁹ A. Annett (2006): *Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework*, Working Paper, WP/06/116, Washington D.C.: International Monetary Fund.

⁹⁰ Por. L. S. Talani (2008): *A dead Stability and Growth Pact and a strong Euro: there must be a mistake!*, w: L. S. Talani, B. Casey (red.): *Between Growth and Stability: The Demise and Reform of the European Union's Stability and Growth Pact*, Northampton: Edward Elgar, s. 87-88; Ch. O. Meyer, I. Linsenmann, W. T. Wessels (2007), s. 217; S. Blavoukos, G. Pagoulatos (2008): *Negotiating in stages: National positions and the reform of the Stability and Growth Pact*, European Journal of Political Research, vol. 47, nr 2, s. 247-267; H. Enderlein, A. Verdun (2009), s. 501; M. Hallerberg, J. Bridwell (2008), s. 70-73, 84-85.

⁹¹ *Strefa euro bez zadłużonych i łamiących kryteria fiskalne?* Gazeta Wyborcza, 17-03-2010.

⁹² *Bruksela ostrzega Niemcy, Francję, Włochy i Hiszpanię*, Gazeta Wyborcza, 17-03-2010.

⁹³ Por. *Grecja zaciska pasa, by kupować francuską i niemiecką broń?* Rzeczpospolita, 24.03.2010.

swoją zgodę na udzielenie pomocy finansowej dla Grecji od zawarcia intratnych kontraktów z tym krajem dotyczących sprzedaży uzbrojenia.

Innym przykładem asymetrii władzy w systemie euro jest reforma procedur głosowania w Radzie Prezesów EBC wprowadzona w roku 2002. Została ona przygotowana z myślą o przyjęciu nowych członków do Wspólnoty. Chodziło o zapewnienie względnej sprawności zarządzania (ograniczono liczbę głosujących członków Rady i wprowadzono zasadę rotacji), a jednocześnie utrzymania wpływów politycznych najsilniejszych państw w poszerzanej unii walutowej. Reforma wprowadziła zasady głosowania premiujące państwa mające najwyższy udział w PKB strefy euro oraz najsilniejsze instytucje finansowe (pod względem zasobów kapitałowych)⁹⁴. Daje to silniejszy wpływ na decyzje EBC dla największych i najbogatszych państw strefy. Wśród nich znajdują się Niemcy, Francja, Holandia, Włochy i Hiszpania. Zdaniem ekspertów⁹⁵ ma to niebagatelne znaczenie dla kształtowania najbardziej dogodnej dla gospodarek tych krajów polityki monetarnej, tym bardziej że wspomniana polityka przynosi odmienne konsekwencje ekonomiczne w poszczególnych krajach strefy. Dowodzi również rosnącego znaczenia interesów narodowych, a nawet próby maksymalizowania tych interesów w polityce EBC przez najsilniejszych aktorów⁹⁶. Można mieć również wątpliwości, czy omawiana reforma jest w pełni legitymizowana, biorąc pod uwagę, że zamiast zasady równej reprezentacji państw lub kryterium ludnościowego odnosi się do siły gospodarczej i finansowej poszczególnych członków strefy⁹⁷.

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań należy zauważyć, że nierówna dystrybucja władzy w systemie euro jest w części wynikiem głównych problemów systemu instytucjonalnego. Brak odpowiednich instytucji demokratycznych na szczeblu unijnym oraz silna legitymizacja wyborcza rządów narodowych sprzyja tendencji do maksymalizowania interesów narodowych w ramach systemu wspólnej waluty. Jest to również rezultat braku odpowiednich instrumentów, które umożliwiałyby skuteczne niwelowanie trudności gospodarczych w strefie i przyspieszały konwergencję warunków makroekonomicznych. W tej sytuacji nierówny podział władzy politycznej stwarza możliwości większego wpływu na politykę monetarną EBC dla niektórych państw, co jednocześnie przyczynia się do pogłębiania asymetrii korzyści i kosztów tej polityki w strefie euro.

⁹⁴ B. J. Cohen (2007), s. 763; G. Umbach, W. Wessels (2008), s. 59.

⁹⁵ D. Howarth (2007): *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, Review of International Political Economy, vol. 14, nr 5, s. 820-841.

⁹⁶ G. Umbach, W. Wessels (2008), s. 59.

⁹⁷ Na temat obniżenia legitymizacji system euro w wyniku wspomnianej reformy: D. Howarth (2007), s. 836.

Podsumowanie

Podstawowym problemem unii walutowej jest brak odpowiednich instytucji politycznych, które by legitymizowały transfer władzy na poziom europejski i jednocześnie umożliwiały bardziej skuteczne zarządzanie polityką gospodarczą w strefie euro. W szczególności dotyczy to możliwości wprowadzenia mechanizmów federalizmu fiskalnego i wykorzystywania instrumentów finansowych do niwelowania skutków szoków asymetrycznych oraz wyrównywania różnicowań strukturalnych na obszarze wspólnej waluty. Wzmocnienie władzy politycznej na szczeblu UE pozwoliłoby na prowadzenie bardziej jednolitej polityki gospodarczej i społecznej na szczeblu europejskim oraz pełnej integracji i nadzoru nad rynkami finansowymi. Ułatwiłoby koordynację polityk fiskalnych państw członkowskich i prowadzonych przez nie polityk gospodarczych i społecznych. Ponadto, umożliwiłoby lepsze przeciwdziałanie problemom obejmującym całą strefę euro, jakie wystąpiły w roku 2010 w konsekwencji globalnego kryzysu finansowego. Unia mogłaby również prowadzić bardziej efektywną zagraniczną politykę monetarną i finansową, a euro uzyskaloby większą wiarygodność u zewnętrznych inwestorów.

Zasadniczą konsekwencją niekompletności systemu instytucjonalnego jest deficyt legitymacji społecznej dla wspólnej waluty (i związanych z nią decyzji, np. dotyczących polityki monetarnej lub ograniczeń w politykach fiskalnych państw członkowskich). Przejawem tej tendencji jest brak „poczucia własności” wobec tego projektu politycznego, zarówno wśród społeczeństw europejskich, jak również polityków narodowych⁹⁸. Przykładem opisywanej tendencji jest reakcja rządu Niemiec wobec kryzysowej w sytuacji w Grecji (na początku 2010 r.). Zbliżające się wybory w Nadrenii-Westfalii i niechęć społeczeństwa do udzielenia pomocy finansowej Grecji były dla decydentów niemieckich ważniejsze, aniżeli troska o stabilność systemu wspólnej waluty. Uwidoczniała się w ten sposób asymetria legitymacji politycznej między poziomem narodowym a europejskim.

Przy okazji tego kryzysu można było również zaobserwować inną niebezpieczną dla strefy euro tendencję, a mianowicie niechęć najważniejszych polityków europejskich do wprowadzania niezbędnych zmian i uzupełnień w systemie instytucjonalnym wspólnej waluty. Zamiast utworzyć Europejski Fundusz Walutowy, który ułatwiałby zachowanie wypłacalności finansowej zadłużonych członków strefy - poproszono o wsparcie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a więc instytucji zewnętrznej (funkcjonującej poza systemem euro). Również w Traktacie lizbońskim wprowadzono zmiany, które w

⁹⁸ K. Dyson (2008), s. 24.

niewielkim stopniu poprawiają system zarządzania. Potwierdza to moją wcześniejszą analizę⁹⁹, że we wspomnianym traktacie nie dokonano „przełomu instytucjonalnego”, który umożliwiłby bardziej efektywne zarządzanie sprawami europejskimi, w tym politykami gospodarczymi i społecznymi. Jest również zgodne z twierdzeniem o wzajemnym blokowaniu efektywności polityk publicznych między poziomem narodowym i europejskim¹⁰⁰. Główną przyczyną są w tym przypadku nierozstrzygnięte problemy dotyczące legitymizacji politycznej w UE.

Asymetria legitymizacji politycznej między poziomem unijnym i narodowym przyczynia się do blokowania możliwości reformy systemu euro. Jednocześnie odpowiada za pojawienie się swoistego paradoksu legitymizacyjnego. Z jednej strony system wspólnej waluty (i szerzej system polityczny w UE) potrzebuje zwiększenia roli polityki wyborczej w celu poprawy legitymacji społecznej niezbędnej dla wprowadzenia dalszych zmian instytucjonalnych. Z drugiej strony asymetria legitymacji politycznej w Europie powoduje, że proponowane reformy i zmiany instytucjonalne są w Unii niejednokrotnie blokowane przez politykę wyborczą w państwach członkowskich. W rezultacie decydenci polityczni unikają „jak ognia” demokratyzacji decyzji politycznych w UE i w strefie euro. Przykładem omawianego paradoksu było ratyfikowanie Traktatu lizbońskiego. Z jednej więc strony politycy deklarowali potrzebę zwiększenia demokracji w Unii Europejskiej, czemu miało służyć szereg zapisów traktatowych. Z drugiej - unikali poddania projektu traktatu pod głosowanie referendalne, gdyż wiązało się to z poważnym ryzykiem zablokowania procesu ratyfikacyjnego.

Doświadczenia funkcjonowania strefy euro pokazują, że wspomniane problemy mogą się z czasem pogłębiać. Brak odpowiedniej legitymacji demokratycznej „na wejściu” procesów polityki europejskiej powoduje przesunięcie uwagi społecznej na kwestie dotyczące efektywności działań politycznych, a więc w stronę legitymizacji utylitarnej „na wyjściu” polityk publicznych. Z kolei niekompletność systemu instytucjonalnego nie może gwarantować skuteczności działań publicznych na całym obszarze strefy, zwłaszcza w sytuacji dekonunktury ekonomicznej. To powoduje, że legitymizacja utylitarne ulega osłabieniu i może skutkować wzrostem nastrojów eurosceptycznych (zarówno wśród bogatych, jak również ubogich społeczeństw europejskich).

Funkcjonowanie systemu euro nie przyczyniło się jak dotąd do powstania sformalizowanych instytucji pogłębionej integracji politycznej w oparciu o członków strefy

⁹⁹ T. G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, rozdz. 10.

¹⁰⁰ *Ibidem*, rozdz. 8.

euro. Uwidocznily się natomiast trzy tendencje, które prowadzą do rosnącej asymetrii władzy wewnątrz Wspólnoty, a nawet trwałej kategoryzacji członkostwa między poszczególnymi państwami. Po pierwsze, braki systemu instytucjonalnego wspólnej waluty i nierównomierne skutki prowadzonej polityki monetarnej w poszczególnych obszarach strefy przyczyniły się do maksymalizacji wpływów politycznych między członkami unii walutowej (i szerzej w całej UE). Po drugie, z biegiem lat słabnie realna władza Komisji Europejskiej i zwiększa się rola polityki międzyrządowej, w tym zwłaszcza ranga nieformalnych uzgodnień w gronie największych i najbogatszych państw. Jest to coraz bardziej widoczne w wyniku kryzysu gospodarczego (2008-2010), choć wcześniej wystąpiło np. przy okazji reformy Paktu Stabilności i Wzrostu (w 2005 r.). Po trzecie, kryzys skupia uwagę decydentów politycznych na problemach gospodarczych i społecznych wewnątrz strefy euro, a jednocześnie zmniejsza zainteresowanie kłopotami pozostałych państw UE. Może to wpływać na debatę o kolejnym budżecie wieloletnim Wspólnoty (po roku 2013) oraz na dyskusję o przyszłości polityki spójności, która jest kierowana w dużej części do słabiej rozwijających się państw nie będących członkami systemu euro. Dotyczy to również rosnącej niechęci do poszerzania strefy o kolejne państwa.

Niekompletność systemu instytucjonalnego wspólnej waluty w okresie przedłużających się problemów ekonomicznych grozi coraz większymi kosztami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi. Niewykluczone jest dalsze pogłębienie kryzysu strefy euro. Na przykład niektóre państwa członkowskie mogą wpaść w spiralę zadłużenia, co oznacza, że nie będą w stanie finansować rosnących kosztów zadłużenia. Pozostałe państwa unii mogą odmówić (po jakimś czasie) pomocy finansowej. Niewypłacalność tych krajów mogłoby wówczas doprowadzić do gwałtownego osłabienia kursu wspólnej waluty i trudności powstrzymania wzrostu inflacji. Koszty ekonomiczne i polityczne utrzymywania euro w tych warunkach mogłyby zachęcić niektóre państwa (np. Niemcy) do powrotu do bardziej stabilnych narodowych walut i przyczynić się do faktycznego rozpadu systemu euro. W sytuacji takiego zagrożenia należałoby doprowadzić do zasadniczych reform instytucjonalnych i pogłębienia unii politycznej w Europie¹⁰¹. Jednocześnie problem polega na tym, że obserwując procesy polityczne zachodzące w Europie w ostatnich latach trudno oczekiwać „przełomu instytucjonalnego”. Tym bardziej, że siły dezintegrujące w UE wydają się zyskiwać coraz bardziej na znaczeniu.

¹⁰¹ Por. J.-E. de Neve (2007); K. Dyson (2008), s. 2-5; T. Sadeh (2009); E. Jones (2010), s. 102; D. Hodson (2009); P. De Grauwe (2007), s. 113.