



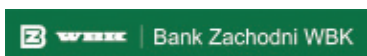
Europejski ład gospodarczy w 2020 roku

Pod redakcją Jana Filipa Staniłki



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27
00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl



Partner Konkursu - Bank Zachodni WBK S.A.

Europejski ład gospodarczy w 2020 roku

© Copyright by Instytut Sobieskiego 2012
Nakład: 200 egz.

ISBN 978-83-935407-0-9

Opracowanie redakcyjne: Mateusz Kędziński
Projekt: Piotr Perzyna
Okładka: Piotr Perzyna, ALC Marketing & Media Projects

Europejski ład gospodarczy w 2020 roku

Pod redakcją Jana Filipa Staniłki

Spis treści

Wstęp	7
<hr/>	
Euro(pa) w kryzysie Scenariusze rozwoju sytuacji, propozycje zmian w funkcjonowaniu Unii Gospodarczo-Walutowej, alternatywa dla członkostwa w strefie euro Łukasz Czernicki	11
<hr/>	
Powrót do przyszłości Krzysztof Nęczyński	45
<hr/>	
Europejski ład gospodarczy w 2020 roku Anna Murdoch	71
<hr/>	
System Europa Marek A. Cichocki	91
<hr/>	
Jaka Europa 2020? Rozważania o zmianach układu geopolitycznego w Europie Tomasz Grzegorz Grosse	103
<hr/>	
Czy Europa przetrwa budowę swojego jądra? Jan Filip Staniłko	125
<hr/>	
O autorach	139

Wstęp

Projekt wspólnej europejskiej waluty wydawał się być w latach 90. przedostatnim etapem w procesie integracji europejskiej. Nowa waluta miała doprowadzić do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego. Biedniejsze kraje europejskie, za sprawą napływu inwestycji zagranicznych z eksportujących kapitał najbogatszych krajów, dość szybko mogły zmniejszyć różnicę dochodu.

Warto jednak pamiętać, że główną motywacją stworzenia wspólnej waluty była motywacja polityczna. By zjednoczona Europa mogła wejść do geopolitycznej gry na arenie światowej, potrzebuje nie tylko efektywnych instytucji, lecz także silnej gospodarki. Mocna waluta jest nie tylko symbolem mocnej gospodarki, lecz również niezbędnym warunkiem podjęcia ekonomicznej rywalizacji z głównymi gospodarkami świata. Sukcesy gospodarki amerykańskiej w trakcie ostatnich stu lat są w dużym stopniu wynikiem nadzwyczajnej roli dolara na świecie (i oczywiście odwrotnie). Podobnie, bez stabilnej marki, powojenny rozwój Niemiec mógł być wolniejszy. Czy Wielka Brytania osiągnęłaby wysoki poziom rozwoju i dominację na świecie przez wiele dekad bez funta szterlinga?

Polityczne motywacje są całkowicie zrozumiałe. Jeśli projekt europejski ma utrzymać swoją dynamikę i nieco „imperialny” rozmach, jednolita waluta dla krajów europejskich powstałaby prędzej czy później. Dlatego kryzys euro oznacza podważenie całego projektu integracji Starego Kontynentu. Kryzys euro jest kryzysem całej Europy.

Problem euro wynika zatem z błędnie przyjętej metody. Zbyt optymistycznie założono, że po liberalizacji przepływów finansowych, wprowadzenie jednego pieniądza sprawi, że fala inwestycji bezpośrednich i portfelowych przełoży się na stworzenie efektywnego potencjału wytwórczego w krajach uboższych strefy euro. Kraje takie jak Portugalia, Grecja czy Hiszpania miały zadłużyć się wobec oszczędnych Niemców i Holendrów, by po latach wzrostu produkcji i eksportu spłacić te długi. Import oszczędności nie doprowadził jednak do powstania tak wielu nowych lub zmodernizowanych fabryk, jak prognozowano. Zamiast tego zbudowano miliony mieszkań, z

których wiele dziś jest niesprzedanych. Wzrosły również płace prowadząc do podniesienia poziomu konsumpcji. Dziś, w rezultacie, zadłużony do granic wypłacalności jest nie tylko grecki rząd, lecz również portugalscy obywatele oraz hiszpańskie banki i przedsiębiorstwa.

Warto jednak pamiętać, że to nie euro jest winne panującej w ostatnich latach modzie na zadłużanie. Trend ten występował w wielu krajach już w latach 90. Łączył się z liberalizacją przepływów finansowych w skali globalnej i niskim poziomem inflacji na świecie. Niezależnie od tego, czy Hiszpania, Grecja i Portugalia wprowadziłyby wspólną walutę, czy nie, ich gospodarki musiały stanąć przed groźbą bankructwa. Zatem to nie euro jest źródłem ogromnej skali przepływów finansowych. Destrukcyjne boomy na rynku nieruchomości pojawiły się przecież zarówno w krajach ze sztywnym kursem (kraje bałtyckie), jak i płynnym (np. Rumunia). Wystąpiły w strefie euro, jak i w Wielkiej Brytanii.

Obecnie największym kosztem posiadania euro jest niewątpliwie brak możliwości zwalczania kryzysu za pomocą osłabienia waluty. By odzyskać konkurencyjność, czyli aby eksport przedsiębiorstw z krajów południowej Europu mógł z sukcesem rywalizować na świecie, obniżane są płace. Tymczasem polska gospodarka mogła stać się „zieloną wyspą” dzięki spadkowi kursu złotego. Kryzys w strefie euro jest długotrwały i będzie trwał tym dłużej, im dłuższy był okres sztucznie wysokiego wzrostu gospodarczego finansowanego z zagranicznych oszczędności.

Dziś jeszcze nie wiemy, jaka jest przyszłość euro. Możemy zidentyfikować tzw. „znane nieznanne”, do których należy między innymi ograniczona efektywność europejskich polityków. Znacznie ważniejsze jest jednak „nieznane nieznanne”, czyli to, co może przesądzić o przyszłości, a o czym nie możemy lub nie chcemy pamiętać.

Mając na celu rozświetlenie tego, co może się zdarzyć w Europie, a co jednocześnie tak silnie ciąży na przyszłości naszego kraju, Instytut Sobieskiego zorganizował Konkurs „Europejski ład gospodarczy w 2020 roku”, skierowany do środowisk akademickich oraz praktyków. Uczestnicy mieli za zadanie w swoich publikacjach omówić, nie tylko scenariusze rozwoju sytuacji w strefie euro czy drogi do osiągnięcia stabilnego ładu po odejściu części państw od wspólnej waluty, ale również optymalny model stosunków w Europie z polskiej perspektywy.

Niniejsza publikacja zawiera trzy nagrodzone prace – Łukasza Czernickiego, który zdobył II nagrodę, Krzysztofa Nędzińskiego – laureata III nagrody oraz Anny Murdoch, której pracę komisja konkursowa nagrodziła wyróżnieniem, a także trzy

publikacje ekspertów: dr. hab. Tomasza G. Grosse (Instytut Sobieskiego), Jana Filipa Staniłki (Instytut Sobieskiego) oraz dr. Marka A. Cichockiego (Centrum Europejskie Natolin).

Jednocześnie dziękujemy Władzom Banku Zachodniego WBK S.A., który był Partnerem Konkursu „Europejski ład gospodarczy w 2020 roku”.

Paweł Szalamacha
– Członek Rady IS

Maciej Rapkiewicz, Leszek Skiba, Jan Filip Staniłko
– Zarząd IS

Spis skrótów

- EBC** - Europejski Bank Centralny
- EŚW** - Europa Środkowo-Wschodnia
- FED** - Federal Reserve System
- GIPS** - Skrót od pierwszych liter: Greece, Ireland, Portugal, Spain
- NBP** - Narodowy Bank Polski
- OECD** - Organisation for Economic Co-operation and Development
- PKB** - Produkt Krajowy Brutto
- UE** - Unia Europejska
- UGW** - Unia Gospodarcza i Walutowa

Euro(pa) w kryzysie **Scenariusze rozwoju sytuacji, propozycje zmian** **w funkcjonowaniu Unii Gospodarczo-Walutowej,** **alternatywa dla członkostwa w strefie euro**

Łukasz Czernicki

1. Wprowadzenie

W roku 1996 Helmut Schmidt, były kanclerz Niemiec, pisał w otwartym liście do Hansa Tietmeyera, ówczesnego prezesa Bundesbanku: „Jeśli euro nie powstanie 1 stycznia 1999 roku, to prawdopodobnie nie powstanie nigdy.”¹ Była to odpowiedź na sugestię Tietmeyera i innych ekonomistów skupionych wokół niemieckiego banku centralnego, aby integrację walutową poprzedzić ściślejszą integracją polityczną. Taka sekwencja w procesie integracji europejskiej miałaby zapewnić konieczną koordynację i nadzór nad polityką gospodarczą, a w szczególności nad polityką fiskalną w państwach członkowskich przed przyjęciem wspólnego pieniądza. Polityka jednak wzięła górę nad ekonomicznym rozsądkiem, ponieważ euro zastąpiło waluty narodowe na początku 1999 roku, najpierw jako walut rozliczeniowa w transakcjach bezgotówkowych, a trzy lata później już jako fizyczny środek wymiany. Przy tworzeniu zasad funkcjonowania strefy euro i selekcji krajów mogących uczestniczyć w tym projekcie argumenty polityczne niejednokrotnie przeważały nad ekonomicznymi.

Analizując reakcje państw strefy euro na obecny kryzys w unii walutowej nie można nie odnieść wrażenia, że od początku jego wybuchu działania antykryzysowe były także nakierowane na realizację celów natury politycznej. Głównym zamiarem polityków europejskich jest niedopuszczenie do uszczuplenia unii walutowej o część krajów członkowskich. Takie podejście ignoruje ekonomiczne dane, które wskazują, że kryzys w strefie euro to nie tylko kryzys zadłużenia, ale także, a może przede wszystkim, kryzys utraty konkurencyjności gospodarek państw peryferyjnych. Pomijanie tego faktu przy tworzeniu zrębów polityki antykryzysowej stawia przezwyciężenie ekonomicznych problemów w unii walutowej i jej dalsze losy pod dużym znakiem zapytania. W tym kontekście zagadnienia związane z ewentualnym członkostwem Polski w strefie euro wymagają ponownej głębszej refleksji. Niniejsza praca podejmuje ten temat koncentrując się na trzech aspektach: przedstawieniu najbardziej prawdopodobnego scenariusza rozwoju sytuacji w strefie euro, wypracowaniu propozycji zmian w funkcjonowaniu unii walutowej i ukazaniu alternatywy do przyjęcia euro przez Polskę.

2. Krytyka polityki celu inflacyjnego

Nim zostaną omówione przyczyny kryzysu w strefie euro, których analiza jest konieczna dla zrozumienia krytyki antykryzysowych działań Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) i które staną się podstawą do rozważań o kierunku rozwoju sytuacji w unii walutowej, nieodzowna jest głębsza refleksja nad polityką stabilizacji indeksów cenowych, współcześnie nazywanej polityką celu inflacyjnego. Szersze rozważenie tej idei konieczne jest także z innych względów. Po pierwsze w komentarzach pokazujących zbyt ekspansywną politykę monetarną Europejskiego Banku Centralnego (EBC) jako jedno z potencjalnych źródeł kryzysu w strefie euro, brakuje często wyjaśnienia na czym miałyby polegać ta „zbyt duża ekspansywność” polityki pieniężnej prowadzonej przez bank centralny strefy euro. Przecież wzrost poziomu cen w unii walutowej kształtował się przez większość czasu w okolicach celu inflacyjnego. Po drugie, w ostatnich latach, poddając krytycznej ocenie wydarzenia związane z kryzysem finansowym, który miał miejsce przy relatywnie stabilnej inflacji w wielu krajach, pojawiło się sporo prac, które – jak wyraził to profesor Otmar Issing w eseju „Asset prices and monetary policy” – starają się na nowo „rozważyć tradycyjne mądrości.”² Większość badań podążających w tym kierunku zwraca uwagę, że banki centralne powinny w większym stopniu uwzględniać wzrosty cen poszczególnych aktywów, takich jak akcje czy nieruchomości, wpisując się w popularny obecnie nurt makroostrożnościowy. Pojawiające się wśród ekonomistów głównego nurtu pojedyncze głosy, wskazują co prawda na praktyczne trudności wiążące się z prowadzeniem takiej polityki i rekomendują analizę wzrostu ilości pieniądza w gospodarce, czyli powrót do monetaryzmu utożsamianego głównie z osobą Milтона Friedmanna.³ Wśród nowszych prac brakuje jednak szerszych opracowań dających podstawy teoretyczne do zrozumienia roli, jaką w kryzysie finansowym odegrała koncepcja stabilizacji poziomu cen. Po trzecie wreszcie krytyczną analizę idei stabilizacji cen zakończę przedstawieniem koncepcji teoretycznej, która mogłaby posłużyć pod budowę nowej strategii monetarnej dla Polski, jako ewentualnej alternatywy dla członkostwa w strefie euro.

Teoretyczne podstawy idei stabilizacji poziomu cen

Teoretyczne podstawy stabilizacji indeksów cenowych zawdzięczamy dwóm ekonomistom: Knuthowi Wicksellowi i Irvingowi Fisherowi. Pierwszy z nich w przełomowej dla teorii cyklu koniunkturalnego pracy „Interest an Prices”⁴ wprowadził rozróżnienie pomiędzy naturalną a rynkową stopą procentową. Naturalna stopa procentowa w terminologii szwedzkiego ekonomisty jest stopą, która wytworzyłaby się bez używania pieniądza jako środka wymiany. Jej wysokość byłaby określana przez podaż i popyt na realne dobra kapitałowe.⁵ Rynkowa stopa procentowa to natomiast taka stopa procen-

towa, która kształtuje się na rynku kapitałowym przy uwzględnieniu możliwości kreacji pieniądza przez system bankowy.⁶ Bazując na tym rozróżnieniu Wicksell przedstawił monetarną teorię cyklu koniunkturalnego, z której wywnioskował, że spadek rynkowej stopy procentowej poniżej jej naturalnego poziomu, dzięki ekspansji monetarnej, musi prowadzić do wzrostu poziomu cen. Dlatego, jego zdaniem, władze monetarne miałyby tak wpływać na wysokość stopy rynkowej, aby odpowiadała naturalnej. W tym celu bank centralny powinien skupić się na stabilizacji poziomu cen w gospodarce. Dowodem tego stwierdzenia szwedzkiego ekonomisty miało być prawo kompensacyjnych zmian cen.

W gospodarce pieniężnej, w której występuje zjawisko iluzji pieniężnej⁷, na ceny dóbr rynkowych wpływa zarówno sfera monetarna (w postaci inflacji lub deflacji) jak i sfera realna (zmiany popytu i podaży). W związku z tym średni poziom cen w gospodarce musiałby teoretycznie ulegać wahaniom w skutek zmian w popycie i podaży na realne dobra, jaki i zmian po stronie monetarnej. W myśl prawa kompensacyjnych zmian cen wahania poziomu indeksu cenowego są jednak możliwe tylko wtedy, gdy zmianie ulegną czynniki monetarne. W innym wypadku, obniżka poszczególnych cen jest kompensowana przez wzrost innych, tak, że poziom cen pozostaje na stałym poziomie.⁸ Fakt zmiany poziomu cen wyłącznie przez czynniki monetarne poddał w wątpliwość między innymi profesor Koopmans w pracy „Zum Problem des ‚Neutralen‘ Geldes“ [„O problemie 'neutralnego' pieniądza”]. Ten holenderski ekonomista wskazuje na fakt, że nawet gdyby po stronie monetarnej nie dochodziło do wygenerowania dodatkowego popytu przez system bankowy w procesie kreacji kredytu, to i tak wzrosty cen jednych dóbr nie zawsze kompensowałyby idealnie spadki innych, ze względu na różnice w elastyczności cenowej podaży. I tak spadek popytu na jedno dobro niekoniecznie prowadzi do takiego samego wzrostu popytu na inny towar. Zrównoważenie wpływu spadków i wzrostów cen na poziom indeksu cenowego byłoby więc czystym przypadkiem.⁹

O słuszności polityki stabilizacji cen miał świadczyć także tak zwany „argument stabilizacji siły nabywczej pieniądza.” Według tej koncepcji pieniądz, który jest także miernikiem wartości towarów i usług na rynku, spełnia najlepiej swoją funkcję wtedy, gdy jego wartość w czasie jest stabilna. Przy czym wartość pieniądza definiowana jest jako jego „siła nabywcza”, która jest odwrotnością poziomu cen. Z naukowego punktu widzenia takie określenie wartości pieniądza budzi wątpliwości. Zazwyczaj miernik wartości można zdefiniować, jednak jego zmierzenie jest niemożliwe.¹⁰ Próbując określić wartość pieniądza poprzez jego siłę nabywczą, mierzymy wartość miernika wartości przy pomocy obiektów, do określenia wartości których został on stworzony. W tym przypadku mamy do czynienia z tautologią. Można zatem stwierdzić, że zmiany wartości siły nabywczej pieniądza nie zawsze towarzyszą zmianom rzeczywistej (rynkowej) wartości pieniądza.¹¹

Polityka stabilizacji cen a cykl koniunkturalny (sztuczne boomy gospodarcze)¹²

Teoretyczne podstawy polityki stabilizacji poziomu cen nie są zatem przekonujące. W latach 1920-tych i 1930-tych powstało sporo prac badających monetarne przyczyny cykli koniunkturalnych oraz negujących przydatność wskaźnika poziomu cen w polityce monetarnej. David Davidson wskazywał, że w gospodarce rozwijającej się wraz ze wzrostem produktywności i technicznym postępem, poziom cen powinien spadać, bez wpływu sektora bankowego na wielkość inwestycji i konsumpcji. Dlatego manipulacja stopami procentowymi przez bank centralny w celu utrzymania poziomu cen na niezmiennym poziomie musi się odbywać poprzez zniżenie stopy rynkowej w stosunku do naturalnej stopy procentowej.¹³ Do podobnych wniosków doszedł Friedrich August von Hayek w "Monetary Theory and The Trade Cycle", który za badania nad cyklem koniunkturalnym otrzymał w roku 1974 nagrodę Nobla.¹⁴ Bank centralny próbując stabilizować poziom cen w gospodarce prowadzi do zachwiania równowagi pomiędzy podażą a popytem na kapitał (oszczędności). Skutkiem tego jest ożywienie gospodarcze, które bez wpływu monetarnych czynników nie miałoby miejsca. Długoterminowe utrzymywanie poziomu stopy rynkowej poniżej poziomu stopy naturalnej może być przyczyną silnego sztucznego boomu gospodarczego.¹⁵

W historii ekonomii znane są przypadki boomów gospodarczych zakończonych głęboką recesją przy stabilnym poziomie cen konsumpcyjnych i bardzo wysokich wzrostach cen aktywów, by wspomnieć choć Stany Zjednoczone w latach 1920-tych czy Japonię pod koniec lat 1980-tych. Również aktualne zawirowania gospodarcze były poprzedzone okresem relatywnie niskich poziomów indeksu cenowego CPI¹⁶ w wielu krajach dotkniętych obecnie kryzysem.

Niestety dokonania tych naukowców w dobie keynesizmu zostały zapomniane, a ekonomiści podejmujący obecnie dyskusję z koncepcją stabilizacji poziomu cen, są w zdecydowanej mniejszości.

Koncepcja stabilizacji rynkowej wartości pieniądza - alternatywa dla polityki celu inflacyjnego

Choć idea stabilizacji wartości pieniądza poprzez utrzymywanie niezmiennego poziomu cen może w praktyce prowadzić do sztucznie wykreowanego boomu gospodarczego, to sam pomysł stabilizacji wartości pieniądza jest słuszny. Gdy wartość pieniądza jest stała w czasie jego trzy główne funkcje – środka wymiany, miernika wartości i jednostki przechowującej wartość – wypełniane są przez niego najlepiej.¹⁷ Stabilizacja wartości pie-

niądza, ze względu na fakt, że jest on jednocześnie środkiem wymiany i miernikiem wartości, jest utrudniona, ale nie niemożliwa. Wartość pieniądza w gospodarce pozostaje stała, gdy stosunek popytu do podaży pieniądza pozostaje niezmienny. Zatem jeśli władze monetarne chciałyby prowadzić politykę stabilizacji wartości pieniądza, musiałyby równoważyć wzrost (spadek) popytu poprzez zwiększenie (zmniejszenie) podaży. Dlatego popyt na pieniądz powinien być głównym indykatorem używanym przez banki centralne.¹⁸

Profesor Hans Hermann Lechner, przedstawiciel szkoły ordoliberalnej, w „Marktwirtschaftliche Theorie des neutralen Geldes“ badając stan równowagi pomiędzy sferą monetarną a realną, wskazuje na fakt, że popyt na środek wymiany jest przede wszystkim wynikiem „dylematu wymiany.”¹⁹ Wraz z postępującym podziałem pracy poszczególnym uczestnikom rynku było coraz trudniej znaleźć inne podmioty oferujące pożądaną przez nie towary lub usługi i gotowe wymienić je na dobra oferowane właśnie przez nie. W ten sposób narodziła się potrzeba powszechnie akceptowanego środka wymiany i stąd popyt na pieniądz we współcześnie znanych gospodarkach.

Podstawowym problemem z jakim muszą się zmierzyć władze monetarne próbujące ustabilizować w czasie rynkową wartość pieniądza, jest intertemporalne przesunięcie popytu i podaży (w sensie realnym - popytu i podaży na określone towary i usługi). Wyraża się ono w tym, że nie wszystkie podmioty rynkowe konsumują całkowicie swoje dochody nagromadzając oszczędności, a inne są skłonne czynić inwestycje bądź konsumować na kredyt. Zadaniem banku centralnego jest zatem rozpoznanie czy popyt na pieniądz jest wynikiem dylematu wymiany, tzn. czy dana jednostka generując popyt na środek wymiany jednocześnie oferuje wartościowe towary lub usługi na rynku, czy też popyt na pieniądz jest zarazem popytem na kapitał (oszczędności). W przeciwnym razie, istnieje zagrożenie, że władze monetarne, posługując się terminologią Wicksella, mogą doprowadzić do zaniżenia rynkowej stopy procentowej w stosunku do naturalnej stopy procentowej i tym samym do wygenerowania sztucznego boomu gospodarczego. W praktyce rozwiązanie tego problemu jest możliwe dzięki technice kreacji pieniądza opierającej się na wekslu handlowym (towarowym). W jaki sposób odbywa się regulacja ilości pieniądza przy użyciu weksla handlowego zostanie pokazane poniżej na uproszczonym przykładzie.

Po zakończonym procesie produkcji producent oferuje wytworzone dobra dystrybutorom, którzy nie płacą za nie w formie gotówkowej, tylko zobowiązują się do pokrycia w przyszłości (po sprzedaży nabytych dóbr konsumentom) weksli handlowych wystawianych na nich. Producent następnie dyskontuje je w banku komercyjnym otrzymując gotówkę. Dana instytucja finansowa refinansuje weksle w banku centralnym. W ten sposób dystrybutorzy otrzymują kredyty obrotowe, które są finansowane przez władze monetarne. Zrefinansowanie weksla w banku centralnym przez bank komercyjny

prowadzi do kreacji dodatkowej ilości pieniądza w obiegu gospodarczym. Sprzedając nabyte towary dystrybutorzy pozyskują gotówkę od konsumentów. Jako, że weksle towarowe wystawiane są zazwyczaj na relatywnie krótki okres, pieniądze pochodzące od konsumentów przeznaczają na spłatę należności wekslowych w banku komercyjnym. Bank komercyjny, który wcześniej refinansował weksle w banku centralnym, jest także zmuszony do spłaty zobowiązania wobec władz monetarnych. Ta operacja prowadzi do ponownego zmniejszenia ilości pieniądza w obiegu.²⁰

Dzięki takiej technice kreacji środka wymiany, trafia on do uczestników rynku (producentów), którzy oferują wartościowe towary i pomagają im przewyciężyć tym samym wspomniany „dylemat wymiany”. Krótki termin zapadalności weksli towarowych zapobiega pozostawianiu pieniądza w obiegu gospodarczym (ze względu na konieczność jego wykupienia) i jego dalszemu wpływaniu na ceny. W ten sposób podaż pieniądza jest dopasowywana elastycznie do jego popytu.²¹ Na podaż pieniądza, która reprezentuje jednocześnie nagromadzone oszczędności system bankowy nie ma wpływu, gdyż kreacja dodatkowego pieniądza jest możliwa tylko po wcześniejszym wyprodukowaniu wartościowych dóbr. Podaż i popyt na oszczędności równoważą się na rynku kapitałowym dzięki działaniu mechanizmu stopy procentowej, co zapobiega powstawaniu sztucznych boomów gospodarczych.

Model stabilizacji rynkowej wartości pieniądza praktykował m.in. niemiecki bank centralny (Bundesbank) w latach 1950-tych i 1960-tych, stając się filarem tak zwanego niemieckiego „cudu gospodarczego” (Wirtschaftswunder). W tym okresie Bundesbank opierał swoje operacje refinansujące właśnie na wekslach handlowych dopasowując elastycznie podaż pieniądza do rzeczywistego popytu na niego.

Wnioski i dalsze uwagi

Z powyższych rozważań płyną dwa wnioski. Polityka celu inflacyjnego, praktykowana między innymi przez EBC i Narodowy Bank Polski (NBP) może wpływać na stopy procentowe na rynku kapitałowym przyczyniając się do wygenerowania sztucznych boomów gospodarczych. Najpopularniejszy współcześnie (także w strefie euro i w Polsce) sposób kreacji pieniądza, który w dużej mierze opiera się na zabezpieczeniach w formie państwowych papierów dłużnych, w świetle przedstawionej teorii stabilizacji rynkowej wartości pieniądza nie jest rozwiązaniem optymalnym i może prowadzić do sfałszowania ich rzeczywistej płynności, ułatwiając tym samym zadłużanie się fiskusa.

Ponadto na potrzebę dalszej analizy trzeba zaznaczyć, że wnioski płynące z koncepcji stabilizacji rynkowej wartości pieniądza są w dużej mierze zbieżne z wnioskami wysnutymi przez Milтона Friedmana, mianowicie że głównym zadaniem banków cen-

tralnych jest ograniczanie wzrostu ilości pieniądza. Friedman, który kilkakrotnie zmienił zdanie co do odpowiedniego przyrostu pieniądza, ostatecznie przyjął, że optymalną wartością byłby roczny wzrost ilości pieniądza o 2%.²²

Analiza przyczyn i skutków kryzysu, jak i ewentualnej alternatywy dla członkostwa w strefie euro w kolejnych rozdziałach zostanie przeprowadzona wyłącznie przez pryzmat odpowiedniej polityki ilościowej (optymalnego wzrostu ilości pieniądza) banku centralnego. Aspekt kreacji pieniądza w strefie euro na bazie państwowych papierów dłużnych, mimo że nie bez znaczenia przy rozważaniu przyczyn kryzysu, nie będzie w dalszym ciągu pracy szerzej omawiany. Można zatem stwierdzić, że niniejsza analiza będzie przeprowadzona z pozycji monetarystycznej. Powyższe rozważania dotyczące optymalnej polityki monetarnej zostały jednak oparte na koncepcji stabilizacji rynkowej wartości pieniądza, gdyż jej teoretyczne podstawy są dużo bardziej przekonujące niż teoretyczne podwaliny wniosków do jakich doszedł Friedman.

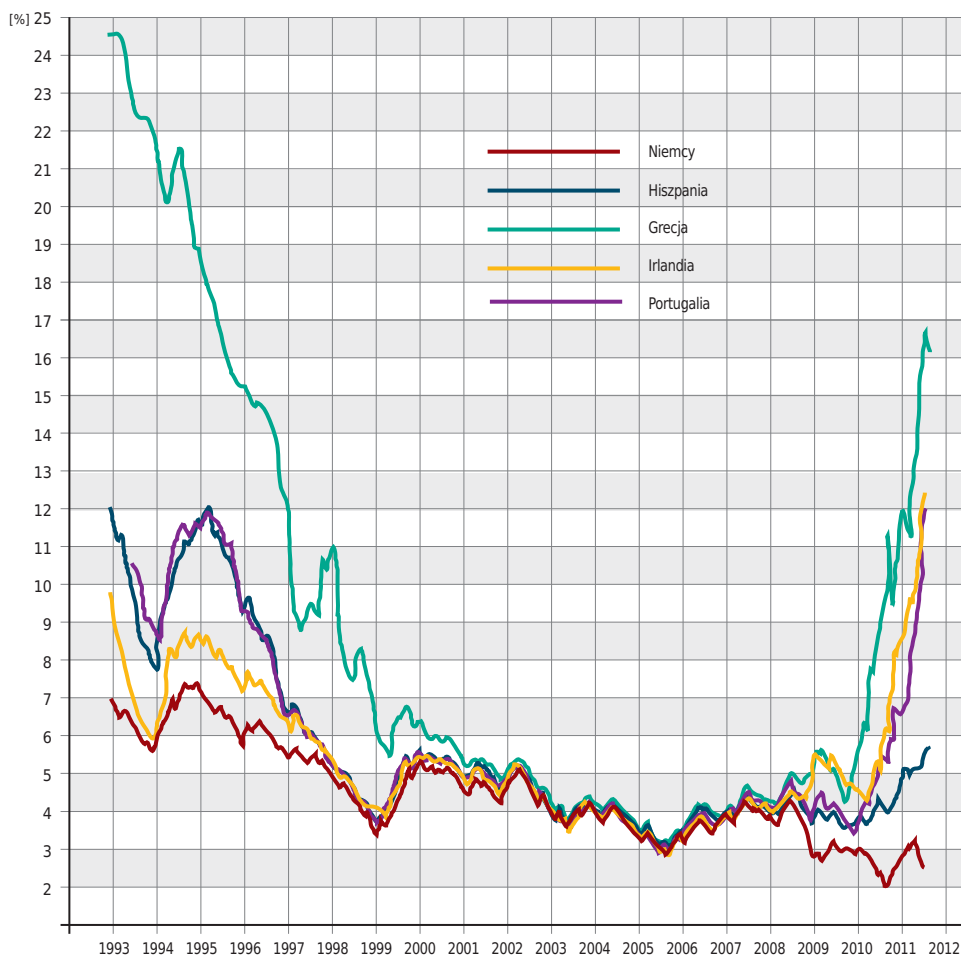
3. Przyczyny i skutki kryzysu w strefie euro

Obecny kryzys w strefie euro jest przede wszystkim wynikiem niewłaściwego podejścia do polityki monetarnej i błędów w polityce fiskalnej.

Błędna konstrukcja kryteriów konwergencji - przyczyna problemów krajów peryferyjnych²³

Tworząc zasady uczestnictwa państw europejskich w strefie euro posłużono się definicją stabilności monetarnej, która leży u podstaw koncepcji celu inflacyjnego. Zgodnie z art. 140 ust. 1 Traktatu z Maastricht, uczestnictwo w unii walutowej wiąże się z osiągnięciem „wysokiego stopnia stabilności cen; będzie to wynikało ze stopy inflacji zbliżonej do istniejącej w co najwyżej trzech Państwach Członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen.”²⁴ Taka definicja inflacyjnego kryterium konwergencji w połączeniu z globalnym trendem systematycznie spadającego poziomu cen²⁵ umożliwiła krajom peryferyjnym, dzięki współzależnościom między polityką monetarną a fiskalną, szybkie wypełnienie nominalnych kryteriów konwergencji poprzez silną obniżkę stóp procentowych.

Przed wejściem do strefy euro banki centralne Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii dokonały dynamicznych obniżek nominalnych stóp procentowych.²⁶ Niższe stopy ustalane przez bank centralny przełożyły się na niższe koszty kapitału i tym samym na niższe oprocentowanie długoterminowych obligacji państwowych, co ułatwiło wypełnienie kryterium konwergencji stóp procentowych.²⁷ (por. wykres 1)

WYKRES1. **Oprocentowanie długoterminowych obligacji w latach 1993 - 2011.**²⁸


Ponadto, obniżka stóp procentowych przez banki centralne przyczyniła się do ożywienia gospodarczego, które wpłynęło na poprawę wyników fiskalnych i ułatwiło spełnienie fiskalnego kryterium konwergencji. Mimo ekspansywnego kursu w polityce monetarnej poziom cen na peryferiach strefy euro utrzymywał się na umiarkowanym poziomie, umożliwiając tym krajom akcesję do strefy euro.

Z drugiej strony silna obniżka stóp procentowych wpłynęła na znaczny wzrost popytu na kredyt, co przyczyniło się do wygenerowania sztucznych boomów gospodarczych. Przyrost wolumenu kredytów w krajach peryferyjnych w ujęciu realnym rok do roku w okresie przed akcesją wynosił od 20% do 30%.²⁹ Według Michała Brzozy-Brzeziny boom bazujący na tanim kredycie rozpoczął się w tych krajach na 3 do 4 lat przed przyjęciem euro.³⁰ Niskie stopy procentowe były też przyczyną wzmożonego zainteresowania kredytami hipotecznymi. Pierwsze poważ-

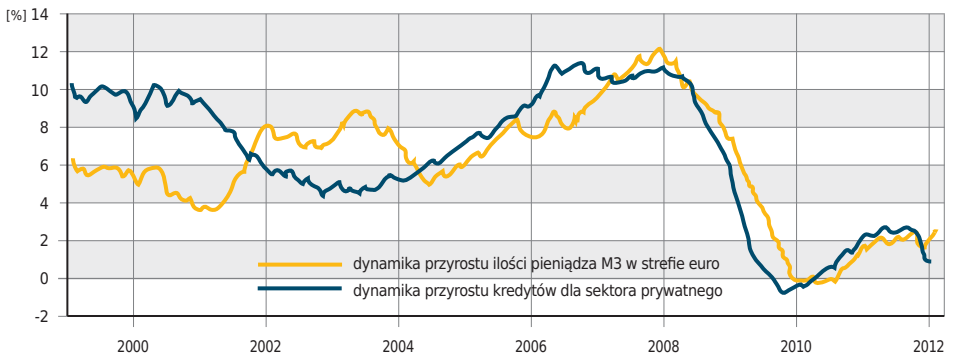
niejsze wzrosty na rynkach nieruchomości, które zakończyły się gigantycznymi bankami spekulacyjnymi (w szczególności w Hiszpanii i Irlandii) zaczęły się jeszcze przed wejściem krajów peryferyjnych do strefy euro.

Polityka celu inflacyjnego ebc - monetarne podłoże kryzysu

Kryzys krajów peryferyjnych jest przykładem samonapędzającego się mechanizmu, u podstaw którego leżą czynniki monetarne. Państwa peryferyjne, wchodząc do strefy euro doświadczyły silnego ożywienia gospodarczego. Po wejściu do strefy euro trend ten był kontynuowany, z tym że dużo większą rolę w kredytowaniu gospodarek peryferyjnych zaczęły odgrywać banki z rdzenia strefy euro, głównie z Niemiec i Francji.³¹

Co było przyczyną tak silnego zaangażowania się tych instytucji finansowych na peryferiach? Po pierwsze, EBC kierując się przede wszystkim wskaźnikiem stabilności cen dokonał silnej obniżki stóp procentowych, co zwiększyło płynność sektora bankowego. Niższe koszty operacji refinansujących w banku centralnym skłoniły banki komercyjne do zwiększenia akcji kredytowej, co oznaczało przyspieszenie ekspansji monetarnej. Polityka celu inflacyjnego EBC bazuje na dwufilarowej strategii. Pierwszy filar stanowi obserwacja tych danych z gospodarki, które mogą mieć bezpośredni wpływ na przyszłe kształtowanie się wzrostu poziomu cen, np.: płace, ceny, kursy walut. Drugi filar opiera się na obserwacji przyrostu ilości pieniądza w najszerszym rozumieniu, tzw. agregatu pieniężnego M3³², ze względu na związek pomiędzy nadmiernym wzrostem pieniądza, a zagrożeniem nadmiernego przyspieszenia inflacji. EBC jako wartość referencyjną przyjął przyrost M3 rok do roku o 4,5%. Jednak przez większość czasu od utworzenia strefy euro M3 rosło w dużo szybszym tempie niż zakładała to oficjalna strategia władz monetarnych strefy euro. W szczytowym okresie boomu w krajach peryferyjnych przyrost M3 przekroczył wartość 10% (por. wykres 2).

WYKRES 2 **Dynamika przyrostu ilości pieniądza M3 w strefie euro i dynamika przyrostu kredytów dla sektora prywatnego.**³³



ŹRÓDŁO: Thomson Reuters.

Po drugie początek ubiegłej dekady to okres słabszego wzrostu w krajach rdzenia strefy euro. Wzrosty na peryferiach, mimo że bazujące na tanim kredycie, dawały szansę na dużo wyższe stopy zwrotu. Po trzecie eliminacja ryzyka kursowego i wiara w stabilność unii walutowej uspiły czujność instytucji finansowych i nadzoru finansowego. Dla banków z rdzenia strefy euro inwestycje na peryferiach były mimo wszystko inwestycjami na zagranicznych rynkach. Z drugiej strony sektor bankowy natrafił w krajach peryferyjnych na wysoki popyt na tani kredyt. Państwa peryferyjne (głównie Grecja, Hiszpania i Portugalia) przed akcesją do strefy euro nie przywiązywały tak wielkiej uwagi do stabilności monetarnej jak na przykład Niemcy.

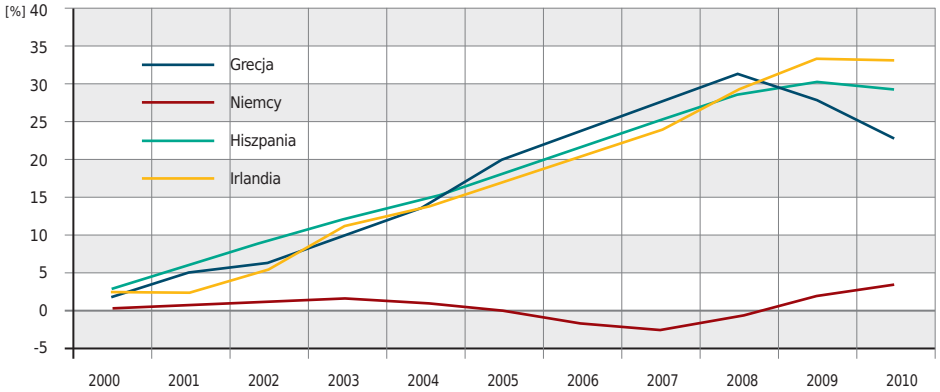
Inflacja w tych krajach jeszcze na początku lat 1990-tych była nierzadko dwucyfrowa, co przekładało się na dużo wyższe koszty pozyskania kapitału niż w krajach rdzenia strefy euro (zob. wykres 1). Wcześniej kredyty długoterminowe, na przykład pod zakup nieruchomości, były prawie niedostępne, ze względu na wysokie ryzyko inflacji i ryzyko zmiany kosztów pozyskania kapitału. Dlatego tani kredyt w okresie tuż przed i po akcesji do strefy euro wydawał się dla Greków, Hiszpanów czy Portugalczyków szczególnie atrakcyjny.

Kapitał płynący z rdzenia strefy euro nie trafiał jednak do tych sektorów gospodarki, które dawały szansę na wzrost zdolności eksportowych krajów peryferyjnych. Dobrze obrazuje to wskaźnik stworzony przez analityków Centrum für Europäische Politik (CEP): „CEP-Default-Index”. Ukazuje on, w jakim stopniu kredyty zagraniczne w latach 2000-2010 zostały wykorzystane na inwestycje zwiększające moce produkcyjne.

Według Prof. Gerkena i Dr. Kullasa – autorów opracowania – najgorsze wartości wskaźnika notują Grecja i Portugalia, które spośród krajów europejskich są obecnie w największych tarapatach gospodarczych.³⁴ Kapitał w krajach peryferyjnych trafiał w dużej mierze do branży budowlanej. Na przykład inwestycje w sektorze budowlanym w latach poprzedzających kryzys w Hiszpanii i w Irlandii stanowiły 18-20% w relacji do PKB. Wśród krajów należących do OECD są to wartości porównywalne tylko z Japonią pod koniec lat 1980-tych.³⁵

Boom gospodarczy nie pozostał bez wpływu na koszty jednostkowe pracy w gospodarce, które rosły dużo dynamiczniej niż w krajach rdzenia strefy euro (por. wykres 3). Rosnące płace jeszcze bardziej zwiększały apetyt na konsumpcję, w tym na konsumpcję na kredyt, co dodatkowo nakręcało koniunkturę.

WYKRES 3. **Dynamika wzrostu jednostkowych kosztów pracy w wybranych krajach strefy euro.³⁶**

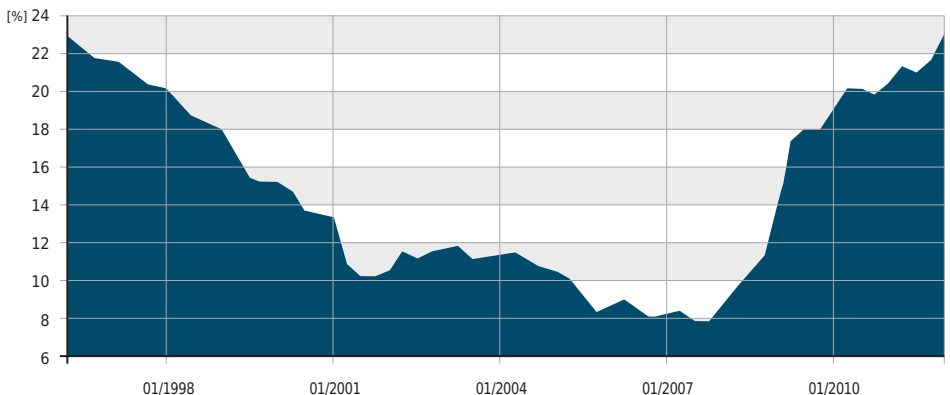


Peryferie w kryzysie - pękające bańki spekulacyjne, utrata konkurencyjności, kryzysy bilansu płatniczego, groźba niewypłacalności

Po wybuchu kryzysu finansowego, ten samonapędzający się mechanizm załamał się, a wzrost gospodarczy okazał się być iluzoryczny. Bańki spekulacyjne, które powstały na rynku nieruchomości pękły, a kraje peryferyjne doświadczyły głębokiej recesji gospodarczej.

Dane dotyczące bezrobocia w Hiszpanii, bardzo dobrze obrazują przejściowy charakter wzrostu gospodarczego w tym kraju (zob. wykres 4).

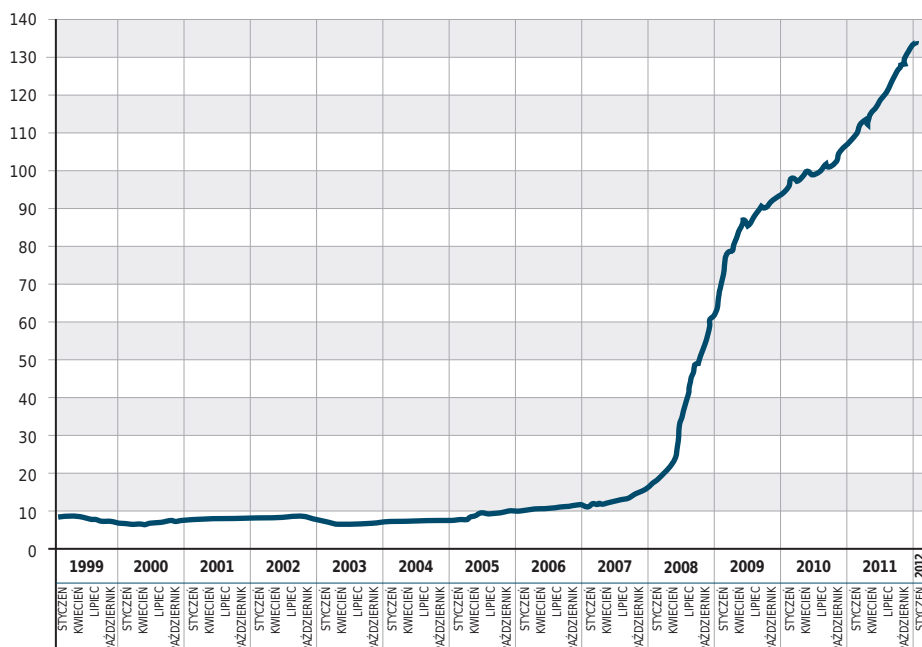
WYKRES 4. **Stopa bezrobocia w Hiszpanii w latach 1996 - 2011.³⁷**



ŹRÓDŁO: www.tradingeconomics.com

Rynki finansowe straciły wiarę w zdolność obsługi długu przez niektóre z krajów strefy euro, tak że obecnie bez pomocy instytucji międzynarodowych i EBC, który skupując obligacje państwowe przyczynia się do obniżenia ich rentowności, musiałyby ogłosić niewypłacalność. Sytuacja sektora bankowego, zarówno w krajach rdzenia strefy euro jak i na peryferiach, który zapewniał finansowanie państw i wątpliwych z perspektywy makroekonomicznej inwestycji (na przykład w sektorze nieruchomości) została mocno nadszarpnięta. Wolumen niespłaconych w terminie kredytów w hiszpańskim sektorze bankowym wzrósł tylko w latach 2007–2011 z kilkunastu do ponad 130 mld euro (por. wykres 5).

WYKRES 5. Wolumen kredytów niespłaconych terminowo w hiszpańskim sektorze bankowym w latach 1999–2011.³⁸



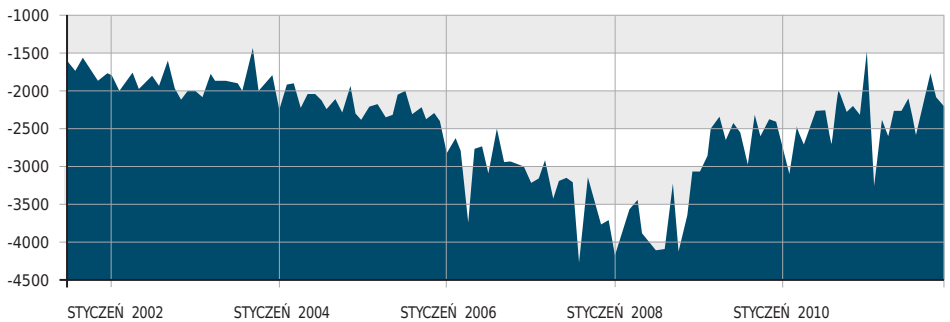
Dziś już oficjalnie wiadomo, że hiszpański sektor bankowy jest w bardzo trudnej sytuacji i rząd tego kraju, który sam jest na skraju niewypłacalności, zwrócił się w czerwcu 2012 roku o przyznanie Hiszpanii środków z EFSF³⁹ na rekapitalizację instytucji finansowych.⁴⁰

Dodatkowo w ciągu ostatniej dekady gospodarki krajów peryferyjnych mocno straciły na konkurencyjności, szczególnie w stosunku do Niemiec. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy był dynamiczny wzrost jednostkowych kosztów pracy w okresie sztucznie wykreowanych boomów gospodarczych (zob. wykres 3). Kraje GIPS⁴¹, oprócz

problemów z obsługą zadłużenia i problemów w sektorze bankowym, muszą zmierzyć się także z rosnącym bezrobociem. Ponadto, z zagadnieniem utraty konkurencyjności związana jest kwestia kryzysów bilansu płatniczego na peryferiach strefy euro. O ile zależność pomiędzy utratą konkurencyjności a bezrobociem jest jednoznaczna, o tyle fakt istnienia kryzysów bilansu płatniczego w strefie euro nie jest jeszcze szerzej znany. Warto zatem przyrzeć się bliżej temu zagadnieniu, tym bardziej, że nie jest ono bez znaczenia przy omawianiu możliwych scenariuszy dla strefy euro.

Rozwijające się gospodarki często uzupełniają niedobór krajowego kapitału oszczędnościami zagranicznymi. Naturalną konsekwencją sztucznych boomów gospodarczych na peryferiach był napływ kapitału zagranicznego. Poniższy wykres (wykres 6) obrazuje saldo bilansu handlowego Grecji w latach 2000–2012. Stale ujemne saldo w bilansie handlowym oznacza, że przez cały ten okres Grecja dużo więcej importowała niż eksportowała i tym samym korzystała z zagranicznych oszczędności.

WYKRES 6. **Saldo handlowe Grecji w latach 2001-2011.**⁴²

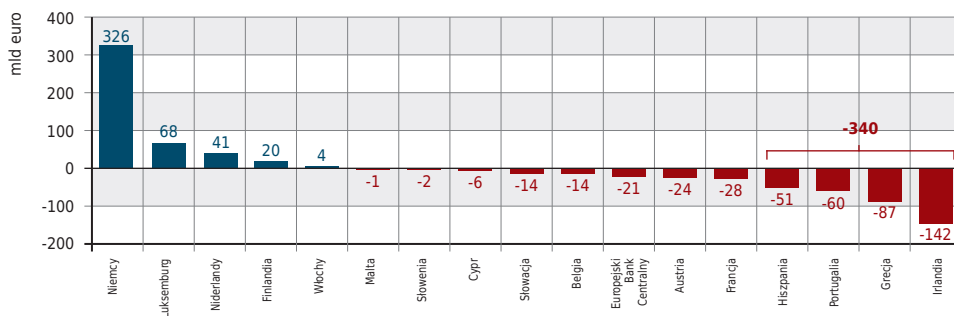


Przed wybuchem kryzysu bilans płatniczy krajów peryferyjnych był wyrównany. Import realnych oszczędności (towarów i usług) finansowany był w dużej mierze przez napływający kapitał w formie pieniężnej z krajów rdzenia strefy euro (w postaci inwestycji portfelowych, bezpośrednich inwestycji zagranicznych lub kredytów czy innych instrumentów finansowych). Po wybuchu kryzysu inwestorzy zagraniczni zaczęli w szybkim tempie wycofywać się z krajów GIPS.⁴³ Spowodowało to powstanie nierównowagi w bilansie płatniczym tych państw. Prof. Helmut Schlesinger, były prezes Bundesbanku ocenia, że tylko banki niemieckie zredukowały swoje krótkoterminowe należności w latach 2007–2010 o 280 mld euro.⁴⁴ W przypadku, gdyby kraje peryferyjne posiadały własny pieniądz zapewne doświadczyłyby kryzysu bilansu płatniczego, który doprowadziłby do silnego osłabienia ich walut (kryzysu walutowego) i znacznego zmniejszenia popytu na dobra importowane. W strefie euro deprecjacja jest jednak niemożliwa.

Aby zastąpić wysychające źródło prywatnego kapitału zagranicznego i umożliwić krajom peryferyjnym dalsze finansowanie nadwyżek importu i uruchomienie pomocy dla sektora bankowego, lokalne banki centralne zaczęły udzielać w większym stopniu, niż by to wynikało z normalnych operacji na rynku, kredytów refinansujących instytucje finansowe działające na ich terenie (częściowo mocno ograniczając wymagania wobec koniecznych zabezpieczeń w ramach operacji ELA⁴⁵). Ta dodatkowa kreacja pieniądza odzwierciedlona jest najlepiej przez narastające salda w systemie rozliczeniowym europejskich banków TARGET.⁴⁶ Salda w systemie TARGET reprezentują zobowiązania i należności narodowych banków centralnych strefy euro wobec euro-systemu⁴⁷ i jako takie stanowią pozycje bilansów władz monetarnych poszczególnych krajów członkowskich.⁴⁸ Zdaniem profesorów Sinna i Wollmershäusera, którzy jako pierwsi zwrócili uwagę na ten problem, narastające ujemne salda krajów GIPS w tym systemie w latach 2008-2011, zostały wykorzystane do sfinansowania 88% wspólnego deficytu na rachunku bieżącym państw peryferyjnych.⁴⁹

Miejsce prywatnego kapitału, unikającego od wybuchu kryzysu krajów GIPS, zastąpił zatem dodatkowy dodruk pieniądza na peryferiach strefy euro.⁵⁰ Pod koniec 2010 roku ujemne saldo państw peryferyjnych w systemie TARGET wynosiło 340 mld euro. Salda poszczególnych krajów zostały przedstawione na grafice 7.

WYKRES 7. Salda w systemie TARGET pod koniec 2010 roku.⁵¹



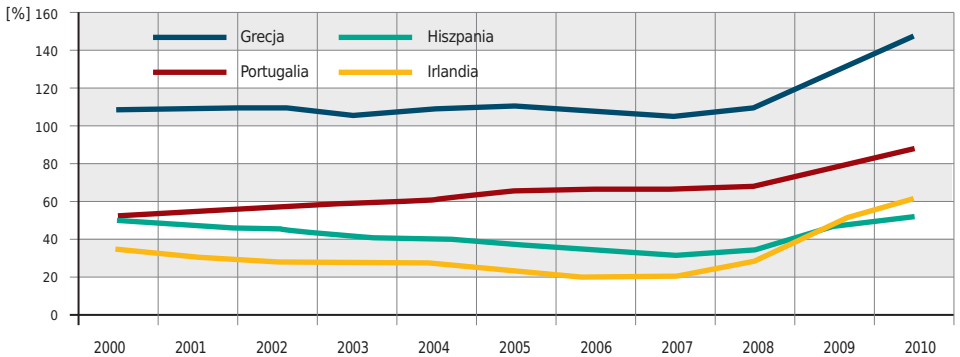
Wpływ polityki fiskalnej

Obecnie kryzys w strefie euro to także kryzys zadłużenia. Rynki finansowe straciły przede wszystkim wiarę w możliwość szybkich reform w krajach południowych strefy euro i zaufanie do Irlandii, której dług w relacji do PKB zwiększył się kilkukrotnie, ze względu na przejście zobowiązań sektora bankowego. W materii polityki fiskalnej zostały popełnione cztery zasadnicze błędy. Po pierwsze, złagodzone wymowę kryterium fiskalnego, zezwalając krajom o długu wyższym w relacji do PKB niż 60% na przystąpienie do UGW. Dzię-

ki temu do strefy euro przystąpiły kraje takie jak Włochy czy Grecja, mające obecnie spore problemy z obsługą długu, a których zadłużenie w momencie akcesji przekraczało 100% w stosunku do PKB. Po drugie, nie utworzono mechanizmów skutecznie egzekwujących wypełnianie kryteriów konwergencji. Mimo, że zostały one przewidziane w Pakcie Stabilności i Rozwoju z 1997 roku, który zakładał kary za nadmierny deficyt finansów publicznych (powyżej 3% w relacji do PKB), kraje przekraczające tę wartość nie poniosły z tego tytułu żadnych konsekwencji. Po trzecie, kraje znajdujące się obecnie w najgorszej sytuacji spośród krajów peryferyjnych, czyli Grecja i Portugalia, nie wykorzystały okresu dobrej koniunktury do obniżenia zadłużenia (por. z grafiką 8). Po czwarte, po wystąpieniu silnych recesji kraje peryferyjne nie były w stanie dopasować swoich budżetów do zmieniających się warunków gospodarczych, częściowo wierząc, że pozostawiając wydatki na niezmiennym poziomie uda im się podtrzymać wzrost gospodarczy.

Warto w tym miejscu także zaznaczyć – co zostało wspomniane w punkcie drugim niniejszego tekstu, że cały system finansowy w strefie euro bazował w dużej mierze na zabezpieczeniach w formie państwowych papierów dłużnych, co dodatkowo skłaniało instytucje finansowe do nabywania obligacji skarbowych, a rządowi ułatwiało zadłużanie się.

WYKRES 8. **Dług publiczny w relacji do PKB w wybranych krajach strefy euro w latach 2000-2010.**⁵²



Podsumowując powyższą analizę kryzysu, można stwierdzić, że obok ewidentnych błędów w polityce fiskalnej, zdefiniowanie stabilności monetarnej w inflacyjnym kryterium konwergencji poprzez stabilność cenową miało poważne konsekwencje dla krajów peryferyjnych i całej strefy euro. Banki centralne grupy GIPS mogły w ten sposób na drodze do strefy euro dokonać dynamicznej obniżki stóp procentowych i przyspieszyć w ten sposób moment przyjęcia wspólnej waluty. Zapoczątkowało to sztuczny boom gospodarczy w tych państwach. Po akcesji do strefy euro, silne ożywienie gospodarcze bazujące na tanim kredycie było kontynuowane, gdyż EBC koncentrując się na stabi-

lizacji wskaźnika cen w całej strefie euro prowadził bardzo ekspansywną politykę monetarną. Mimo pojawiających się już przed wybuchem kryzysu sygnałów w postaci silnych wzrostów na rynkach nieruchomości i wysokich deficytów na rachunkach bieżących krajów GIPS, bank centralny strefy euro nie reagował na narastające nierównowagi makroekonomiczne i tworzące się banki spekulacyjne olbrzymich rozmiarów w państwach peryferyjnych UGW.

4. Ocena polityki antykryzysowej i dalsze losy strefy euro

Mając świadomość przyczyn i skutków kryzysu w strefie euro można podjąć próbę oceny dotychczasowych działań antykryzysowych i przedstawienia możliwych scenariuszy dalszego rozwoju sytuacji w unii walutowej.

Kryzys w strefie euro to w rzeczywistości kilka splatających się ze sobą problemów. Po pierwsze, kwestia utraty konkurencyjności przez kraje peryferyjne i Włochy, które co prawda nie doświadczyły silnego sztucznego boomu gospodarczego wchodząc do strefy euro, ale ich sytuacja gospodarcza w ciągu ostatniej dekady systematycznie ulegała pogorszeniu. Po drugie, związany z tym silny spadek zaufania inwestorów zagranicznych wobec krajów GIPS będący przyczyną kryzysów bilansu płatniczego, ukrywanych w strefie euro przez fakt dodatkowej kreacji pieniądza w państwach peryferyjnych. Po trzecie brak zdolności niektórych krajów UGW do samodzielnej obsługi zadłużenia. Po czwarte napięta sytuacja w sektorze bankowym, która jest wynikiem problemów krajów peryferyjnych. Angażujące się w tym regionie w okresie gospodarczej prosperity banki (lokalne i zagraniczne, głównie z Niemiec i Francji), są narażone na wysokie straty z tytułu nieudanych inwestycji.

Głównym ekonomicznym celem, wokół którego powinna skupiać się walka z kryzysem, jest zniwelowanie makroekonomicznej nierównowagi w strefie euro poprzez przywrócenie konkurencyjności gospodarkom państw GIPS. Dzięki temu kraje peryferyjne mogłyby powrócić na ścieżkę wzrostu gospodarczego i odzyskać zaufanie zagranicznych inwestorów. Pomogłoby to rozwiązać problem rosnącego bezrobocia i kryzysów bilansu płatniczego. Odzyskanie konkurencyjności przez kraje GIPS to przede wszystkim redukcja kosztów zatrudnienia. W gospodarkach rynkowych koszty pracy stanowią 50–70% wszystkich kosztów produkcji.⁵³ Jak zostało to pokazane na grafice 3. jednostkowe koszty pracy w krajach peryferyjnych wzrosły w relacji do Niemiec w ciągu ostatnich 10 lat o ponad 30%. Ich obniżenie może odbywać się na drodze wzrostu produktywności bądź poprzez nominalną obniżkę wynagrodzeń. Wzrost produktywności pracy wymaga zazwyczaj kapitału i czasu, więc nie jest to opcja dla krajów peryferyjnych pogrążonych w kryzysie. Jedynym sposobem na szybką obniżkę jednostkowych kosz-

tów pracy jest nominalna obniżka wynagrodzeń. Jednak proces redukcji nominalnych płac w krajach peryferyjnych przebiega zdecydowanie za wolno albo nie postępuje wcale. Od połowy 2010 do połowy 2011 roku koszty pracy w Grecji – według danych Eurostatu – spadły o 4,8%, w Portugalii o 0,5%, natomiast w Hiszpanii i we Włoszech nawet wzrosły o niecałe 3%.⁵⁴ Na znikome sukcesy Irlandii przy obniżaniu nominalnych wynagrodzeń wskazuje Zsolt Darvas, aktualnie analityk think-tanku „Bruegel”, a wcześniej pracownik banku centralnego Węgier. Darvas, który przeprowadził analizę trzech państw, które szczególnie ucierpiały podczas kryzysu finansowego – Islandii, Irlandii i Łotwy – stwierdził, że w Islandii, której waluta znacznie się osłabiła, wzrost bezrobocia był najmniejszy. Natomiast Irlandia – pozostanie w strefie euro oraz Łotwa – utrzymanie sztywnego kursu względem euro, okupiły bardzo wysokim spadkiem zatrudnienia.⁵⁵

Przywrócenie konkurencyjności krajom peryferyjnym na drodze wewnętrznej dewaluacji wydaje się zatem procesem bardzo odległym w czasie. Jedyną alternatywą, niestety na razie cały czas wykluczaną przez polityków głównego nurtu, jest opuszczenie unii walutowej przez kraje, które nie są w stanie doprowadzić do odzyskania konkurencyjności w ramach strefy euro. Wyjście z unii walutowej wiązałoby się zapewne ze znaczną deprecjacją nowych walut w stosunku do euro, co oznaczałoby także redukcję płac. Ponadto silny spadek wartości nowego pieniądza krajów peryferyjnych odbiłby się negatywnie na realnych dochodach obywateli. Jednak, jak pokazują doświadczenia krajów, które przeszły podobny kryzys, to właśnie deprecjacja przewartościowanych walut jest najszybszym sposobem na przywrócenie wzrostu gospodarczego. Obok wspomnianej powyżej Islandii dobrym przykładem jest także Argentyna, która w rok po obniżeniu wartości peso do dolara, zaczęła rozwijać się w bardzo szybkim tempie. Dynamika wzrostu w tym kraju w latach 2003-2007 nie spadła poniżej 8,5%.

Innym ważnym krokiem w walce z kryzysem powinno stać się oficjalne bankructwo krajów peryferyjnych (w szczególności Grecji i Portugalii) i restrukturyzacja ich zadłużenia. Bez znacznej redukcji długu państwa te będą pogrążone w ekonomicznym błędnym kole. Wysokie koszty obsługi zadłużenia będą zmuszały je do zwiększenia obciążeń fiskalnych, co będzie wpływało negatywnie na aktywność gospodarczą i będzie dalej pogarszać sytuację budżetową.

Bankructwo krajów peryferyjnych mogłoby spowodować panikę w sektorze bankowym i ewentualne upadki niektórych instytucji. Odbiłoby się to negatywnie na wzroście gospodarczym w całej UGW. Aby temu zapobiec konieczne byłoby wsparcie sektora bankowego przez państwa i prawdopodobnie, ze względu na krytyczną sytuację budżetową w wielu krajach, także EBC. W debacie nad ewentualnym ogłoszeniem niewypłacalności części członków UGW warto rozważyć opcję restrukturyzacji długu po-

legającą na skreśleniu wyłącznie odsetek z tytułu danej należności i wydłużeniu terminu spłaty jej pierwotnej nominalnej wartości, tak, aby była ona możliwa do udźwignięcia przez dłużnika. W ten sposób bilanse instytucji finansowych nie zostałyby obciążone jednorazowo wysokimi stratami z tytułu redukcji wartości należności. Odpisy niezrealizowanych zysków na odsetkach byłyby natomiast rozłożone na wiele lat i wpływ na kondycję finansową banków byłby ograniczony.⁵⁶

Dotychczasowa strategia walki z kryzysem w strefie euro koncentrowała się na realizacji dwóch celów natury politycznej: utrzymania unii walutowej w niezmiennym składzie i uniknięcia oficjalnego bankructwa krajów peryferyjnych. Politycy europejscy chcieli w ten sposób uratować projekt wspólnej waluty, który miał być ukoronowaniem procesu integracji europejskiej. Dopiero w październiku ubiegłego roku na szczycie ratunkowym zapowiedziano po raz pierwszy redukcję greckiego zadłużenia. Według ustaleń z lutego 2012 roku całkowita redukcja długu ma wynieść 107 mld euro, co stanowi 53% całkowitego zadłużenia państwa greckiego w prywatnych instytucjach finansowych.⁵⁷ Jednocześnie czynione są deklaracje, że przypadek Grecji jest wyjątkiem i że dalsze restrukturyzacje długu w innych krajach nie będą miały miejsca. Upieranie się polityków europejskich przy takiej wersji planu ratunkowego dla strefy euro blokuje w rzeczywistości możliwość wyjścia z ekonomicznej zapaści. Zapowiedziany na początku września Nielimitowany skup obligacji państw zagrożonych niewypłacalnością nie jest także w stanie przywrócić długoterminowej równowagi w strefie euro. Sama redukcja oprocentowania długu nie przywróci koniecznego wzrostu na peryferiach i zaufania zagranicznych inwestorów. Monetaryzacja długu krajów peryferyjnych w większym zakresie byłaby co najwyżej odłożeniem w czasie koniecznych reform gospodarczych.

Strategia walki z kryzysem państw strefy euro nie koncentruje się na głównym źródle kryzysu, czyli nierównowadze makroekonomicznej pomiędzy rdzeniem a peryferiami unii walutowej. Jaka przyszłość czeka zatem unię walutową? Dopóki nie zostanie rozwiązany problem utraty konkurencyjności, dopóty kraje te nie staną gospodarczo na nogi. Odkładanie w czasie decyzji o uszczupleniu strefy euro o państwa, które nie są w stanie dokonać koniecznych reform, będzie wpływało na dalsze pogorszenie sytuacji w unii walutowej. Rządy krajów peryferyjnych będą pod coraz większą presją. Z jednej strony dalsza pomoc z zewnątrz będzie uzależniona od kolejnych oszczędności. Z drugiej strony muszą się liczyć z coraz większym oporem społecznym przeciw głębszym cięciom budżetowym. Poza tym sytuacja na peryferiach będzie się dodatkowo zaostrzała ze względu na wysoki poziom bezrobocia. W takich warunkach kraje peryferyjne nie mają szans na przyciągnięcie zagranicznych inwestorów i rozwiązanie problemu ukrytych kryzysów bilansów płatniczych. Jak oceniają Sinn i Wollmershäuser proceder finansowania deficytów bilansu płatniczego poprzez dodruk pieniądza przez ban-

ki centralne krajów GIPS będzie miał swój naturalny koniec w roku 2013.⁵⁸ Niepewny los peryferii strefy euro będzie cały czas generował ryzyko w sektorze bankowym. EBC, mimo bardzo szeroko zakrojonej akcji zwiększania płynności na rynkach finansowych, ma raczej niewielkie sukcesy w odblokowaniu kanału kredytowego. Nadwyżki płynności nie są przeznaczane na finansowanie realnej gospodarki, co uniemożliwia przyspieszenie rozwoju gospodarczego w całej UGW, w tym w krajach GIPS. Dobrze ilustruje to bardzo słaba dynamika wzrostu agregatu pieniężnego M3 i kredytów udzielanych podmiotom sektora prywatnego od początku kryzysu w strefie euro (zob. wykres 2).

Wszystkie powyżej wymienione czynniki wpływające na sytuację ekonomiczną w unii walutowej uprawniają do przypuszczenia, że w niedalekiej przyszłości kraje peryferyjne albo zdecydują się same na wystąpienie ze strefy euro, albo państwa z rdzenia strefy euro zmuszą je do powrotu do własnych walut. Jakie kraje z pośród krajów peryferyjnych będą musiały wyjść z unii walutowej będzie w ostateczności zależało od zdolności przeprowadzenia wewnętrznej dewaluacji. Grecja, Portugalia i Hiszpania będą z dużą dozą prawdopodobieństwa zmuszone do opuszczenia strefy euro. Z pośród krajów GIPS wydaje się, że jedynie Irlandia, której rynek pracy jest dużo bardziej elastyczny niż na południu Europy, ma pewne szanse na przywrócenie konkurencyjności w dłuższej perspektywie. Niepewny jest także los Włoch, których sytuacja gospodarcza pogarszała się systematycznie przez ostatnią dekadę, a nikłe szanse na silniejsze przyspieszenie ekonomiczne i wysokie zadłużenie publiczne doprowadziły ten kraj na skraj bankructwa.

5. Propozycje zmian w funkcjonowaniu strefy euro

Scenariusz wyjścia ze strefy euro niektórych krajów wydaje się najbardziej prawdopodobny. Na to wskazuje analiza ekonomicznych faktów. Oczywiście nie można wykluczyć całkowitego rozpadu strefy euro, jeśli nad kalkulacją ekonomiczną wezmą górę polityczne emocje. Rozważanie możliwych scenariuszy przy uwzględnieniu wszystkich politycznych niuansów wykracza jednak poza ramy niniejszej pracy. W tym punkcie opracowania zostaną przedstawione propozycje zmian w funkcjonowaniu unii walutowej przy założeniu, że część krajów opuści strefę euro i szeroko rozumiana sytuacja ekonomiczna ulegnie względnej stabilizacji.

Aby uniknąć sztucznych boomów gospodarczych w fazie ewentualnej akcesji nowych członków do strefy euro konieczne jest zdefiniowanie na nowo kryteriów konwergencji. Zmianie powinno ulec przede wszystkim kryterium inflacyjne. W miejsce definicji stabilności monetarnej jako „względnej stabilności cen”⁵⁹ należy użyć wskaźnika dynamiki wzrostu ilości pieniądza M3. Jako konkretną wartość można podać 4,5%owy przyrost tego agregatu pieniężnego, który jest także elementem dwufilarowej stra-

tegi EBC.⁶⁰ Dzięki temu, banki centralne krajów starających się o akcesję do strefy euro nie będą mogły poprzez ekspansywną politykę monetarną przyspieszyć tego procesu wpływając na stopy procentowe na rynku kapitałowym (w tym na oprocentowanie długoterminowych obligacji państwowych, które określają czy dany kraj wypełnił kryterium stóp procentowych).

W przyszłości EBC powinien odejść od polityki celu inflacyjnego i przejąć koncepcję stabilizacji rynkowej wartości pieniądza. Takie podejście do polityki monetarnej gwarantuje, iż podaż i popyt na kapitał równoważą się na rynku dzięki działaniu mechanizmu stopy procentowej. Wykluczyłoby to powstawanie sztucznych boomów gospodarczych, a ewentualne bańki spekulacyjne osiągałyby dużo mniejsze rozmiary.⁶¹ Gdyby akcesja nowego kraju do strefy euro wiązała się ze wzmożonym popytem na kapitał, to teoretycznie stopy procentowe w strefie euro musiałyby wzrosnąć. Nowa stopa procentowa ukształtowałaby się pomiędzy poprzednią wartością stopy procentowej w unii walutowej, a stopą procentową w kraju przyjmującym euro. EBC kierując się polityką celu inflacyjnego dokonywał dokładnie odwrotnego posunięcia. Na akcesję krajów peryferyjnych reagował obniżką, a nie podwyżką stóp procentowych w strefie euro. Ponadto, trzeba mieć świadomość faktu, że polityka celu inflacyjnego w unii walutowej jest jeszcze bardziej narażona na błędy niż w przypadku pojedynczego spójnego obszaru gospodarczego. Wpływ gospodarek rozwijających się w szybkim tempie na poziom cen jest niwelowany przez państwa doświadczające ekonomicznego spowolnienia.

Funkcjonujący mechanizm stóp procentowych nie byłby jednak w stanie samodzielnie przeciwdziałać powstawaniu takich makroekonomicznych nierówności, jakie leżą u podstaw obecnego kryzysu w strefie euro. Koniecznością byłaby koordynacja polityk gospodarczych poszczególnych państw. W szczególności w przyszłej strefie euro muszą być monitorowane różnice w jednostkowych kosztach pracy tak, aby wybrane kraje członkowskie unii walutowej nie traciły zbyt silnie na konkurencyjności. Ponadto potrzebny jest makronadzór nad przepływami kapitałowymi pomiędzy państwami strefy euro. Dobrym punktem wyjścia do dyskusji o ewentualnych indykatorach jakimi miałyby się kierować centralny nadzór finansowy strefy euro, jest wspomniany już w rozdziale trzecim wskaźnik CEP-DEFAULT-INDEX określający w jakim stopniu kapitał zagraniczny przeznaczany jest na cele inwestycyjne zwiększające moce produkcyjne danej gospodarki. Tylko bowiem dostateczny wzrost takich inwestycji może w przyszłości zagwarantować wzrost zdolności eksportowych i pomóc uniknąć kryzysów bilansu płatniczego, które w unii walutowej nie są niemożliwe. Ponadto konieczne jest zwiększenie dyscypliny fiskalnej i uzależnienie budżetów państw od długookresowego potencjału wzrostu gospodarczego.

Zaproponowane rozwiązania zawarte w projekcie reformy Paktu Stabilności i Wzrostu czyli w tzw. „sześciopaku”⁶² są odpowiedzią na konieczność głębszej koordynacji polityki gospodarczej w UGW. Obok uzależnienie tempa wzrostu wydatków budżetowych od średniookresowego tempa wzrostu potencjalnego PKB, zmiany paktu przewidują także nadzór nad nierównowagami makroekonomicznymi w strefie euro.⁶³ Tablica indyktorów (scoreboard) nierównowag makroekonomicznych przewiduje górne i dolne granice dla takich wskaźników jak jednostkowe koszty pracy, wzrost zadłużenia prywatnego, ceny nieruchomości, saldo na rachunku obrotów bieżących.⁶⁴ Choć są to zmiany idące w dobrym kierunku, zapewnienie stabilizacji sytuacji makroekonomicznej w dłuższym okresie dzięki „sześciopakowi” jest wątpliwe z kilku względów. Przede wszystkim oprócz makro nadzoru konieczne jest wyeliminowanie głównej przyczyny nierównowag makroekonomicznych, czyli polityki celu inflacyjnego EBC. Brak zmian na tym polu będzie powodował, że zarządzanie nierównowagami w strefie euro będzie próbą „ręcznego” korygowania wpływu błędnej polityki monetarnej na procesy rynkowe. Dotychczasowe doświadczenia strefy euro pozwalają wątpić w to, że struktury decyzyjne UGW będą potrafiły temu podołać. Innym ważnym aspektem jest możliwość egzekwowania ustaleń nowych rozporządzeń przez poszczególne kraje członkowskie. Zawarte w „sześciopaku” zmiany są co prawda usprawnieniem procesu sankcjonowania państw łamiących zapisy paktu, nie zakładają jednak pełnego automatyzmu w tej kwestii. Ponadto w reformie nie zostały zawarte zasady wykluczenia poszczególnych krajów ze strefy euro i ich ewentualnego kontrolowanego bankructwa na wypadek, gdyby permanentnie łamały ustalenia. Zdefiniowanie pewnych granic i stworzenie procedur, najlepiej w pełni automatycznych, regulujących sposób opuszczenia strefy euro przez kraj członkowski, mogłoby mieć też bardzo pożądane działanie dyscyplinujące.

6. Alternatywa dla euro, czyli jak stać się drugą Szwajcarią?

Wejście Polski do strefy euro, przy założeniu, że nasz kraj wypełniłby kryteria konwergencji, nie wydaje się dobrą opcją. Unia walutowa daleka jest od zażegnania obecnego kryzysu i jej dalsze losy stoją pod znakiem zapytania. Polityka pieniężna EBC stwarza zagrożenie dla stabilności monetarnej i finansowej. Część krajów będzie z dużą dozą prawdopodobieństwa zmuszona do opuszczenia strefy euro i ogłoszenia oficjalnego bankructwa i niejasne jest w jakim stopniu państwa członkowskie będą obciążone kosztami związanymi z uszczupleniem unii walutowej. Poza tym nie jest pewne czy wprowadzane zmiany zapewnią usprawnienie jej funkcjonowania i stabilne warunki rozwoju gospodarczego na obszarze strefy euro.

Wprowadzenie euro na chwilę obecną nie jest dobrym pomysłem, toteż zasadnym pozostaje pytanie o optymalny model polityki dla Polski. W kontekście wniosków płynących z wcześniejszych rozdziałów, jak i obserwacji doświadczeń Polski z polityką celu inflacyjnego z ostatnich lat⁶⁵, konieczne jest także wypracowanie alternatywy wobec obecnego podejścia do polityki pieniężnej w naszym kraju. W tej części pracy zostaną przedstawione teoretyczne podwaliny takiej alternatywy. Nie chodzi tu jednak o stworzenie gotowej do wprowadzenia w życie koncepcji, lecz o ukazanie zasadniczych makroekonomicznych aspektów na jakie należy zwrócić uwagę przy tworzeniu strategii monetarnej na najbliższe lata. Jednocześnie rozważania przedstawione poniżej mogą posłużyć do budowy modelu współpracy monetarnej ze strefą euro innych krajów naszego regionu, które nie są obecnie jej członkami. Nim jednak to nastąpi, konieczne jest uświadomienie sobie w jakiej sytuacji makroekonomicznej znajdują się kraje Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW).

Skutki dekady ekspansywnej polityki monetarnej

Ekspansywna polityka największych światowych banków centralnych, rozpoczęta w 2001 roku przez FED⁶⁶ w reakcji na pęknięcie bańki internetowej⁶⁷, przyczyniła się do globalnego wzrostu płynności i skłoniła wiele instytucji finansowych do mocniejszego zaangażowania się na rynkach krajów wschodzących. Kapitał zagraniczny z krajów uprzemysłowionych napływał obficie, między innymi, do państw z regionu EŚW, w tym do Polski. Ponadto, banki centralne w tej części Europy, częściowo obawiając się silniejszego umocnienia walut narodowych, podążały za ogólnosiątkowym trendem obniżek stóp procentowych. Skutkiem tego okresu ekspansywnej polityki monetarnej były sztucznie wykreowane ożywienia gospodarcze, które w większości krajów doprowadziły do silnych perturbacji ekonomicznych. Z państw naszego regionu najbardziej ucierpiały Litwa, Łotwa i Estonia, które od dłuższego czasu stabilizowały kurs swojej waluty wobec euro.⁶⁸ W krajach tych, podobnie jak na peryferiach strefy euro, doszło do napompowania gigantycznych baniek spekulacyjnych na rynkach nieruchomości, które po pęknięciu zachwiały stabilnością systemów finansowych tych państw. W Polsce, mimo prowadzenia polityki płynnego kursu walutowego przez NBP, również pojawiły się symptomy przegrzania gospodarczego. Polski rynek mieszkaniowy doświadczył bardzo silnych wzrostów. Średnie ceny mieszkań za m² w największych polskich miastach wzrosły w latach 2004 – 2008 ponad dwukrotnie.⁶⁹ Relacja wartości kredytów mieszkaniowych do PKB wzrosła z 3,9% w 2003 do 17% w 2009 roku, z czego większość przypadła na zadłużenie w obcych walutach.⁷⁰ NBP skupiając się na stabilizowaniu cen konsumenckich dopuścił do silnej ekspansji monetarnej w Polsce. Ilość pieniądza M3 w okresie 2004 - 2008 zwiększała się w średnim tempie 14,5% rok do roku (por. wykres 10).

Negatywne skutki wysokiego zadłużenia zagranicznego oraz luźnej polityki pieniężnej ostatniej dekady w wielu krajach regionu EŚW zmaterializowały się w postaci baniek spekulacyjnych, problemów w sektorze bankowym oraz recesji gospodarczych jedynie częściowo. Innym zagrożeniem, związanym z wysokim uzależnieniem od kapitału zagranicznego jest możliwość wystąpienia kryzysów walutowych w połączeniu z niewypłacalnością państw (zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego). Na początku lat 1980-tych miał miejsce kryzys w krajach Ameryki Łacińskiej. Analizując przyczyny perturbacji ekonomicznych w tamtym okresie, nie można nie dostrzec znacznych podobieństw z aktualną sytuacją w EŚW.

Lata 1970-te to okres wysokiej płynności na rynkach finansowych, związanej z napływem na nie tzw. petrodolarów⁷¹ oraz błyskawicznym rozwojem rynku eurodolarowego.⁷² Ze względu na ograniczoną ilość możliwości inwestycyjnych w krajach rozwiniętych oraz niskie stopy zwrotu z tych inwestycji, międzynarodowe instytucje finansowe rozpoczęły kredytowanie rozwijających się państw Ameryki Łacińskiej na większą skalę. Kredyty, bardzo często krótkoterminowe i o zmiennym oprocentowaniu, tylko w nieznaczącej części były przeznaczane na finansowanie inwestycji zwiększających zdolności produkcyjne. Nierzadko kapitał zagraniczny wykorzystywany był do pokrycia rozdętych wydatków państwowych oraz wzmożonej konsumpcji. Pod koniec dekady warunki na rynkach finansowych zaczęły się zmieniać. Wzrost stóp procentowych znacznie zwiększył obciążenie dłużników. Banki wycofywały się z prolongowania udzielonych wcześniej kredytów. Na początku lat 1980-tych dalszy wzrost kosztów pozyskania kapitału i ucieczka inwestorów zagranicznych na większą skalę, którzy stracili wiarę w zdolność obsługi długu kredytobiorców, przyczyniła się do niewypłacalności wielu państw i kryzysów walutowych w regionie. Czy taki scenariusz może powtórzyć się także w EŚW?

Czy stopy procentowe mogą wzrosnąć?

Po wybuchu kryzysu w 2008 roku można było zaobserwować wzmożoną ucieczkę kapitału z naszego regionu. Dwa kraje notujące bardzo wysokie zadłużenie zagraniczne – Łotwa i Węgry – musiały zwrócić się o pomoc do Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w celu uniknięcia niewypłacalności. Waluty krajów prowadzących płynną politykę kursową, w tym Polski, osłabiły się w stosunku do euro o kilkadziesiąt procent. W odróżnieniu od wydarzeń z początku lat 1980-tych stopy procentowe na rynkach finansowych, które na początku kryzysu bardzo dynamicznie wzrosły, zostały, dzięki akcjom zwiększania płynności przez banki centralne, dynamicznie obniżone i do dziś utrzymują się na niskim poziomie. Pytanie tylko na jak długo?

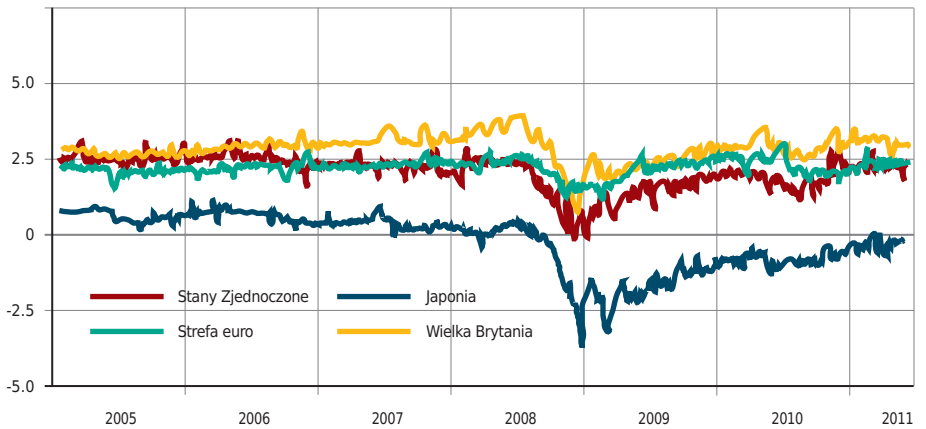
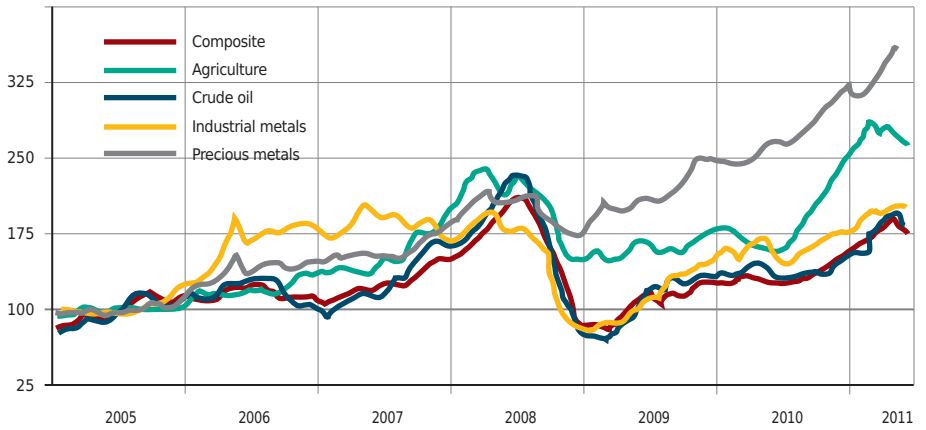
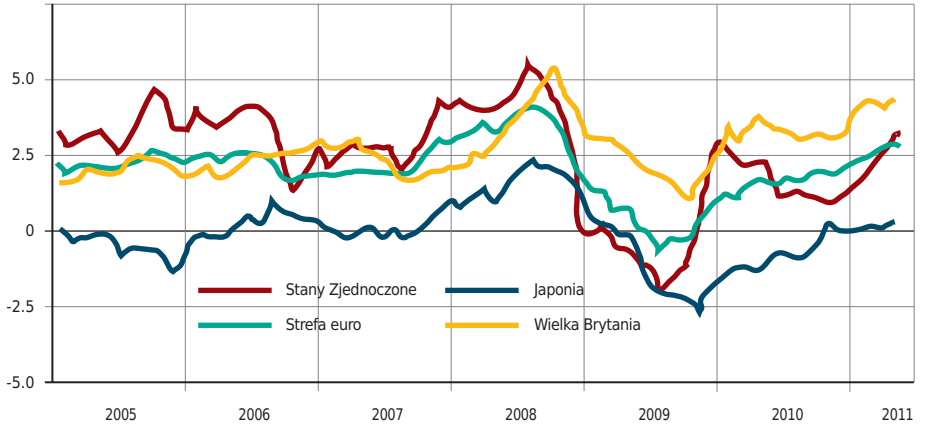
Daniel Gros, dyrektor Centre for European Policy Studies, w jednym ze swoich tekstów pyta: „Doświadczenia historyczne sugerują, że rekordowo niskie stopy procentowe nie utrzymują się w nieskończoność i że gdy dochodzi do ich zmiany, może być ona ostra. Dlaczego mamy uważać, że tym razem będzie inaczej?”⁷³

Znaczący wpływ na zmianę warunków na rynkach finansowych pod koniec lat 1970-tych, miał zwrot w polityce monetarnej FED-u, który chcąc ograniczyć kilkunastoprocentową inflację, zdecydowanie podwyższył stopy procentowe. Obecnie taki ruch ze strony najważniejszych banków centralnych jest mało prawdopodobny. W ostatnim czasie FED zapowiedział kolejną fazę luzowania ilościowego (ang. quantitative easing). Jednak nawet długookresowa polityka niskich stóp procentowych wcale nie musi oznaczać niskich kosztów pozyskania kapitału na rynkach finansowych w dłuższej perspektywie.

Ryzyko wzrostu rynkowych stóp procentowych, mimo luźnej polityki monetarnej, dostrzega William White, były główny ekonomista Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BRM). White, który jako jeden z nielicznych ostrzegł przed zgubnymi skutkami ekspansji monetarnej na długo przed wybuchem kryzysu, wskazuje na współzależność pomiędzy polityką FED-u, oczekiwaniami inflacyjnymi i wartością dolara amerykańskiego. Stany Zjednoczone importują znacznie więcej niż eksportują. Luźna polityka monetarna w USA wpływająca na osłabienie kursu dolara mogłaby przyczynić się do wzrostu cen dóbr konsumpcyjnych w USA. Wzrost oczekiwań inflacyjnych inwestorów posiadających sporą część majątku w amerykańskiej walucie, mógłby bardzo szybko przełożyć się na skok premii inflacyjnej za udostępnienie kapitału lub prowadzić do ucieczki kapitału w aktywa denominowane w bardziej stabilnej walucie.⁷⁵ Takie zachowanie inwestorów nie pozostałoby bez wpływu na wysokość rynkowych stóp procentowych.

Dodatkowo impuls do wzrostu cen, nie tylko w Stanach Zjednoczonych, może pochodzić z rynku produktów rolnych oraz innych surowców. Zdaniem analityków z BRM obserwowane ostatnio wzrosty cen tych produktów są, między innymi, wynikiem szoków podaży (np. częste susze w ostatnich latach oddziałujące negatywnie na plony), ale też rosnącego zainteresowania inwestorów surowcami jako obiektem inwestycyjnym. Mocniejsze luzowanie polityki monetarnej przy rosnących cenach tych aktywów mogłoby zachęcać do dalszej spekulacji, co przekładałoby się ponownie na przyspieszenie inflacji. Wzrost presji inflacyjnej oraz jedno z jej możliwych źródeł – rosnące ceny surowców – zostały przedstawione na grafice 9.

WYKRES 9. **Presja inflacyjna w światowej gospodarce.**⁷⁵



Szwajcaria jako bezpieczna przystań

Pozostając poza strefą euro Polska i inne kraje EŚW muszą uwzględnić w swojej strategii monetarnej następujące aspekty: po pierwsze, po tym jak bezpośrednio po wybuchu kryzysu finansowego w 2008 roku inwestorzy zagraniczni zmniejszyli zaangażowanie w naszym regionie, ekspansywna polityka pieniężna banków centralnych państw uprzemysłowionych skłania ponownie do silniejszego napływu obcego kapitału do tych państw.⁷⁶ Po drugie, nie można założyć, że zagraniczne instytucje finansowe będą chciały kredytować kraje regionu tak chętnie i po tak niskich kosztach w perspektywie długoterminowej. Wysokie zadłużenie zagraniczne tych państw, często w formie bardzo płynnego kapitału portfelowego oraz kredytów o zmiennym oprocentowaniu, czyni je mocno podatnymi na zawirowania na rynkach finansowych i zmiany stóp procentowych. Polska i pozostałe kraje w regionie muszą zatem z jednej strony nie dopuścić do tego, aby w okresie silnego napływu kapitału nie doszło do przegrzania ich gospodarek, z drugiej strony, w momencie pogarszających się warunków na rynkach, powinny być w oczach inwestorów na tyle wiarygodne, aby nie miały problemów z refinansowaniem swojego zadłużenia. Muszą stać się tzw. „bezpieczną przystanią” (*safe haven*). Państwem, na którym mogłyby wzorować się kraje EŚW jest Szwajcaria.

Strategia monetarna Szwajcarii opiera się na kilku filarach. Jej podstawą jest twarda polityka monetarna gwarantująca ograniczenie kreacji pieniądza i zapobiegająca tym samym powstawaniu sztucznych boomów gospodarczych. W polityce monetarnej SNB (banku centralnego Szwajcarii) przed kryzysem w 2008 roku, mimo, że oficjalnie nakierowanej na stabilizację celu inflacyjnego, poświęcano wiele uwagi ilości nowo kreowanego pieniądza. I tak przyrost agregatu M3 rok do roku nie przekraczał 5%. W strefie euro i w Polsce w ostatnich latach przed kryzysem było to kilkanaście procent. Jeszcze szybciej M3 rosło w USA, chociaż od 2006 roku FED wykluczył ten agregat pieniężny ze swoich oficjalnych publikacji, więc dane z późniejszego okresu są tylko szacunkami.

Drugim filarem szwajcarskiej strategii jest polityka ograniczania napływu kapitału zagranicznego. Szwajcaria jako kraj wysokorozwinięty jest eksporterem kapitału. W normalnych czasach saldo bilansu obrotów kapitałowych tego kraju jest dodatnie. W okresie niepewności na rynkach inwestorzy zagraniczni traktują Szwajcarię jako bezpieczną przystań. Wtedy silny napływ kapitału powoduje, że kurs franka szwajcarskiego zaczyna rosnąć. Ten fakt zachęca do zwiększenia zaangażowania w aktywa szwajcarskie. Dodatkowe zyski możliwe do zrealizowania dzięki aprecjacji waluty przyciągają kolejnych inwestorów i jeszcze bardziej umacniają kurs franka. Brak reakcji ze strony władz monetarnych mogłoby spowodować, że przedsiębiorstwa nakiero-

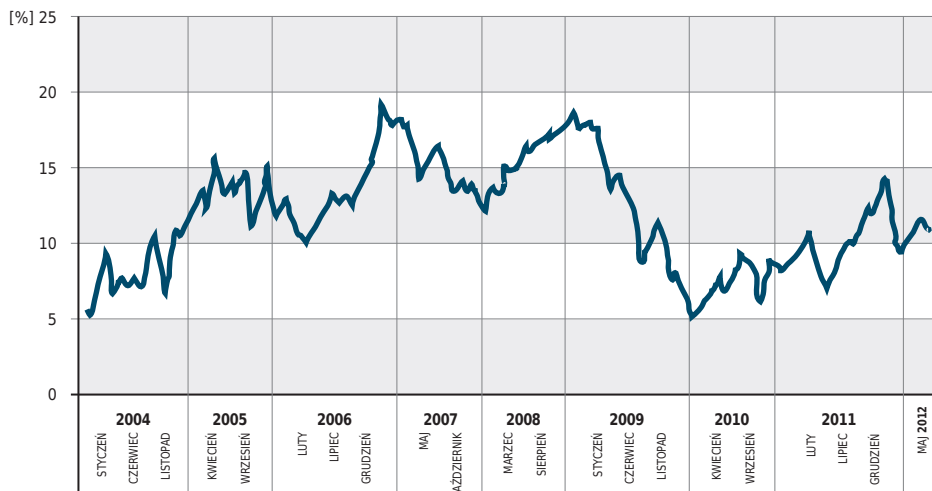
wane na eksport stałyby się w bardzo krótkim czasie niekonkurencyjne na światowych rynkach.⁷⁷ Poza tym napływający kapitał mógłby trafić na giełdę lub na rynek nieruchomości przyczyniając się do powstania tam baniek spekulacyjnych. Szwajcarzy już w latach 1970-tych musieli się zmierzyć z tym problemem, kiedy to wysoka inflacja w wielu krajach rozwiniętych skłaniała do ucieczki kapitału w aktywa denominowane w dużo bardziej stabilnym franku.⁷⁸ Próbowano wtedy, przy pomocy różnych nadzwyczajnych środków, osłabić strumień napływających pieniędzy (np. wprowadzono negatywne stopy procentowe na nowe depozyty we franku).⁷⁹ Aktualny kryzys postawił Szwajcarię przed podobnym wyzwaniem. Uciekający z innych państw kapitał tak wywindował kurs szwajcarskiej waluty, że SNB zdecydował się nawet na usztywnienie go względem euro. Świadomość tego, że taki zmasowany napływ kapitału może stwarzać ryzyka dla systemu finansowego oraz dla realnej gospodarki jest w Szwajcarii głęboko zakorzeniona.

Uzupełnieniem dwóch powyższych zasad mających zapewnić stabilność pieniężną w ujęciu wewnętrznym i zewnętrznym jest konserwatywna polityka fiskalna. Bardzo często najbardziej destabilizującym czynnikiem ładu monetarnego jest właśnie działanie fiskusa. Szwajcaria prowadzi bardzo rozważną politykę fiskalną. Całkowity dług publiczny tego kraju to nieco ponad 40% PKB, a deficyt budżetowy wynosi około 2,5%. W porównaniu z Polską i wieloma rozwiniętymi krajami to naprawdę znakomite osiągnięcie.

Dane dla Szwajcarii z ostatnich lat potwierdzają słuszność takiej polityki. Z prezentacji Jean-Pierre Danthine z zarządu SNB można dowiedzieć się, że w okresie pierwszej fali kryzysu dynamika udzielanych kredytów dla sektora prywatnego w tym kraju utrzymywała się praktycznie na stałym poziomie. Natomiast w krajach Unii Europejskiej od początku 2008 roku do początku roku 2010 dynamika ta spadła z kilkunastu procent do nieco poniżej zera. W analogicznym okresie USA zanotowało spadek z podobnego poziomu jak w UE do prawie -10%.⁸⁰ Zatem mimo paniki na rynkach, szwajcarskie przedsiębiorstwa nie zostały odcięte od stałego dostępu do kredytu. Dzięki temu wpływ światowego kryzysu na realną gospodarkę tego kraju był ograniczony.

Polska bezpieczną przystanią?

Polska, jak zostało wspomniane powyżej, nie uniknęła błędów w polityce monetarnej w ostatniej dekadzie. Ilość pieniądza M3 w latach 2004 - 2008 rosła bardzo dynamicznie. Po wybuchu kryzysu tempo ekspansji pieniężnej co prawda zmniejszyło się, ale przyrost tego agregatu o około 11% w zeszłym roku jest w dalszym ciągu wysoki (por. wykres 10.).

WYKRES 10. **Wzrost ilości pieniądza M3 w Polsce (rok do roku) w okresie 01/2004 - 07/2012.**⁸¹


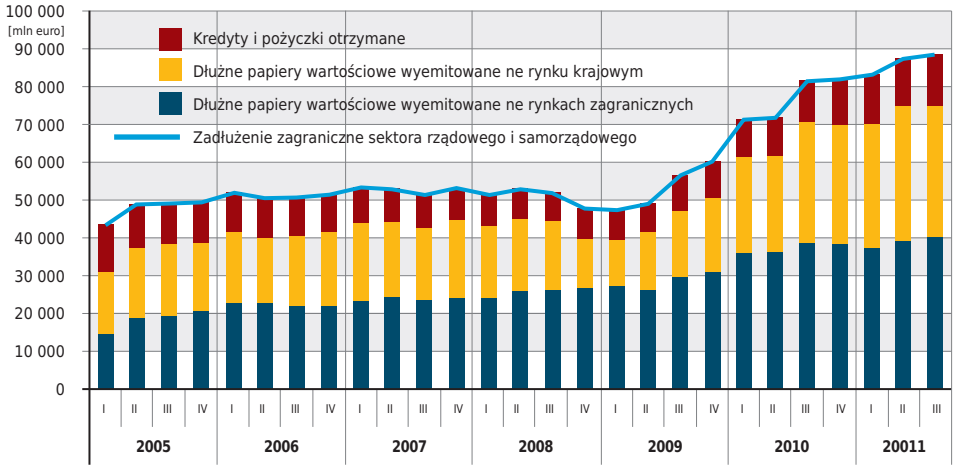
NBP musiałby zatem zacieśnić politykę pieniężną w Polsce. Przesłanki do prowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki nie wynikają jednak wyłącznie z analizy agregatów monetarnych. Wzrost cen dóbr konsumenckich (CPI), który jest głównym indykatorem koncepcji stabilizacji indeksów cenowych, będący obecnie na poziomie 4%, przekracza znacznie przyjęty przez NBP cel inflacyjny.

Udział kredytów w obcych walutach w puli wszystkich udzielonych kredytów dla sektora niefinansowego w Polsce wynosi około 30%. To dość niekorzystna relacja, która w przyszłości może generować ryzyko dla systemu finansowego oraz wypłacalności państwa, choć w porównaniu z innymi krajami regionu nie wypadamy najgorzej.

W Bułgarii, Rumunii i na Węgrzech to ponad 60%, na Litwie około 70% a na Łotwie ponad 90%. Niższą relację wykazują jedynie Czechy, gdzie udział kredytów w obcych walutach nie przekracza 10%.⁸² Niestety dodatkowym elementem, który zwiększył naszą podatność na zmiany na rynkach finansowych była polityka fiskalna.

Po wybuchu kryzysu polski dług publiczny zwiększył się znacznie nie tylko w wartościach absolutnych i w relacji do PKB, ale także zmieniła się jego struktura. Od 2008 roku zadłużenie zagraniczne sektora rządowego i samorządowego wzrosło prawie dwukrotnie i wynosi obecnie ponad 88 miliardów euro. (por. wykres 11.)

WYKRES 11. **Zadłużenie zagraniczne sektora rządowego w okresie 01/2005 - 09/2011.**⁸³



Polska, w odróżnieniu od Szwajcarii, jest krajem rozwijającym się i uzupełnianie oszczędności krajowych importem kapitału stwarza możliwość przyspieszenia rozwoju ekonomicznego. Zbyt intensywne zaangażowanie zagranicznych inwestorów może jednak zakłócić przebieg procesu ekonomicznego. Andrejev i inni z BRM udowodnili empirycznie związek między napływem kredytów zagranicznych, a boomami gospodarczymi w krajach rozwijających się.⁸⁴ Brzoza-Brzezina i inni wskazują na przykładzie krajów z Europy Środkowej w pracy o sugestywnym tytule "Substitution between domestic and foreign currency loans in central Europe. Do central banks matter?", że prowadzenie polityki pieniężnej w obecnych warunkach jest utrudnione, gdyż restrykcyjne posunięcia banku centralnego są omijane przez banki komercyjne poprzez zwiększanie wolumenu kredytów w obcej walucie.⁸⁵ Aby kapitał zagraniczny nie zakłócał rozwoju gospodarczego w Polsce oraz aby uniknąć w przyszłości takich scenariuszy jakie zrealizowały się w wielu państwach regionu EŚW pod koniec lat 2000-nych czy w latach 1980-tych w Ameryce Łacińskiej konieczne jest, na wzór Szwajcarii, prowadzenie polityki regulacji przepływów kapitałowych. Komisja Nadzoru Finansowego ograniczając swoimi rekomendacjami ilość kredytów udzielanych w obcej walucie uczyniła pierwszy krok w tym kierunku. Jednak w Polsce potrzebne jest rozwiązanie kompleksowe, obejmujące swoim zasięgiem wszystkie sektory, łącznie z rządowym i samorządowym. Rekomendowana powyżej ilościowa polityka pieniężna powinna zostać uzupełniona o ilościowe ograniczenie napływającego kapitału. Konieczne jest zatem oszacowanie wolumenu kapitału zagranicznego, jaki w danym okresie jest w stanie produktywnie wykorzystać nasza gospodarka. Jest to zagadnienie, które znacząco wybiega poza ramy niniejszej pracy.⁸⁶ Warto w tym miejscu jedynie wspomnieć o jednym fundamentalnym aspekcie, który został

poruszony przy okazji dyskusji problemów państw peryferyjnych strefy euro. Importując kapitał dany kraj powinien zadbać jednocześnie o inwestycje zwiększające moce produkcyjne, aby w przyszłości móc zwrócić pożyczone oszczędności i uniknąć kryzysów walutowych i niewypłacalności. Takowe inwestycje generuje wyłącznie sektor przedsiębiorstw. Poszukiwanie indyktorów optymalnej ilości kapitału zagranicznego w procesie rozwoju ekonomicznego powinno się zatem rozpocząć od analizy zdolności inwestycyjnych krajowych firm.

Innym pozytywnym aspektem wprowadzenia w życie polityki regulującej napływ obcego kapitału do Polski, byłoby zmniejszenie wahania kursu polskiej złotówki. Dzięki temu koszty pozostawania naszego kraju poza unią walutową uległyby zmniejszeniu.

7. Podsumowanie

Kryzys w strefie euro jest przede wszystkim wynikiem błędnego podejścia do polityki pieniężnej oraz zaniedbań na polu polityki fiskalnej. Kraje peryferyjne unii walutowej w okresie akcesji doświadczyły ożywienia gospodarczego, którego główną przyczyną była silna ekspansja monetarna banków centralnych tych państw. W strefie euro sztuczny boom gospodarczy na obrzeżach unii walutowej był kontynuowany, gdyż EBC, kierując się zasadami polityki celu inflacyjnego, prowadził również ekspansywną politykę pieniężną. Po wybuchu kryzysu finansowego mocny wzrost w krajach peryferyjnych przerodził się w silną recesję. Niedopasowanie budżetów do szybko zmieniających się warunków gospodarczych, doprowadziło część krajów unii walutowej na skraj bankructwa. W trakcie dekady iluzorycznego wzrostu jednostkowe koszty pracy rosły na peryferiach dużo szybciej niż w krajach rdzenia strefy euro, co doprowadziło do utraty konkurencyjności ich gospodarek.

Ze względu na znikome sukcesy w odzyskiwaniu konkurencyjności w ramach unii walutowej, najlepszą opcją dla krajów peryferyjnych wydaje się powrót do walut narodowych. Uszczuplenie strefy euro jest jednak wykluczane przez większość polityków europejskich, dla których unia walutowa jest ukoronowaniem procesu integracji europejskiej. Dlatego obecna polityka antykryzysowa prowadzona przez państwa strefy euro nie daje większych nadziei na rychłe zakończenie kryzysu w unii walutowej. Nawet większe niż dotychczas zaangażowanie EBC na rynku długu państwowego nie jest w stanie zmienić tego stanu rzeczy, gdyż sama obniżka oprocentowania obligacji krajów peryferyjnych nie przywróci wzrostu gospodarczego na obrzeżach unii walutowej i nie zniweluje palącego problemu bezrobocia. Mimo podejmowanych starań przez państwa strefy euro, wydaje się zatem, że najbardziej prawdopodobnym scenariuszem dla UGW jest powrót części krajów do walut narodowych.

Przy założeniu, że niektóre kraje peryferyjne opuszczą strefę euro i sytuacja ekonomiczna powróci do normalności, zapewnienie długoterminowej stabilności w unii walutowej wymaga odejścia EBC od polityki celu inflacyjnego i przejścia koncepcji monetarnej bazującej na kontroli wzrostu ilości pieniądza oraz szeroko rozumianej koordynacji polityk gospodarczych w poszczególnych krajach członkowskich. Filarami polityki koordynacyjnej powinny stać się nadzór nad międzypaństwowymi przepływami kapitałowymi oraz obserwacja różnic w jednostkowych kosztach pracy.

Strefa euro jest daleka od zażegnania obecnego kryzysu. Wejście do unii walutowej w najbliższym czasie nie jest zatem obecnie dobrym rozwiązaniem dla Polski. Polityka celu inflacyjnego, która była przyczyną problemów w strefie euro, jest także obowiązującą doktryną monetarną w naszym kraju i może prowadzić do przegrzania gospodarczego jakiego doświadczyły kraje peryferyjne unii walutowej. Dlatego potrzebna jest szersza debata nad idealnym modelem polityki monetarnej dla Polski. Przedstawiona w rozdziale szóstym koncepcja polityki pieniężnej opierająca się na doświadczeniach Szwajcarii i zalecająca koncentrację banku centralnego na ograniczeniu wzrostu ilości pieniądza oraz regulację ilości napływającego kapitału zagranicznego może stać się przyczynkiem do tej dyskusji.

Przypisy:

1. H. Schmidt, *Offener Brief an Tietmeyer*, Die Zeit, Nr. 46 z 8.11.1996.
2. O. Issing, *Asset prices and monetary policy*, Cato Journal Vol. 29, No. 1, Winter 2009, s. 1
3. O. Issing, *ibid.* oraz A. Rzońca, *Reakcja banków centralnych na kryzys*, 2011, s. 29.
4. K. Wicksell, *Interest and Prices*, Sentry Press, New York 1962 [1898].
5. K. Wicksell, *ibid.* s. 102.
6. A. Kruse, *Geschichte der Volkswirtschaftlichen Theorien. 4. Auflage*, Duncker & Humblot, Berlin 1959, s. 291.
7. Jeśli pieniądź jest jednocześnie miernikiem wartości i środkiem wymiany, to uczestnicy procesu rynkowego nie są w stanie stwierdzić, na ile zmiany poszczególnych cen, są wynikiem zmian popytu i podaży towarów i usług, a w jakim stopniu wynikają ze zmian popytu i podaży pieniądza – ulegają iluzji pieniężnej. Por. H.H. Lechner, *Marktwirtschaftliche Theorie des neutralen Geldes*. Duncker & Humblot, Berlin 1959, s. 92.
8. J.G. Koopmans, *Zum Problem des „Neutralen“ Geldes*, s. 289 w: F.A. Hayek von, *Beiträge zur Geldtheorie*. Verlag von Julius Springer, Wien, 1933 oraz I. Fisher *The Purchasing Power of Money*. The Macmillian Company, New York 1912 [1911] s.174 i następne.
9. J.G. Koopmans, *ibid.* 1933, s. 288 i następne.
10. H.H. Lechner, *Währungspolitik*, De Gruyter, Berlin 1988, s. 251.
11. Rynkowa wartość pieniądza, czyli taka, która jest wypadkową podaży i popytu na pieniądź.
12. W tym tekście poprzez sztuczny boom gospodarczy rozumie się ożywienie gospodarcze, którego przyczyną jest zwiększenie podaży pieniądza ponad popyt na niego, prowadzące do zaniżenia rynkowej stopy procentowej poniżej jej naturalnego poziomu.
13. A. Kruse, *ibid.* s. 292.
14. F.A. Hayek von, *Monetary Theory and The Trade Cycle*, Augustus M. Kelley, New York 1966 [1933].
15. Mechanizm kreacji sztucznego boomu gospodarczego poprzez zaniżenie rynkowej stopy procentowej przez władze monetarne został szerzej opisany np. w: L.v. Mises, *The „Austrian” Theory of the Trade Cycle*, w: Ludwig von Mises Institute *The Austrian Theory of the Trade Cycle and other essays* (Compiled by R.M.EBELING) 1996 [1936]; A. Weber, *Geld und Kredit. Banken und Börsen*. Quelle & Mayer, Heidelberg 1959; H.H Lechner *ibid.* 1988, s. 143 i następne.
16. CPI – Consumer Price Index.
17. A. Kruse, H.H. Lechner, *Geld und Kredit. Ausgewählte Texte zur Geschichte einer Wissenschaft*, K. F. Koehler Verlag, Stuttgart, 1970, s. 119 i następne.
18. H.H Lechner *ibid.* 1988, s. 340.
19. H.H Lechner *ibid.* 1959, s. 55.
20. F. Bendixen, *Das Wesen des Geldes*, 1926 w: A. Kruse, H.H. Lechner, *ibid.* s. 164.
21. A. Kruse, H.H. Lechner, *ibid.* s. 287.
22. H.H Lechner *ibid.* 1988, s. 226.
23. Kraje peryferyjne w niniejszej pracy to: Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia.
24. Za stroną internetową EBC: <http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.pl.html>.
25. W literaturze określany jako "great moderation".
26. Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa, NBP 2009, s. 185.
27. Kryterium konwergencji stóp procentowych określane jest przy pomocy oprocentowania długoterminowych obligacji skarbowych.
28. Źródło: EBC: <http://sdw.ecb.europa.eu/home.do>.
29. M. Brzoza – Brzezina, *Lending Booms in the Europe's Periphery: South – Western Lessons for Central – Eastern Members*, 2005, <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpma/0502002.html>.
30. M. Brzoza – Brzezina, *ibid.*; autor używa tu pojęcia "lending boom"
31. „Rdzeń” strefy euro oznacza w tej pracy grupę następujących państw: Niemcy, Francja, Austria i kraje Beneluksu.
32. Agregat pieniężny M3 – jest to najszerzej rozumiana ilość pieniądza. Różne banki centralne różnie go definiują, ale zazwyczaj do M3 zalicza się: pieniądź gotówkowy, depozyty płatne na żądanie, wkłady krótkoterminowe i długoterminowe, operacje repo oraz inne aktywa rynku pieniężnego: za *Wirtschaftslexikon Gabler*: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/geldmenge.html?referenceKeywordName=M3>.
33. Źródło: Thomson Reuters Datastream: <http://blogs.reuters.com/scott-barber/>.
34. L. Gerken, M. Kullas, *CEP-Default-Index. Zur Entwicklung der Kreditfähigkeit der Euro-Länder, Centrum für Europäische Politik*, Freiburg, 2011, http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/CEP-Default-Index/CEP-Studie_CEP-Default-Index.pdf.
35. D. Gros, *Bubbles in real estate? A Longer – Term Comparative Analysis of Housing Prices in Europe and the US*. CEPS Working Document No. 276.
36. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.
37. Źródło: Trading Economics: <http://www.tradingeconomics.com/>.
38. Źródło: Querschuesse.de <http://www.querschuesse.de/> na bazie danych Banco de España: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a0403.pdf>.
39. EFSF – Europejski Instrument Stabilności Finansowej (ang. European Financial Stability Facility).
40. Zeit online z 09.06.2012: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-06/euro-rettungsfond-reformplaene>.

41. Skróć od pierwszych liter: Greece, Ireland, Portugal, Spain, za: H.-W. Sinn, T. Wollmershäuser Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB. Ifo Working Paper No. 105, 2011, www.cesifo-group.de/DocDL/ifoWorkingPaper-105.pdf.
42. Źródło: Trading Economics: <http://www.tradingeconomics.com/>.
43. H.-W. Sinn, *Die europäische Zahlungsbilanzkrise – eine Einführung*, 2011, s. 4, w: ifo Schnelldienst: Die europäische Zahlungsbilanzkrise, 16/2011, <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1209833.PDF>.
44. H. Schlesinger, *Die Zahlungsbilanz sagt es uns*, 2011, s. 9, w: ifo Schnelldienst, ibid.
45. ELA – Emergency Liquidity Assistance; Sinn, Wollmershäuser szacują ich udział na nie więcej niż 20%, zob. H.-W. Sinn, T. Wollmershäuser, ibid. 2011, s. 27.
46. TARGET – skrót: Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer.
47. Jednostka organizacyjna w strefie euro, w której skład wchodzi wszystkie banki centralne krajów posiadających euro oraz EBC.
48. H.-W. Sinn, T. Wollmershäuser, ibid. 2011, s. 10.
49. H.-W. Sinn, T. Wollmershäuser, ibid. 2011, s. 2.
50. H.-W. Sinn, ibid. 2011, s. 5.
51. Źródło: H.-W. Sinn, T. Wollmershäuser, ibid. 2011, s. 5.
52. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.
53. NBPortal.pl, <http://www.nbportal.pl/pl/commonPages/EconomicsEntryDetails?entryId=69&pageId=11236>.
54. Źródło: Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
55. Z. Darvas, A Tale of Three Countries. Recovery After Banking Crisis, Bruegel Policy Contribution, 2011, <http://www.bruegel.org/>.
56. Ideę tą przypisuje się prof. H. H. Lechnerowi z Technische Universität w Berlinie. Przekazana została autorowi w trakcie prywatnej rozmowy.
57. Frankfurter Allgemeine Zeitung z 24.02.2012 <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/milliardenhilfen-fuer-griechenland-schaebule-schliesst-drittes-rettungspaket-nicht-aus-11661058.html>.
58. H.-W. Sinn, T. Wollmershäuser, ibid. 2011, s. 3.
59. Por. rozdział drugi tej pracy.
60. Por. rozdział trzeci tej pracy. 4,5%-owy wzrost M3 wydaje się być lepszy niż zgodny z teorią Friedmana 2%-owy przyrost tego agregatu, ze względu na to, że pewne przyspieszenie gospodarcze w fazie akcesji do strefy euro jest naturalne, więc i popyt na pieniądź byłby w tym okresie wyższy.
61. Nawet w przypadku stabilizacji rynkowej wartości pieniądza przez bank centralny nie można wykluczyć spekulacji, ich wielkość i wpływ na realną gospodarkę bez ekspansji monetarnej byłby jednak ograniczony. Poza tym trzeba pamiętać, że zjawisko spekulacji odgrywa też pozytywną rolę w gospodarce niwelując wahania cen aktywów, por. H.H Lechner ibid. 1988, s. 101 i następne.
62. Chodzi o przyjęty w roku 2011 pakiet pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy regulujących nowe zasady koordynacji polityk makroekonomicznych w UE.
63. Europa.eu: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/627>.
64. Für ein stabiles Europa: <http://stabileseuropa.wordpress.com/2011/12/07/wirtschaftsverfassung-statt-wirtschaftsregierung/>.
65. NBP prowadzi oficjalnie politykę celu inflacyjnego od 2004 roku.
66. FED – Federal Reserve System – system bankowości centralnej w Stanach Zjednoczonych.
67. Bańka internetowa (dot-com bubble) – okres mocnych wzrostów wartości firm związanych z branżą internetową, zakończony spektakularnym krachem w 2001 roku.
68. D. Dietrich i inni, *Mittel- und Osteuropa in der Weltfinanzkrise: Simultanes Auftreten von Banken- und Währungskrisen?* w: A.F. Michler, H.-D. Smeets, *Die Aktuelle Finanzkrise: Bestandsaufnahme und Lehren für die Zukunft*, Lucius & Lucius, Stuttgart, 2011.
69. J. Łaszek i inni, *Euro a ryzyko bąbli na rynku nieruchomości mieszkaniowych*, 2008, s. 45, https://ssl.nbp.pl/badania/seminaria_bise/laszO.pdf.
70. J. Łaszek i inni, ibid. 2008, s.37 oraz W. Kwaśniak, *Poprawa bezpieczeństwa rynku kredytów mieszkaniowych w aspekcie polityki nadzorczej*, 2011, s. 15, http://www.knf.gov.pl/Images/Poprawa_bezpieczenstwa_rynk_kredytow%20mieszkaniowych_tcm75-28542.pdf.
71. Kryzys paliwowy na początku lat 1970-tych spowodował znaczny wzrost dochodów eksporterów ropy naftowej, którzy lokowali swoje zyski na międzynarodowych rynkach finansowych.
72. Rynek eurodolarowy – międzynarodowy rynek pieniężny niepodlegający żadnej władzy monetarnej.
73. D. Gros, *Ozywienie inne niż wszystkie*, 2012, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/ozywienie-inne-niz-wszystkie/>.
74. Por. wywiad z Williamem Whitem we Frankfurter Allgemeine Zeitung z 17.10.2010, <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/strategie-trends/im-gespraech-william-white-defizite-und-schulden-ohne-ende-sind-nicht-moeglich-17155.html>.
75. Źródło: Bank for International Settlements (BIS), 81st Annual Report, 2011, s. 3.
76. S. Andrejev i inni, *Rapid credit growth and international credit: Challenges for Asia*; BIS Working Papers No 377, 2012, s.1 <http://www.bis.org/publ/work377.pdf>.
77. F. Leutwiler, *Monetary policy and Capital Movements: The experience of Switzerland*, 1984, s. 276 w: W. Engels i inni, *International Capital Movements Debt and Monetary System*; v. Hase & Koehler, Mainz, 1984.
78. Z podobnym problemem musieli zmierzyć się Niemcy, gdzie bank centralny prowadził również, w porównaniu

- z wieloma innymi krajami, bardzo restrykcyjną politykę monetarną.
79. F. Leutwiler, *ibid.*, 1984, s. 276.
 80. J.-P. Danthine, *Ruhe nach dem Sturm*, 2010, s. 6, http://www.snb.ch/de/mmr/speeches/id/ref_20100318_jpd/source/ref_20100318_jpd.de.pdf.
 81. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP.
 82. Dane za 04/2010 w oparciu o EBC, Financial Stability Review, June 2010, <http://www.ecb.europa.eu/pub/fsr/html/index.en.html>.
 83. Źródło: Narodowy Bank Polski, Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za III kwartał 2011 roku, NBP, Warszawa 2012, s. 27, http://nbp.gov.pl/publikacje/bilans_platniczy/bilans_platniczy2011_3.pdf.
 84. S. Andrejev i inni, *ibid.*, 2012.
 85. M. Brzoza – Brzezina i inni, *Substitution between domestic and foreign currency loans in central Eu-ropе. Do central banks matter?*, ECB Working Paper Series No 1187, May 2010, <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp1187.pdf>.
 86. Autor niniejszej pracy na uniwersytecie w Poczdamie przygotowuje rozprawę doktorską na temat zdolności absorpcji kapitału zagranicznego przez gospodarki rozwijające się.

Powrót do przyszłości

Krzysztof Nędzyński

Obraz Brukseli w 2020 r.

Serwis Wikileaks opublikował właśnie dane z prywatnych kont bankowych urzędników KE i europosłów. Dane zostały wykradzione z banków przez grupę hackerów znanych jako Anonymous. Anonymous zdobyli również dane logowania do stacji przekaznikowych z ich telefonów komórkowych. Scalenie tych danych było gigantyczną pracą. Dziesiątki tysięcy internautów z całego świata oddało do dyspozycji Anonymous niewykorzystane moce obliczeniowe swoich komputerów, nie wiedząc dokładnie do czego zostaną użyte.

Czym się kierowali sprzymierzając się z anarchistycznymi hackerami? Patrząc na tragiczny obraz gospodarki dziś łatwo jest zrozumieć ich zawód, frustrację czy nawet wściekłość. Unia Europejska zachowuje pozory dawnej wielkości. Nadal jest na tyle bogata, aby być „kryształowym pałacem” dla znękanych nędzą i wojnami przybyszów z Trzeciego Świata. Ale coraz więcej obywateli wspólnej Europy znajduje się na marginesie życia, najpierw gospodarczego – z niestabilnym, coraz rzadszym zatrudnieniem, a z czasem także społecznego.

Przepchnięte wbrew woli obywateli wielu krajów reformy w postaci nadzoru, a potem coraz większego wpływu KE na budżety narodowe nie przyniosły skutków. Przeciwnie. Doprowadziły do ostrych sporów między krajami bogatymi i biedniejszymi i zabiły resztki zaufania, jakie między nimi istniało. Pod koniec 2013 r. roku koniecznym był podział strefy euro na "północną" z niemieckim kierownictwem oraz "południową", w której powróciły narodowe waluty.

To jeszcze pogorszyło sytuację. Zamiast, jak zapewniali ekonomiści, przywrócić konkurencyjność dewaluacja w Grecji spowodowała jedynie wybuch inflacji. Niedługo potem po raz kolejny ogłosiła bankructwo. Niektóre europejskie banki komercyjne nie były w stanie pokryć poniesionych strat. Musiały być dofinansowane z kieszeni podatnika.

W całej Europie polityka w coraz większym stopniu koncentruje się na szukaniu winnych. Narasta radykalizm polityczny – zarówno na lewicy, która jest świadkiem odrodzenia idei lewellerów jak i prawicowego ekstremizmu narodowego, widocznego zarówno w krajach "nowego" euro jak i na południu Europy.

Moce obliczeniowe komputerów tysięcy obywateli zostały użyte do kojarzenia miejsc pobytu euro funkcjonariuszy z lokacją lobbystów oraz następującymi po nich zasileniami kont funkcjonariuszy. Analizowano także konta bliskich im (zgodnie z mapami relacji z serwisów społecznościowych) osób.

Obraz skorumpowania i demoralizacji, jaki wyłonił się z tej analizy przelał czarę goryczy. Najpierw jeden, później kolejny rząd wezwał swojego komisarza europejskiego „na konsultacje”. Po kilku tygodniach nie było jasne czy Unia Europejska jeszcze istnieje czy nie. W końcu jeden z rządów wprowadził kontrole na swoich granicach i zaczął pobierać cła. Ekonomisci, po wielu dekadach promowania integracji, wkrótce znaleźli uzasadnienie dla dezintegracji dochodząc do wniosku, że dyscyplinę finansową łatwiej jest zachować, gdy gospodarka jest raczej mniejsza niż większa.

Obraz Warszawy w 2020 r.

Polski Sejm właśnie przyjmuje kodyfikację prawa gospodarczego. Dzięki zaangażowaniu setek praktyków – księgowych i doradców podatkowych - na specjalnym serwisie wiki.prawo.org.pl został dokonany przegląd obowiązującego prawa gospodarczego. Każdy problematyczny przepis opatrzony został „historiami przypadków”, precyzującymi jak niejasna litera prawa lub niewłaściwa interpretacja doprowadziła do rezultatu sprzecznego z celem danego aktu prawnego lub ze zdrowym rozsądkiem. Przedsiębiorcy i urzędnicy spierają się jak zagwarantować bezpieczeństwo klientów, pewność obrotu gospodarczego, szczelność systemu podatkowego nie narażając sektora prywatnego na nadmierne koszty. W razie sporów, użytkownicy zidentyfikowani z imienia i nazwiska przez profil zaufany ePUAP albo konto w portalu społecznościowym przeprowadzają głosowania.

Najważniejsze, kierunkowe decyzje – takie jak kwestia czy prawo upadłościowe ma przede wszystkim chronić dłużnika czy wierzyciela, czy poza podatkiem VAT podstawową rolę ma pełnić podatek dochodowy czy majątkowy (katalański) podjęte zostały w referendum, które odbywały się w ciągu dwóch wcześniejszych lat, przy okazji każdego wyborów parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych i europejskich. Na podstawie tych rozstrzygnięć i listy wykrytych „błędów” opracowywana jest kodyfikacja. Idąc za przykładem Islandczyków,

którzy w Internecie napisali swoją nową konstytucję, w pracach kodyfikacyjnych wziąć udział może każdy. Strażnikami kultury dyskusji są administratorzy wybrani przez użytkowników na podstawie wartości ich wkładu w prace serwisu. Dzięki poważnemu traktowaniu każdej sensownej wypowiedzi (i dyscyplinowaniu osób naruszających reguły) społeczność serwisu charakteryzuje się swoistym *l'esprit de corps* i zaufaniem.

Po przyjęciu kodyfikacji globalny koszt poboru podatków spada o 50 proc., uwalniając w firmach zasoby ludzkie i finansowe oraz częściowo zwiększając dochody budżetu.

Jednocześnie została przeprowadzona drobiazgowa inwentaryzacja wydatków państwa. Polska wypracowuje standardy jawności księgowości publicznej – sposobu, zakresu w jaki udostępniane są dane dotyczące przeznaczenia środków budżetowych. Organizacje trzeciego sektora, tzw. *watch-dogi* na podstawie tych danych opracowują benchmarki, sporządzają rankingi najlepszych i najgorszych urzędów, opracowują kodeksy najlepszych praktyk, etc. Gdy to nie pomaga, obywatele na szczeblu samorządowym lub ogólnopolskim dysponują prawem wnoszenia o zablokowanie finansowania dla nieefektywnych wydatków publicznych.

Spada zatrudnienie w sektorze publicznym, ale jeszcze dynamiczniej rośnie zatrudnienie w firmach prywatnych i organizacjach pozarządowych. W ciągu kilku lat Polska skacze o 40 pozycji w rankingu łatwości prowadzenia biznesu. Po raz pierwszy od początku transformacji polski budżet nie ma deficytu.

Jak doszło do tego fenomenalnego przełomu? Kryzys w strefie euro coraz wyraźniej zaczął wciągać Polskę w wir. Na przełomie 2014 i 2015 roku było jasne, że Polska rozbija się o III próg ostrożnościowy. Rząd próbował zrównoważyć budżet przez podniesienie VAT-u i podatków dochodowych oraz nieskonkretyzowane cięcia wydatków. To jeszcze bardziej pogłębiło recesję. Kurs złotego zaczął się szybko obniżać. Przebiecie przez franka granicy 4 złotych zadziało jak katalizator. Wybuchł protest społeczny, który napędzali posiadacze walutowych kredytów hipotecznych: relatywnie młodzi, dobrze wykształceni i ze sporymi dochodami, zdeterminowani perspektywą utraty majątku życia. Przez kraj przetoczyły się protesty pod hasłem „nie oddam mieszkania za błędy rządu”. W internecie błyskawicznie wyrosła organizacja, która skonkretyzowała postulaty protestujących: cofnięcie podwyżek podatków, cięcie zbędnych wydatków publicznych. Po pierwszym sukcesie, kiedy Sejm cofnął podwyżki podatków, dla protestujących stało się jasne, że rząd nie jest w stanie zredukować wydatków inaczej niż poprzez obcięcie wszystkich wynagrodzeń w budżetów-

ce lub wszystkich rent i emerytur o 25 proc. Ożywione dyskusje krok po kroku prowadziły do wniosku, że konieczne są nie tyle reformy ekonomiczne, ile raczej reformy instytucjonalne, dzięki którym możliwe staną się skuteczne reformy gospodarcze. Maksymalna transparentność wydatków oraz bezpośredni wpływ obywateli na ich wielkość zaczęły się jawić jako najskuteczniejsza metoda na uzdrowienie finansów publicznych. Wkrótce rynki finansowe zaczęły dyskutować optymistyczny scenariusz wdrożenia tych reform. Złoty zaczął się wzmacniać. Ale w wielu ludziach żyjących do tej pory tylko prywatnie duch obywatelski obudził się na dobre i nie zamierzał wracać do letargu. Podczas jednej z dyskusji w internecie ktoś rzucił pomysł oddolnej kodyfikacji prawa gospodarczego. Następnego dnia strona wiki.prawo.org.pl rozpoczęła swoją działalność.

Dziś – w 2020 r., Polska staje się bardziej wpływowa w Europie nie tyle przez fakt posiadania silniejszego rządu, ale dlatego, że stanowi wzór do naśladowania. Dla innych nacji staje się coraz bardziej jasne, że można i warto polskie podejście zastosować u siebie. Polska jest dowodem na to, że można przeprowadzić głębokie reformy strukturalne, pod każdym względem poprawić efektywność gospodarki i że nie wymaga to wielkich kosztów społecznych.

Wstęp

Powyższe obrazy są typami idealnymi. Mają pokazać najistotniejsze rysy pozytywnego i negatywnego scenariusza sytuacji w strefie euro, nie roszcząc sobie pretensji do dokładności lub zupełności opisu.

Ważne jest jeszcze jedno spostrzeżenie – oba scenariusze wzajemnie się wykluczają. Świat, a zwłaszcza Europa jest zbyt współzależna ekonomicznie, politycznie i pod względem idei, żeby możliwa była tak daleko posunięta dywergencja, jak opisano powyżej. Polska nie będzie mogła się rozwijać, jeśli Europa nie znajdzie wyjścia z kryzysu. Na razie nie wygląda na to, żeby miała je wkrótce znaleźć. W tej sytuacji pozostaje biernie czekać lub w jakiś sposób jej w tym pomóc.

W jaki sposób pomóc – to jest pytanie, na które chcę odpowiedzieć w niniejszej pracy. Przyjmuję w niej perspektywę, która wymaga krótkiego wyjaśnienia. Świadomie, i na ile to tylko możliwe, abstrahuję tutaj od kwestii monetarnych. Wspólna waluta euro skupia dziś uwagę ekonomistów i budzi ogromne emocje. Nie będę relacjonował tych sporów z jednego zasadniczego powodu. Jeśli kryzys strefy euro czegokolwiek dowodzi, to faktu, że problemów monetarnych Europy nie da się rozwiązać w ramach Europy. W całej rozciągłości zgadzam się ze znaną tezą Paula Volckera, że globalna gospo-

darka potrzebuje globalnego pieniądza.

Praca ma następujący układ. W kolejnej części zdiagnozuję sytuację, w jakiej znajduje się Europa. Pokażę w jaki sposób postęp technologiczny, świat idei i kryzys gospodarczy w szybkim tempie przybliżają dzień, gdy system polityczny większości liczących się państw i Europy jako całości dożyje kresu swojej użyteczności.

W tym celu posłużę się analogią historyczną. Dzisiejszy świat zmierza do kolejnej fali demokracji, podobnie jak w drugiej połowie XVIII wieku, przed rewolucją amerykańską i francuską. Jestem przekonany, że nadejścia kolejnej epoki „polityzacji mas” nic nie jest w stanie powstrzymać. Nie oznacza to jednak, że możemy być jedynie biernymi obserwatorami wydarzeń.

Do wyboru mamy dwa modele tej demokracji – chaotyczną i anarchiczną jak rewolucja francuska lub uporządkowaną w sensie instytucjonalnym i etycznym jak amerykańska.

Otwierający niniejszy esej „Powrót do przyszłości” jest w istocie wizją tego jak może wyglądać jedna i druga.

Do skonkretyzowania diagnozy posłuży mi nowa teoria ryzyka Jacka Marczyka. Marczyk jest wykształconym i pracującym od wielu lat na Zachodzie inżynierem. Na bazie doświadczeń jakie zdobył prowadząc zaawansowane symulacje wytrzymałości dla przemysłu lotniczego i astronautycznego w 2005 roku założył firmę Ontonix, która oferuje narzędzia do badania stabilności systemów antropogenicznych – firm, branż, gospodarki narodowej i ponadnarodowej.

Przez pryzmat analiz Marczyka pokażę, że obecne problemy gospodarcze w Unii Europejskiej nie są skutkiem tej lub innej błędnej decyzji, lecz wynikają z niewydolności struktury politycznej. Ta niewydolność ma charakter immanentny i może być przełamana jedynie przez zmianę podstawowych zasad działania systemu politycznego.

Taką zmianą, jak przedstawię to w „Rozwiązaniu”, jest wdrożenie na szerszą skalę instytucji demokracji bezpośredniej. Zaprezentuję argumenty prof. Reuvena Brennera, ekonomisty z Mc Gill University na rzecz tej tezy. W kolejnej części następuje krytyka demokracji bezpośredniej. Dalej pokazuję, że większość z tych argumentów nie zasługuje na uwzględnienie. Szczególną w tym pomocą będzie spuścizna Wannickiego.

Jude Wanniski, Amerykanin polsko-litewskiego pochodzenia, był jednym z najsłynniejszych myślicieli politycznych drugiej połowy XX wieku. Jest najbardziej znany jako jeden z twórców ekonomii podaży, którą w latach 70-tych promował na ła-

mach Wall Street Journal. Jednak jego najcenniejszy wkład, który szerzej zaczyna być doceniany dopiero po jego śmierci w 2005 r., dotyczy teorii polityki. W „Zakończeniu” pokażę dlaczego Polska jest predestynowana, aby dziś wykonać ważny krok w stronę szerszego wykorzystania demokracji bezpośredniej w Unii Europejskiej.

Analogie historyczne

Alexis de Tocqueville w jednej z najbardziej przenikliwych analiz społecznych w historii, zanotował prawie dwa wieki temu:

„Wielka rewolucja demokratyczna dokonuje się wśród nas. Wszyscy ją widzą, lecz nie wszyscy jednakowo oceniają. Jedni, uważając ją za zjawisko nowe, a przy tym przypadkowe, mają nadzieję, że można ją będzie jeszcze powstrzymać, dla innych natomiast jest ona nieodwracalna, ponieważ uważają się za najbardziej ciągłą, najdawniejszą i najtrwalszą tendencję w historii. Wracam na chwilę do Francji sprzed siedmiuset lat; oto widzę ją podzieloną między niewielką liczbę rodzin, które posiadają ziemię i rządzą jej mieszkańcami, a prawo rządzenia wraz z dziedzictwem przechodzi z pokolenia na pokolenie. Jedynym sposobem oddziaływania jednych ludzi na drugich jest siła. Jedno jest źródło potęgi: własność ziemiska. [...]

W miarę jak społeczeństwo cywilizuje się i umacnia, mnożą się i komplikują różnorakie związki między ludźmi. Dotkliwie daje się odczuć potrzeba prawa. Z mroków trybunałów i z zakurzonych kancelarii sądowych wyjdą więc prawnicy, by zasiąść na dworze władcy obok baronów okrytych gronostajami i żelazem. Wielkie przedsięwzięcia rujnują królów, zajazdy zubażają szlachtę, handel wzbogaca mieszczan. [...] Finansiści stają się siłą polityczną, którą się gardzi i której się schlebia. Oświata zatacza coraz szersze kręgi. [...] Intelkt staje się czynnikiem sukcesu, nauka środkiem rządzenia, bystrość umysłu społeczną siłą. Człowiek wykształcony dochodzi do głosu w sprawach państwa. W miarę jak odkrywane są nowe drogi do władzy, maleje wartość urodzenia. [...] Nie jest to bynajmniej osobliwość Francji. Gdziekolwiek skierujemy wzrok, zobaczymy, że ta sama rewolucja dokonują się w całym świecie chrześcijańskim. Stopniowy rozwój równych możliwości jest więc dziełem opatrnościowym. Jest powszechny, trwały i nieustannie wymyka się ludzkiej władzy. Służą mu wszystkie wydarzenia i wszyscy ludzie. Powstrzymywanie rozwoju demokracji nabiera znaczenia walki z samym Bogiem.”¹

Dziś przed naszymi oczami rozgrywa się kolejny akt tego wielkiego dramatu. Gdybyśmy mogli się przenieść do 1770 r. zobaczylibyśmy uderzające analogie do dzisiejszych czasów.

Wówczas, podobnie jak dziś, „świat rozwinięty” był pogrążony w głębokim kryzysie ekonomicznym. Dominujące kraje europejskie, na skutek wyniszczającej wojny siedmioletniej 1756-1763, tonęły w ogromnych długach. Jednocześnie „rynk wschodzące”, w szczególności brytyjskie kolonie w Ameryce Północnej i na Karaibach, po przejęciu posiadłości Francji, zyskały nowe możliwości rozwoju.² Dziś wzrost globalnej gospodarki ma miejsce przede wszystkim na rynkach wschodzących.

Wojna siedmioletnia przyspieszyła rozwój kapitalizmu przemysłowego. „Monstrualne armie były wspianiałym rynkiem zbytu dla masowo produkowanych masowych dóbr konsumpcyjnych”.³ Dziś motorem gospodarki jest rewolucja informacyjna i globalizacja.

Znakiem czasu była postać Ludwika XV. Potomek Króla-Słońce odwrócił się od polityki, oddał ster rządów swoim ministrom. Sam pogrążył się w uciechach, na jakie pozwalała jego pozycja za nic mając zgorszenie, jakie siał w rozplotkowanym, zasypanym pamfletami, obklejonym satyrycznymi plakatami Paryżu. Poddani nic nie mogli na to poradzić, ale wiedzieli jak prowadzi się ich król „z Bożej łaski”.

Wydatki dworu Ludwika pochłaniały prawie jedną czwartą budżetu.⁴ Ogromne nierówności społeczne i majątkowe powodowały, dla których coraz wyraźniej brakowało uzasadnienia budziły gniew. Legitymizacja władzy kruszała.

Tak jak w przypadku monarchii w drugiej połowie XVIII wieku, dziś coraz więcej ludzi zastanawia się czy obecny system polityczny ma nadal rację bytu. Komputer i internet, wynalazki jakich nie było od 500 lat, całkowicie zmieniły to jak pracujemy, wypoczywamy, komunikujemy się, uczestniczymy w życiu kulturalnym.

Jednak nasze życie polityczne funkcjonuje jednak prawie tak, jak gdyby nic się nie zmieniło. Wiemy dużo więcej na temat tego, co robią w naszym imieniu politycy, ale nasze możliwości wpływu na ich decyzje, prawie w ogóle nie zmieniły się w porównaniu z sytuacją sprzed powiedzmy 50 czy 100 lat. I to jest główny problem.

Oto znaki dzisiejszych czasów: amerykański Kongres, niegdyś uważany za najważniejszą izbę deliberującą na świecie, przedmiot największej dumy Ojców Założycieli cieszy się poparciem zaledwie 13 proc. Amerykanów⁵. Jest to najniższy wynik w historii.

Nie jest to specyfika Stanów Zjednoczonych. Obywatele krajów demokratycznych zastanawiają się, kogo właściwie reprezentują ich przedstawiciele w ciałach prawodawczych. Medietyzacja życia publicznego doprowadziła do tego, że politycy nie cieszą się

zadnym szacunkiem. Przeciwnie, są najbardziej pogardzaną profesją. Rządzeni widzą, że ich wielu z ich przedstawicieli nie ma podstawowych kwalifikacji intelektualnych i etycznych do sprawowania swojej funkcji.

Mimo wielkich dziur w finansach publicznych, rośnie biurokracja - władza coraz więcej wydaje na samą siebie – tak jak dwór Ludwika. W wielu krajach kruszy się też legitymizacja ładu gospodarczego, czego symbolem jest fala protestów takich jak Occupy Wall Street czy Indignados. Bezkarność, co więcej sówite odprawy dla menedżerów, którzy doprowadzili swoje firmy do upadku budzą społeczny gniew. Utwierdza się przekonanie, że sukces w biznesie w coraz mniejszym stopniu zależy od kreatywności i determinacji w zaspokajaniu oczekiwań klientów. Lepsze efekty daje korumpowanie polityków.

W XVIII wieku legitymizacja tronu kruszała nie tylko ze względu na wady władców. Społeczeństwo przesiąkało ideami, które istniejący porządek stawiały na głowie. W 1770 roku była już opublikowana „Umowa społeczna” Jana Jakuba Rousseau (oryginalne wydanie w 1867 r.) oraz „Drugi traktat o rządzie” Johna Locke’a (oryginalne wydanie w 1690 r.). Te dwie książki w szczególności stały się intelektualnym fundamentem rewolucji francuskiej i amerykańskiej. Rewolucja amerykańska w konstruktywny sposób zagospodarowała energię demokracji. Na położonym w drugiej połowie XVIII wieku fundamencie, leżący na krańcu świata kraj w niespełna półtora wieku wyrósł na światową potęgę gospodarczą i w końcu polityczną. We Francji demokracja ma znacznie bardziej kontrowersyjny dorobek. Owszem, uwolniła energię Francuzów, zarówno ekonomiczną jak i polityczną. Stało się to jednak w sposób chaotyczny. Warto zauważyć, że zarówno w jednym jak i drugim wypadku bezpośrednią przyczyną wybuchu rewolucji były kłopoty finansów publicznych i projekty podwyżek podatków.

Dziś jesteśmy w przededniu kolejnej rewolucji demokratycznej. Jej nadejście wydaje się nieuchronne. To czy główną rolę w niej będą grali anarchiści spod znaku Anonymous czy pragmatyczni idealisci zdolni do zbudowania system politycznego na miarę XXI wieku zależy w pierwszym rzędzie od mądrości i determinacji tych drugich. Jeśli zawiodą, pojawią się mściciele.

Gdzie szukać znaków nadchodzącej rewolucji demokratycznej? W sferze idei. Ducha naszych czasów wyrażają dzieła takie jak klasyczny esej Raymonda „Katedra i bazar”⁶. Wszyscy rozumiemy dlaczego katedra jest wzorem porządku. Zaprojektowana z góry, jest odbiciem nadrzędnego porządku, a potem wykonana dokładnie według planu. Ale w bazarze też jest porządek. I jest funkcjonalność.

Biorąc za przykład środowisko twórców oprogramowania open source Raymond pokazuje, że ład społeczny może być efektem oddolnej, spontanicznej organizacji. Bardzo skomplikowane zadania takie jest budowa systemu operacyjnego komputera są wykonywane z nadzwyczajną doskonałością. Jest to możliwe dzięki temu, że kod oprogramowania jest jawny i bezpłatnie dostępny. Każdy może go pobrać i w dowolny sposób przerobić lub udoskonalić, pod warunkiem, że sam nie będzie pobierał opłat licencyjnych za swój wkład. W tej sytuacji, „biorąc pod uwagę ilość gałek ocznych, wszystkie błędy zostają szybko wykryte i naprawione”.

Na podobnej zasadzie działa wikipedia. Tysiące wolontariuszy zbudowało największą na świecie encyklopedię. Za swoją pracę nie dostają żadnego wynagrodzenia – z wyjątkiem uznania innych wikipedystów. Podobnie jak w ruchu open source, jedyną nagrodą jest reputacja. Wikipedystą może zostać każdy - na wstępie nie ma żadnej weryfikacji kompetencji. I choć artykuły encyklopedii dotyczą również bardzo kontrowersyjnych zagadnień m.in. politycznych, wewnętrzna, spontanicznie powstała struktura społeczności (w postaci zróżnicowania poziomu uprawnień edycyjnych) skutecznie chroni serwis przed subiektywnością autorów, wandalizmem etc. Mimo, że zawiera błędy, dla milionów użytkowników wikipedia jest godna zaufania. Niebagatelne koszty infrastruktury technicznej pokrywają dobrowolne datki użytkowników, co pozwala również na zachowanie niezależności większej niż w przypadku serwisów utrzymujących się z reklam. Wikipedia jest par excellence dobrem wspólnym.

Ruch Open source i wikipedię łączy jedna idea, którą za Hayekiem nazywam wiedzą rozproszoną⁷. Pierwsze sformułowanie koncepcji wiedzy rozproszonej można odnaleźć u Arystotelesa. Stagiryta, rozważając w „Polityce”, kto w państwie powinien być czynnikiem decydującym zauważa, że zgromadzenie ludowe jest rozwiązaniem lepszym niż rządy bogatych, biednych, tyrań, cnotliwych lub jednej wybitnej jednostki.

„Wielu mianowicie ludzi zjednoczonych, z których każdy z osobna niczym szczególnym się nie wyróżnia, może mimo to być lepszymi od tamtych, nie jako jednostki, ale jako ogół, [...] bo gdzie jest wielka liczba, tam każdy może posiadać pewną częśćkę cnoty i rozumu, a jeśli się razem złączą, to masa występuje jakby jeden człowiek o wielu nogach i rękach, ale i wielu zmysłach, a tym samym o wzmożonych możliwościach w zakresie obyczaju i rozumu.”⁸

Diagnoza

Taka szeroka perspektywa pozwala nam dostrzec, że dziś nie mierzymy się z pewnym głębokim i złożonym problemem gospodarczym. Zasadniczym problemem Francji nie było to, że była bardzo zadłużona. Kryzys gospodarczy był tylko najbardziej wi-

docznym objawem trudności, które tkwiły dużo głębiej. Francja była spętana okowami systemu politycznego, który przestał przystawać do dynamicznie rozwijającej się struktury społecznej.

Dziś, podobnie jak w 1770, możemy zauważyć, że ewolucja systemu polityczno-gospodarczego osiąga swoje granice. Dalszy rozwój w dotychczasowym paradygmacie przestaje być możliwy. Dziś, tak jak w 1770 roku, polityka nie nadaża za zmianami społecznymi, gospodarczymi i technologicznymi.

Konieczna jest fundamentalna reforma zasad, na których opiera się system polityczno-gospodarczy w prawie wszystkich państwach rozwiniętych.

Tę diagnozę potwierdza przełomowe odkrycie, jakiego dokonał Marczyk⁹. Marczyk sformułował teorię, która pozwala mierzyć wytrzymałość (*resilience*) struktur społecznych takich jak przedsiębiorstwo, gospodarka narodowa czy ponadnarodowa. Metodologia Marczyka nie wymaga stworzenia modelu funkcjonowania danej struktury, opiera się wyłącznie na surowych danych przedstawiających stan systemu w czasie.

Na ich podstawie teoria Marczyka jest w stanie określić złożoność (*complexity*) danej struktury. Im bardziej złożona struktura, tym bardziej skomplikowane zadanie jest w stanie wykonać. Ale funkcjonalność ma swoją cenę. Im bardziej złożona struktura, tym trudniej nią kierować. Dlatego właśnie w przypadku systemów antropogenicznych takich jak firma lub gospodarka zasadniczo preferowana jest mniejsza złożoność. Gdy system staje się zbyt złożony, kierowanie nim zaczyna przekraczać możliwości decydentów. Jeśli w porę nie zostaną podjęte środki zaradcze, zaczyna się rozkład. System traci funkcjonalność. „Im bardziej coś jest złożone, tym ma większe możliwości, ale jednocześnie tym bardziej jest delikatne i kruche.”¹⁰

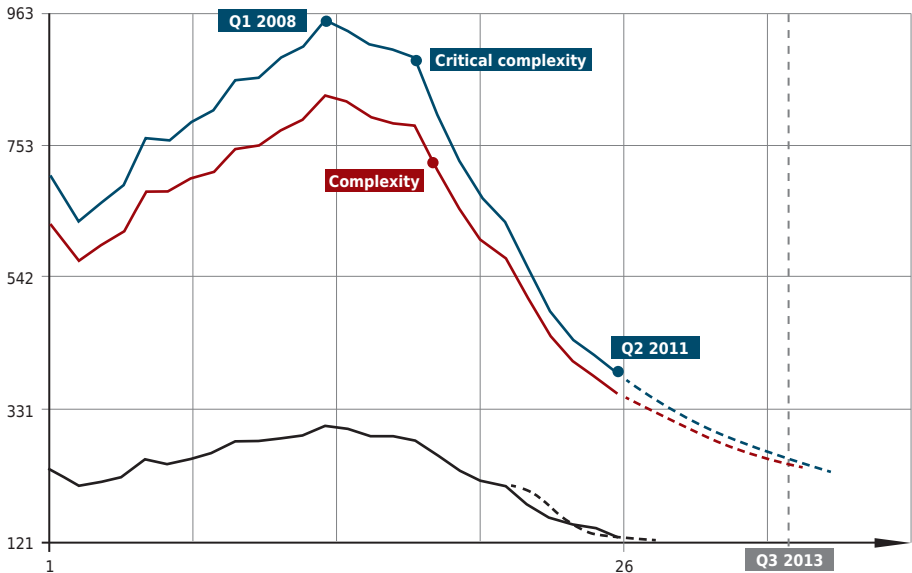
Teoria Marczyka jest w ścisłym sensie naukowa. Kluczowe pojęcie złożoności jest w precyzyjny sposób zdefiniowane jako ilość ustrukturyzowanej informacji w systemie. Z praktycznego punktu widzenia ustrukturyzowana informacja to zespół reguł w postaci, jeśli A to B (np. jeśli dolar się osłabia rośnie cena ropy naftowej) oraz to jak ściśle lub rozmyte (niedeterministyczne) są te reguły. Przez ścisłość lub rozmycie należy rozumieć to czy dana zależność obowiązuje zawsze, często, czasami, czy raz tak raz nie w sposób nieprzewidywalny. Ścisłość lub rozmytość reguł według których działa system to entropia (czyli stopień nieuporządkowania systemu). Analiza reguł i stopnia ich ścisłości/rozmycia pozwala na mierzenie złożoności. Złożoność nie jest wielkością absolutną, lecz zależy do tego w jaki sposób patrzy się i analizuje dany system – analogicznie jak np. masa i energia zależą od układu odniesienia.

Marczyk odkrył ponadto, że każdy system posiada maksymalny poziom złożoności, którego nie może przekroczyć bez wprowadzenia pewnych strukturalnych zmian. Jest to tzw. złożoność krytyczna. Gdy system zbliża się do wartości krytycznej, staje się nieprzewidywalny. Mała zmiana w środowisku może spowodować ogromną zmianę w funkcjonowaniu systemu – jego zapaść.

„Złożoność i jej szybki wzrost, to główny problem przed jakim dzisiaj stoi ludzkość. Człowiekowi grozi dziś, że „utonie” w złożoności, jaką tworzy.”¹¹ Marczyk wykorzystuje swoją teorię do analizowania kondycji firm i całych gospodarek. Ich wyniki potwierdzają intuicje przedstawione na wstępie – kryzys w Europie nie ma charakteru wyłącznie lub nawet przede wszystkim gospodarczego. Jego przyczyny są znacznie głębsze i pozostają nierozpoznane przez ogromną większość świata nauki i polityki. Marczyk¹² twierdzi, Unia Europejska jako system jest tak złożona, że nie można ją już kierować.

Europa porusza się po niebezpiecznej trajektorii. Kryzys sprawia, że jej złożoność maleje, lecz złożoność krytyczna maleje jeszcze szybciej. Marczyk zauważa, że spadek złożoności i złożoności krytycznej na wykresie tworzy zaskakująco gładką krzywą – nie ma żadnych skoków, nieciągłości, itp. To oznacza, że w systemie nie było żadnych interwencji i działa on wyłącznie siłą bezwładności. Żadne z działań naprawczych podjętych przez europejskich przywódców od początku kryzysu euro nie wpłynęło na dynamikę systemu.

WYKRES 1. **Złożoność i złożoność krytyczna Unii Europejskiej.**



ZRÓDŁO: J. Marczyk, *When Will the Euro Collapse? Around Q3 2013*, dostęp 17 września 2012 r., <http://www.ontonix.com/index.php?page=31&vedidoc=y&IDDOC=672>.

Przy zachowaniu obecnej dynamiki złożoność osiągnie krytyczną złożoność pod koniec 2014 roku, choć oczywiście ta data wynika jedynie z ekstrapolacji trendu, a prognozowanie ewolucji, zwłaszcza tak złożonego systemu, jest możliwe tylko w znacznym przybliżeniu. Warto zauważyć, że nie jest konieczne faktyczne osiągnięcie złożoności krytycznej. Już w jej pobliżu system staje się bardzo kruchy i podatny wystąpienie na efektu zarażenia. Wówczas nawet niewielkie zaburzenie (na przykład bankructwo jednego dużego banku) może doprowadzić do załamania systemu. Przy dużej kruchości jest jedynie kwestią czasu kiedy dojdzie do dekompozycji.

Na tej podstawie Marczyk¹³ przewiduje, że Unia Europejska się rozpadnie. „Jeśli nic nie zrobimy w ciągu kilku lat Unia Europejska samoistnie się zdezintegruje.”

„Żeby temu zapobiec trzeba radykalnie uprościć system przez ogromne zredukowanie entropii. Jeśli nie zrobią tego rządy, zrobi to Natura. Najskuteczniejszym mechanizmem uproszczenia jakim dysponuje Natura jest rozpad systemu.”¹⁴

Przez redukcję entropii należy rozumieć zrzucenie balastu jaki wisi na społeczeństwach m.in. przez redukcję marnotrawstwa i wyeliminowanie nieefektywnych podsystemów państwa.

Rozwiązanie

Brenner¹⁵ proponuje referendum i inne instrumenty demokracji bezpośredniej (inicjatywa ludowa, weto ludowe) jako narzędzie dyscyplinowania finansów publicznych.

„Załóżmy, że samorząd lub rząd w jakimś kraju chce zwiększyć wydatki na drogi, szkoły i służbę zdrowia. W referendum zadaje pytanie czy sfinansować je przez wyższe podatki czy cięcie innych wydatków. Jeśli większość zagłosuje za podniesieniem podatków, pieniądze z budżetu zostaną przeznaczone na wyżej wymienione w cele. Jeśli wyborcy są zadowoleni z rezultatów tych działań przez pięć, dziesięć czy piętnaście lat – to dany program wydatkowy jest kontynuowany. Jeśli zaś nie są zadowoleni, to mogą go zlikwidować dzięki inicjatywie ludowej. W ten sposób podatnicy nie pozwalają by rząd trwał w błędnej polityce gospodarczej, biurokracja uległa zaskorupieniu a wydatki publiczne stały się sztywne. Sama możliwość interwencji w postaci referendum sprawia że funkcjonariusze publiczni bardziej przykładają się do swoich zadań.”¹⁶

„Dzięki instytucji referendum i inicjatywy ludowej, ludzie mogą wyrazić swoje opinie na temat polityki rządu i wymusić odpowiednie decyzje. W ten sposób mają bezpośredni wpływ na to co robi rząd. To nie pozwala na uniknięcie błędów – bo te zawsze się zdarzają – ale skrócić czas trwania w błędzie.”¹⁷

Brenner zwraca szczególną uwagę na to, że jeśli instrumenty demokracji bezpośredniej są dostępne w różnych państwach, stanach, samorządach, jednocześnie próbowanych jest wiele różnych sposobów rozwiązania podobnych problemów. Po pewnym czasie wyborcy mogą porównać efektywność tych rozwiązań i ewentualnie wprowadzić korekty. Rozumiemy, jeśli najgorsze co może zdarzyć się urzędnikowi nieefektywnie gospodarującemu publicznymi pieniędzmi to negatywny wynik kontroli NIK, który nie niesie ze sobą adekwatnych konsekwencji, to trudno oczekiwać, że będzie on przykładał się do pracy. Jak celnie zauważył Lord Acton każda władza ulega degeneracji, zwłaszcza gdy nie podlega aktywnej kontroli.

Czy trzeba koniecznie odwoływać się do demokracji bezpośredniej, żeby wyborcy mieli kontrolę na wydatkowaniem publicznych pieniędzy? Czy tego samego nie może zapewnić rząd powoływany i odpowiedzialny przed parlamentem? Dziś już to nie wystarczy, choć jest to różnica stopnia, a nie istoty.

Po pierwsze, wybory odbywają się raz na kilka lat, a instrumentów demokracji bezpośredniej można użyć, gdy zaistnieje potrzeba. Po drugie, można wskazać liczne przykłady rażącego marnotrawstwa, które jest tolerowane przez długie lata. I nie sposób zredukować tych zjawisk do partyjnych sporów, że winna jest ta a nie inna partia, ten a nie inny rząd. Takie sytuacje są raczej dowodem ogólnej nieefektywności systemu politycznego. Teoria Marczyka bardzo dobrze tłumaczy dlaczego parlament przestaje być efektywną metodą kontrolowania poczynań państwa. Dzisiaj zaczyna brakować szerokości łącza (bandwidth), żeby zapewnić przepływ informacji w państwie i mocy obliczeniowej, żeby nim kierować.

Szerokość łącza jest jednym z podstawowych pojęć epoki informacji. Szerokość łącza to maksymalna ilość informacji, które w określonym czasie można przekazać danym kanałem. I tak na przykład radio ma większą szerokość łącza niż telegraf.

Podobnie menedżer, który jest fizycznie obecny w fabryce ma szersze łącze, niż ten który zarządza nią przez telefon na podstawie dostarczonych raportów. Do tego pierwszego w ciągu dnia pracy dociera znacznie więcej informacji niż do drugiego – widzi co się dzieje w zakładzie, jakie są morale załogi i obserwuje mnóstwo innych czynników, które zwykle nie są ujęte w raportach, a w pewnych sytuacjach mogą mieć znaczenie. Nawet jeśliby codziennie długo rozmawiali, drugi nie będzie wiedział tyle co pierwszy, zwłaszcza jeśli ich interesy nie byłyby całkowicie zbieżne (np. występuje pokusa naciągnięcia wyniku). Tam gdzie stawką jest władza i pieniądze za normę raczej należy uznać sytuację, gdy otoczenie próbuje wpływać na decydenta przez filtrowanie informacji, które do niego dochodzą.

Można sformułować ogólny wniosek, że decyzje podejmowane na podstawie większej ilości informacji są lepsze. Przyjmujemy w tym miejscu cybernetyczne rozumienie pojęcia „informacja”, które oznacza treści istotne i nowe, w przeciwieństwie do „szumu”, który oznacza dane nieistotne i przypadkowe. Rzeczywistość gospodarcza i społeczna stała się tak złożona, że parlamentarzyści nie mają już przewagi kompetencji nad tymi, których reprezentują. Współczesne państwo to bardzo złożony system. Nawet jeśli byśmy przyjęli założenie, że współczesny parlament to struktura realnie oparta na kilkuset reprezentantach (a tak, przynajmniej w Polsce, nie jest – ogromna większość decyzji jest podejmowana w wyniku interakcji garstki osób) przetworzenie takiej ilości danych staje się niemożliwe. Dowodem, że tak właśnie się dzieje jest rosnąca liczba nierozwiązanych problemów.

Z drugiej strony rośnie ilość specjalistów, mających ducha publicznego i gotowych dzielić się swą wiedzą i doświadczeniem dla dobra wspólnego, którzy jednak nie chcą narażać się na niewygodę związane z poddawaniem się procedurom wyborczym. Na internetowych forach, często nawet niemoderowanych, toczą się dyskusje, które do niedawna nie wychodziły poza ściany ministerialnych gabinetów. To są cenne zasoby, które można wykorzystać, a które obecnie są blokowane przez przestarzały system polityczny.

Dziś są techniczne możliwości, aby cała księgowość państwa była jawna i łatwo dostępna w najdrobniejszych szczegółach. W internecie można opublikować wszystkie wydatki, od największego ministerstwa do najmniejszej gminy, z podziałem na zadania, rodzaje kosztów, itd.

Rozumując analogicznie wobec Raymonda, są podstawy twierdzić, że biorąc pod uwagę ilość gałek ocznych, wszystkie przypadki niegospodarności zostaną zidentyfikowane. Jeśli wyborcy będą dysponowali skutecznymi narzędziami wpływu i kontroli wydatków, tak jak proponuje Brenner, można oczekiwać również, że przypadki marnotrawstwa zostaną wyeliminowane.

W tym sensie demokracja bezpośrednia w porównaniu do demokracji przedstawicielskiej pozwala kierować sprawami państwa „z większą rozdzielczością” według maksymy: nie chodzi o to, żeby ciąć wydatki, nie chodzi o to żeby powiększać inne wydatki, chodzi o to, aby dobrze rozróżniać, które ciąć a które powiększać.

W tym sensie jest to również konstruktywne rozwiązanie problemu szarej strefy. Feld i Kirchgassner pokazują, że w systemach demokracji bezpośredniej obywatele mają wyższą skłonność do płacenia podatków niż w systemach demokracji pośredniej¹⁸.

Ten wynik potwierdzają także Teobaldelli i Schneider¹⁹. Jest on także intuicyjny - mając wpływ jak wydawane są publiczne pieniądze, obywatele bardziej poczuwają się do odpowiedzialności za wspólnotę.

Te wnioski mają dużą wagę. Schneider szacuje, że w 2007 w Polsce szara strefa wynosiła 26 proc. oficjalnego PKB²⁰. Dla porównania w światowy lider pod tym względem miał szarą strefę wielkości 8,1 proc. PKB, a najlepsze w naszym regionie Czechy 17 proc. Potencjalne korzyści z zastosowania demokracji bezpośredniej są więc znaczące.

Dzisiejszy system władzy, który opiera się przede wszystkim na partiach (a często nawet na samych przywódcach partii) nie dysponuje wystarczającą „mocą przeliczeniową”, aby dobrze rozstrzygnąć najważniejsze kwestie polityczne. W tej sytuacji większą rolę niż fakty muszą z konieczności odgrywać uproszczone heurystyki wynikające ze światopoglądu decydenta.

Ewolucja z przedstawicielskiego systemu politycznego do systemu, w którym większą rolę odgrywa demokracja bezpośrednia i wiedza rozproszona jest równie naturalna i nieuchronna jak spadek znaczenia komputera osobistego przy rosnącej przepustowości sieci (szerokości łącza). Internet jako system ma nieporównywalnie większe możliwości niż najnowocześniejszy superkomputer.

Krytyka demokracji bezpośredniej

Zwolennicy wolnego rynku często powołują się na Alexandra Fräsera Tytlera²¹, który stwierdził, że demokracja nie może istnieć długo, gdyż kiedy tylko większość zauważy, że może zagłosować za zwiększeniem wydatków na swoją rzecz, jest już jedynie krok od tyranii. Jest to klasyczny argument, używany przeciwko demokracji w ogóle, nie tylko demokracji bezpośredniej. Z drugiej strony wedle klasycznego argumentu lewicy wyborcy często głosują wbrew własnym interesom.

Zarzuty te są symetryczne. Wychodzą z tego samego założenia – ja wiem lepiej niż wyborcy co by było dla nich dobre. Oryginalne odbicie obu tych argumentów przedstawił Wanniski²². Zauważa on, że prawie każdy kto zajmuje się polityką ma się za mądrzejszego od innych. Swoje kompetencje uznaje na wyższe niż kompetencje większości. To jednak nie może być prawdą – każdy wyborca nie może wszak być mądrzejszy niż przeciętny wyborca. Na tej podstawie Wanniski wnioskuje, iż to właśnie ocena wyborcy przeciętnego, czyli głos elektoratu, góruje mądrością nad opinią każdego członka społeczności. Teza jest kontrowersyjna, ale stanowi bardzo zręczny argument, bo pozwala wyrwać się z błędnego koła ideologicznych kłótni.

Fundamentem rozumowania Wanniskiego jest teoria wiedzy rozproszonej. Amerykański politolog doprowadził do pełni politycznych konkluzji koncepcję po raz pierwszy zarysowaną u Arystotelesa i rozwiniętą na gruncie ekonomicznym przez Hayeka. W ujęciu Wanniskiego teoria wiedzy rozproszonej staje się najmocniejszym pozytywnym argumentem, jaki sformułowano za demokracją.

Zdaniem Wanniskiego elektorat wybiera mądrze spośród opcji przedstawionych przez polityków. Każda z nich do pewnego stopnia jest niezadowolająca i to jest podstawowa przyczyna kryzysu państw. „Dobrobytu narodów nie ogranicza poziom wiedzy politycznej ludności. Ogranicza go to, na ile politycy i filozofowie są w stanie zrozumieć mądrość zbiorową ludzi”. Rozwijam ten argument w mojej pracy poświęconej filozofii politycznej Wanniskiego²³.

Propozycja Brennera doskonale wpisuje się w koncepcję Wanniskiego, ponieważ obniża „koszty wejścia” rozwiązań na rynek polityczny, a więc zwiększa szanse na pojawienie się atrakcyjnej alternatywy politycznej. Przeciwno demokracji bezpośredniej podnoszony jest zarzut, że wyborcy są podatni na manipulację ze strony polityków i mediów bardziej niż reprezentanci stanowiący teoretycznie elitę społeczną. Ale ten zarzut jest wątpliwy. Czy wyborcy nie są równie podatni na manipulację przy wyborze reprezentantów jak przy referendum? Wybór posła jest bardziej złożony, bo kandydat popiera bardzo wiele różnych, a nie tylko jedną lub kilka spraw. A ponadto w grę wchodzi ocena wiarygodności kandydata.

Ogólnie można stwierdzić, że trudno jest zmanipulować ludzi w sprawie, w której mają praktyczne doświadczenie czy moralne przekonania²⁴. Przy kwestiach abstrakcyjnych jest większe prawdopodobieństwo pomyłki. Ale kluczowa jest tu szybkość, z jaką identyfikowane i poprawiane są błędy.

Jeśli wyborcy dysponują instytucją inicjatywy ludowej, sprawa ponownie trafia pod głosowanie i decyzje są zmieniane. Z drugiej strony w „mniej responsywnych” systemach politycznych, dysfunkcyjne elementy polityki państwa często są już zidentyfikowane. Zmiana jednak nie następuje. Dziać się tak może dlatego, że sprawa jest zbyt małej wagi jak na wydajność decyzyjną centrum rządowego. Rząd po prostu nie ma czasu zając się wszystkimi sprawami. Im mniej efektywny rząd, tym większe problemy pozostają poza zakresem jego wydajności decyzyjnej.

Zmianę mogą blokować grupy korzystające z utrzymywania status quo. Buchanan zauważył, że pragmatyczny polityk może dojść do wniosku, że nie opłaca mu się walczyć ze zorganizowaną mniejszością, ponieważ większość wyborców, odniosłaby tylko małą korzyść – niewystarczającą by zmienić na jego korzyść swoje preferencje wyborcze.

Inaczej jest w przypadku referendum. Jeśli zostanie przekroczona masa krytyczna niezadowolenia konieczna, żeby doprowadzić do głosowania, mało zmotywowana większość przegłosuje zmotywowaną grupę partykularnego interesu. Demokracja bezpośrednia jest systemowo mniej podatna na korupcję. Rządzących można przekupić tym łatwiej im mniej ich jest – przyrzekając im korzyści kosztem większości.

Sobolewski²⁵ uważa, że „Referendum ma skłonność do przeobrażania się w <<personalny plebiscyt>>, w którym idzie o poparcie lub odmowę poparcia dla określonego polityka lub grupy będącej autorem projektu poddanego pod głosowanie. Względy rzeczowe, zalety lub wady samego projektu schodzą na plan dalszy. Znowuż zatem jest to w wysokim stopniu jest to akt inwestytury, aprobaty lub dezaprobaty dla reprezentantów”.

Powyższą opinię można by uznać za argument przeciwko demokracji bezpośredniej, jeśli referendum sprzyałoby polaryzacji opinii i personalizacji rozstrzyganych kwestii bardziej niż wybory parlamentarne czy prezydenckie. Jest jednak logicznie niemożliwe. Głosowanie dotyczące konkretnych zagadnień nie może być spolaryzowane bardziej niż wybory parlamentarne czy prezydenckie. Może być co najwyżej równie spolaryzowane. Zbiór wyborców, którzy jednocześnie głosują za pewnym rozwiązaniem i na polityka, który jest temu rozwiązaniu przeciwny (na przykład ze względu na osobiste zalety tego polityka) może być co najwyżej pusty, ale nie może być „ujemny”.

Można za to wskazać szereg przykładów kiedy odbywające się w tym samym czasie referendum i wybory przedstawicielskie miały „rozbieżne” wyniki. Wanniski²⁶ opisuje przypadek referendum z 1976 r. roku w Massachusetts, najbardziej lewicowym stanie w USA, w którym zadano 9 pytań. W każdym przypadku wygrała opcja kojarzona z konserwatyżmem. Kalifornijczycy, którzy zdecydowanie poparli Obamę w wyborach prezydenckich w 2008 r., w referendum tego samego dnia opowiedzieli się przeciw legalizacji związków jednopłciowych.

Kobach²⁷ zastanawia się czy można uznać decyzję podjętą przez mniejszość wyborców czy też jest to „fałszywa większość”. Rzeczywiście w Szwajcarii, która w największym stopniu korzysta z instrumentów demokracji bezpośredniej frekwencja jest o ok. 30 pkt proc. niższa niż w krajach sąsiedzkich i bardzo często, zwłaszcza w ostatnich dekadach nie przekracza 50 proc. uprawnionych do głosowania.

Po pierwsze należy zapytać dlaczego w takiej sytuacji nikt nie kwestionuje legitymizacji wyborów parlamentarnych czy prezydenckich. Nie ma żadnego powodu, aby od referendów żądać większej frekwencji niż od znacznie ważniejszych wyborów parlamentarnych czy prezydenckich.

Wanniski²⁸ argumentuje, że nawet jeśli wielu wyborców nie pofatyguje się do urn, to jeszcze nie jest powód do niepokoju. Przeciwnie, może to być oznaka mądrości elektoratu. „Wyborca który pomija pytanie na karcie do głosowania, nie przyznaje się do mniejszej inteligencji, ale do mniejszej wiedzy, wynikającej z braku przygotowania”. Ludzie rozumieją, że jeśli nie przygotowali się do głosowania, nie zapoznali się kwestiami poddanymi pod głosowanie, nie jest w ich interesie iść i oddawać głos na ślepo. Lepiej swój los powierzyć tym, którzy się przygotowali.

Zdaniem Wanniskiego jeszcze wyraźniej widać ten fenomen, gdy wyborcy zostawiają część pytań w referendum bez odpowiedzi. W tym wypadku nie można nawet sformułować zarzutu, że ludzie nie głosują z lenistwa, ponieważ te osoby pofatygowały się do urn. Niewykorzystanie wszystkich możliwych do oddania głosów jest świadomą decyzją – trudno wytłumaczyć ją inaczej niż jak zrobił to Wanniski.

Wedle innego kontrargumentu referendum polaryzuje opinię publiczną, bo najczęściej możliwe są tylko dwie możliwe odpowiedzi – poparcie i sprzeciw. Doświadczenia Szwajcarii podważają zasadność tego zarzutu. Możliwość rozpisania referendum służy wyborcom jako realny instrument nacisku na polityków. Ci, obserwując rozwój sytuacji na scenie publicznej kalkulują i wychodzą naprzeciw oczekiwaniom elektoratu do tego stopnia, żeby nie było już sensu rozpisywać referendum w sprawie bardziej radykalnego rozwiązania. „Znaczenie referendum kryje się nie tyle w 7 proc. przypadków (rządowych projektów ustawodawczych – przyp. KN), w których sięga się po to narzędzie, ile w pozostałych 93 proc. kiedy przez pertraktacje i wypracowywanie kompromisu zapobiega się jego ogłoszeniu.”²⁹

Kuźlewska³⁰ wskazuje, że referendum nie może dotyczyć kwestii pilnych. Z tym zastrzeżeniem nie sposób się nie zgodzić. Głosowanie przez internet rozwiązuje problem. Rzecz nie w tym, że nie wszyscy mają dostęp do sieci, ponieważ to się z czasem zmieni, ale w fakcie, że technologia internetowa nie jest w stanie zapewnić anonimowości głosu. Jeśli referendum ma mieć sens, potrzebny jest czas na przeprowadzenie kampanii przedreferendalnej. Jednak większość kwestii gospodarczych nie wymaga bardzo szybkiego rozstrzygnięcia.

Efekty demokracji bezpośredniej

Szwajcaria jest jedynym krajem na świecie, w którym demokracja bezpośrednia odgrywa znaczącą rolę. Jakie są tego skutki? Szwajcaria ma trzeci najwyższy poziom PKB per capita w Europie (pierwszy – jeśli pominąć specyficzny przypadek Luksembur-

ga i bogatej w surowce naturalne Norwegii) i jeden z najniższych poziomów zadłużenia publicznego. Frank szwajcarski, mimo relatywnie niewielkich rozmiarów szwajcarskiej gospodarki jest ważną walutą rezerwową. Szwajcaria jest jedną z najbardziej przyjaznych jurysdykcji podatkowych w Europie. Zajęła wysokie (26. na świecie) miejsce w rankingu Doing Business 2012, w którym mierzy się warunki prowadzenia działalności gospodarczej. W tym sensie jest spełnieniem marzeń liberała gospodarczego i przeciwieństwem tego, czego obawiał się Tytler.

Z drugiej strony są argumenty za tym za uznać ją także za spełnienie oczekiwań Marksa. Wanniski pisze „Spośród wszystkich społeczeństw, jakie można znaleźć na Ziemi, Szwajcarzy są najbliżsi ideału społeczeństwa bezklasowego. Mają najwyższe dochody i najmniejsze wskaźniki biedy i przestępczości. Problemy społeczne istnieją, ale nie ma praktycznie żadnej namacalnej wrogości między grupami społecznymi. Cztery oddzielne grupy etniczne żyją wspólnie pod rządami najbardziej demokratycznej konstytucji na świecie. Gwarantuje ona taki rodzaj aktywnej demokracji, jaką Marks uważał za niezbędną dla powstania społeczeństwa bezklasowego. Wszystkie istotne decyzje są podejmowane w referendum i inicjatywach ludowych. Prawnicy, księgowi i lobbyści całego świata są bezsilni wobec Szwajcarów, którzy bezpośrednio kierują polityką. W Szwajcarii nie ma <<głowy państwa>> poza zmieniającym się co roku figurantem, o którym poza Szwajcarią nikt nie słyszał. Marks patrząc na dzisiejszą Szwajcarię powiedziałaby A nie mówiłem, państwo zanikło”.³¹

Warunki funkcjonowania

W konstytucjach wielu państw mówi się o referendum, ale demokracja bezpośrednia nie ma tam takiego znaczenia, i co za tym idzie skutków, jak w Szwajcarii. Często faktycznie nie ma żadnego znaczenia, ze względu na techniczne „szczegóły”.

W Polsce na przykład referendum na wniosek obywateli wymaga ogromnej liczby 500 tys. podpisów. Na dodatek Sejm może, ale nie musi rozprawić referendum.

Przedmiotem referendum nie mogą być kwestie podatków i wydatków państwa. Jest to niedorzeczne, ponieważ największa korzyść z demokracji bezpośredniej polega właśnie na eliminacji marnotrawstwa środków publicznych. Na dodatek wynik referendum ogólnokrajowego jest wiążący, gdy w głosowaniu weźmie udział co najmniej połowa uprawnionych. Minimalna frekwencja obowiązuje również w referendach lokalnych, co sprawia np. że bardzo skuteczną strategią obrony dla wójta/burmistrza/prezydenta zagrożonego odwołaniem jest namawianie swoich stronników, aby pozostali w domu.

Nie działa także inicjatywa ludowa. Praktyka pokazuje, że obywatelskie projekty ustaw prawie zawsze trafiają do sejmowej zamrażarki lub są odrzucane w pierwszym czytaniu. Powyższe okoliczności sprawiają, że instytucje demokracji bezpośredniej w Polsce mają fasadowy charakter. Zmiana tych przepisów i obyczajów jest konieczna, żeby referendum mogło stać się pozytywnym czynnikiem w rządzeniu państwem. Demokracja bezpośrednia nie będzie działała dobrze bez dostępu do informacji publicznej, transparentności interesów występujących stron. Potrzebne są normy dotyczące dopuszczalnej tematyki, dostępu do mediów dla stron prowadzących spór, ilości i sposobu gromadzenia poparcia pod inicjatywą zorganizowania referendum, minimalnego czasu jaki musi upłynąć dla jego powtórzenia.

Demokracja bezpośrednia nie zadziała, jeśli nie będzie miała podstawy społecznej. Opierać się musi przynajmniej o część (nie musi to być większość) społeczeństwa, która poczuwa się do odpowiedzialności za państwo i dobro wspólne. W tym sensie demokracja może być sposobem wyboru politycznego, o ile republikanizm jest sposobem wychowania politycznego. Jak pokazałem we wstępie, problemem dziś w znacznie większym stopniu jest ten pierwszy, a nie drugi warunek.

Jaki demokracja bezpośrednia ma związek z przyszłością Unii Europejskiej?

Motorem integracji europejskiej jest spostrzeżenie, że pewne kwestie polityczne lepiej jest rozwiązać na poziomie ponadnarodowym. Rządy zgadzały się na delegację kompetencji na szczebel wspólnoty w zamian za pewne korzyści, które spodziewały się otrzymać. Kryzys jeszcze przyspieszył proces przekazywania elementów suwerenności na poziom Unii zgodnie z hasłem „na kryzys Europy jest jedna recepta – jeszcze więcej Europy”. Jest to bardzo niebezpieczne, bo bez efektywnej kontroli reprezentanta (w tym wypadku instytucji UE) interesy reprezentowanych będą brane pod uwagę w coraz mniejszym stopniu.

W jaki sposób kontrolowane są poczynania instytucji UE?

Po pierwsze, w teorii, są one kontrolowane przez rządy. W Radzie Unii Europejskiej, która jest jej głównym organem jak i w Radzie Europejskiej zasiadają członkowie rządów lub głowy państw. Wystarczy jednak prześledzić jak długi jest łańcuch sterowniczy w tym podsystemie, żeby zrozumieć dlaczego urzędnicy Unii Europejskiej są tak oderwani od spraw zwykłych ludzi. Wyborca ma wpływ na wybór posła, poseł na wpływ na kształt rządu, rząd na wpływ na działanie UE. Na każdym z

tych etapów zależności mogą być luźne. W efekcie, nawet gdyby wszyscy wyborcy w całej Unii mieli jakieś zgodne oczekiwanie w stosunku do instytucji europejskich, po drodze może ono zostać całkowicie zniekształcone, ponieważ pośrednicy mają w tym interes.

Po drugie, efektywnej kontroli nie sprawuje także Parlament Europejski. W tym wypadku łańcuch kontrolny jest krótszy. Wyborca wpływa na europośła, a europoseł na Radę i Komisję Europejską. Ale kompetencje Parlamentu Europejskiego są ograniczone, a jego legitymizacja słaba – m.in. ze względu na małą frekwencję.

Wydaje się, że lekarstwem na tak pojęty deficyt demokracji mogłoby być referendum, pod warunkiem, że o jego rozpisaniu decydowałiby wyborcy, a nie politycy. Demokracja bezpośrednia może wymusić lub zatrzymać zmianę wbrew klasie politycznej. Większość zagadnień politycznych polaryzuje na osi prawica-lewica, która prawdopodobnie ma odbicie we wszystkich demokratycznych systemach partyjnych na świecie. To przynajmniej w teorii pozwala społeczeństwu dostosowywać realokację zasobów państwa do zmieniających się warunków. Ale istnieją kwestie, które polaryzują na osi góra – dół, rządzący – rządzeni, elity – zwykli ludzie. Na przykład premier Grecji i premier Niemiec mogą mieć więcej wspólnego niż premier Grecji i zwykły obywatel Grecji. Jeśli wyborcy nie mają do dyspozycji narzędzi dyscyplinujących klasę polityczną jako całość, można, zgodnie z genialną obserwacją Marksa, spodziewać się, że system polityczny będzie się zamykał – będą zanikały wszelkie możliwości wejścia do polityki inne niż przez kooptację – czyli za zgodą istniejących sił politycznych.

Taki wentyl bezpieczeństwa może zmieniać dynamikę systemu politycznego i gospodarczego. Przykładem tego zjawiska może być tzw. Propozycja 13 przyjęta w wyniku referendum w Kalifornii w 1978 r., która walczyła przyczyniła się do renesansu Partii Republikańskiej, ożywienia amerykańskiej gospodarki w latach 80. i w końcu zwycięstwa USA w zimnej wojnie³². Aktywista obywatelski Jeff Jarvis zebrał milion podpisów poparcia pod inicjatywą referendum w sprawie obniżenia podatków lokalnych. Przeciwko propozycji była ogromna większość liczących się polityków – zarówno republikanów jak i demokratów. Zwycięstwo Jarvisa stało się początkiem rewolucji podatkowej i było jedną z głównych przyczyn, dla której Ronald Reagan uczynił ekonomię podaży fundamentem swojego programu gospodarczego³³.

Trudno wyobrazić sobie, aby w Europie tego rodzaju ożywcze idee weszły na scenę polityczną inaczej niż w drodze referendum w którymś z bardziej dynamicznych krajów. Potem, gdy odniosą sukces, mogą stać się wzorem do naśladowania dla innych krajów.

Referendum było skutecznym (przynajmniej przez jakiś czas) mechanizmem kontroli procesu integracji europejskiej. Referenda pokazują, że entuzjazm wobec integracji europejskiej wykazywany przez elity polityczne czy biznesowe nie musi być podzielany przez opinię publiczną.³⁴ Przeciw integracji (w różnych formach) dwukrotnie w 1972 i 1974 r. wypowiedzieli się Norwegowie, Duńczycy odrzucili Traktat z Maastricht (co doprowadziło do zachowania korony jako waluty w Danii) w 1992 r., Szwajcarzy w 1992 r. i Irlandczycy w 2001 (rzecz dotyczyła Traktatu z Nicei). W 2005 roku przeciwko Konstytucji dla Europy zagłosowali Francuzi i Holendrzy. W 2008 r. Irlandczycy zagłosowali przeciwko Traktatowi Lizbońskiemu. Politycy zazwyczaj „radzili sobie” z tym przeszkodami starając się kiedy tylko to możliwe unikać rozpisywania referendum lub gdy miały „niepożądany” wynik organizowali je aż do oczekiwanego skutku.

Docelowo obywatele państw członkowskich powinni mieć możliwość decydowania o kierunku polityki Unii Europejskiej nie tylko przy okazji rewizji traktatów, ale zawsze gdy uznają, że jest taka potrzeba. Oczywiście nie można łudzić się, iż europejska klasa polityczna dobrowolnie przystanie na takie ograniczenie swojej władzy, choć Kuźelewska³⁵ ocenia, że referendum coraz powszechniej traktowane jest jako środek zapobiegający deficytowi demokracji.

Ponadto, instytucja referendum europejskiego pozwoliłaby „odnarodowić” niektóre kwestie gospodarcze. Załóżmy, że są przekonujące racje, aby zlikwidować Wspólną Politykę Rolną. Przeprowadzenie tej zmiany w obecnym systemie instytucjonalnym jest praktycznie niemożliwe – ze względu na siłę polityczną beneficjentów tego programu z jednej strony, a także dlatego, że obecny jej kształt jest wynikiem przetargu między rządami. Jakkolwiek zmiana oznaczać będzie, w oczach opinii publicznej, zwycięstwo bądź porażkę danego rządu względem innych państw. Referendum pozwoliłoby rozwiązać ten polityczny węzeł gordyjski przez pominięcie kontekstu narodowego. Jeśli decyzja w tej sprawie zapada na forum rządów Francja zawsze będzie za utrzymaniem WPR, ponieważ jako kraj, w stosunku do innych państw, najwięcej z niej korzysta. Lecz nie jest wcale oczywiste, że taki sam byłby wynik kalkulacji francuskiego elektoratu. Francuscy konsumenci mogliby dojść do wniosku, że nie opłaca się im sponsorować francuskich rolników, nawet jeśli do tego dołoży się niemiecki podatek, jeśli w efekcie dostają niskiej jakości „żywność na sterydach” wyprodukowaną przez „uprzemysłowione” rolnictwo.

Zakończenie

Czas zadać pytanie: jakie państwo może najwięcej zdziałać na rzecz demokracji bezpośredniej na szczeblu UE? Nie należy się tego spodziewać po największych państwach (Niemcy i Francja), gdyż w porównaniu do sytuacji obecnej, oznaczałoby to dla

nich zmniejszenie wpływów. Trudno oczekiwać też, aby udało się to na przykład Estońcom, którzy skądinąd mają w chwili obecnej osiągnięcia w wykorzystaniu technologii informacyjnych do rządzenia państwem. Są na to krajem zbyt małym.

Wielka Brytania ma bardzo długie tradycje rządu odpowiedzialnego przed parlamentem, którą można by zaprojektować na rząd europejski, a kwestia zachowania suwerenności państwa w procesie integracji europejskiej ma dla Brytyjczyków duże znaczenie. Jednak odrębność geograficzna i kulturowa wysp sugeruje, że Wielka Brytania nie będzie inicjowała żadnych zmian w funkcjonowaniu UE.

W moim przekonaniu największy interes i największe możliwości, aby sformułować tego rodzaju program reformy instytucjonalnej w UE ma pierwszy spoza grupy największych kraj – Polska. Polska może powiększyć swoje znaczenie przyczyniając się do rozwiązania trudności, które dręczą Europę. Jednocześnie ma szansę w pełni wykorzystać swój potencjał ludnościowy i ideowy.

Polska jest genius loci wiedzy rozproszonej. Carl Menger - założyciel austriackiej szkoły ekonomii, która od samego początku miała wielkie uznanie dla będących owocem ewolucji ludzkich instytucji urodził się w Nowym Sączu i pracował na Uniwersytecie Jagiellońskim, Mises urodził się we Lwowie, rodzina Wanniskiego wywodzi się z terenów dawnej Rzeczypospolitej, Marczyk jest Polakiem od lat pracującym na Zachodzie. Hayek zapewne tylko dlatego nie zahaczył o Polskę, że w czasie jego kariery nasz kraj stał się bardzo niebezpiecznym miejscem. Trudno to potraktować jako zwykły zbieg okoliczności. Przeciwnie - uważam, iż jest to swego rodzaju symbol.

Rzeczpospolita jest w pewien sposób predestynowana, aby z teorii wiedzy rozproszonej wyciągnąć pełnię logicznych konsekwencji i świadomie zastosować ją w praktyce politycznej. Jest to, w moim przekonaniu najcenniejszy wkład, jaki Polska może zapewnić w procesie formowania przyszłości Europy.

Przypisy:

1. A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, tł. B. Janicka, M. Król, Wydawnictwo Żnak, Kraków 1996, s. 6-9.
2. W. Durant, *Story of Civilization. Rousseau and Revolution*, New York 1967, s. 57-58.
3. Ibidem, s. 63.
4. Ibidem, s. 84.
5. F. Newport, *Congress' Job Approval Entrenched at Record Low of 13%*, 2011, dostęp: 17 września 2012, <http://www.gallup.com/poll/150728/Congress-Job-Approval-Entrenched-Record-Low.aspx>.
6. E. Raymond, *Cathedral and Bazaar*, 2000, dostęp: 17 września 2012, <http://www.catb.org/~esr/writings/cathedral-bazaar/cathedral-bazaar/>.
7. K. Nędzyński, *Filozofia polityczna Juda Wanniskiego*, Kraków 2005, s. 6.
8. Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
9. J. Marczyk, *New Theory of Risk and Rating*, Amazon 2010.
10. Ibidem.
11. Ibidem.
12. J. Marczyk, *When Will the Euro Collapse Around Q3 2013*, dostęp 17 września 2012, <http://www.ontonix.com/index.php?page=31&vedidoc=y&IDDOC=672>.
13. Ibidem.
14. J. Marczyk, *What Future for the Euro and for Europe*, dostęp 17 września 2012, http://www.ontonix.com/Blog/What_Future_For_The_Euro_And_For_Europe%3F.
15. R. Brenner, *Labiryntys of Prosperity. Economic Follies*, Democratic Remedies, 1994, s. XIII
16. Ibidem, s. XIII.
17. Ibidem, s. XI-XII.
18. L. P. Feld, G. Kirchgassner, *Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the Swiss experience*, dostęp 17 września 2012, http://www.iim.uni-flensburg.de/vwl/upload/lehre/wise0607/eus/institutions_and_culture/Feld_Kirchgassner_on_direct_democracy_2.pdf.
19. D. Teobaldelli, F. Schneider, *Beyond the veil of ignorance: the influence of direct democracy on the shadow economy*, 2012, dostęp 17 września 2012, <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/Teobaldelli.pdf>
20. A. Buehn, F. Schneider, *Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge, and new estimates*, 2011 w: International Tax and Public Finance, vol 9 No 1, dostęp 17 września 2012 <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/BuehSchneider2.pdf>,
21. R. Brenner, *Force of Finance*, Toronto, 2001, s. 40.
22. J. Wanniski, *The Way The World Works*, Washington DC 1998, str. 3-6
23. K. Nędzyński, *Filozofia...*, s. 24-44.
24. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej w: Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, Warszawa 2011, s. 19-20.
25. M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 47-49.
26. J. Wanniski, *The Way The World Works...*, s. 16.
27. K. Kobach, *Recent development In Swiss Direct Democracy*, *Electoral studies*, vol. 12 (4) 1993, s. 411-425.
28. J. Wanniski, *The Way The World Works...*, s. 4.
29. W. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej w: Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, Warszawa 2011, s. 17.
30. E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 24.
31. J. Wanniski, *Karl Marx Revisited*, 1992, dostęp: 17 września 2012 r., http://www.polyconomics.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1275:karl-marx-revisited&catid=32:essays&Itemid=28.
32. B. Domitrovic, *Econoclasts: The Rebels Who Sparked the Supply-Side Revolution and Restored American Prosperity*, 2009.
33. J. Wanniski, *When Reagan Revolution Really Began*, 2003, dostęp: 17 września 2012 r. http://www.polyconomics.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3302:when-the-reagan-revolution-really-began&catid=42:2003&Itemid=30.
34. E. Kuźelewska, *Referendum w procesie integracji europejskiej*, ..., s. 328-329.
35. Ibidem.

Słownik akronimów i terminów skrótowych (specyficznych, technicznych oraz medialnych).

- ECB** – European Central Bank – Europejski Bank Centralny
- Ecofin** – Economic and Financial Affairs Council – Rada do spraw gospodarczych i finansowych
- Ecu** – prekursor euro
- E-day** – dzień wprowadzenia wspólnej waluty (1 stycznia 2002 roku)
- EFSF** – European Financial Stability Facility – Europejski Instrument Stabilności Finansowej
- EFSM** – European Financial Stabilisation Mechanism – Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej
- EMU** – Economic and Monetary Union – Unia Gospodarcza i Walutowa
- ESM** – European Stability Mechanism – Europejski Mechanizm Stabilności
- ERM** – The Exchange Rate Mechanism – Mechanizm Kursów Walutowych
- Eurozone, Euroarea, Euroland** – strefa euro, region, gdzie wprowadzono wspólną walutę
- ERP** – European Recovery Program – Plan Marshalla
- HIPC** – the harmonized index of consumer prices, zharmonizowany indeks cen
- IBRU** – International Boundaries Research Unit
- OECD** – the Organization for Economic Cooperation and Development – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
- The Troika** – Troika, European Commission (EC) Komisja Europejska, the International Monetary Fund (IMF), Międzynarodowy Fundusz Walutowy i the European Central Bank (ECB), Europejski Bank Centralny¹
- The Quadriga, the Four Musketeers, the Quartet** – Jose Manuel Barroso (przewodniczący Komisji Europejskiej), Herman Van Rompuy (przewodniczący Rady Europejskiej), Mario Draghi (prezes EBC) i Jean-Claude Juncker – szef eurogrupy, czyli grupy 17 ministrów finansów reprezentujących członków strefy euro).

Europejski ład gospodarczy w 2020 roku

Anna Murdoch

1. Wprowadzenie - motywacja badawcza, cele, odbiorcy, metoda badawcza i dane statystyczne, struktura opracowania

Kryzys euro dotyka bezpośrednio przede wszystkim 17 krajów europejskich, które stanowią obszar posługujący się wspólną walutą (choć funkcjonuje ona w większej liczbie krajów), ma on jednakże fundamentalny wpływ na pozostałe kraje Unii Europejskiej, w tym Polskę. Dobrostan i rozwój Polski są w centrum zainteresowań naukowych oraz badań autorki i stanowią główny obszar jej działalności naukowej. W przyszłości obecny stan kryzysu euro będzie miał jeszcze większy wpływ, również na Polskę, jeśli zostanie zrealizowany tzw. czwarty scenariusz kontrolowanej restrukturyzacji zarządzania walutą w Unii Europejskiej, przyznający większą władzę instytucjom unijnym oraz legitymizujący większy zakres roli Niemiec.

Polska nie jest jeszcze w strefie euro. Pojawiające się jednak często (głównie jako newsy medialne) zapowiedzi rychłego (bądź nieokreślonego w czasie, lecz nieuchronnego, gdyż zagwarantowanego klauzulami Traktatu Akcesyjnego) wstąpienia do unii walutowej stanowią jedno z zagadnień, będących w sferze stałych zainteresowań autorki. Zostały one zainspirowane podczas studiów odbytych na The Thames Valley University, gdzie w latach 1986-1990 miała zaszczyt studiować pod kierownictwem ekonomistów i politologów: Hansa Wernera Lohneisa i Malcolm Keira². Obaj przykładali wielką wagę do problematyki współczesnej geopolityki Europy i Unii Europejskiej, wskazując na szczególną rolę, którą – ich zdaniem – najprawdopodobniej odegrają w przyszłości tzw. zjednoczonej Europy Niemcy i Wielka Brytania. Zgodnie z ich przewidywaniami proces jednoczenia przyniósł po 25 latach konsekwencje, które w rzeczywistości były nie do przewidzenia na początku procesu integracji, lecz również nigdy niezakładane przez jego twórców. Obecna bezprecedensowa sytuacja w Europie spowodowana przez fiasko projektu wspólnej waluty, stanowi wyzwanie zarówno dla decydentów politycznych i gospodarczych, jak i naukowców, myślicieli i intelektualistów. Zadanie postawione przez organizatorów Konkursu spleta się zatem z intencjami badawczymi autorki, która zamieszcza w niniejszym opracowaniu przemyślenia dotyczące obecnej sytuacji gospodarczej Europy w kontekście uwarunkowań historycznych, jak również przegląd możliwych scenariuszy rozwoju kryzysu w ciągu najbliższej dekady. Rozważania badawcze autorki wynikają także z jej obywatelskiej troski o przyszłość Polski.

Opracowanie ma trzy cele nadrzędne. Po pierwsze, ma za zadanie wskazać, że obecny kryzys w strefie euro oraz w Unii Europejskiej wynika z niedostatecznego (błędne) zrozumienia założeń „ojców założycieli” projektu integrującej się Europy, jak również z przedwczesnego, zbyt pospieszonego wdrożenia unii walutowej. Po drugie, autorka ma zamiar udowodnić (a raczej wskazać możliwe dalsze ćwiczenia logiczne, które udowodniłyby), że kontynuacja projektu wspólnej waluty (w obecnym kształcie wynikającym ze ścisłej kontroli instytucjonalnej) jest błędna z wielu powodów. Monokultura walutowa zabija autonomię i kreatywność gospodarczą poszczególnych krajów. Na przykład ignoruje ona zarówno potrzeby kreowania pieniądza „ponadbankowego”, służącego rozwojowi społeczności lokalnych. Monokultura bankowa niszczy wręcz stosowanie przez współczesne społeczności pieniądza „tokenowego” (zarówno jako ekwiwalentu czasu, jak i formy barterowej). Po trzecie wreszcie, autorka zamierza w opracowaniu wskazać, że bezwzględna kontynuacja projektu „euro” jest błędna społecznie, ponieważ ignoruje głos obywateli Europy, niechętnych dalszemu wspieraniu monokultury pieniądza (jako formy monopolu), odbierającej im możliwości kreowania podaży wewnętrznej (lokalnej) oraz szkodliwe w długim okresie, jako zwiększające ogromne zadłużenie publiczne (poprzez kontynuację emisji obligacji, niezbędnych do sfinansowania pomocy poszczególnym państwom). Jest także błędna politycznie, ponieważ plan ratowania euro zakłada ograniczenie suwerenności poszczególnych państw.

Realizując cele podstawowe, autorka omówi też kilka celów podrzędnych, jak np. sposoby „spontanicznego” prowadzenia działalności gospodarczej, które „omijają” konieczność posługiwania się euro. Wynikają one jednak z ściśle z realizacji owych celów podstawowych. Cele zostaną omówione zarówno w procesie przeglądu literatury, jak i analizy dokumentów pierwotnych (np. wystąpień decydentów) oraz źródeł wtórnych. Autorka stosuje głównie narzędzia analizy jakościowej, tj. krytyczną ocenę źródeł pierwotnych i wtórnych (w tym literatury przedmiotu oceny), analizę wypowiedzi medialnych decydentów, lekturę źródeł bieżących, w tym czasopism fachowych. Dane statystyczne i faktograficzne zostały pozyskane z powszechnie dostępnych banków danych (np. Eurostatu). Odbiorcami pracy są ekonomiści, zarówno teoretycy, jak i praktycy, studenci przedmiotu i wszystkie osoby, interesujące się przyszłością Polski.

2. Sytuacja geopolityczna i gospodarcza Europy po drugiej wojnie światowej jako podłoże do powstania związku państw europejskich. Założenia polityczne i gospodarcze u podłoża WE/EWG (UE)

Po drugiej wojnie światowej wraz z procesem umacniania się „nowego ładu dwumocarstwowego” oraz rozwoju zimnej wojny na świecie decydenci Europy dostrzegli (nie po raz pierwszy, lecz prawdopodobnie po raz pierwszy w sposób tak jasny) fundamentalną po-

trzebę odbudowy Niemiec oraz ich integracji z innymi państwami europejskimi³. Choć rozważano wariant „pastoralizacji” (od łac. *pastoralis* – pasterski) Niemiec (tj. uczynienia z nich kraju rolniczego, bez silnych ośrodków przemysłowych i bez zaplecza militarnego, cf. Plan Morgenthau’a, 1944), to wnioski z nieudanego przeprowadzenia podobnego planu po pierwszej wojnie światowej wykluczyły możliwość ponownego poddania Niemiec podobnemu powojennemu upokorzeniu. Francja wyrażała początkowo wyraźne zastrzeżenia wobec intencji zintegrowania Niemiec w Europie, głównie z powodu tradycji konfliktu z Niemcami oraz nieufności Francuzów wobec niemieckich zdolności do pokojowej współpracy. Zastrzeżenia te wyrażone zostały m. in. w początkowym sprzeciwie Francuzów dla planu pomocy amerykańskiej dla Niemiec w ramach Planu Marshalla (European Recovery Program, ERP) oraz w propozycji tzw. Planu Plevena (1950 r.), który zakładał stworzenie europejskiej armii (z międzynarodowymi jednostkami) podległej europejskiemu ministrowi obrony, co miało być gwarancją kontroli nad niemieckim militarystem.

Natomiast to właśnie realizacja Planu Marshalla w ramach struktury organizacji Organization for European Economic Co-operation (która zyskała następnie nazwę OECD), skupiającej 16 krajów Europy Zachodniej, doprowadziła do podpisania Traktatu Paryskiego (1951 r.) i utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (ECSC). Wspólnota powstała także jako kontynuacja idei Jeana Monneta (z 1940 roku, gdy ten zaproponował Winstonowi Churchillowi utworzenie unii francusko-angielskiej), która po wojnie przyjęła kształt ponadnarodowej sieci sektorowej (wstępnie dotyczącej produkcji węgla i stali), wspartej i zrealizowanej przez następujących decydentów politycznych: ministra spraw zagranicznych Francji Roberta Schumana, kanclerza Niemiec Zachodnich Konrada Adenauera, włoskiego premiera, Alcide’a de Gasperi, oraz mężów stanu krajów Beneluksu: Paula-Henri’ego Spaaka, J. W. Beyena i Josepha Becha.

Podstawowym politycznym czynnikiem sprzyjającym powstaniu związku państw europejskich była potrzeba wzmocnienia *cordon sanitaire*, czyli pasa ochronnego przed Związkiem Sowieckimi powstrzymanie rozprzestrzeniania się komunizmu, zgodnie z doktryną Trumana, zapoczątkowaną w 1947 roku i realizowaną następnie jako polityka powstrzymywania (*containment*) rozszerzania sfery wpływów Związku Sowieckiego. Jednakże, w przeciwieństwie do transatlantyckiej idei obronnej (zrealizowanej jako NATO) europejskie plany stworzenia unii politycznej i obronnej nie powiodły się i Plan Plevena, zmodyfikowany w projekcie Europejskiej Wspólnoty Obronnej, został ostatecznie przez Francję odrzucony (1954 r.). Do fiaska stworzenia wspólnej unii polityczno-obronnej przyczynił się też brak zaangażowania w ten projekt Wielkiej Brytanii. Zatem, Unia Europejska powstała przede wszystkim na fundamencie współpracy gospodarczej, handlowej (zniesienie cła) oraz politycznej. To ostatnie polegało na ostatecznej akceptacji idei włączenia Niemiec w pokojową współpracę krajów zachodnioeuro-

pejskich, jak również akceptacji dla doktryny wspólnego przeciwstawiania się zagrożeniu ze strony Związku Sowieckiego, aczkolwiek początkowo kraje europejskie odnosiły się niechętnie do bliższej integracji politycznej, o wspólnej walucie nie wspominając. Choć wspólny pieniądź istniał w Imperium Rzymskim⁴ (narzucony, a nie przyjęty na zasadzie demokratycznych procedur dobrowolnej akceptacji), obejmującym większość terytorium europejskiego, a prawie wszystkie narody Europy zbudowały swą tożsamość na trzech fundamentach cywilizacyjnych, tj. filozofii greckiej, etyce chrześcijańskiej i legislacji oraz ideach politycznych imperium rzymskiego, to wydaje się, że w obecnie realizowanym kształcie unii walutowej, zaczyna ona wracać do autokratycznych korzeni.

3. Idea i proces realizacji wspólnej waluty

Historię idei i realizacji koncepcji wspólnego pieniądza dla Europy przedstawiono w Tabeli 1.

TABELA 1. Droga do euro.

Data (rok, okres)	Wydarzenie
1970	Ukazanie się raportu Pierre'a Wernera, premiera Luksemburga, który określił ramy trójstopniowego planu wprowadzenia jednej europejskiej waluty do 1980 roku. Zdaniem Wernera, taka waluta przyczyni się do definitywnego zakończenia wojen w Europie.
1972	Na szczycie w Paryżu wyznaczono datę realizacji unii monetarnej na 1980 roku.
1973	Plan z 1972 roku zostaje odwołany w świetle kryzysu energetycznego (szoku podaźowego na rynku ropy naftowej).
Marzec 1979	Wprowadzono Exchange Rate Mechanism (ERM), mechanizm kursów walutowych jako część Europejskiego Systemu Walutowego, w celu redukcji wahań kursowych walut państw członkowskich Unii Europejskiej.
1989	Przewodniczący Komisji Europejskiej, Jacques Delors, przedstawia trzystopniowy proces realizacji unii gospodarczej i monetarnej. Jego sprawozdanie zostaje zaakceptowane przez przywódców państw europejskich.
1992	Podpisanie Traktatu z Maastricht. Według jego postanowień państwa członkowskie Unii Europejskiej mają przyjąć wspólną walutę do 1999 roku. Dania odrzuca Traktat w referendum, Zjednoczone Królestwo negocjuje przyjęcie opcji opt-out.
Sierpień 1993	ERM zawieszony, następnie wprowadzony ponownie w luźniejszej formie.
1 stycznia 1994	Utworzenie Europejskiego Instytutu Monetarnego (European Monetary Institute), który zastąpił European Monetary Cooperation Fund (EMCF), a który następnie (1997) został zastąpiony przez Europejski Bank Centralny.

1997	Wprowadzenie euro w wyznaczonym terminie zostaje przesunięte, ponieważ zbyt mała liczba krajów spełnia warunki wejścia do unii monetarnej.
Maj 1998	Przywódcy krajów członkowskich aprobują wprowadzenie euro w 11 krajach.
1 czerwca 1998 r. (uzyskanie pełnej władzy w chwili wprowadzenia euro.)	Utworzenie Europejskiego Banku Centralnego (ECB).
1 stycznia 1999	Wspólna waluta staje się faktem (w nie-fizycznej formie, tj. np. jako czekii podróżne, w transakcjach elektronicznych, międzybankowych itp.; obligacje skarbowe i dług publiczny również zostają denominowane w euro) w Unii Europejskiej, oprócz Zjednoczonego Królestwa, Danii, Szwecji i Grecji (której nie przyjęto do obszaru wspólnej waluty z powodu zbyt słabej sytuacji gospodarczej).
Grudzień 1999	Euro traci na wartości w stosunku do dolara.
Wrzesień 2000	W drugim referendum Dania odrzuca euro. Banki centralne interweniują, aby wesprzeć wartość euro.
1 stycznia 2001	Grecja wchodzi do strefy euro jako dwunaste państwo Eurolandu.
1 stycznia 2002	Wprowadzenie banknotów i monet euro.
28 czerwca 2004	Słowenia dołącza do ERM II.
1 stycznia 2007	Słowenia wprowadza wspólną monetę do obiegu.
1 stycznia 2008	Cypr wchodzi do strefy euro.
1 stycznia 2008	Malta wchodzi do strefy euro.
2007/2008	Globalny kryzys finansowy, a z nim kryzys w Eurolandzie.
1 stycznia 2009	Słowacja wchodzi do strefy euro.
1 grudnia 2009	Wejście w życie Traktatu Lizbońskiego, sankcjonującego istnienie Eurolandu.

Źródło: opracowanie własne, m. in. na podstawie: raportu Pierre'a Wernera, Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union In the Community, Luxembourg, 8 października 1970, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf; raportu Jacques'a Delorsa, Report on economic and monetary union in the European Community, 17 kwietnia 1989, http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf1989; Statement by the Euro Area Heads of State or Government, 9 grudnia 2011, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf; Böll et al (2012).

4. Kryzys 2008 roku i lat następnych oraz jego wpływ na status projektu wspólnej waluty

Pomijając przyczyny jak i szczegóły techniczne tzw. kryzysu hipotecznego w USA z 2008 roku, należy wskazać, w jaki sposób kryzys ten dotknął całego świata, zaś w szczególności strefy euro.

W wyniku niemożności spłaty rat kredytu hipotecznego przez właścicieli (w większości tzw. NINJA – *No Income, No Job, No Assets*) w USA, wiele towarzystw hipotecznych oraz banków poniosło straty (lub zbankrutowało), spisując obecne i spodziewane zyski na straty. Były to straty na tyle poważne, że w konsekwencji banki albo drastycznie zaostrzyły warunki pożyczek i kredytów inwestycyjnych albo przestały ich udzielać, także firmom, z których – z kolei – wiele albo odczuło bezpośrednio skutki tzw. toksycznych pakietów inwestycyjnych i/lub potrzebowało nowych funduszy na przetrwanie i dalszą działalność, nie mogło ich jednak uzyskać właśnie ze względu na wysoką cenę kredytu lub też jego braku. Wiele firm (tzw. wysokiego ryzyka, np. badawczo-rozwojowe, które muszą polegać na otwartej linii kredytowej) znalazło się w bardzo trudnej sytuacji. Spowolnienie gospodarki amerykańskiej przeniosło się na cały świat.

W szczególności w Europie wiele europejskich banków komercyjnych poniosło straty z powodu toksycznych długów (np. *subprime mortgage debt bundles*, czyli pakietów wartościowych zawierających podprogowe kredyty hipoteczne (w oryginalnie *sub-prime mortgages*), czyli kredyty o dużym stopniu ryzyka, udzielane osobom o niskiej zdolności kredytowej, określanym wspomnianym już akronimem NINJA, które nie rokowały regularnego spłacania pożyczki hipotecznej⁵. Straty te spowodowały spadek inwestycji i działalności kredytowej przez banki i doprowadziły do poważnej recesji. Następstwem recesji i zmniejszenia aktywności inwestycyjnej i kredytowej banków był spadek wartości nieruchomości, co zwiększyło jeszcze straty banków w Europie.

Recesja spowodowała także lawinowe wręcz zwiększenie się długu publicznego, ponieważ w obliczu negatywnego wzrostu, państwa otrzymały mniej przychodów z podatków bezpośrednich i pośrednich. W poszczególnych państwach (zwłaszcza tych z rozbudowaną administracją publiczną, jak np. Grecja lub w takich państwach, które musiały zdobyć fundusze - poprzez emisję obligacji - na ratowanie swoich banków, jak np. Irlandia) rządy zaczęły zaciągać coraz większe długi, co w istocie doprowadziłoby do niechybnego bankructwa niektórych z nich, np. Grecji, gdyby nie pomoc (tzw. *bailout*) ze strony Troiki. W poszczególnych krajach

Europejskich stosunek długu publicznego do PKB w latach 2007-2011 podwoił się (np. w Wielkiej Brytanii, choć nie jest ona członkiem strefy euro) albo potroił (Irlandia).

Podsumowując: w strefie euro ogólne osłabienie gospodarek (kryzys globalny) spotęgowało zadłużenie. Jego wielkość jest zwykle przedstawiana stosunkiem długu sektora publicznego do wielkości PKB. Zadłużenie strefy euro zostało przedstawione w Tabeli 2.

TABELA 2. **Zadłużenie sektora publicznego jako stosunek zadłużenia do wartości PKB w krajach strefy euro i w Polsce. Wartości wyrażono w procentach.**

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Euroland (17 krajów)	69,2	68,2	68	69,2	69,6	70,2	68,6	66,3	70,1	79,9	85,3	87,2	bd	bd
EU (27 krajów)	61,9	61	60,4	61,9	62,3	62,9	61,6	59	62,5	74,8	80	82,5	bd	bd
Austria	66,2	66,8	66,2	65,3	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,5	71,9	72,2	81,9	83,2
Belgia	107,8	106,5	103,4	98,4	94	92	88	84,1	89,3	95,8	96	98	101,5	101
Cypr	59,6	61,2	65,1	69,7	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,5	71,6	bd	bd
Estonia	5,1	4,8	5,7	5,6	5	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	6	13,1	13
Finlandia	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,4	65,5	65,5	68,5
Francja	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,3	102,4	102,4	104,1
Grecja	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100	106,1	107,4	113	129,4	145	165,3	181,2	183,9
Hiszpania	59,4	55,6	52,6	48,8	46,3	43,2	39,7	35,3	40,2	53,9	61,2	68,5	77,2	79
Holandia	53,8	50,7	50,5	52	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	62,9	65,2	75,3	76,9
Irlandia	35,1	35,1	31,9	30,7	29,4	27,2	24,5	24,8	44,2	65,1	92,5	108,2	118,8	122,4
Luksemburg	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	13,7	14,8	19,1	18,2	30,9	34,6
Malta	54,9	60,9	59,1	67,6	71,7	69,7	64,4	62,3	62,3	68,1	69,4	72	bd	bd
Niemcy	60,2	59,1	60,7	64,4	66,3	68,6	68,1	65,2	66,7	74,4	83	81,2	87,3	86,4
Portugalia	50,4	53,5	56,6	59,2	61,9	67,7	69,3	68,3	71,6	83,1	93,3	107,8	121,9	123,7
Słowacja	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,9	35,6	41,1	43,3	53,4	55,3
Słowenia	56,3	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8	47,6	58,1	61
Włochy	108,5	108,2	105,1	103,9	103,4	105,4	106,1	103,1	105,7	116	118,6	120,1	128,1	126,6
Polska	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45	47,1	50,9	54,8	56,5	65,4	64,7

Źródło: opracowanie własne, na podstawie OECD Economic Outlook 90 database, December 2011, <http://www.oecd.org/economy/economicoutlookanalysisandforecasts/49112261.pdf> i danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=teina225>.

Z analizy danych zamieszczonych w Tabeli 2 wynika, że największe zagrożenie dla strefy euro stanowią: Grecja, Portugalia i Włochy, a konkretnie dynamika wzrostu ich długu publicznego oraz jego rozmiary w stosunku do PKB. Sytuacja Grecji (z długiem publicznym ponad 180% PKB), pomijając jej słabości strukturalne i poziom bezrobo-

cia, jest, jak już wspomniano, bardzo zła, i tylko pomoc (*bailout*) pozostałych krajów Eurolandu zdołała uchronić ją przed bankructwem do tej pory. Bankructwo Grecji to prawdopodobnie koszt ok. 628 miliardów euro.

Portugalia ma dług publiczny przekraczający 120%. Podawana jest ona, obok Grecji, jako kraj, który może wyjść ze strefy euro.

Sytuacja Włoch (dług publiczny blisko 130%, należy też zwrócić uwagę na stały, trwały trend utrzymywania się tego wskaźnika we Włoszech powyżej 100% od 2000 roku), jako jednego z krajów założycielskich Unii, stanowi najpoważniejszy problem dla decydentów unijnych, zwłaszcza, że analiza dokumentacji negocjacji włączenia do strefy euro dotyczących Włoch z lat 1994-1998⁶ – wskazuje, że Włochy prawdopodobnie nigdy nie powinny były wejść do strefy wspólnej waluty razem z dziesiątką pozostałych krajów. Inne powody, pogłębiające kryzys we Włoszech (m.in. niska konkurencyjność gospodarki, korupcja i działania mafii, zróżnicowanie między północą a południem, niekorzystne zmiany demograficzne) dają powody do postawienia hipotezy, że Włochy, obok Grecji i Portugalii, mogą być najpewniejszym kandydatem do wyjścia ze strefy euro, choć szacunek ceny politycznej takiego kroku z pewnością skłoni decydentów unijnych do dalszego „ratowania” włoskiego uczestnictwa w unii walutowej.

Hiszpania jest kolejnym słabym ogniwem unii walutowej, z powodu niskiej konkurencyjności gospodarki, słabości strukturalnych (kodeks pracy), wysokiego bezrobocia, krachu na rynku nieruchomości, problemów demograficznych, co generalnie przyczynia się także do niepokojów, a wręcz rozruchów społecznych. Choć dług publiczny wynosi w Hiszpanii ponad 70% PKB, to Hiszpanie są w o wiele gorszej sytuacji, jeśli chodzi o zadłużenie firm i ludzi. Po tzw. boomie deweloperskim oraz jego krachu same długi nieruchomościowe (pożyczki hipoteczne i deweloperskie) hiszpańskich banków wynoszą ponad 660 miliardów euro. Pomoc ze strony ECB dla Hiszpanii musiałaby wynieść ok. 200 miliardów euro.

Podsumowując: kraje Eurolandu, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, gdzie od dziesięcioleci dług indywidualny narastał skokowo (zaś konsumenci do zadłużania się od dziesięcioleci są zachęceni), a dług publiczny w liczbach bezwzględnych osiągnął bezprecedensowe rozmiary, tj. 14,3 bilionów dolarów⁷, nie mogą sobie pozwolić na brak przeciwdziałania – i to bardzo pilnego – w tej sferze. Europa (zarówno jako Euroland, jak i Unia Europejska) nie posiada bowiem takiej zdolności konkurencyjnej - w każdej dziedzinie - czyli m.in. w obszarze zasobów finansowych, fizycznych, przedsiębiorczości, zarządzania kapitałem ludzkim, jaką wyróżnia się gospodarka amerykańska.⁸ Dług indywidualny konsumentów europejskich, co prawda, nieco się obniża, lecz

prognozy co do przyszłości zadłużenia sektora publicznego nie są optymistyczne⁹. Sytuacja krajów, które już uzyskały pomoc (Grecja) i tych, które pomocy ze strony Troiki będą wymagały (Hiszpania, Włochy) jest nadal alarmująca. Mieszkańcy tych krajów nie są zadowoleni z konieczności wprowadzenia planu reform i oszczędności (austerity measures), (np. w Hiszpanii, gdzie poparcie dla premiera, Mariano Rajoya, zaczęło gwałtownie spadać, zaś on sam opiera się próbom przyjęcia pożyczek z ECB (na warunkach Banku)¹⁰ pomimo ponagień ze strony prezesa ECB, Mario Draghi'ego.

Jako członkowie wspólnego obszaru walutowego, państwa członkowskie nie są w stanie skorzystać ze standardowych rozwiązań, które mogłyby przyczynić się do poprawy sytuacji ich indywidualnych gospodarek. Nie mogą zdevaluować swojej waluty, aby poprawić jej konkurencyjność (ponieważ własnej waluty już nie mają), nie mogą też skorzystać z możliwości regulowania wzrostu przy pomocy stóp procentowych, bo te zależą od Banku Centralnego. ECB nie będzie też działał jako „*the lender of last resort*”, czyli nie będzie prowadził skupu obligacji skarbowych poszczególnych krajów (bo są one denominowane w euro), co w złej sytuacji finansowej stanowi pewne rozwiązanie, przynajmniej w krótkim okresie. Członkom strefy euro pozostają zatem środki interwencji wewnętrznej (obniżanie płac, np. przy pomocy różnych zabiegów typu „umowy śmieciowe”, śrubowanie konkurencyjności poprzez zwolnienia), co przyczynia się do większego bezrobocia.

Z drugiej strony, obywatele silniejszych państw europejskich, którzy działania państw słabszych i tak musieliby sfinansować (ponosząc – w dłuższym okresie – koszty emisji obligacji skarbowych przez banki centralne tych krajów, których długi, jak w przypadku Grecji mogą zostać częściowo umorzone) także nie są zadowoleni.

W ogólnym rozrachunku, jeśli te państwa strefy euro (przede wszystkim kraje Europy Południowej), które zadłużają się coraz bardziej muszą lub będą musiały przyjąć pomoc (*bailout*) Troiki, wprowadzając jednocześnie wymagane od nich oszczędności (np. zwalnianie ludzi zatrudnionych w sektorze publicznym), to jednocześnie pogłębią recesję. Mieszkańcy takich krajów jak Niemcy, chcieliby „zreformować” rozrzutnych Greków, lecz nawet jeśli ich w krótkim okresie zreformują, to i tak oni sami będą ponosić koszty pomocy krajom słabszym (np. przekazując do ECB wyższe kwoty, patrz decyzja niemieckiego Sądu Najwyższego z 12 września 2012 r.) Sytuacja w Eurolandzie, jak również w Unii Europejskiej osiągnęła więc stan krytyczny.

Dlatego też rozwiązanie kwestii kryzysu, a zwłaszcza katastrofalnej sytuacji zarządzania wspólną walutą, stało się najważniejszym zadaniem decydentów Eurolandu, a także zadaniem dla społeczeństw posługujących się wspólną walutą.

5. Możliwe scenariusze („odgórne”) ewolucji (rozwiązania) projektu „wspólna waluta”

Nie wdając się w dyskusję na temat błędów, które popełniono przed, w trakcie i po wprowadzeniu wspólnej waluty (te zostaną omówione w sekcji końcowej, poświęconej ewaluacji możliwego rozwoju sytuacji gospodarczej w strefie euro) autorka podejmie próbę przedstawienia możliwych rozwiązań kryzysu euro.

Opierając się na serii artykułów¹¹, na dokumentach¹², artykułach opublikowanych tuż przed i w dniu 12 września 2012 roku¹³ oraz na treści referatów i wystąpień panelowych wygłoszonych na konferencji „Kryzys w strefie euro – scenariusze i globalne konsekwencje” 11 września 2012 r. w Warszawie¹⁴ autorka sformułowała cztery możliwe scenariusze (*quasi* lub w pełni instytucjonalne) rozważane z punktu widzenia decydentów politycznych. Są to:

- a) spontaniczny, być może nawet żywiołowy, tj. mało lub w ogóle niekontrolowany proces kształtowania się nowej rzeczywistości walutowej, gospodarczej i instytucjonalnej w Unii Europejskiej;
- b) bankructwo niektórych krajów i odejście ze strefy euro, być może także z Unii Europejskiej;
- c) powstanie (zrzeszenie się) kilku krajów w silniej powiązanim politycznie i gospodarczo klubie, przy pozostawieniu pozostałych krajów członkowskich samym sobie, być może realizacja scenariusza Europy „dwóch prędkości” lub „kilku prędkości”;
- d) próba skonstruowania przy pomocy ustawodawstwa, sankcji i środków koercji instytucjonalnej i finansowej „dużej” i „pełnej” (*fully-fledged*) unii politycznej i finansowej, w której poszczególne państwa byłyby zrzeszone na zasadzie federacji, tracąc wiele ze swojej obecnej autonomii, zaś władzę nadrzędną nad finansami Unii sprawować miałyby Europejski Bank Centralny z nieporównywalnie większą niż obecnie władzą.

Trzy pierwsze scenariusze zawierają dużo niewiadomych co do przebiegu procesu kształtowania się nowego oblicza unii walutowej w Europie. Niektóre kraje mogą podjąć decyzje o wyjściu z niej pod wpływem masowych protestów, ruchów społecznych, a wręcz przewrotów politycznych. Ze względu na fakt, że sposób i czas (ewentualnego) wyjścia z unii walutowej jest nieprzewidywalny, można opisać tylko sam proces techniczny powrotu do narodowej waluty, ponieważ zaistniał on już w przeszłości (np. w pewnej, choć nie tak drastycznej formie w Słowacji w 1993 r.) i sposoby jego realizacji można przewidzieć.

Gdyby na przykład Grecja podjęła decyzję o opuszczeniu strefy euro, to sam proces wprowadzenia na powrót drachmy przebiegałby najprawdopodobniej w sposób następujący¹⁵:

1. Po ogłoszeniu decyzji o wyjściu, Troika zatrzyma strumień funduszy pomocowych w ramach *"bailoutu"*. Greckie banki stracą płynność, utrzymywaną dzięki pieniądзом z ECB. Wtedy też banknoty (zapisy) euro w posiadaniu greckie banki, zostałyby fizycznie oddzielone od reszty zasobów pieniężnych denominowanych w euro, którymi nadal posługiwałyby się pozostałe kraje unii walutowej i z czasem stałyby się odrębną walutą.
2. Wtedy też rozpoczęłyby się niekontrolowany proces, zwany *"bank run"*, czyli masowe wycofywanie euro z kont bieżących i oszczędnościowych przez Greków (tzw. panika bankowa, kolejki przed bankami, ustalanie limitu wypłat dziennych itp., innymi słowy rozwój sytuacji podobnej do kryzysu argentyńskiego z 2001 r.).
3. W celu obrony pieniądza i systemu bankowego grecki rząd zostałby zmuszony do zamrożenia kont bankowych oraz wprowadzenia kontroli transferu pieniądza w celu powstrzymania obywateli od wywozu (przesyłania) waluty za granicę. Mogłoby też zaistnieć masowe wypłacanie pieniędzy, tylko po to, aby trzymać je w domu, gdyby obywatele uznali, że w domu byłyby bezpieczniejsze. Rząd musiałby ogłosić nową ustawę (ustawy) o bankowości i zacząć drukować nowe banknoty. Jest możliwe, że kraje, które (poufnie) rozważają wyjście ze strefy euro, już drukują swoją walutę.¹⁶ Wprowadzenie nowej (powrót do narodowej) waluty (wydrukowanej, przechowywanej w sejfach, np. w Londynie) mogłoby odbyć się w ciągu jednego weekendu. Zanim wprowadzono by nową walutę, grecki rząd musiałby prawdopodobnie wypłacać renty, emerytury oraz pensje pracownikom administracji publicznej i sektora budżetowego nie w euro, lecz w notach promesowych (promesach), czyli rządowych papierach dłużnych. To one, wraz z pozostałymi na kontach banków euro, mogłyby stworzyć załączek nowej waluty.
4. W chwili zatrzymania się dopływu strumienia pieniędzy z ECB, greckie banki stałyby się niewypłacalne. Grecki rząd musiałby stworzyć nowe banki przy pomocy pieniędzy z budżetu państwa. Tak stało się w Islandii po kryzysie 2008 roku; rząd tego kraju pożyczył pieniądze na odbudowanie zbankrutowanego systemu od Niemiec, Holandii i Wielkiej Brytanii (choć wcześniej rząd Islandii prowadził negocjacje w sprawie pożyczki z Federacją Rosyjską) Nie wiadomo, kto miałby pożyczyć pieniądze Grecji. Jeśli zdecydowałyby się uczynić to światowe instytucje pomocowe, obwarowałyby one zapewne fundusze pomocowe wysokim kosztem zabezpieczenia ryzyka oraz narzuciłyby surowe warunki, np. wprowadzenie drakońskiego pakietu oszczędnościowego.

5. W obliczu bankructwa systemu bankowego większość przedsiębiorstw prywatnych również by zbankrutowała, eksport załamałby się, a kraj pograżyłby się w jeszcze większej recesji. Konsumpcja mogłaby spaść nawet o 30%. Nowa waluta uległaby deprecjacji. Niemniej jednak kasus Argentyny, gdzie bankructwo kraju doprowadziło początkowo do 60-procentowego spadku konsumpcji wewnętrznej, utraty oszczędności ludzi i inflacji oraz przypadek Islandii, gdzie premiera, odpowiedzialnego za stan gospodarki, postawiono przed sądem, które podźwignęły się jednak z upadku, wskazują, że wyjście ze strefy euro, choć oznaczające początkowo ogromne problemy, jest możliwe, zwłaszcza, jeśli decydenci uczynią wszystko, by skorzystać z przykładów pozytywnych i stworzą spójny plan przekształcenia systemu walutowego.

Taki scenariusz odnosi się do krajów, które w strefie euro już są. Jeśli chodzi o kraje takie jak Polska, które (zobligowane Traktatem Akcesyjnym) do strefy euro miałyby przystąpić w niesprecyzowanej bliżej przyszłości, to najprawdopodobniej najlepszą strategią dla nich jest pilna obserwacja rozwoju sytuacji, aby sprawdzić, który scenariusz zaistnieje: a) czyli niekontrolowane, wręcz chaotyczne kształtowanie się nowego ładu finansowego w Europie, b) czyli bankructwo niektórych krajów i odejście ze strefy euro, być może także z Unii Europejskiej, c) czyli zrzeszenie się kilku krajów w silniej powiązany politycznie i gospodarczo klubie, przy pozostawieniu pozostałych krajów członkowskich samym sobie, d) czyli kontrolowany, monitorowany odgórnie, instytucjonalnie proces federalizacji Eurolandu wraz z wyznaczeniem nadrzędnej roli i władzy Europejskiemu Bankowi Centralnemu oraz osłabieniem autonomii decyzyjnej państw członków.

W opinii Marka Belki¹⁷, Marii Joao Rodrigues¹⁴ oraz Janisa E. Emmanouilidisa¹⁸ czwarty scenariusz jest najbardziej prawdopodobny, choć Janis Emmanouilidis nie wyklucza również scenariuszy b) i c), lub jakiejś formy mieszanej wszystkich trzech (a medley of all three).

W opinii autorki scenariusze b) i c) są równie nieprzewidywalne jak scenariusz a), nie będzie więc ich rozważać. Techniczne szczegóły odejścia od euro i powrót waluty narodowej zostały już opisane. Nie będą się one różnić zapewne pomiędzy poszczególnymi krajami, które ze strefy euro wystąpią. Natomiast więcej uwagi należy poświęcić scenariuszowi czwartemu, ponieważ niesie on daleko idące zmiany zarówno w procesie decyzyjnym, jak i rzeczywistości gospodarczej członków unii walutowej.

12 września 2012 roku Jose Manuel Barroso ogłosił w dorocznym wystąpieniu *"state of the union"* w Strasburgu przed zgromadzeniem Parlamentu Europejskiego (w wystąpieniu równoległym do wyroku niemieckiego Sądu Najwyższego w sprawie ra-

tyfikacji przez Niemcy założeń Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego) intencję utworzenia federacji państw europejskich, co wiąże się z koniecznością zmodyfikowania Traktatu Europejskiego¹⁹. Barroso ogłosił, że najważniejszym i najpilniejszym zadaniem dla państw członków i instytucji Unii jest zapewnienie stabilności euro. Europejski Bank Centralny powinien zaś uzyskać kontrolę nad działalnością banków w Unii.²⁰ Natomiast decyzja niemieckiego sądu najwyższego oraz kontynuacja przez Unię idei federacyjności, jak również realizacji EMS wiąże się z usankcjonowaniem nadrzędnej i kontrolnej roli Europejskiego Banku Centralnego nad blisko sześcioma tysiącami banków w strefie euro, czyli możliwością wydawania licencji bankom, wspierania ich lub zamykania.²¹

W ramach planowanego i ścisłego nadzoru nad kryzysem euro monitorowanie i pomoc finansowa dla członków Eurolandu zostaną powierzone międzyrządowej instytucji pod nazwą Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM), dla którego podwaliny stworzyły dwa inne programy pomocowe: Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej i Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSF i EFSM). Dostęp państw członkowskich strefy euro znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej do pomocy finansowej udzielanej z ESM będzie warunkowany zgodą Troiki. Fundusz EMS ma wynosić 700 miliardów euro, z czego za największą transzę (27%, co w liczbach bezwzględnych wynosi 190 miliardów euro) odpowiadają Niemcy. 12 września 2012 roku niemiecki Sąd Najwyższy wydał wyrok zapewniający ratyfikację traktatu o ESM.

Implikacje realizacji planu d), który zakłada bardzo rygorystyczne ramy współistnienia w strefie euro, a jednocześnie powierza ogromną władzę Europejskiemu Bankowi Centralnemu, przy jednoczesnym zrzeczeniu się w zasadzie wszystkich (po wejściu w życie władzy nad działalnością banków w strefie euro) instrumentów autonomicznych (takich jak wspomniane już podnoszenie lub obniżanie stopy procentowej w danym kraju), są ogromne. Z finansowego punktu widzenia kraje członkowskie są uzależnione od decyzji Troiki. Już teraz „Kwadryga” ma przemożną władzę, zaś po ratyfikacji ESM będzie dysponować jeszcze większą. W przyszłości narodowe banki centralne w strefie euro staną się w zasadzie prowincjonalnymi instytucjami z marginalną swobodą decyzyjną. Uzależnienie finansowe wpłynie również na autonomię polityczną krajów członkowskich. Ze względu na fakt, że największy wkład finansowy do ESM będzie pochodzić od Niemiec, to właśnie Niemcy będą miały największy wpływ na realizację planów Unii Walutowej, zarówno w bezpośredni, jak i pośredni sposób.

Jeśli realizacja scenariusza d) przebiegnie bez zakłóceń, to przyszłość Unii Europejskiej będzie wyznaczona i określona wzrostem potęgi Niemiec, zaś jej interesy będą podlegać interesowi Niemiec.

Jednakże, niewykluczone są różne warianty scenariuszy b) i c). Wyjście ze strefy euro przez niektóre kraje (jak już wskazano) nie jest nierealne, zaś te kraje, które do niej nie chciały wstąpić (Zjednoczone Królestwo, Dania, Szwecja), niekoniecznie mają zamiar ponownie to rozważyć, w przypadku Zjednoczonego Królestwa jest wręcz przeciwnie. Z drugiej strony kraje, które „przygotowują się” do wejścia do strefy euro, powinny bardzo dokładnie przemyśleć wszystkie za i przeciw takiej decyzji (bez względu na zobowiązania akcesyjne), zwłaszcza w obliczu inicjatyw oddolnych związanych z euro.

6. Możliwe scenariusze („oddolne”) radzenia sobie z kryzysem euro przez obywateli

Obywatele krajów strefy euro już od dawna próbują sami lub jako małe społeczności lokalne radzić sobie z kryzysem globalnym. Z pewnością podejmowane są próby lokowania oszczędności w walutach uznawanych za bezpieczną lub też innych formach ich tezauryzacji. Dlatego też Zjednoczone Królestwo wprowadziło obostrzenia dla osób nie będących rezydentami w Wielkiej Brytanii, jeśli chodzi o lokowanie oszczędności w formie szterlingu.

Z drugiej strony euro stało się także drugą walutą również w tych krajach, które mają swoją narodową walutę. I tak wszyscy detaliści w Zjednoczonym Królestwie podają cenę produktów zarówno w funtach, jak i w euro. Przy powszechności porównywania cen (dzięki internetowi) był to proces nieuchronny. Dzięki pozyskiwaniu informacji o cenach z internetu konsumenci na świecie są zatem mniej uzależnieni od lokalnych producentów i detalistów.

Postęp technologiczny, którego, aczkolwiek anonsowanego już w 1983 r.²² – jak się wydaje – jednak nie docenili twórcy koncepcji euro, w zasadzie zuniformizował formy płatności bez potrzeby posługiwania się jedną lub kilkoma walutami i zniwelował koszty transakcyjne. Istnienie wspólnej waluty stało się nieistotne wobec możliwości posługiwania się pieniądzem elektronicznym oraz możliwości pozyskiwania gotówki przez smartfony. Coraz powszechniejsze staje się stosowanie cen kustomizowanych (dostosowanych) do kraju pochodzenia klienta przez sprzedawców detalicznych, zwłaszcza tych prowadzących sprzedaż przez internet. System elektroniczny automatycznie wyszukuje kraj pochodzenia klienta i przekształca cenę produktów na walutę stosowaną w danym kraju.

W niektórych społecznościach lokalnych, w których dostęp do gotówki – z różnych powodów – jest ograniczony, zaczęto stosować znany od wieków system barterowy lub tokenowy. Przykładem jest inicjatywa banków czasowych i innych form funk-

cjonowania bez pieniędzy w Hiszpanii, takich jak: lokalne rynki wymiany, waluty lokalne przeznaczone dla lokalnych sklepikarzy oraz organizacje charytatywne redystrybuujące niepotrzebne ubrania, sprzęt itp.²³ Bardzo udaną inicjatywą szwajcarską (która może służyć jako przykład dla krajów z monowalutą) jest WIR Bank. Jest to forma pieniądza lokalnego (nieistniejącego fizycznie), który występuje jako zapis rachunkowy, a służy obsłudze transakcji w małych przedsiębiorstwach i sklepach.²⁴

Istnieje potrzeba multiwalutowości, zwłaszcza w obliczu tak wielkiej wrażliwości wspólnej waluty na wahania koniunktury i kryzysy (bańki spekulacyjne). Jeśli społeczeństwa europejskie zdecydują, że warto podtrzymywać kapitał społeczny w Europie, to niezbędne będzie wprowadzenie banków czasowych (np. dla osób zajmujących się dziećmi, osobami chorymi, starszymi), banków na wzór szwajcarskich WIR-ów, które będą obsługiwały lokalne przedsięwzięcia, i udzielały im niskoprocentowanych pożyczek.

Istnieje wreszcie pomysł, by przewartościować część zasobów finansowych denominowanych w monowalucie (jednej wspólnej walucie) na walutę zasobową wyrażaną np. w jednostkach energii.

Wszystkie te inicjatywy i koncepcje zasługują na rozważenie przez polskich decydentów, zwłaszcza jeśli Polska zdecyduje się do strefy euro nie przystąpić.

7. Wpływ inicjatyw odgórnych i oddolnych dotyczących wspólnej waluty na ład gospodarczy Europy w ciągu najbliższej dekady

W punkcie piątym przedyskutowano cztery możliwe scenariusze rozwoju sytuacji w ciągu najbliższych lat. Wskazano, że istnieje możliwość współwystępowania dwóch lub więcej scenariuszy, bardziej lub mniej sterowalnych i dających się zarządzać odgórnie.

Jednakże, jak z każdej sytuacji kryzysowej²⁵ wyjście z niej może przybrać następujące formy: sytuacja może ulec poprawie („pacjent może wyzdrowieć”), może nastąpić załamanie („pacjent może umrzeć”) lub kryzys może przekształcić się w następny kryzys („pacjent może nadal chorować”).

Scenariusz d), opisany w punkcie piątym, jest – zdaniem autorki – tylko pozornym uzdrowieniem unii walutowej, ponieważ wymaga rezygnacji z takiej ilości uprawnień decydujących o samostanowieniu narodowym, że państwa narodowe mogą w istocie przestać istnieć.

Jeśli procesy „leczenia” strefy euro będą przebiegać powoli, jeden kryzys będzie przekształcał się w następny, czemu prawdopodobnie towarzyszyć będzie jakaś forma scenariusza b) lub c). Innymi słowy, choroba Eurolandu będzie trwać, wciągając kolejne ofiary (np. Polskę). Decydenci polityczni powinni starać się uchronić Polskę przed takim scenariuszem.

Z drugiej strony, w obliczu wygody dla konsumentów, jaką stanowi wspólna waluta (co opisano w podrozdziale piątym) wydaje się racjonalne, że utrzymanie jakiejś formy wspólnego pieniądza (choćby w formie elektronicznej, tj. zapisu) byłoby bardzo pożądane.

Dla Polski, opisywanej niekiedy jako rodzaj państwa „czwartego rodzaju” (Fourth State), tj. takiego, które w swojej historii utraciło niezależność²⁶, dla którego podtrzymanie własnej tożsamości jako państwa narodowego jest szczególnie ważne²⁷, żaden z tych „odgórných” scenariuszy nie jest korzystny. Aby jednak określić, w jakim kierunku powinna podążać w ciągu następnych 10 lat, należy także nakreślić, przedyskutować i sformalizować (oraz udokumentować sam proces powstawania) wizję, misję i rację stanu dla Polski. Należałoby się także zastanowić, jaką rolę mogłyby odegrać w rozwoju Polski wartości wspólnotowe²⁸ oraz ogólny dobrostan społeczeństwa w przeciwieństwie do dążenia przede wszystkim do wzrostu gospodarczego.²⁹

8. Szanse i zagrożenia dla Polski wobec wprowadzenia euro. Propozycja zdefiniowania geopolitycznej - gospodarczej racji stanu Polski

W świetle przedstawionych faktów i tez dążenie do jak najszybszego wprowadzenia Polski do strefy euro jest nielogiczne, kontrproduktywne, a wręcz szkodliwe. Politycy dawnej Unii Europejskiej (Pierre Werner w 1970 roku, Helmut Kohl w latach dziewięćdziesiątych)³⁰ skupiali się na złączeniu narodów europejskich taką więzią, która wykluczyłaby możliwość ponownych wojen w Europie. Jak jednak wskazuje analiza dokumentacji przeprowadzania projektu wspólnej waluty,³¹ jego wprowadzenie w życie było przedwczesne. Od samego początku projekt napotykał na trudności (patrz Tabela 1.), a ani Grecja, ani Włochy nie spełniały warunków do uczestnictwa w nim.

Inne, często podnoszone argumenty na korzyść euro, tj. zmniejszenie kosztów transakcyjnych dla firm i osób prywatnych, dzięki zniesieniu kursów walut, obowiązku ich wymiany itp. przestały być istotne w obliczu powszechności pieniądza elektronicznego. Od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, internet zmienił sposób funkcjonowania biznesu i wszystkich innych dziedzin życia. Twórcy euro, uporczywie skupiając się na projekcie, który wydawał się od początku technologicznie przesta-

rzały (pieniądz elektroniczny i tak wyparłby gotówkę) i zbędny dla podnoszenia konkurencyjności (porównywanie cen stało się możliwe dzięki internetowi), zaś ekonomicznie niedojrzały (brak opracowania scenariuszy kryzysowych, dopuszczenie do wejścia krajów niespełniających warunków unii monetarnej) i mało elastyczny (niezwracanie uwagi na różnice kulturowe, np. różne sposoby realizacji racji stanu poszczególnych państw), przyczynili się w końcu do obecnego kryzysu.

Nie jest możliwe sformułowanie stabilnej prognozy na temat rozwoju sytuacji w strefie euro. Obecnie jednak projekt unii walutowej jest tak labilny i tak ryzykowny, że Polska – w ocenie autorki – powinna wstrzymać się z decyzją o wstąpieniu lub nie do strefy euro, bez względu na zobowiązania akcesyjne. Dodatkowo, ponoszenie kontrybucji na rzecz ESM nie jest w interesie Polski, zwłaszcza na obecnym etapie rozwoju.

Natomiast z pewnością decydenci powinni rozważyć i rozpowszechnić idee wielowalutowości, różnych form waluty (na wzór szwajcarskiego WIR-ów), banków czasowych, bankowości służącej społecznościom lokalnym i jednostkom (na wzór SKOK-ów) itp.

Aby jednak zacząć te formy wprowadzać w życie, polska elita intelektualna musi sformułować wizję, misję dla Polski oraz uszczegółowić jej rację stanu.

W opinii autorki, należy w dyskusji nad wizją dla Polski szczegółowo opisać jej zasoby. Składają się na nie:

- zasoby fizyczne: energetyczne i mineralne (w zasadzie niewyczerpywalne³²; ziemi, w tym bogactwo polskich lasów i rzek; łądu i rzek jako sfery tranzytowej, wszystkich zasobów wodnych z zastrzeżeniem, że należy rozważyć wieloletni program naprawczy w zakresie zarządzania polskimi zasobami wody;
- możliwości polskiego rolnictwa (w wariantcie uwolnionym od szkodzących polskiej gospodarce przepisów unijnych, np. dotyczących produkcji cukru i w wariantcie od nich niewolnionym);
- możliwości rozwoju polskich miast jako centrów innowacyjności (patrz rola miast w rozwoju globalnym³³);
- zasobów ludzkich wraz z inherentną przedsiębiorczością oraz rozwoju kapitału społecznego (np. opieka nad dziećmi, współedukowanie obywatelskie młodzieży, opieka nad osobami starszymi, chorymi i zapłata w postaci waluty tokenowej/czasowej).

Jeśli rozważyć bogactwo zasobów w Polsce, konieczność uczestnictwa w unii walutowej, a wręcz w Unii Europejskiej, wydaje się mniej pilna, wbrew oficjalnej polityce obecnie rządzących.

Argumentem, który często przytaczają zwolennicy wspólnej unii jest konieczność uczestnictwa w rozdzielaniu funduszy europejskich oraz możliwość uzyskania pomocy finansowej z Troiki. Polska nie uzyska już w nowym budżecie unijnym takich środków, jakie przeznaczono dla niej jako dla nowego członka w poprzednim budżecie. Ewentualna pomoc z Troiki wiąże się z takim zagrożeniem dla suwerenności państwa, że wydaje się być zbędnym przywilejem.

Z pewnością natomiast, z punktu widzenia każdej opcji politycznej w Polsce, bierna obserwacja rozwoju wypadków strefie euro, jest wysoce szkodliwa. Aby jednak odpowiednio reagować na czynniki egzogeniczne w postaci prób tworzenia „federacji państw europejskich”, „Europy dwóch szybkości” lub „Europy różnych poziomów”, należy jak najszybciej rozpocząć dyskusję nad wizją i misją dla Polski i ustanowić szczegółową rację stanu. Zdaniem autorki dyskusja ta powinna być ogólnonarodowa.

Przypisy:

1. Termin „The Troika” ma też inne zastosowanie w terminologii Unii Europejskiej, nieistotne dla niniejszego opracowania.
2. Doktor Hans Werner Lohneis, autor: *Necessity und die ererbte Verfassung: der Spielraum konservativer Ideen in der englischen Revolution bis 1649*, Universität Erlangen, Nürnberg, 1969; *Die Bundesrepublik Deutschland: Ein Studienbuch Zur Politischen, Sozialen Und Wirtschaftlichen Entwicklung*, Oxon Publishing Ltd, 1987; Malcolm Keir, autor: *The Oil Industry*, B.T. Batsford, London, 1988.
3. Daltrop A. *Political Realities. Politics and the European Community*, Longman, London and New York, 1986, s. 6-15; Vinen R. *A History in Fragments. Europe in the Twentieth Century*, Abacus, London, 2000, s. 311-334.
4. Cesarz Dioklecjan zreformował rzymski pieniądź, wprowadzając w latach 286 - 301 n.e. pierwszą wspólną europejską (tanquam) monetę.
5. W przeciwieństwie do wysokich wymagań, stawianych przez banki w Europie (np. w Wielkiej Brytanii) potencjalnym kredytobiorcom hipotecznym (wysoki depozyt, krytyczna ocena zdolności spłaty kredytu na podstawie udokumentowanego przebiegu kariery zawodowej, listy referencyjne, itp.), których celem było zabezpieczenie interesu banków w celu uzyskania odsetek w maksymalnym czasie obsługi kredytu hipotecznego, czyli zmaksymalizowanie zwrotu z inwestycji hipotecznej w długim okresie, banki amerykańskie nastawiły się na szybki dochód z przewidywanego przy podpisaniu każdej umowy pożyczkowej oraz opłat regulacyjnych, za usługi prawno-administracyjne, np. za korespondencję elektroniczną, nie dbając o interesy długoterminowe, tj. dochody uzyskiwane z miesięcznych spłat rat kredytu. Maksymalizowały w ten sposób swoje zyski w krótkim okresie, przenosząc koszty na innych (np. na banki w Islandii, które kupiły owe toksyczne pakiety, co doprowadziło do ich upadku, a w konsekwencji również do bankructwa kraju (default) na jesieni 2008 roku).
6. “In response to a request by SPIEGEL, the German government has, for the first time, released hundreds of pages of documents from 1994 to 1998 on the introduction of the euro and the inclusion of Italy in the euro zone. They include reports from the German embassy in Rome, internal government memos and letters, and hand-written minutes of the chancellor’s meetings. The documents prove what was only assumed until now: Italy should never have been accepted into the common currency zone. The decision to invite Rome to join was based almost exclusively on political considerations at the expense of economic criteria. It also created a precedent for a much bigger mistake two years later, namely Greece’s acceptance into the euro zone”.
W odpowiedzi na wniosek SPIEGLA, niemiecki rząd po raz pierwszy udostępnił setki stron dokumentacji z lat 1994-1998 dotyczącej wprowadzenia euro i włączenia Włoch do strefy euro zony. Wśród dokumentów znajdują się raport z ambasady niemieckiej w Rzymie, wewnętrzne memoranda i pisma rządowe oraz odrębne notatki ze spotkań Kanclerza. Dokumenty potwierdzają to, co do tej pory było owiane przypuszczeniami: Włochy nigdy nie powinny były wejść do wspólnoty walutowej. Decyzja o zaproszeniu Włoch do wejścia do euro strefy prawie w całości oparta była na przesłankach politycznych, kosztem kryteriów ekonomicznych. Decyzja ta także stworzyła precedens, który otworzył drogę do popełnienia jeszcze jednego, o wiele większego błędu dwa lata później, a mianowicie, włączeniu Grecji do Eurolandu. (Böll S., Reiermann Ch., Sauga M., Wiegrefe K., (2012) Operation Self-Deceit.

- New Documents Shine Light on Euro Birth Defects, "Der Spiegel", 5 sierpnia 2012, <http://www.spiegel.de/international/euro/euro-struggles-can-be-traced-to-origins-of-common-currency-a-831842.html> (tłumaczenie autorki).
7. Morgenson G. *The Debt Trap: Given a Shovel, Americans dig Deeper Into Debt*, "The New York Times", 20 lipca, 2008. .
 8. Opis przyczyn i cech charakterystycznych gospodarki amerykańskiej wykracza poza ramy niniejszego opracowania.
 9. *Charting the American Debt Crisis*, NYT, 29 lipca 2011, <http://www.nytimes.com/interactive/2011/07/28/us/charting-the-american-debt-crisis.html>.
 10. Burgen S. *Eurozone crisis: Spain refuses bailout terms*, "The Guardian", 11 września 2012.
 11. m. in. Covering the Crisis, "The Economist", seria artykułów, 1 maja 2010 - 19 maja 2012.
 12. Barroso Durão J. M., *State of the Union 2012 Address*, Plenary session of the European Parliament/Strasbourg 12 September 2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/596&format=HTML&age=d=0&language=EN&guiLanguage=en>; wyrok niemieckiego Sądu Najwyższego z 12 września 2012 r.
 13. Davenport C. *Europe must become 'federation of states'* Barroso says, "The Globe and Mail", 12 września, <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/international-business/european-business/europe-must-become-federation-of-states-barroso-says/article4538384/>; Fischer T. (2012) Analyst: The new EU treaty will be built by a vanguard, EurActiv.com, 8 września, <http://www.euractiv.com/future-eu/analyst-new-eu-treaty-built-vang-interview-514638/>; Rettman A. Barroso to unveil 'political union' plan at EU summit, Euobesrver.com, 13 czerwca 2012, <http://euobserver.com/institutional/116605>.
 14. Belka M. referat wprowadzający na konferencji „Kryzys w strefie euro -scenariusze i globalne konsekwencje”, Warszawa, 11 września 2012 r.; Rodrigues M. J. (2012) referat wprowadzający na konferencji „Kryzys w strefie euro -scenariusze i globalne konsekwencje”, Warszawa, 11 września 2012 r.; Emmanouilidis J. E. wystąpienie panelowe na konferencji „Kryzys w strefie euro -scenariusze i globalne konsekwencje”, Warszawa, 11 września 2012 r.
 15. Davenport. C. op. cit.
 16. „[W]hen Slovakia broke away from Czechoslovakia in 1993, it emerged that it had started printing its own currency six months earlier. The money was stored in a warehouse in London and shipped to the newly created country once the breakup became official. (Davenport, op. cit.) „Gdy Słowacja i Czechy podzieliły się w 1993 r. okazało się, że Słowacy rozpoczęli druk własnego pieniądza sześć miesięcy wcześniej. Banknoty zostały złożone w sejfie w Londynie i wysłane do nowo powstałego państwa, gdy rozłam stał się faktem.” (tłumaczenie autorki).
 17. Prezes Narodowego Banku Polskiego
 18. Profesor europejskiej polityki gospodarczej w Universite Libre de Bruxelles i doradca instytucji UE
 19. Ekspert brukselskiego European Policy Center
 20. Davenport. C. op. cit.
 21. „„Securing the stability of the Euro area is our most urgent challenge. This is the joint responsibility of the Member States and the Community Institutions. The ECB cannot and will not finance governments. But when monetary policy channels are not working properly, the Commission believes that it is within the mandate of the ECB to take the necessary actions, for instance in the secondary markets of sovereign debt.” (Barroso, op. cit.).
 22. Kanter J., *E.U. Proposes Central Oversight of All Banks in Euro Zone*, "The New York Times", 12 września 2012, <http://www.nytimes.com/2012/09/13/business/global/13iht-banks13.html>.
 23. Levitt, T. *The globalization of markets*, "Harvard Business Review", May-June 1983, s. 2-11.
 24. Moffett M., Bratt I., *For Spain's Jobless, Time Equals Money*, "The Wall Street Journal", 27 sierpnia 2012.
 25. Boyle D., Simms A. *The New Economics. A Bigger Picture*, Earthscan, London, 2009, s. 62.
 26. Murdoch A., *Komunikowanie w kryzysie*, Poltext, Warszawa, 2003.
 27. Griggs, R.A. The Meaning of Nation and State in the Fourth World, Occasional Paper No.18, Center for World Indigenous Studies, May, 1992; Griggs, R.A. Ethnicity Vs Nationalism - the European Nations, "Research and Exploration", 10(3), 1994, s. 259-265.
 28. Rybarski R., *O narodzie, ustroju i gospodarce*, Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa, 1997, s. 25.
 29. Murdoch A. (2012) *Rozwój gospodarczy a wartości wspólnotowe* w: red. Gierczak A., Wiażewicz J., Zielińska A. „Otoczenie współczesnych przedsiębiorstw - specyfika i zmiany”, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów, 2012, s. 171-192.
 30. OECD, *How's Life?: Measuring well-being*, OECD Publishing 2011; White A. (2007) A Global Projection of Subjective Well-being: A Challenge To Positive Psychology?, „Psychtalk” nr 56, s. 17-20.
 31. “ (...)Kohl wanted to demonstrate that Germany, even after its reunification, remained profoundly European in its orientation. He even referred to the new currency as a "bit of a peace guarantee." (Böll S., Reiermann Ch., Sauga M., Wiegrefe K., op. cit.). Kohl chciał zademonstrować, że Niemcy, nawet po procesie reunifikacji, pozostały głęboko proeuropejskie. Określił nawet wspólną walutę jako „pewien rodzaj gwaranta pokoju” (tłumaczenie autorki).
 32. Böll S., Reiermann Ch., Sauga M., Wiegrefe K., op. cit.
 33. Helm D. *The new gas world and its implications for security and climate change*, prezentacja na: the World National Oil Companies Conference 19 czerwca 2012 roku w Londynie, <http://www.dieterhelm.co.uk/node/1328/>; Helm D. Europejski bilans energetyczny i rola gazu łupkowego, wystąpienie na konferencji zorganizowanej przez Demos Europa, Centrum Strategii Europejskiej: Gaz łupkowy a cele unijnej polityki energetyczno-klimatycznej, Warszawa, 24 listopada 2011 roku.
 34. Sassen S. (2001) *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2001.

System Europa

Marek A. Cichocki

W ostatnim okresie mechanizm rządzenia Unią Europejską podlega zasadniczym przemianom. Katalizatorem tych zmian jest kryzys Euro zapoczątkowany w 2008 r. przez kryzys wywołany boomem kredytowym, a następnie w roku 2010 przez niewypłacalność Grecji i groźbę ogólnego kryzysu zadłużeniowo-fiskalnego w Europie. Trudno jest dzisiaj w pełni ocenić, jaki będzie ostateczny kierunek tych zmian, jaki mechanizm rządzenia utrwali się w UE w efekcie wprowadzania kolejnych innowacji: traktatu dot. Europejskiego mechanizmu stabilizacji, traktatu fiskalnego, unii bankowej, rządu ekonomicznego, wreszcie unii politycznej. W pewnym sensie zmiany w Unii odbywają się bez kompasu i bez wyraźnego, założonego projektu. Jednocześnie wiele wskazuje na to, że zmiany będą miały charakter głęboki, być może nawet do tego stopnia, iż wyłoniona w ich skutek nowa struktura będzie zasadniczo odbiegać od form integracji, które wykształciły się w Europie w latach 90-tych XX wieku, a więc do takich, do których w 2004 roku przystępowała Polska.

Kryzys jest jednak także po prostu tylko akceleratorem zmian. Przyspiesza on prądy zmiany, które możemy zaobserwować już na wcześniejszych etapach, poczynając od 2000 roku, a więc od traktatu nicejskiego, poprzez nieudany traktat konstytucyjny, aż po obecny traktat lizboński. Tendencje te to wyraźny spadek roli instytucji wspólnotowych, zachwianie równowagi między mniejszymi oraz większymi państwami członkowskimi, wyraźna dominacja kilku największych aktorów państwowych w procesie decyzyjnym o coraz silniejszym międzyrządowym oraz nieformalnym charakterze. Wspólnotowość opiera się zasadniczo na dwóch podstawowych przesłankach. Po pierwsze na znaczeniu instytucji wspólnotowych, przede wszystkim Komisji Europejskiej. Po drugie na równomiernym uczestnictwie wszystkich państw członkowskich w procesie zarządzania Unią. Jest to oczywiście rozwiązanie modelowe, do którego można się przybliżać lub od niego oddalać. Z tego punktu widzenia traktat lizboński stanowi już wyraźne przesunięcie systemu od obu tych warunków wspólnotowości. Znaczenie Komisji maleje, obiektywnie (np. za sprawą pozbawienia jej możliwości działania w obszarze polityki zagranicznej oraz wygaśnięcia dynamiki rozszerzenia), maleje także relatywnie, np. w relacji do przyrostu kompetencji Parlamentu Europejskiego, przede wszystkim

zaś wobec wykształcenia się szczególnej roli Rady Europejskiej oraz funkcji jej przewodniczącego. Ograniczeniu ulega także możliwość wpływu wszystkich państw członkowskich na proces zarządzania Unią, przede wszystkim na skutek zdecydowanego okrojenia kompetencji narodowych prezydencji, które tracą swoje polityczne znaczenie. Ważniejsza w swoich konsekwencjach zmiana zachodzi w obszarze tradycyjnego mechanizmu wprowadzania zmian traktatowych w UE, na podstawie wcześniejszych regulacji zawartych w art. 48 TUE, czyli w trybie konferencji międzyrządowych, z możliwie szerokim polem działania wszystkich państw członkowskich. W traktacie lizbońskim zasada ta zostaje zasadniczo rozbudowana pod wpływem doświadczeń związanych z konwentem europejskim oraz negocjacjami nad traktatem konstytucyjnym. Sens zmiany jest taki, że *de facto* precyzuje on nadrzędną rolę mechanizmu konferencji międzyrządowej nad konwentem. Praktyka w zakresie wprowadzania zmian idzie jednak wyraźnie w kierunku osłabienia znaczenia konferencji międzyrządowej. Dzieje się to już w sposób ewidentny podczas prac na traktatem lizbońskim, kiedy w 2007 roku przyjęty na konferencję międzyrządową mandat, zawierał uzgodnione wcześniej drogą poufnych negocjacji dyplomatycznych szczegółowe zapisy zmian, czyniąc negocjacje podczas samej konferencji politycznie bezprzedmiotowe (chodziło w niej raczej o ustalenie prawnej formy zapisania podjętych wcześniej politycznych decyzji). Dodatkowo traktat lizboński wprowadza także tzw. uproszczoną procedurę zmiany (art. 48 ustęp 6 i 7), które czyni Radę Europejską (przy pewnym udziale Parlamentu Europejskiego) dysponentem wprowadzania zmian w zakresie, który może podlegać rozszerzającej interpretacji. W wyniku tego w UE jeszcze przed wybuchem kryzysu już kształtuje się odmienny proces zarządzania Unią przez państwa członkowskie: od jednego posiedzenia Rady Europejskiej do następnego, w coraz krótszych odstępach czasu, przy rosnącej roli przewodniczącego Rady w przygotowaniu agendy spotkań oraz projektów zmian, oraz rozbudowanym polem nieformalnych, poprzedzających szczyty negocjacji między głównymi państwami. Taki mechanizm siłą rzeczy skazuje pozostałe państwa członkowskie, słabsze i mniejsze (lub ze słabą krajową kontrolą parlamentarną), na status obserwatorów lub ewentualnie klientów handlujących swoim poparciem. Poczucie bycia dysponentem procesu decyzyjnego, a tym samym procesu politycznego w Unii, w zasadniczy sposób maleje wśród państw członkowskich.

Zmiana wektorów integracji

Kryzys Euro przyspiesza te przemiany, a jednocześnie odkrywa stare i nowe podziały wewnątrz Unii, wpływając w ten sposób na polityczny układ między państwami. Jeszcze w 2011 roku, szczególnie w kontekście dramatycznych wydarzeń jesienią wokół ogłoszenia przez premiera Grecji Papandreu woli rozpisania referendum powszechnego w sprawie reform koniecznych do uzyskania finansowego wsparcia ze strony Bruks-

li, można było ze znaczną dozą słuszności uznać, że ośrodek politycznych decyzji podejmowanych w imieniu Unii umiejscowił się w ramach triady między urzędem prezydenckim Francji, urzędem kanclerskim w Berlinie oraz przewodniczącym Rady w Brukseli. W praktyce ten trójkąt decyzyjny był w stanie nie tylko zatrzymać suwerenną decyzję rządu w Atenach, ale także doprowadzić do zmiany politycznej w Grecji, podobnie jak we Włoszech czy na Słowacji. Jednak dynamika podziałów okazała się nad wyraz silna oraz podatna także na zmiany na krajowych scenach politycznych, co szybko zmodyfikowało ten nazbyt klarowny, „trójpodział” władzy w Unii. Na znaczeniu coraz bardziej zyskuje podział na północ i południe Europy, który po ostatnich wyborach we Francji zaczyna coraz wyraźniej dzielić także uznawany dotychczas za niepodzielny tandem niemiecko-francuski. I tak przed poświęconym unii bankowej szczytem w październiku 2012 doszło do całkiem nowego charakteru nieformalnych uzgodnień przed spotkaniem w Brukseli. Zamiast tradycyjnego wspólnego stanowiska Paryża i Berlina, Hollande zainicjował 6 października br. spotkanie państw południa w ramach odbywającego się na Malcie szczytu państw Morza Śródziemnego, tradycyjnej domeny geopolitycznych wpływów Paryża. Spotkanie z udziałem prezydenta Francji, premierów Włoch, Hiszpanii i Portugalii, a także przewodniczącego Komisji zostało wykorzystane do przedstawienia wspólnego stanowiska na nadchodzący szczyt, który w kwestii unii bankowej różnił się od stanowiska Berlina (Hollande opowiedział się za uruchomieniem wspólnego nadzoru bankowego od 1 stycznia 2013, szerokim wsparciem banków przez ESM oraz ponownie wezwał do rozwiązań radykalnych, takich jak euroobligacje). Prasa brytyjska trafnie określiła spotkanie mianem „szczytu łańcińskiego”. W reakcji na to, Wolfgang Schäuble w kilka dni później przedstawia własne stanowisko w sprawie koniecznych reform: kompetencje komisarza ds. euro pozwalające na kontrolę i dozór narodowych budżetów państw strefy, tzw. elastyczny mechanizm podejmowania decyzji w PE (w praktyce podział tej instytucji na strefę euro i całą resztę) oraz konieczność zmian traktów drogą konwentu.

Rozłam Unii na tzw. państwa łańcińskie oraz na północ nie jest jedynym podziałem determinującym coraz silniej nowy układ sił między państwami. Nie mniej ważne jest stopniowe wycofywanie się z Unii Wielkiej Brytanii, czego bezpośrednim powodem stał się traktat fiskalny przyjęty pod koniec 2011 roku. Rząd Camerona, niechętny od początku koncepcji traktatu fiskalnego, narzucającego obowiązek wpisania do własnego prawa konstytucyjnego ograniczeń w zakresie deficytu oraz długu publicznego, przyjął tradycyjną zasadę wynegocjowania *opt-outu*, tak jak to wielokrotnie w przeszłości miało już miejsce. Jednak nowością stał się fakt, że tym razem na skutek niechętniej Londynowi polityki Sarkozyego oraz faktycznego poparcia ze strony Merkel odmówiono Anglikom możliwości negocjowania wyjątku. W rezultacie traktat fiskalny został przyjęty jako odrębna umowa między 25 państwami członkowskimi, bez Wielkiej Brytanii i Czech. Nie sposób nie docenić znaczenia tych wydarzeń. The Econo-

mist (9.12.2011), na swoim redakcyjnym blogu umieszcza w tym kontekście znamieną analizę: „Unia Europejska rozpadła się w fundamentalny sposób”. Redakcja pisze, że dalsza integracja Unii, która pociąga za sobą utratę części suwerenności państw członkowskich, jest czymś koniecznym w obliczu skutków kryzysu finansowego. Wielka Brytania postawiona przed taką ewentualnością, pozwoliła innym krajom na udział w traktacie, sama pozostając jednak poza porozumieniem. Wynik szczytu jest według tygodnika zwycięstwem Francji i Sarkozyego, który od pewnego czasu chciał stworzyć „core-Europe” – obejmującą w zasadzie strefę euro jako centrum Unii, z którego wykluczał Wielką Brytanię, Europę Środkową oraz Skandynawię. To nowe europejskie centrum ma być zarządzane na podstawie ustaleń międzyrządowych, a nie przez nowe, paneuropejskie instytucje – konkluduje redakcja. Z pewnością możemy więc stwierdzić, że zaNEGOWANIE zasady opt-out stawiało Wielką Brytanię poza głównym nurtem zmian projektowanych na kontynencie, *de facto* zamykało jej drogę do dalszego pozostawania na ścieżce większej integracji. Zakładając, że pakt fiskalny miał być pierwszym krokiem na drodze zacieśniania współpracy w dobie kryzysu, oznaczało to, że dalsza integracja, po polityczną włącznie, będzie jedynie coraz mocniej dystansować Wielką Brytanię wobec projektu europejskiego. Faktycznie też przypadek traktatu fiskalnego nasilił w Wielkiej Brytanii dyskusję na temat ustanowienia nowego rodzaju relacji z UE, bardziej luźnego niż dotychczas, drogą ogólnonarodowego referendum, nie wykluczając także decyzji o rezygnacji z obecnego statusu członka UE. Urzeczywistnienie się takiego scenariusza oznaczałoby zasadniczą zmianę geopolitycznego układu w obrębie Unii o trudnych do oszacowania konsekwencjach.

Pęknięcie między południem i północą Unii, przebiegające coraz wyraźniej także między Francją i Niemcami, rosnący dystans między Wielką Brytanią a Europą kontynentalną, wreszcie coraz większa relatywizacja znaczenia mniejszych oraz słabszych państw członkowskich do statusu obserwatora lub odbiorcy pomocy – wszystko to należy uzupełnić o jeszcze jeden element, zmieniający wewnętrzny układ sił w UE. Dotyczy on relacji między rynkami finansowymi a instytucjami UE oraz państwami członkowskimi. W wielkim skrócie: doprowadzenie do powstania w zachodnim systemie bankowym wielkich grup kapitałowych o szerokim, międzynarodowym charakterze, oznacza w praktyce, że wielkie banki nie mogą zbankrutować w wyniku złego prowadzenia. Uważa się, że ich bankructwa przyniosłyby nieprzewidywalne skutki dla całego systemu, a także miałyby zbyt daleko idące polityczne konsekwencje dla państw oraz rządów tych państw. Skutkiem tego, polityka stała się zakładnikiem stabilności systemu bankowego. Ten związek, a raczej brak pomysłu na to, jak sobie z nim poradzić rzutuje na całą dyskusję dotyczącą odpowiedzialności prywatnych banków, kwestii uwspólnotowienia długów (euroobligacje) wreszcie przyszłej roli i zakresu działania Europejskiego Banku Centralnego.

Często wskazuje się na fakt, iż w ostatnich latach projekt UE stracił swój „magnetyczny charakter”. Unia przestała być ośrodkiem przyciągającym uwagę, nadzieje, plany, aspiracje państw z jej najbliższego sąsiedztwa, co stanowiło wcześniej jeden z zasadniczych warunków oddziaływania Unii na zewnątrz (tzw. *soft power*). Wektory integracji odwróciły się. Zjawisko to można prześledzić na przestrzeni ostatniej dekady np. w obszarze tzw. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Nawet państwa od dawna aspirujące do członkostwa w Unii, takie jak np. Turcja, wykazują dzisiaj daleko idąca obojętność wobec UE i nie lokują w niej głównych strategii własnego rozwoju w przyszłości. Unia przestaje być geopolitycznym punktem odniesienia, źródłem pozyskiwania *know-how* czy finansowego, prorozwojowego wsparcia. Za sprawą kryzysu utrata magnetycznej siły, odwrócenie wektorów integracji, dotyczy dzisiaj już nie tylko samego otoczenia UE. Coraz wyraźniej siły odśrodkowe pojawiają się także w obrębie samego projektu. Są one równoległe, o ile po prostu nie bezpośrednio związane z coraz bardziej ekskluzywnym charakterem zarządzającego Unią centrum. Zasada *ever closer Union* z art. 1 TUE coraz wyraźniej zaczyna odstawać od faktycznych tendencji pojawiających się w polityce państw członkowskich. Wydaje się, że na sile przybiera obecnie siła odśrodkowa a nie grawitacyjna Unii.

Wraz z rosnącym problemem zadłużenia budżetów państw w krajach Europy Środkowej możemy zaobserwować wzrost finansowego zaangażowanie Chin w tym regionie. Najwcześniej dotyczy to Węgier (przynajmniej od 2003 roku), dla których obecnie Chiny stanowią po Niemczech drugiego partnera w wymianie handlowej. Wraz z pojawieniem się napięć między rządem Orbana a Brukselą oraz MFW Chiny traktowane są jako alternatywna opcja dla wykupu węgierskiego długu. Rośnie także zaangażowanie w wykup długów przez Chiny w innych państwach regionu, m.in. w Polsce. Nie można wykluczyć, że zaangażowanie to jest traktowane w niektórych państwach europejskiego centrum (Niemcy) jako rodzaj odciążenia, w sytuacji konieczności finansowego zaangażowania się w ratowanie południa.

Nie tylko jednak Chiny stają się dla niektórych państw UE alternatywnym do europejskiego centrum źródłem finansowej pomocy. W przypadku np. Cypru taka rolę coraz mocniej zaczyna odgrywać Rosja.

Innym przykładem odśrodkowych sił może być kierunek nasilającej się emigracji zarobkowej, z jaką mamy do czynienia w pogrążonej kryzysem Hiszpanii. Dotyczy ona przede wszystkim ludzi młodych, którzy szukają nowych perspektyw życia oraz pracy w krajach Ameryki Południowej, przede wszystkim Ekwadorze oraz Argentynie. Szacuje się, że tylko w pierwszej połowie 2012 Hiszpanię w poszukiwaniu pracy opuściło ok. 40 tysięcy ludzi. Z kraju, jako tradycyjnego celu imigracji, szczególnie z regionu Magh-

rebu, Hiszpania zamienia się w kraj emigracyjny i to w znacznym stopniu na kierunku pozaeuropejskim.

Kolejnym przykładem odwrócenia się dotychczasowych wektorów może być bilans handlowy Wielkiej Brytanii. Po raz pierwszy od dawna wymiana handlowa Wielkiej Brytanii z rynkami pozaeuropejskimi przerasta wymianę z rynkami europejskimi. Wzmacnia to przekonanie w brytyjskim establishmentie politycznym oraz opinii publicznej, że Wielka Brytania w mniejszym niż inne kraje europejskie (szczególnie inne duże gospodarki) stopniu zależna jest od handlu w ramach wspólnego rynku. Tym samym perspektywy rozwoju w większym stopniu mogą być lokowane poza Europą na rynkach globalnych, zwłaszcza jeśli kryzys będzie spowalniał wzrost na kontynencie. Ta kalkulacja łączy się z ogólną oceną brytyjską, że być może wolny rynek w Europie osiągnął swoje polityczne granice w liberalizacji handlu oraz politycznie Unia idzie w kierunku integracji nie do zaakceptowania ze strony brytyjskiego parlamentu jako suwerena (traktat fiskalny).

Jeszcze jednym przykładem wzmacniania się sił odśrodkowych mogą być kraje skandynawskie, tradycyjnie zachowujące pewien dystans wobec kontynentalnego centrum. Dystans ten zwiększa się wraz z rozwojem nordyckiej współpracy regionalnej, np. w zakresie bezpieczeństwa. Wydaje się jednak, że przede wszystkim kierunek dalekiej północy, Arktyka, jest obszarem, który coraz silniej napędza działania państw skandynawskich. Eksploracja tego terenu staje się wyraźnie najważniejszym polem planowanych inwestycji, naukowego, technologicznego rozwoju w przyszłości, rozbudowy kapitału społecznego, także ekonomicznego napędu.

Nowy system zarządzania?

Siły odśrodkowe są wyrazem poszukiwania alternatywnych (wobec Brukseli, a szerzej wobec Unii jako projektu integracyjnego) dróg rozwiązania własnych palących problemów przez niektóre państwa członkowskie czy to w zakresie szans ich przyszłego rozwoju (kwestia coraz bardziej nagląca w obliczu powiększającej się niepewności ekonomicznej), pogorszenia się warunków socjalnych (bezrobocie, niepokoje społeczne), poszukiwania źródeł finansowania (nadmierne zadłużenie państwa, zachwianie stabilności narodowych systemów bankowych). Towarzyszy temu także zjawisko „odślaniania” się tradycyjnych, dawnych podziałów (historycznych blizn) w Europie, które mają charakter geopolityczny (odmienne interesy strategiczne) oraz kulturalny (odmienne podejście do modelu gospodarowania oraz struktury społecznej wynikających z odmiennych preferencji w zakresie wartości). Chodzi między innymi o podział między Wielką Brytanią oraz krajami skandynawskimi, a zachodnią kontynentalną Europą, między tzw.

północą Europy i południem, także między Europą zachodnią, kontynentalną i Europą Środkową oraz Wschodnią. Skala rosnących odrębności rzutuje na charakter poszukiwanych form nowego zarządzania Unią. Wyznacza także zasadnicze różnice w zakresie zarządzania projektem europejskim przed kryzysem, a więc w logice porządku traktatowego do przyjęcia traktatu lizbońskiego w 2008, oraz już po wystąpieniu kryzysu. Niezależnie od tego podziału w procesie całej ewolucji „ustrojowej” oraz politycznej Unii możemy zaobserwować ogólną, trwałą tendencję do wzmacniania jej międzyrządowego charakteru kosztem metody wspólnotowej i ponadnarodowej. W pierwszym etapie, a więc do 2008 roku zmiany odbywały się jednak w logice wyrównywania politycznych (historycznych) dysproporcji wewnątrz Unii oraz konkurencji o status politycznego przywództwa, które zostały wyzwolone za sprawą zjednoczenia Niemiec w 1990/91 oraz rozszerzenia Unii, wpraw o Austrię i kraje północne (wtedy też ze strony Szwecji pojawia się pierwszy skonceptualizowany projekt przywrócenia politycznej równowagi między państwami na zasadzie degresywnej proporcjonalności), później o kraje Europy Środkowej, państwa bałtyckie, Cypr, Malte, Słowenię, wreszcie w trzecim kroku o Bułgarię i Rumunię. Po 2008 logika zmian staje się inna, zdaje się ona opierać na próbach zarządzania kryzysem, w sytuacji „osypywania się” dotychczasowego projektu europejskiego oraz budowania nowego układu władzy, który legitymizuje się w pierwszej kolejności przez siłę faktów dokonanych, nie zaś przez reprezentację, instytucje, procedury oraz poszukiwanie systemowej równowagi.

Musimy założyć na potrzeby naszej analizy, że kształtujący się nowy system rządzenia Unią oparty jest nadal na przekonaniu o istnieniu tylko jednego, wspólnego projektu nazwanego Unia Europejska. A więc nie mamy do czynienia z zarządzaniem przez wyłączenie, ekskluzję, także degradację statusu lub przez tworzenie alternatywnych, równoległych obszarów działania. Jest to jedynie założenie, które wobec braku przejrzystości działania oraz planowania głównych aktorów zarządzania Unią w czasach kryzysu, nie musi być wcale trafne. Mówimy więc wciąż o zarządzaniu jedynym systemem, który ze względu na rosnącą dyferencjację oraz wzmacnianie się sił odśrodkowych polega na poszukiwaniu nowych rozwiązań oraz nowych mechanizmów zmierzających do instytucjonalizacji różnic. Tego typu działania, oprócz funkcjonalnej racjonalizacji powiększających się w ramach systemu dysproporcji jest także zawsze w sensie politycznym grą o władzę. Zakładamy także, że ośrodkiem krystalizowania się nowych form rządzenia Unią ma być (przynajmniej takie jest deklaratywne założenie) strefa euro.

Oczywiście już znacznie wcześniej – od traktatu amsterdamskiego począwszy – w unijnym systemie rozwijane były różne formy tzw. elastycznej współpracy, pozwalające (głównie jednak w formie potencjalnej możliwości) na zróżnicowanie w niektórych ob-

szarach prędkości integracji pomiędzy państwami. Podlegała ona jednak dotąd dość wyraźnym uregulowaniom: po pierwsze była tylko zróżnicowaniem prędkości integracji, a nie zróżnicowaniem celów. Mówiąc inaczej, państwa, które decydowałyby się na formę wzmocnionej współpracy oraz te, które nie byłyby na nią gotowe, w jakimś momencie przyszłości powinny znów się spotkać (wyjątkiem są tutaj naturalnie tzw. stałe wyłączenia, jak np. w przypadku Wielkiej Brytanii czy Danii). Poza tym wzmocniona współpraca nie może przynieść szkodliwych skutków dla integralności wspólnego rynku oraz nie może szkodzić państwom, które do tej formy współpracy nie wchodzi. Jest to zgodne zarówno z art. 1 TUE mówiącym o „coraz ściślejszej Unii” jak również z art. 4 ust. 3 TUE zawierającym zobowiązanie państw członkowskich do zachowania spójności Unii oraz do lojalnej współpracy. Wydaje się jednak, że jeśli mówić o instytucjonalizacji różnic w kontekście obecnego kryzysu, mamy do czynienia z procesem wykraczającym zasadniczo poza dotychczasową metodę wzmocnionej współpracy. Być może charakter oraz sposób przyjęcia traktatu fiskalnego pod koniec polskiej prezydencji w UE w grudniu 2011 stanowi pod tym względem przekroczeniem dotychczas praktykowanych metod integracji zróżnicowanej.

Już w przypadku budowanych ad hoc dla pogrążającej się w kryzysie zadłużeniowym strefy Euro nowych finansowych instrumentów pomocowych, European Financial Stability Facility (EFSF) z 2010 roku oraz The European Stability Mechanism (ESM) z 2011 mamy do czynienia z ustanawianiem poza strukturami traktatów UE nowych rozwiązań na bazie międzynarodowych traktatów zawieranych między państwami unii walutowej. Właściwy dla nich mechanizm funkcjonowania, podejmowania decyzji czy wreszcie kontroli jest więc pierwotny w stosunku do rozwiązań unijnych. Co istotne relacje sił między stronami są tutaj, tak jak w przypadku typowej instytucji finansowej, prostym refleksem skali finansowego wkładu poszczególnych aktorów, a nie na przykład politycznego porozumienia. Instytucje unijne mają wobec tych nowych konstrukcji finansowych charakter usługowy lub obserwacyjny. Niezależnie więc od wszystkich późniejszych zabiegów prawnych, by ESM zakotwiczyć w TFUE przez zmianę (w trybie zmiany uproszczonej – sic!) art. 136 o funkcjonowaniu strefy euro, mamy do czynienia z konstrukcją rządzącą się własnymi prawami, dysponującą ogromnymi, zadeklarowanymi środkami finansowymi, które (szczególnie w sytuacji kryzysu) charakteryzują się olbrzymim potencjałem wpływu (naciśku) na wewnętrzną sytuację w danych państwach członkowskich. Uwagę zwraca bardzo duża dysproporcja między ograniczonymi możliwościami kontroli funkcjonowania ESM, a potencjałem realnego wpływu, jaki instrument ten daje rządów (egzekutywie) państw (przede wszystkim tym z największym wkładem). Gubernatorzy, którymi z racji przepisów traktatu o ESM są ministrowie finansów, są zabezpieczeni w swoich działaniach specjalnym immunitetem, który chroni ich przez kontrolą ze-

wewnętrzną jak również *de facto* ich własną kontrolą krajową. Można nawet doprowadzić interpretację ich statusu do absurdu twierdząc, że gubernatorzy są w myśl traktatu o ESM odpowiedzialni tylko przed „Bogiem i historią”. Traktat fiskalny idzie, można powiedzieć, o krok dalej, i w tym sensie może być uważany za przekroczenie pewnej dotychczasowej granicy. W jego przypadku bowiem mamy już do czynienia z umową międzyrządową części państw członków UE, która nie ma żadnej prawnej podstawy w strukturze unijnych traktatów (istnieje tylko zobowiązanie do inkorporacji traktatu do traktów unijnych w ciągu pięciu lat), a dodatkowo odnosi się on do regulowania (narzucając nowy reżim) istniejącego już obszaru unijnej polityki, czyli Unii Gospodarczo-Walutowej.

Instytucjonalizację postępującej dekompozycji UE często próbuje się opisywać w tonie niepesymistycznym, jako kolejny przykład elastycznej, zróżnicowanej integracji, przełamywania powstałych blokad i zatorów w procesie jednoczenia państw europejskich przez krystalizowanie się grup awangardy, gotowych do śmielszych działań, którym należy zagwarantować odpowiednią przestrzeń działania. Obietnicą ma być idea przyszłej politycznej Unii, która zgodnie z przedstawianą przez Angelę Merkel wizją tzw. „unijnej metody” integracji zakłada, iż w przyszłości prawdopodobnie wszystkie państwa członkowskie znów się spotkają razem. Praktyka różnych form zróżnicowanej integracji, realizowana dotąd nawet w tak skromnym wymiarze jak traktat Schengen, traktat z Prüm czy wyłączenia zawarte w protokołach, nie potwierdza jak dotąd takich nadziei. Państwa członkowskie wyłączone lub wyłączające się z pewnych form integracji, na ogół nie dołączają później do nich. Tzw. przełamywanie integracyjnych blokad elastycznymi formami integracji skutkuje zwielokrotnianiem się efektu trwałego rozróżnienia.

Można oczywiście przyjąć punkt widzenia, zgodnie z którym rozróżnienie czyni projekt europejski bardziej elastycznym i synkretycznym; sprawia, że na różnych poziomach może dzięki temu istnieć wiele różnych form oraz poziomów rozwoju, co w przypadku Unii składającej się z 27, a wkrótce już 28 państw, reprezentujących bardzo różne poziomy rozwoju oraz potrzeb może być uznane za zjawisko pozytywne – wręcz konieczne. Wymuszona jedność w sytuacji istnienia realnych dysproporcji nie musi być wcale dobrym rozwiązaniem. Jednak w przypadku obecnej instytucjonalizacji różnic ujawnionych przez kryzys mamy być może do czynienia z sytuacją, kiedy *de facto* nie będziemy już mieli jednego systemu europejskiego pod postacią nawet bardzo uelastycznionej Unii, ale z kilkoma różnymi systemami, spiętymi ze sobą przez kilka najsilniejszych państw. Tak więc pozycję lidera czy też głównego agenta wpływu, a co za tym idzie głównego beneficjenta, uzyskają ci, którzy zachowają przewagę we wszystkich systemach jednocześnie.

Każde rozróżnienie pociąga za sobą konkretne zmiany instytucjonalne, prawne oraz polityczne. Nawet, wydawałoby się w naturalny sposób, zrozumiałe rozdzielenie systemu rządzenia Unią na kraje strefy euro oraz pozostałe kraje, niesie ze sobą, co widać już dziś wyraźnie, daleko idące przesunięcia polityczne i instytucjonalne. W formule Rady UE 27 państw decyzje zasadniczo zapadają przy poszanowaniu zasady kompromisu, a więc przy dołożeniu starań, by interesy żadnego z państw członkowskich nie zostały w sposób drastyczny naruszone. Nie zawsze ma to miejsce, jak pokazuje ostatnio przykład przyjęcia na zasadzie wzmocnionej współpracy tzw. patentu europejskiego z pominięciem interesów Hiszpanii oraz Włoch. Państwa te zaskarżyły decyzję Rady do Trybunału stwierdzając, że przyjęta przez Radę forma wzmocnionej współpracy nie ma na względzie dobra całej Unii, lecz tylko ma doprowadzić do wyłączenia pewnych państw członkowskich z negocjacji. Pomimo tego zarówno ze względu na dotychczasową praktykę oraz istniejące rozwiązania trudniej jest otwarcie zakwestionować zasadę kompromisu w formacie wszystkich państw członkowskich niż w innych, węższych formatach podejmowania decyzji, np. w ramach euro-grupy. Wynika to nie tylko z czynników psychologicznych, ale ma obiektywne przyczyny. Trzymając się nadal tylko przykładu podziału na grupę państw strefy euro versus grupę państw pozostałych, widać że w sposób nieuchronny, z braku realnego dostępu do procesu podejmowania decyzji, pewien zakres interesów będzie znikać z politycznej agendy. Tak więc podział musi prowadzić do określonego, nowego sformatowania europejskiej polityki przez wykluczenie interesów państw nieuczestniczących. Idąc dalej, skoncentrowanie większości miarodajnych z punktu widzenia konsekwencji decyzji w formacie grupy euro oznacza także istotne przesunięcie w układzie sił między państwami, ponieważ wpływa bezpośrednio na relację głosów w Radzie Europejskiej oraz na kryterium kworum w przypadku głosowania większościowego. O ile bowiem w sytuacji Rady 27 państw decyzje mogą zostać zablokowane przez sumę 91 głosów państw członkowskich (tzw. mniejszość blokująca), to w przypadku formatu samej grupy euro wystarczy ich zebrać tylko 56. W praktyce oznacza to, że Niemcy oraz Francja mogą zablokować każdą decyzję w ramach strefy euro (58 głosów). Podobnie Włochy i Hiszpania (56 głosów). Prawdopodobieństwo zebrania głosów jako mniejszości blokującej przez resztę państw grupy jest natomiast praktycznie minimalne. Dopiero w tym kontekście widać, jakie praktyczne konsekwencje polityczne miałoby ustanowienie oddzielnego systemu dystrybucji środków dla całej Unii (tzw. stary budżet UE) oraz równoległe nowego systemu finansowej solidarności przeznaczanego tylko dla państw strefy euro (tzw. nowy, drugi budżet). Oznacza to powołanie do życia kolejnego instrumentu finansowego w UE, czegoś w rodzaju mniejszej unii transferowej, o kształcie której praktycznie decydowałyby tylko cztery z siedemnastu państw strefy euro.

Wnioski

W obecnej sytuacji UE bardziej przypomina obszar górotworów, strefę sejsmiczną, niż zaprojektowany precyzyjnie plac budowy. Nie da się więc precyzyjnie zdefiniować wszystkich tendencji zmian w systemie zarządzania europejskim projektem. Pewne zjawiska zmiany układają się jednak w widoczne tendencje. Z jednej strony zarysowuje się tendencja do pogłębiania zróżnicowania Unii. Przekracza ona jednak już dotychczasową, tradycyjną formułę wzmocnionej współpracy między niektórymi państwami członkowskimi. Innowacyjny charakter nowych rozwiązań powstających na fali kryzysu polega już bowiem na tworzeniu różnych systemów, luźniej (jak w przypadku ESM) lub wcale (jak w przypadku traktatu fiskalnego) powiązanych z istniejącymi traktatami UE. Prowadzi to do ograniczania lub eliminowania (trwałego obchodzenia) interesów niektórych państw. W dłuższej perspektywie mogą nawet prowadzić do ich faktycznego wykluczenia. Inną wyraźną tendencją jest efekt centralizacji władzy, wyjątkowe wzmocnienie roli narodowych egzekutyw przez nadanie szczególnej roli Radzie Europejskiej (począwszy już od traktatu lizbońskiego) w procesie kształtowania decyzji. W dalszym kroku centralizacja ta zostaje pogłębiona przez zacieśnienie kręgu decyzji przede wszystkim do Rady Europejskiej w formacie grupy Euro, gdzie łatwa do osiągnięcia mniejszością blokującą dysponują w praktyce tylko cztery państwa. W innych, towarzyszących systemach, jak ESM, większość spoczywa i tak w rękach rządów państw, które są głównymi płatnikami. Efektowi centralizacji władzy w gestii rządów czterech państw towarzyszą dodatkowe negatywne zjawiska. Rozrasta się i komplikuje obszar tzw. nieformalnych negocjacji oraz konsultacji między głównymi aktorami (przede wszystkim rządami państw, ale również np. grupami partii europejskich). Ich rola dla procesu podejmowania decyzji przybiera na znaczeniu. Często to w tym formacie „tajnej dyplomacji” oraz „polityki gabinetowej”, a więc za zamkniętymi drzwiami, zapadają główne decyzje lub powstają miarodajne dla innych propozycje przyjmowane następnie na szczycie. Przekłada się to naturalnie na możliwości kontroli parlamentarnej, nie mówiąc już o kontroli ze strony opinii publicznej czy mediów. Dotyczy to w podobnym stopniu Parlamentu Europejskiego jak również parlamentów narodowych, których funkcja kontrolna, a przede wszystkim legitymizacyjna zostaje w ten sposób poważnie ograniczona. Problem ten dotyka nawet te państwa, które dotąd rozwinęły zaawansowany system współpracy między parlamentem i rządem w zakresie polityki europejskiej państwa, jak Niemcy czy Finlandia. Tradycyjne instytucje wspólnotowe, takie jak Komisja, są wobec scentralizowanej struktury władzy części rządów nad Unią sprowadzane często do roli obserwatorów lub usługodawców.

W wyniku tej ewolucji UE zmienia swój dotychczasowy charakter, staje się obszarem o rosnącej złożoności. Sposób jej funkcjonowania w mniejszym stopniu natomiast wyraża logikę wspólnotową, stając się bardziej autorytatywny, scentralizowany i mniej

formalny. A o pozycji danego państwa decyduje zdolność do ulokowania swego potencjału, form własnej przewagi w różnych strukturach i instrumentach tworzonych ad hoc na potrzeby rozwiązywania określonych problemów. Tendencje te będą się pogłębiać tak długo, jak długo trwać będzie strefa euro w obecnym lub zbliżonym do obecnego kształcie.

Jaka Europa 2020? Rozważania o zmianach układu geopolitycznego w Europie

Tomasz Grzegorz Grosse

Wprowadzenie

Podstawowe pytanie tego opracowania dotyczy tego, jaka będzie przyszłość integracji europejskiej pod koniec obecnej dekady. Prognozowanie w naukach humanistycznych jest niezwykle trudne i obciążone dużą dozą ryzyka. Tym bardziej, że zmiany gospodarcze i polityczne wywołane przez zapoczątkowany w roku 2010 kryzys systemu wspólnej waluty, są dynamiczne i wielokierunkowe. Niemniej sam kryzys ma znaczenie przełomowe i może łatwo stać się punktem zwrotnym dla wcześniejszych procesów integracyjnych w Europie. Może zarówno prowadzić do rozpadu strefy euro, a nawet upadku wspólnej waluty. Wówczas skala problemów gospodarczych i napięć politycznych może rozsadzić Unię Europejską (UE) lub przynajmniej mocno ograniczyć ambicje związane z tym projektem geopolitycznym. Kryzys może również wymusić fundamentalne zmiany procesu integracyjnego. Należy nawet postawić tezę, że bez takich reform nie będzie możliwa obrona wspólnej waluty. Dlatego tak duże znaczenie ma analiza kierunków przemian politycznych na Starym Kontynencie wywołanych przez kryzys. Formułowane obecnie trendy i instytucje polityczne zapewne ukierunkują dalsze procesy integracyjne przynajmniej w perspektywie 2020 roku.

Pod koniec 2012 roku mamy do czynienia przynajmniej z kilkoma kryzysami w Europie. Pierwzoplanowe znaczenie mają trzy obszary trudności ekonomicznych: (1) wspólnej waluty (rozumiany jako problem nadmiernego zadłużenia publicznego), (2) sektora finansowego (nadmiernie obciążonego toksycznymi aktywami) oraz (3) realnej gospodarki (problem braku wzrostu gospodarczego i niskiej konkurencyjności). Są one nawzajem ze sobą powiązane, a problemy z jednego obszaru zwiększają kłopoty innego. Wszystkie mają swoje źródło w dysfunkcjach, lukach instytucjonalnych lub sprzecznościach systemu wspólnej waluty.

Politycy podejmują przez kolejne lata kryzysu rozliczne próby pokonania tych trudności. Zmierzają do ustanowienia nowych instrumentów, które mają ograniczyć problem zadłużenia publicznego, w tym zwiększyć konsolidację fiskalną. Temu służy

m.in. wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu, w tym wprowadzenie procedury Europejskiego Semestru oceny polityk budżetowych i reform fiskalnych, a także przyjęcie tzw. Paktu fiskalnego¹ oraz Paktu Euro Plus². Prowadzone są rozliczne prace związane ze zwiększeniem stabilności w sektorze bankowym, w tym również wzmocnienia kontroli nad tymi instytucjami. Temu służą m.in. propozycje dotyczące powołania Unii bankowej w strefie euro³. Są również proponowane działania mające stymulować wzrost gospodarczy i zmiany strukturalne w najsłabszych gospodarkach, które mają pomóc im w odbudowaniu swojej konkurencyjności. Stopniowo pojawiają się więc brakujące instrumenty w unii walutowej, które mają ustabilizować kryzys i zapewnić możliwość jej funkcjonowania w dłuższym horyzoncie czasu.

Jednak są to działania zbyt zachowawcze i najczęściej niewystarczające. Problemem pozostają nadmierne sprzeczności interesów między państwami członkowskimi. Mają one różne pomysły dotyczące sposobów zwalczania kryzysu i odmienne wizje na temat przyszłości integracji europejskiej po jego zakończeniu. Problemem są także wrażliwe koszty kryzysu. Wynikają one w części z opieszałości polityków i błędnych (lub nieskutecznych) działań antykryzysowych. Niektóre problemy nie są rozwiązane pomimo kolejno podejmowanych prób. Tak jest przykładowo z ogromnym zadłużeniem i brakiem wzrostu gospodarczego w Grecji. Nadal nie rozwiązano problemu nadmiernych różnicowań strukturalnych w strefie euro, które rozsadzają ten system. Nie przezwyciężono również problemu zbytnej liberalizacji rynków finansowych, które destabilizują system i wywierają ogromną presję na działania polityczne.

Większość z wymienionych problemów ma swoje źródła w systemie politycznym. Dlatego, być może największym kłopotem Europy jest właśnie kryzys centrum politycznego oraz zarządzania sytuacją kryzysową w Eurolandzie. Jest to przejaw słabości układu geopolitycznego, który jest niezbędny dla przetrwania europejskiej waluty. W tej sytuacji logicznym jest pytanie, czy w obrębie tego układu istnieje możliwość sanacji. Czy w ramach obecnego systemu politycznego można rozwiązać palące problemy dysfunkcji ekonomicznych? Jedną z definicji kryzysu systemowego jest właśnie niemożność jego rozwiązania w obrębie danego systemu⁴. Jeśli jest to w istocie największy problem Europy oznacza to, że mamy nie tyle kłopoty ze źle zaprojektowaną unią walutową, co raczej z fundamentalnymi trudnościami układu geopolitycznego będącego zapleczem dla współpracy monetarnej.

Układ geopolityczny a stabilność reżimu monetarnego

System wspólnej waluty w Europie można traktować, jako szczególny przykład reżimu międzynarodowego⁵, który ma zastosowanie w relacjach monetarnych. Według ekspertów, każdy reżim monetarny jest zakorzeniony w układzie geopolitycznym⁶. Je-

śli układ geopolityczny ulega osłabieniu – kryzys przeżywa również system monetarny. Wynika to stąd, że reżim walutowy opiera się na władzy politycznej i ma odniesienie do konkretnego obszaru geograficznego. W tym sensie ma bezpośredni związek z określonym układem geopolitycznym (rozumianym, jako system władzy politycznej na danym terytorium).

Słabnięcie układu geopolitycznego podtrzymującego reżim walutowy może być wywołane przez wiele czynników. Przede wszystkim przez słabnięcie hegemonu politycznego, który na przykład narzuca własną walutę lub dominuje politycznie w systemie waluty regionalnej. W przypadku systemu euro nie ma takiego regionalnego hegemonu. Pozycja Niemiec jest wprawdzie dominująca w sferze ekonomicznej, ale już mniej w obszarze politycznym. Można to państwo określić jedynie jako wiodące mocarstwo europejskie, ale nie hegemonu, który brałby pełną odpowiedzialność za stabilność wspólnej waluty. Problemem układu geopolitycznego w Europie jest dodatkowo silna rywalizacja polityczna i gospodarcza między największymi mocarstwami. Widać to szczególnie dobrze w odniesieniu do reżimu wspólnej waluty, gdzie okres kryzysu stał się katalizatorem walki o władzę i dystrybucję kosztów jego ratowania. Ma on charakter wybitnie geoeconomiczny, a więc łączący czynniki geopolityczne z ekonomicznymi. Reżim walutowy posiada bowiem kluczowe znaczenie dla uzyskania pozycji geopolitycznej, władzy relacyjnej wobec słabszych państw i korzyści gospodarczych.

Podstawowym problemem układu geopolitycznego będącego podstawą dla funkcjonowania wspólnej waluty jest więc słabość centrum politycznego. Chodzi o kilka występujących jednocześnie dysfunkcji tego centrum. Mam na myśli przede wszystkim wolne tempo podejmowania decyzji, niską adekwatność tych decyzji wobec zaistniałych problemów (co zasadniczo ogranicza skuteczność działań), a także brak odpowiedniej legitymizacji politycznej dla tych decyzji. Widać wprawdzie próby poszukiwania rozwiązań powyższych słabości, ale nie odnoszą one spodziewanych skutków. Wynika to z faktu, że próbuje się rozwiązać jedną bolączkę systemu kosztem zwiększania innych słabości. Przykładowo próba poprawy szybkości decyzji odbywa się kosztem pogłębienia deficytu demokratycznego. Podstawowy problem polega bowiem na tym, że w obecnym ustroju politycznym funkcjonującym w Unii Europejskiej nie sposób skutecznie rozwiązać jednocześnie wszystkich kłopotów systemu decyzyjnego. Do tego niezbędna jest zasadnicza zmiana ustroju, a nie jedynie korekta zarządzania politycznego.

Wielu specjalistów dowodzi, że europejska waluta nie ma odpowiedniej bazy ustrojowej. Jedni wskazują na brak przeniesienia suwerenności politycznej z państw narodowych do unii walutowej⁷. Brak takiego transferu jest zasadniczą przyczyną słabości systemu decyzyjnego. Wspólna waluta opiera się jedynie na dość wątłym porozumieniu

suwerennych państw, które może łatwo ulec zmianie i jest często przedmiotem trudnego przetargu politycznego. Brak wystarczającego transferu suwerenności przyczynia się także do kłopotów legitymacji politycznej dla władzy na poziomie unijnym. Inni eksperci dowodzą⁸, że unia walutowa w Europie nie opiera się ani na federacji politycznej, ani na ustroju przypominającym państwo narodowe. Jest to raczej konfederacja suwerennych państw z dość wąską nadbudową w postaci instytucji ponadnarodowych, które nie mają wystarczającego mandatu politycznego. Dlatego w unii walutowej brakuje odpowiednich instytucji wynikających z federalizmu fiskalnego (np. wspólnych podatków i budżetu będącego gwarantem dla wspólnej waluty).

Przywódcy europejscy powołali euro zbyt wcześnie. Bez wystarczających postępów integracji politycznej w UE. Podstawowym założeniem było bowiem to, aby to reżim wspólnej waluty torował drogę do pogłębienia integracji na Starym Kontynencie. Euro miało wymuszać nie tylko współpracę na wspólnym rynku, ale również dalsze postępy unii politycznej. Jest to metoda integracyjna, która funkcjonuje od samego początku istnienia Wspólnot Europejskich. Można ją określić, jako poszerzanie pola integracji „bojem”, najczęściej poprzez kolejne ambitne inicjatywy dotyczące współpracy gospodarczej. W myśl założeń neofunkcjonalnych⁹, współpraca polityczna miała się „przelewać” (*spillover*) z obszaru gospodarczego do politycznego, pogłębiając integrację. W przypadku reżimu walutowego jest to metoda bardzo ryzykowana. Stabilność systemu walutowego wymaga bowiem odpowiednich podstaw geopolitycznych i ustrojowych, a nie być dopiero instrumentem wymuszania integracji politycznej w pożądanym kierunku.

W rezultacie reżim walutowy w Europie w niewielkim stopniu przełożył się na korzyści ekonomiczne i geopolityczne. Nawet w okresie jego prosperity korzyści rozkładały się asymetrycznie dla poszczególnych członków unii walutowej. Zwiększał się bowiem deficyt w bilansach handlowych i płatniczych niektórych państw, a także słabł poziom ich konkurencyjności gospodarczej. Euro zyskało wprawdzie uznanie w regionie, ale zatrzymało swój rozwój w relacjach zewnętrznych przede wszystkim na najbliższym otoczeniu UE¹⁰. Kryzys tego reżimu staje się natomiast przyczyną coraz większych trudności gospodarczych w Europie i na świecie, a także monstrualnych kosztów finansowych związanych z ratowaniem euro. Przekraczają one niemal dwukrotnie łącznie rozmiary niemieckich reperacji wojennych po I wojnie światowej i pomocy amerykańskiej w ramach Planu Marshalla po II wojnie światowej. Obie operacje – przeliczane na wartość amerykańskiego dolara z 2010 roku – wyniosły ponad 500 mld USD. Tymczasem środki wyasygnowane na ratowanie strefy euro są szacowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy na ponad 1 bln USD¹¹. Kryzys przyczynia się nie tylko do utraty wiarygodności samej waluty, ale również systemu politycznego, który za nią stoi.

Mamy więc do czynienia z następującym mechanizmem zwrotnym. Reżim walutowy w Europie boryka się z wieloma trudnościami, gdyż nie broni go odpowiednio silny układ geopolityczny (rozumiany jako odpowiedni system władzy politycznej). Jednocześnie przedłużający się kryzys europejskiej waluty osłabia integrację polityczną w Europie. Jest to mechanizm samonapędzający się, który bardzo trudno przerwać. O ile nie nastąpi solidna reforma systemu politycznego to wspomniany mechanizm zmierza do katastrofy projektu integracyjnego na Starym Kontynencie.

Obecnie wspólna waluta przypomina nieco funta szterlinga w okresie zmierzchu Imperium brytyjskiego. Wprawdzie opierał się on na znacznie silniejszych instytucjach politycznych, aniżeli euro, niemniej układ geopolityczny będący podstawą międzynarodowego znaczenia funta ulegał szybkiej erozji. Kluczowe znaczenie miało zwłaszcza wyczerpanie się zasobów finansowych Imperium, a także przesuwanie ciężkości geopolitycznego znaczenia w kierunku Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA). W odniesieniu do przykładu losów funta szterlinga wprowadzono do literatury dwa ważne pojęcia¹². Walutę mającą najwyższe znaczenie międzynarodowe (top currency) odróżniono od tzw. waluty negocjacyjnej (negotiated currency). To drugie pojęcie dotyczy waluty, której znaczenie wyraźnie słabnie, a jej rola w wymianie międzynarodowej wynika głównie ze wsparcia udzielanego przez zewnętrzne mocarstwa. Może to być podyktowane różnymi przyczynami, m.in. troską o zachowanie stabilności globalnej gospodarki. Może także wynikać z oczekiwanych korzyści handlowych lub inwestycyjnych.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku euro. Zewnętrzne mocarstwa (głównie USA i Chiny) w umiarkowanym stopniu podtrzymują wspólną walutę, m.in. obawiając się o konsekwencje załamania się tego reżimu dla kondycji gospodarki światowej. Liczą również na ustępstwa polityczne ze strony władz europejskich w szeregu negocjacji prowadzonych bilateralnie, w tym dotyczących korzyści handlowych i inwestycyjnych. Niemniej zasadniczy ciężar obrony reżimu walutowego w Europie spoczywa na największych państwach Eurolandu. Okres kryzysu strefy euro stał się jednak nie tylko próbą stabilizacji sytuacji gospodarczej w strefie euro. Jest to raczej okazja do rywalizacji politycznej o władzę w Europie i dystrybucję kosztów kryzysu. Jest także katalizatorem zmian polityczno-ustrojowych w UE, a więc zmian dotyczących układu geopolitycznego będącego oparciem dla Eurolandu. Jak się wydaje, to właśnie te zmiany, jak również rywalizacja o władzę i dystrybucję środków finansowych w Europie mają obecnie pierwszoplanowe znaczenie dla elit politycznych. Kwestia rozwiązania kryzysu jest coraz bardziej jedynie pretekstem lub tłem dla tej rozgrywki geoekonomicznej.

W dyskusji pojawia się wiele propozycji zmierzających do wzmocnienia centrum politycznego. Wiele spośród nich dotyczy jedynie usprawnienia zarządzania, bez odpo-

wiedniego odniesienia do kwestii ustrojowych. W ostatnim czasie coraz częściej formułowane są również bardziej fundamentalne propozycje, które zostaną szerzej omówione w kolejnej części tego artykułu. Należy jednak już teraz zauważyć, że zarówno zachodzące w trakcie kryzysu zmiany, jak również duża część z dyskutowanych reform osłabiają dotychczasowy wspólnotowy model integracyjny. Coraz większe znaczenie zyskują instytucje międzyrządowe, a pozostałe instytucje wspólnotowe pełnią coraz częściej funkcje pomocnicze wobec decyzji wypracowywanej w kręgu międzyrządowym. Wzmaga się tendencja do segmentacji politycznej na różne kręgi integracyjne, hierarchia polityczna i ekonomiczna zależność między państwami centralnymi a tymi usytuowanymi peryferyjnie. Słabnie legitymacja dla działań politycznych podejmowanych w okresie kryzysu oraz zwiększa się bunt społeczeństw wobec elit trans-europejskich.

Słabości centrum politycznego

O słabości centrum politycznego w unii walutowej najlepiej świadczy to, że kryzys euro trwa już ponad trzy lata i w tym czasie odbyło się ponad dwadzieścia szczytów politycznych UE (lub Eurolandu) określanymi jako „spotkania przełomowe” lub „ostatniej szansy”. Pomimo tego, podejmowane działania uspokajały sytuację jedynie na stosunkowo krótki okres czasu. Problemy nie były zasadniczo rozwiązywane, a najczęściej jedynie odkładane w czasie. Innym przejawem słabości centrum politycznego jest przeznaczenie ponad 300 mld euro na ratowanie Grecji (a więc trzykrotnie więcej, niż otrzymała Polska od UE w przeciągu ostatnich kilkunastu lat). Nie przyniosło to spodziewanych rezultatów. Grecja od 2008 roku jest pogrążona w głębokiej recesji, rośnie poziom bezrobocia i niezadowolenia społecznego. Jednocześnie politykom europejskim pomimo wielu zabiegów nie udało się doprowadzić do zmniejszenia wysokiego poziomu zadłużenia publicznego.

Cechą funkcjonowania centrum politycznego w Eurolandzie jest doraźna perspektywa działań antykryzysowych, nadmierne skupianie się na zmianach cząstkowych, a nie systemowych, koncentrowanie się przede wszystkim na niwelowaniu skutków, a nie przyczyn kryzysu. Świadczy to o słabości tego centrum, a więc również układu geopolitycznego mającego uwiarygodnić wspólną walutę.

Ekonomiści polityczni niejednokrotnie wskazują na trudności podejmowania długofalowych działań w demokracjach¹³. Jest to związane ze skróceniem perspektywy polityków poprzez termin najbliższych wyborów. Także podczas kryzysu strefy euro widać wpływ efektu wyborczego na zachowanie elit politycznych. Jest to przede wszystkim związane z unikaniem podejmowania takich decyzji, które budzą kontrowersje społeczne. W przypadku państw najbogatszych dotyczy to niechęci do nadmiernego udziału w działaniach finansowych ratujących zagrożone bankrutwem państwa Eurolandu.

Jest również widoczna postawa zachowawcza wśród elit politycznych oraz unikanie podejmowania zbyt ryzykownych lub przełomowych decyzji, które mogłyby zdestabilizować ich szanse wyborcze. Tymczasem nabrzmiałe problemy strefy euro wymagają decyzji odważnych i podejmowanych w perspektywie strategicznej.

Widać również rosnący wpływ rynków finansowych na działania polityków. Opanowanie kryzysu zostało przede wszystkim spowodowane do uspokojenia rynków finansowych. W sytuacji krytycznej – rynki finansowe zyskują znacznie większy wpływ na działania polityków, aniżeli miejscowi wyborcy. Świadczy to nie tylko o perspektywie postrzegania kryzysu przez elity (w centrum uwagi znajduje się niestabilność sektora finansowego), ale również może wskazywać na głębsze problemy europejskiej demokracji¹⁴. Dowodzi również powierzchownej i doraźnej perspektywy decyzyjnej. Istotniejsze znaczenie dla polityków ma bowiem reakcja na objawy kryzysu (m.in. destabilizację rynków finansowych), a w mniejszym stopniu rozwiązywanie jego zasadniczych przyczyn.

Innym przykładem słabości centrum politycznego jest skłonność do podejmowania reform częściowych, zamiast systemowych. Niejednokrotnie dotyczy to jedynie usprawniania dotychczasowych mechanizmów zarządzania gospodarczego w UE. Jest to wynikiem wcześniej wspomnianego braku odwagi do podejmowania głębszych zmian i zachowawczości elit politycznych. Jest także wynikiem braku wyraźnego przywództwa politycznego w dobie kryzysu. Zamiast tego na arenie europejskiej mamy do czynienia z szeregiem rozbieżnych interesów i rywalizacją geoekonomiczną głównych aktorów o władzę i dystrybucję kosztów kryzysu.

Inną cechą funkcjonowania centrum politycznego jest tendencja do asymetrii racjonalności¹⁵. Rozumiem to pojęcie, jako wyższość interesów niektórych państw członkowskich nad racjonalnością funkcjonowania całego systemu. To interesy dominujących państw decydują o kształcie instytucjonalnym strefy euro. Co więcej, ważniejsza dla konstrukcji instytucjonalnej jest racjonalność działania głównych aktorów politycznych, a nie stabilność (i racjonalność) całego systemu. Powoduje to tendencję do maksymalizowania korzyści gospodarczych przez dominujące państwa członkowskie w średnim horyzoncie czasu i kumulowanie trudności w dłuższej perspektywie. Nerozwiazane problemy po pewnym czasie przestają mieć wymiar lokalny i zagrażają stabilności całego reżimu.

Rywalizacja o władzę

Gra geoekonomiczna wokół kryzysu strefy euro odbywa się wokół kwestii władzy (i przywództwa politycznego w Europie) oraz dystrybucji kosztów kryzysu w Euro-landzie. W odniesieniu do tej pierwszej sprawy najbardziej spektakularną tendencją jest

dążenie Francji i jej najbliższych sojuszników geopolitycznych (Włoch i Hiszpanii) do wzmocnienia podziału Unii Europejskiej na różne kręgi integracyjne, według mechanizmu „Europy dwóch prędkości”. Podstawą dla niego ma być strefa euro i jej wzmocnienie instytucjonalne. Dotyczy to m.in. podwyższenia statusu Eurogrupy i jej wsparcia poprzez rozbudowę aparatu urzędniczego. Dyskutowane są także inne propozycje, m.in. wyłonienie osobnej izby dla unii walutowej w ramach Parlamentu Europejskiego, powołanie osobnego budżetu dla strefy euro, a także podział w łonie Komisji Europejskiej na komisarzy reprezentujących Euroland i resztę UE. Także pomysł powołania unii bankowej oraz wzmocnienia nadzoru nad bankami dotyczy przede wszystkim strefy euro. Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej ma to być kamień milowy dla pogłębienia integracji politycznej w ramach unii walutowej¹⁶.

Wiele spośród wspomnianych propozycji pojawiło się w raporcie końcowym grupy refleksyjnej ds. przyszłości UE¹⁷, w której pracach wziął udział także polski minister spraw zagranicznych. W dokumencie mowa jest m.in. o tym, aby w przypadku decyzji dotyczących strefy euro, a podejmowanych w Parlamencie Europejskim udział brali tylko eurodeputowani reprezentujący państwa członkowskie unii walutowej (i ewentualnie te mające w przyszłości wejść do reżimu euro). Mowa również o powołaniu dwóch szczebli komisarzy („junior” i „senior”), a także o częstszym stosowaniu zróżnicowanej integracji oraz współpracy strukturalnej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Zaproponowano także łatwiejszy tryb zmiany traktatów i możliwość ich obowiązywania tylko w tych państwach, które je ratyfikowały (co zakłada, że nie wszystkie rządy będą uczestniczyły w pogłębieniu integracji europejskiej). Z kolei Prezydent Rady Europejskiej Herman Van Rompuy zaproponował, aby wzmocnić strefę euro poprzez powołanie dla niej ministerstwa skarbu i osobnego budżetu¹⁸.

Znalazło to potwierdzenie w decyzji szczytu Rady Europejskiej w październiku 2012 roku. Uzgodniono wtedy rozwijanie „odpowiedniego potencjału fiskalnego” dla unii walutowej, mającego służyć wspieraniu wzrostu gospodarczego i stymulowaniu konkurencyjności w państwach członkowskich¹⁹. Propozycja ta zmierza w dobrym kierunku z punktu widzenia uporania się z chronicznymi trudnościami słabego wzrostu w Eurolandzie. Niewątpliwie wzmacnia także podział na „Europę dwóch prędkości”, a w perspektywie długofalowej - stanowi zagrożenie dla wieloletniej perspektywy finansowej całej UE. Świadczą o tym - jak to zrelacjonował Premier Donald Tusk - „dwie godziny ostrej kłótni”, aby nie wiązać nowego funduszu strefy euro z postulatami ograniczenia budżetu UE²⁰.

Niemcy są niechętne wzmacnianiu integracji europejskiej wyłącznie w ramach strefy euro, gdyż nadmiernie wzmocniłoby to pozycję geopolityczną Paryża i jego sojuszników w Europie. Dlatego podkreślają konieczność otwarcia nowych rozwiązań do-

tyczących strefy euro o te państwa, które w przyszłości chcą przyjąć europejską walutę lub deklarują dobrowolne uczestnictwo w omawianych porozumieniach. Dotyczy to m.in. Polski, która w coraz większym stopniu staje się na arenie europejskiej bliskim sojusznikiem geopolitycznym Niemiec. Jednocześnie udział państw spoza strefy euro w nowych rozwiązaniach ma najczęściej wybitnie asymetryczny charakter. Przejmują one wszystkie (lub większość) obowiązków i kosztów dotyczących danego porozumienia, ale przy minimalnym wpływie decyzyjnym. Przykładem tego jest udział Polski w Pakcie fiskalnym lub Pakcie Euro Plus. W myśl raportu Grupy refleksyjnej ten drugi ma stać się porozumieniem obowiązkowym, a więc nakładającym odgórnie zadania w polityce fiskalnej i gospodarczej (a nie jak dotąd paktem dobrowolnym).

Dążeniem dyplomacji niemieckiej jest próba wprowadzenia rozwiązań traktatowych obejmujących jak największą grupę państw UE, ale w wyniku łatwiejszych mechanizmów decyzyjnych, tak, aby pojedyncze państwo nie mogło blokować ich wejścia w życie. Domagają się m.in. wprowadzenia procedury większościowego głosowania zmiany traktatów – przy ustanowieniu odpowiedniej większości obliczanej według liczby państw i mieszkańców UE. Tego typu system głosowania w oparciu o „super-kwalifikowaną większość”²¹ byłby niewątpliwie korzystny dla Niemiec, mających największy potencjał ludnościowy i ogromny wpływ polityczny w Unii. Jednocześnie jest to niezwykle kontrowersyjny pomysł z punktu widzenia demokratycznej legitymacji dla danego porozumienia międzynarodowego. Niemcy postulują częstsze stosowanie procedur głosowania większościowego także w innych obszarach, m.in. WPBiO. Taki sposób głosowania jest uznawany od wielu lat przez polityków niemieckich za mechanizm ułatwiający uzyskanie przewagi politycznej nad pozostałymi państwami na arenie europejskiej.

Podstawowym skutkiem segmentacji na „Europę dwóch prędkości” jest zmiana układu geopolitycznego w Europie. Wzmocnione zostaje centrum polityczne wokół Berlina i Paryża. Ma ono znacznie silniejszy niż dotąd wpływ zarówno na inne państwa Eurolandu, jak również na pozostałe kraje UE. Dodatkowo wspomniane procesy umacnia coraz większe dystansowanie się Wielkiej Brytanii wobec integracji europejskiej. Obejmuje to m.in. zapowiedzi wycofywania się tego państwa z kolejnych obszarów polityk europejskich²². Natomiast siłę oddziaływania tandemu francusko-niemieckiego na pozostałe państwa UE zmniejsza rosnące napięcie polityczne w łonie centrum. Jest to związane z próbą zrównoważenia niemieckiej siły gospodarczej i politycznej przez Francję. Obejmuje również ostry spór obu krajów wokół dystrybucji kosztów kryzysu.

Dodać należy, że nowo wprowadzane instytucje (lub tylko pomysły instytucjonalne) w coraz większym stopniu są wykorzystywane do odgórnego narzucania określonych działań w państwach członkowskich. Elementem tej polityki

jest ostrzejsze dyscyplinowanie tych krajów, które opóźniają implementację wytycznych europejskich. Obejmuje to zwłaszcza kwestie polityki budżetowej w poszczególnych krajach. Warto w tym miejscu przytoczyć inicjatywę niemieckiego ministra finansów Wolfganga Schäuble'go. Dotyczy ona wzmocnienia kompetencji komisarza odpowiedzialnego za sprawy unii walutowej w zakresie możliwości wetowania budżetów narodowych, jeśli przekraczają one ustalenia europejskie²³. Innym przejawem omawianego zjawiska jest stawianie ostrych warunków dla otrzymania pomocy z europejskich instrumentów pomocowych²⁴ (nie wyłączając nowego budżetu lub tzw. „potencjału fiskalnego” unii walutowej). Ciekawym przykładem jest także propozycja zwiększenia dyscyplinującej presji ze strony instytucji europejskich na te państwa, które naruszają wartości lub zasady europejskie²⁵. Biorąc pod uwagę rosnącą asymetrię władzy między dominującymi państwami centralnymi (tj. Niemcami i Francją) a pozostałymi członkami UE tworzy to instrumenty hierarchicznego oddziaływania zarówno w ramach całej Unii, jak i wewnątrz reżimu strefy euro.

Przykładem hierarchicznego oddziaływania państw centralnych na te słabsze i usytuowane poza strefą euro jest zapowiedź powołania Unii bankowej. Wspomniana Unia jest otwarta na uczestnictwo państw spoza strefy euro ale na zasadach asymetrycznych. Muszą one bowiem przyjąć większość obowiązków i nowych regulacji, ale bez wpływu na decyzje²⁶. Ponadto, można spodziewać się tego, że nadzór sprawowany przez Europejski Bank Centralny (EBC) będzie preferencyjnie traktował sytuację ekonomiczną i interesy instytucji finansowych pochodzących z Eurolandu. Dotyczy to zwłaszcza działań makro-ostrożnościowych prowadzonych w odniesieniu do grup kapitałowych funkcjonujących zarówno w państwach centralnych, jak i peryferyjnych²⁷.

Segmentacja Unii według mechanizmu „Europy dwóch prędkości” wprowadza więc podział na różne kręgi integracyjne, ale służy także wzmocnieniu hierarchii władzy między państwami centralnymi a peryferyjnymi (tj. takimi, które są usytuowane nie tylko na obrzeżach UE, ale przede wszystkim w dalszych kręgach integracyjnych). Podkreśla to w swojej analizie George Soros²⁸. Jego zdaniem wprowadzenie nowych instrumentów pomocy finansowej dla strefy euro warunkowanych surowymi kryteriami politycznymi tworzy permanentną hierarchię władzy między państwami najbogatszymi (kredytodawcami) a ubogimi (kredytobiorcami). Obejmuje ona zarówno podporządkowanie na płaszczyźnie geopolitycznej, jak również zależność ekonomiczną, której długofalowym skutkiem będą asymetryczne korzyści i koszty wynikające z udziału w integracji europejskiej między obydwojema grupami krajów. Uwydatnia to geoeconomiczny charakter rozgrywki toczonej przy okazji kryzysu strefy euro.

Na zakończenie tej części analizy warto zwrócić uwagę, że pojawiają się także propozycje zmierzające do wzmocnienia kierunku federacyjnego w procesie integracji europejskiej. Dotyczą one m.in. powołania łączonej funkcji prezydenta Rady Europejskiej i Komisji lub tylko samego prezydenta Komisji, który byłby wybierany w wyborach powszechnych. Mowa również o wprowadzeniu ogólnoeuropejskiej listy poszczególnych partii europejskich do Parlamentu²⁹. Wspomniane inicjatywy mają przede wszystkim związek z poprawą legitymacji politycznej w UE. Są one stosunkowo nieliczne (na tle innych propozycji) i nie są traktowane nazbyt poważnie przez decydentów europejskich. Świadczy o tym wywiad udzielony przez wpływowych polityków: Helmuta Schmidta i Valery Giscard d'Estaing³⁰. Obaj uznali, że podstawowym źródłem obecnych problemów w Europie jest... poszerzenie Unii na wschód. Było to przyczyną utraty sterowności politycznej w nadmiernie zwiększonej liczbie członków. Opowiadają się więc za odzyskaniem tej sterowności poprzez mechanizm „Europy dwóch prędkości” i wzmocnienie instytucjonalne strefy euro. Uznają za konieczne wzmocnienie hierarchicznego dyscyplinowania państw korzystających z europejskiej pomocy finansowej. Nie popierają daleko idących reform federalistycznych, uznając, że byłyby one przedwcześnie. Mogłoby bowiem prowadzić ponownie do utraty sterowności nad federacją (co należy interpretować, jako utratę wpływu największych państw na bieg spraw europejskich). Dodać należy, że to głównie Francja jest niechętna wizji federacyjnej, gdyż mogłaby ona osłabić jej wpływy polityczne kosztem większych (i ludniejszych) Niemiec.

Rywalizacja o dystrybucję kosztów

Bardzo istotnym elementem gry geoeconomicznej w Europie jest kwestia dystrybucji kosztów kryzysu w strefie euro. Dominujące znaczenie miało tutaj stanowisko Niemiec. Berlin dążył do ograniczenia możliwości nadmiernego zwiększania kosztów własnych i jednocześnie starał się je przerzucić na inne podmioty. Przede wszystkim na najsłabsze kraje Eurolandu, którym aplikowano ostrą dyscyplinę fiskalną (wymagającą zwiększenia podatków oraz ograniczenia wydatków budżetowych w celu zmniejszenia zadłużenia). W tym kierunku zmierzały kolejno uchwalane przepisy europejskie, w tym tzw. sześciopak (tj. pakiet 6 regulacji UE uchwalonych w 2011 roku) oraz traktat nazywany Paktem fiskalnym (uzgodniony w 2011 roku)³¹. Było to uzupełnione o nakłanianie do tzw. dewaluacji wewnętrznej, a więc deflacyjnego obniżania kosztów produkcji w najsłabszych państwach peryferyjnych. W założeniach miał być to sposób odzyskania przez nie konkurencyjności gospodarczej przy minimalnej pomocy finansowej ze strony UE. Oprócz tego Niemcy starały się obciążyć kosztami podmioty prywatne, przede wszystkim inwestorów finansowych. Przykładem takich działań było „dobrowolne” zredukowanie długu Grecji przez instytucje finansowe o 50 proc. (co nastąpiło na początku

2012 roku). Berlin występował również o wsparcie finansowe ze strony mocarstw pozaeuropejskich. Wszystko to świadczy o ograniczonej skłonności najbogatszego państwa europejskiego do solidarności z uboższymi członkami unii walutowej.

Natomiast Francja i jej sojusznicy geopolityczni dążyli do wymuszenia na Niemczech większego zaangażowania finansowego. Po zmianie warty w Pałacu Elizejskim w połowie 2012 roku nastąpiła silniejsza mobilizacja Paryża oraz innych stolic Eurolandu na rzecz wywierania presji politycznej na Berlin. Przykładem konfliktu dystrybucyjnego między wspomnianymi krajami jest kwestia powołania Unii bankowej (uzgodnionej na szczycie Eurolandu w czerwcu 2012 roku³²). Koalicja państw pod przewodnictwem francuskim dążyła do tego, aby w ramach omawianego projektu powstał silny instrument refinansowania banków pogrążonych w kłopotach. Ponadto, chciała umożliwić korzystanie przez takie banki bezpośrednio z pomocy Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) (tj. funduszu przeznaczonego dla ratowania dotkniętych kryzysem państw strefy euro). Tymczasem przedstawiciele Niemiec, Holandii i Finlandii, a więc państw mających najwyższy rating finansowy i w dużym stopniu udzielających wsparcia w ramach EMS – starały się zablokować tę możliwość³³. Berlin chciał również utrudnić powstanie funduszu refinansującego banki (tzw. systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) oraz wspólnego dla strefy euro systemu ubezpieczeń depozytów lub przynajmniej opóźnić powstanie unii bankowej. Ostatecznie udało się jedynie odwlec uruchomienie tych instrumentów w czasie³⁴.

Innym przykładem rywalizacji o dystrybucję kosztów kryzysu jest dążenie Paryża i innych państw dotkniętych kryzysem do uwspólnotowienia długu w strefie euro. Sztandarowym postulatem jest tutaj wprowadzenie euroobligacji. Kanclerz Angela Merkel konsekwentnie blokowała tę ideę, choć faktycznie zaakceptowała jej wprowadzenie w życie niejako „tylnymi drzwiami”. Mam na myśli decyzję Europejskiego Banku Centralnego z września 2012 roku o możliwości nieograniczonego zakupu na rynku wtórnym obligacji państw dotkniętych kryzysem (o terminie zapadalności od jednego do trzech lat³⁵). Celem omawianego programu (Outright Monetary Transactions) jest oddziaływanie na zmniejszenie rentowności obligacji rządowych, a więc również kosztów obsługi zadłużenia przez najsłabszych członków Eurolandu. W ten sposób EBC wchodzi w obszar polityki fiskalnej będącej dotąd wyłączną kompetencją państw członkowskich, co podważa jego legitymację polityczną. Pomoc banku centralnego będzie obwarowana warunkami politycznymi i gospodarczymi (będzie bowiem uzupełniać program pomocowy EMS). Wspomnianą decyzją prezes EBC Mario Draghi faktycznie realizuje ideę uwspólnotowienia długu w strefie euro. W kosztach zadłużenia najsłabszych państw będą bowiem partycypować wszyscy udziałowcy EBC. Zgodnie z parytetem podziału kapitału dla tego Banku w największym stopniu dotyczy to najbogatszych państw

Eurolandu (głównie Niemiec³⁶). Choć przedstawiciel Bundesbanku w Radzie EBC został w tej sprawie formalnie przegłosowany przez pozostałe państwa, to faktycznie Berlin dał cichą zgodę na wspomniane rozwiązanie.

Innym przykładem ustępstw redystrybucyjnych ze strony Niemiec jest akceptacja dla powołania osobnego budżetu dla Eurolandu (lub tzw. „potencjału fiskalnego”). W tym wypadku polityka Berlina ograniczyła się do minimalizowania skali tego instrumentu. M.in. poprzez propozycję oparcia jego finansowania na nowym podatku od transakcji finansowych. Jest to nie tylko zbyt małe źródło dochodów, ale również wysoce niepewne, gdyż póki co nie wszystkie państwa strefy euro akceptują jego wprowadzenie³⁷. Ponadto, chodziło o zablokowanie dużo groźniejszej dla Berlina propozycji wprowadzenia euroobligacji.

Co skłoniło kanclerz Niemiec do milczącej aprobaty działań EBC oraz następnej akceptacji nowego funduszu (budżetu) dla Eurolandu? Było to bez wątpienia wynikiem rosnącej presji ze strony koalicji zbudowanej wokół Paryża, która od wielu miesięcy domaga się od Niemiec większego zaangażowania finansowego. Elementem tej presji były wielokrotne oskarżenia formułowane publicznie o blokowanie przez Berlin szans na powstrzymanie kryzysu w imię egoistycznych interesów. Dość dobrze ilustruje to wpływ, jaki na negocjacje europejskie wywiera dyskusja publiczna prowadzona w mediach, w tym również rozmaite zabiegi marketingowe i retoryczne stosowane przez adwersarzy³⁸.

Jednak kluczowe znaczenie ma inna przyczyna. Jak się wydaje, polityka Berlina jest rezultatem taktyki, którą można określić mianem „utrzymania status quo”. Politycy europejscy stanęli bowiem przed dylematem, czy utrzymywać za wszelką cenę unię walutową w dotychczasowym składzie, czy pozwolić na oddzielenie od niej najsłabszych jej członków. Zwyciężyła opcja konsekwentnego ratowania całej strefy euro, co wymusiło m.in. działania ze strony EBC. Innym przykładem zastosowania tej samej taktyki jest uporczywe finansowanie pakietów ratunkowych dla Grecji, pomimo tego, że kraj ten konsekwentnie opóźnia lub nawet nie wypełnia stawianych mu warunków dla otrzymania pomocy³⁹.

Taktyka status quo jest związana z chęcią utrzymania dotychczasowych korzyści geopolitycznych i gospodarczych wynikających z istnienia wspólnej waluty. W przypadku geopolityki stawką jest dalszy rozwój integracji europejskiej. Dodatkowo chodzi o wykorzystanie kryzysu do pogłębienia integracji w oparciu o instytucjonalizację strefy euro. Zmniejszenie liczby członków Eurolandu mogłoby zagrozić realizacji tych ambicji. Innym uwarunkowaniem geopolitycznym jest to, że przykładowo Grecja jest członkiem NATO i ważnym sojusznikiem we wschodniej części Morza Śródziemnego. Natomiast na polu gospodarczym chodzi przede wszystkim o zachowanie długofalowych ko-

rzyści eksportowych państw centralnych. Należy przypomnieć, że peryferie strefy euro stanowiły w ostatnich latach ważny składnik niemieckiej nadwyżki w bilansie handlowym. Ponadto, przywódcy największych państw obawiają się „efektu domina”, a więc niekontrolowanego rozpadu strefy euro pod wpływem pierwszej secesji z Eurolandu. Koszty takiego scenariusza mogłyby znacząco przewyższyć fundusze niezbędne dla podjęcia działań ratunkowych przez EBC⁴⁰.

Wraz z upływem czasu kanclerz Merkel napotykała na rosnący sprzeciw wyborców i części polityków w Bundestagu wobec uruchamiania kolejnych transferów ratunkowych dla pogrążonych w kłopotach państw strefy euro. Wobec ograniczeń w polityce wewnętrznej podjęcie działań przez EBC zdawało się prostszym rozwiązaniem. Tak samo inicjatywa „potencjału fiskalnego” dla strefy euro pokrywana z podatku od transakcji finansowych wydaje się być mniej kosztownym rozwiązaniem dla społeczeństwa niemieckiego, aniżeli pomysł euroobligacji. W obliczu narastającego kryzysu strefy euro taktyka status quo stała się więc pułapką dla Berlina. Przyczynia się bowiem do zwiększających kosztów kryzysu, którymi w największym stopniu są obarczani podatnicy niemieccy. Dodatkowo w ostatnim czasie ciężary te zostają wprowadzone „tylnymi drzwiami”, a więc bez odpowiedniej aprobaty powołanych do tego instytucji. Parlament niemiecki ma nad nimi ograniczone (lub wręcz żadne) możliwości kontroli. Zaostrza to tym samym problem niewystarczającej legitymizacji demokratycznej dla działań antykryzysowych.

Kryzys legitymizacji politycznej

Jednym z podstawowych problemów układu geopolitycznego w Europie jest tzw. deficyt demokratyczny lub brak odpowiedniej legitymizacji politycznej dla działań podejmowanych na szczeblu europejskim⁴¹. Wszystko to wynika z podstawowego faktu: demokracja wyborcza funkcjonuje jedynie na poziomie narodowym. Na poziomie europejskim mamy demokrację pozorowaną lub „quasi-demokrację”. Występuje ona bardziej w sferze deklaracji i marketingu proeuropejskiego, aniżeli w postaci konkretnych instytucji demokratycznych, opierających się na ogólnoeuropejskich wyborach bezpośrednich. Pewnym wyjątkiem jest wybór Parlamentu Europejskiego. Niemniej, są to bardziej wybory narodowe, niż europejskie. Odbywają się faktycznie oddzielnie w poszczególnych krajach, wyborcy głosują na partie narodowe, a przedmiotem debaty są głównie sprawy lokalne.

Poziom unijny czerpie swoją legitymizację demokratyczną z poziomu narodowego. Zamiast rozwoju instytucji w pełni demokratycznych w UE decydenci europejscy starają się wręcz omijać instytucje narodowe i werdykt wyborców w państwach człon-

kowskich. Obawiają się bowiem, że demokracja narodowa może zaszkodzić postępowi integracji europejskiej. Przykładem jest wystrzeżenie się referendum, jako sposobu autoryzacji decyzji politycznych dotyczących przyszłości UE. Nic dziwnego, projekt europejski był wielokrotnie w ostatnich latach zagrożony przez te nieliczne referenda, które się odbywały w sprawach europejskich. Przykładowo nieudane referenda w Holandii i Francji w 2005 roku zniweczyły projekt europejskiej konstytucji.

Rozwój integracji europejskiej opierał się nie tyle na solidnym fundamencie demokratycznym, ale na ponadnarodowym porozumieniu elit wokół modelu wspólnotowego. To porozumienie było w istocie zawierane ponad głowami obywateli i przy próbie ograniczania wpływu demokracji wyborczej na sprawy europejskie. Natomiast społeczeństwa europejskie karmione były ideami europejskimi i intensywną promocją integracji, jako projektu jednoznacznie korzystnego zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak również ekonomicznej i społecznej. Zamiast procedur legitymizacji politycznej podstawą autoryzacji procesów integracyjnych były kwestie utylitarne – związane z wymiernymi korzyściami i poprawą jakości życia większości obywateli. Legitymizacja utylitarna bazowała więc na rozwoju gospodarczym i poprawie warunków społecznych.

W sytuacji przedłużającego się kryzysu gospodarczego, trwającego w niektórych państwach nawet od 2008 roku, coraz trudniej unikać werdyktu wyborczego i wpływu demokracji na procesy integracyjne. Przejawem tych tendencji jest podwójny sprzeciw wyborców – zarówno w państwach centralnych, jak i peryferyjnych. W obu grupach państw słabnie poparcie dla idei integracyjnych oraz rosną postawy eurosceptyczne⁴². W krajach peryferyjnych wyborcy sprzeciwiają się kolejnym oszczędnościom narzucanym przez instytucje europejskie i przedstawiciele państw centralnych Eurolandu. Domagają się także bardziej sprawiedliwej dystrybucji kosztów w obrębie UE. Proponowana bowiem przez polityków niemieckich tzw. wewnętrzna dewaluacja, jako sposób odzyskania konkurencyjności gospodarczej w najsłabszych państwach Eurolandu, jest niezwykle trudna politycznie⁴³. Prowadzi do pauperyzacji społecznej i może przynieść gwałtowny wybuch niezadowolenia w stosunku do dotychczasowych elit. Natomiast w bogatszych krajach obywatele buntują się przeciw nadmiernej dystrybucji funduszy z ich podatków na rzecz ratowania sytuacji w innych państwach unii walutowej. W ten sposób negują zasadę solidarności obowiązującą w ramach dotychczasowej formuły integracyjnej.

Opisywane przejawy kryzysu legitymacji w UE dość dobrze ilustruje przykład kontrowersyjnej decyzji EBC z września 2012 roku. Tak jak wspomniałem dotyczyła ona możliwości nieograniczonego zakupu obligacji zagrożonych państw Eurolandu. Budzi to poważne wątpliwości prawników, czy Bank nie przekracza swoich traktato-

wych uprawnień. Wprawdzie prezes Draghi zapowiedział sterylizowanie⁴⁴ wspomnianych zakupów, ale w przypadku dużej skali interwencji na rynku długu trudno będzie uniknąć impulsu inflacyjnego. W ten sposób bank centralny podejmuje działania sprzeczne ze swoim podstawowym mandatem, jakim jest ograniczanie nadmiernego wzrostu cen. W myśl prawa europejskiego nie ma możliwości wykupu długu państw członkowskich przez instytucje europejskie lub przez innych członków Wspólnoty (art. 125 TFUE)⁴⁵. Tymczasem prezes Draghi tłumaczy, że zakup obligacji państwowych na rynku wtórnym (a więc nie bezpośrednio od zainteresowanych rządów) nie łamie tych przepisów.

Naginanie lub wręcz przekraczanie przepisów prawnych stało się normą w okresie kryzysu. Choć jest to wynik presji czasu, to narusza legitymizację polityczną poszczególnych umów międzynarodowych. Dlatego niemiecki Trybunał Konstytucyjny zapowiedział we wrześniu 2012 roku, że zweryfikuje zgodność działań EBC z traktatami europejskimi⁴⁶. Znacznie poważniejszym naruszeniem norm demokratycznych jest wejście EBC w kompetencje fiskalne państw członkowskich. Interwencja na rynku długu publicznego należy bowiem do takich właśnie kompetencji, a dotykowo prowadzi do uwspólnotowienia długu w Eurolandzie. Wszystko to odbywa się bez odpowiedniego porozumienia międzyrządowego lub zgody parlamentów narodowych (odpowiadających za kontrolę polityki budżetowej). Jest wprowadzane poprzez nieformalne porozumienie elit i przez działania instytucji formalnie apolitycznej (a więc niezależnej od polityki wyborczej).

Przykład ten pokazuje funkcjonowanie nieformalnych i nie-transparentnych mechanizmów antykryzysowych, w ramach których wąskie grono elit trans-europejskich podejmuje ważne decyzje. Łamane są przy tej okazji podstawowe uprawnienia instytucji demokratycznych, a więc takich, które mają odpowiednią legitymizację polityczną. Jest także ilustracją pomijania przez decydentów krajowej opinii publicznej. Warto przypomnieć, że kanclerz Merkel aprobowała działania EBC m.in. dlatego, że chciała uniknąć burzliwej debaty publicznej i parlamentarnej. Byłaby ona zapewne nieuchronna w momencie wystąpienia przez panią kanclerz z projektem uwspólnotowienia długu w strefie euro lub innych pomysłów angażujących dodatkowe fundusze niemieckie. Z tego samego powodu dążyła do opóźnienia funkcjonowania Unii bankowej, poza termin wyborów powszechnych w Niemczech przewidziany na jesieni 2013 roku.

Jest to również przykład innego zjawiska, a mianowicie odmiennego oddziaływania kryzysu na demokrację lokalną w państwach centralnych i peryferyjnych. W obu grupach krajów miejscowe społeczeństwa buntują się przeciwko dyktatowi zewnętrznemu i kosztom kryzysu. Niemniej państwa centralne mają system demokratyczny silniej

zinstytucjonalizowany, a więc mimo wszystko pozostający w lepszej kondycji. Dlatego protest społeczny jest kanalizowany w ramach instytucji demokratycznych, m.in. poprzez aktywność opozycji parlamentarnej lub trybunału konstytucyjnego. Tymczasem w państwach peryferyjnych rok 2012 przyniósł falę gwałtownych protestów ulicznych, które miały wymiar anty-systemowy.

Ważną instytucją demokratyczną w Niemczech jest Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe. Staje się on nie tyle adwokatem interesów niemieckich w polityce europejskiej, ale przede wszystkim obrońcą konstytucyjnych uprawnień krajowych instytucji demokratycznych. Dlatego w orzeczeniu z września 2012 roku uznał⁴⁷, że nie można zwiększać zaangażowania niemieckiego w ramach EMS bez zgody Bundestagu (przegłosowany wcześniej w parlamencie limit tego zaangażowania wynosi 190 mld euro). Niemiecki parlament musi być odpowiednio informowany o każdorazowych działaniach podejmowanych przez wspomniany fundusz pomocowy, a Niemcy mają prawo wycofać się z traktatu ustanawiającego EMS, jeśli uznają że jest to instrument nieefektywny. Trybunał zablokował również możliwość lewarowania kwot tego funduszu poprzez zaangażowanie ze strony EBC. Podsumowując można stwierdzić, że Trybunał w Karlsruhe uznał, że Niemcy mogą zwiększać swój udział w kosztach antykrzysowych, ale muszą o tym decydować sami, a nie w wyniku nieformalnych i niedemokratycznych ustaleń podejmowanych w Europie.

Narastający od wielu lat problem deficytu demokratycznego w UE skłania polityków do wzmocnienia legitymacji decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim. W okresie kryzysu działania te przebiegają dwutorowo. Po pierwsze, mając na względzie to, że podstawą legitymizacji działań europejskich są instytucje demokratyczne na poziomie narodowym, starają się wzmocnić udział parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych⁴⁸. Chodzi zwłaszcza o wykorzystanie instrumentów zaplanowanych w Traktacie lizbońskim⁴⁹. Takie działania wzmocniają konfederacyjny kształt ustroju w UE, a więc do pewnego stopnia utrudniają zmianę w kierunku federacji. Drugim sposobem jest wzmocnienie kompetencji Parlamentu Europejskiego. Jest to powiązane z uczestnictwem w decyzjach dotyczących strefy euro jedynie eurodeputowanych wywodzących się z tego kręgu integracyjnego. Jest to więc próba autoryzacji decyzji poprzez próbę zawężenia uprawnionych do głosowania przedstawicieli Parlamentu. Wspomniana propozycja wzmocnia podział na „Europę dwóch prędkości” i prowadzi do wyłonienia osobnej izby Parlamentu jedynie dla państw Eurolandu⁵⁰.

Obie inicjatywy pozostają na wstępnym etapie dyskusji, a ponadto nie rozwiązują w pełni problemu deficytu demokratycznego w Europie. Tym bardziej, że głównym odniesieniem legitymizacji dla integracji europejskiej są kwestie utylitarne, a więc powiąza-

ne z korzyściami tych procesów dla poszczególnych społeczeństw. W sytuacji dotkliwego kryzysu gospodarczego odbija się to negatywnie na zaufaniu i akceptacji społecznej wobec UE. Ponadto, w ramach dwupoziomowego systemu politycznego funkcjonującego w Europie (tj. rozgrywanego jednocześnie na poziomie narodowym i europejskim)⁵¹, następuje sukcesywne przesunięcie władzy spod kontroli wyborców w państwach narodowych do instytucji europejskich i elit transnarodowych. Dodatkowo, coraz większa hierarchiczność władzy w Europie oraz presja zewnętrzna na podejmowanie niepopularnych społecznie decyzji, zniechęca wyborców do projektu integracyjnego. Póki co, problemem sprzeciwu państw peryferyjnych wobec dyktatu zewnętrznego nie jest zbyt dotkliwy, gdyż u władzy pozostają w tych krajach elity proeuropejskie. Sytuacja może się jednak zmienić, jeśli do władzy dojdą ugrupowania eurosceptyczne bądź populistyczne.

Podsumowanie: zmiana modelu integracji europejskiej

Okres przedłużającego się kryzysu gospodarczego w Europie przyczynia się do transformacji układu geopolitycznego w Europie. Towarzyszy temu zacięta rywalizacja o władzę i dystrybucję kosztów kryzysu. Dokonuje się dość istotne przejście od wspólnotowego modelu integracyjnego do modelu opierającego się na polityce siły (power politics) dominujących państw członkowskich nad słabszymi⁵². W ramach wspólnotowej wizji integracyjnej dążono do zachowania równowagi między różnymi instytucjami UE. Dotyczyło to przede wszystkim zbalansowania wpływów między rządowymi, reprezentującymi interesy państw członkowskich, a pozostałymi instytucjami politycznymi i technokratycznymi (m.in. Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską). Kryzys osłabił znaczenie Komisji Europejskiej i innych organów technokratycznych w UE. Wzmocnił natomiast rolę instytucji międzyrządowych⁵³.

W modelu wspólnotowym starano się także równoważyć wpływy największych państw członkowskich. Wprawdzie były one znacznie bardziej wpływowe niż te mniejsze, ale ich znaczenie polityczne było ograniczane w wielostronnym systemie instytucji wspólnotowych, a także poprzez dominującą normę solidarności. Jedną z głównych zasad wspólnotowych było bowiem dążenie do solidarnego dystrybuowania kosztów i korzyści wynikających z integracji europejskiej między państwami członkowskimi. Wprawdzie więcej otrzymywali ci najbardziej wpływowi w instytucjach europejskich, ale dbano o to, aby utrzymywać rozliczne preferencje dla tych najuboższych. Przykładem tej tendencji jest choćby polityka spójności i inne korzyści budżetowe dla najuboższych państw Wspólnoty. Właśnie dlatego mniejsi członkowie Unii Europejskiej godzili się uczestniczyć w integracji europejskiej, pomimo tego, że mieli mniejszy zakres władzy politycznej i oddawali znacznie więcej własnej suwerenności niż kraje największe. Suwerenność poszczególnych państw w UE jest bowiem związana z wpływem decyzyjnym na

politykę europejską, a ten jest rozłożony nierównomiernie – więcej władzy mają przedstawiciele silniejszych członków Wspólnoty. Mniejsze państwa godziły się na tę nierównowagę w zamian za poprawę bezpieczeństwa (geopolitycznego i ekonomicznego), jak również skuszone niewielkimi preferencjami politycznymi i korzyściami materialnymi otrzymywanymi zgodnie z zasadą solidarności.

Obecnie model wspólnotowy przeżywa wyraźny kryzys. Europa 2020 roku może więc opierać się na całkiem odmiennym modelu integracyjnym. Wyrazem paradygmatu „polityki siły” jest coraz silniejsza hierarchia władzy między państwami centralnymi a peryferyjnymi. Przenika ona coraz bardziej politykę prowadzoną w instytucjach wspólnotowych, nie tylko tych międzyrządowych, ale również pozostałych⁵⁴. Są one w coraz większym stopniu zarażone nowymi tendencjami politycznymi, a nie jak poprzednio instytucjami tonującymi nadmierną hierarchię władzy między państwami członkowskimi. Najważniejszą konsekwencją przejścia do modelu power politics jest nierównowaga w dystrybucji kosztów i korzyści płynących z integracji europejskiej. Oznacza to, że państwa najbardziej wpływowe politycznie starają się maksymalizować swoje korzyści ekonomiczne m.in. poprzez wzmacnianie własnej pozycji w systemie politycznym. Instrumentem władzy są m.in. warunki stawiane państwowi otrzymującemu pomoc z funduszy europejskich.

Ważną konsekwencją kryzysu wspólnej waluty są coraz silniejsze tendencje do segmentacji politycznej i gospodarczej w Unii Europejskiej. W sferze politycznej wyrazem tej tendencji jest podział na tzw. Europę dwóch prędkości, czyli zarysowanie różnych kręgów integracyjnych w UE. Podstawą dla tych procesów jest wzmacnianie władzy państw należących do strefy euro, które ma nie tylko znaczenie nieformalne, ale jest w coraz większym stopniu wspierane poprzez zmiany instytucjonalne. Kluczowe znaczenie ma skoncentrowanie władzy w wiodących państwach Unii oraz wykorzystanie segmentacji politycznej na różne kręgi integracyjne do wzmocnienia wpływu politycznego tych państw na pozostałe. Uwidacznia się także rywalizacja o przywództwo w łonie wzmocnionego centrum politycznego, przede wszystkim między Francją a Niemcami. Jest to czynnik potencjalnie destabilizujący nowy model integracyjny zorganizowany wokół paradygmatu polityki siły.

W warstwie ekonomicznej zjawisko segmentacji utrwała nierówną dystrybucję korzyści i kosztów gospodarczych wynikających z procesów integracyjnych między państwami centralnymi i peryferyjnymi. Obejmuje to coraz silniejszą zależność gospodarek państw peryferyjnych od państw centralnych. Dotyczy to nie tylko ścisłego powiązania z koniunkturą gospodarczą na rynkach centralnych, ale również zależności gospodarek peryferyjnych od decyzji wiodących aktorów gospodarczych i politycznych wywodzących się z głównych państw UE.

Kryzys w strefie euro destabilizuje układ geopolityczny w Europie nie tylko dlatego, że układ ów podlega istotnym zmianom wewnętrznym. Trudno przy tym prognozować, czy po tych zmianach będzie on odpowiednio silniejszy. Kryzys systematycznie bowiem podmywa legitymizację polityczną dla integracji europejskiej. Próby odbudowania tej legitymizacji są niewystarczające. Problemem są coraz większe napięcia społeczne wewnątrz poszczególnych państw członkowskich, które pogłębiają się wraz z pogorszeniem sytuacji ekonomicznej. O ile nie nastąpi poprawa uwarunkowań gospodarczych może się to przełożyć na coraz silniejsze napięcia w relacjach między poszczególnymi państwami UE.

Przypisy:

1. Chodzi o Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i walutowej, podpisany w Brukseli 2 marca 2012.
2. Por. *Conclusions*, European Council 24/25 March 2011, EUCO 10/1/11, Brussels, 20 April 2011.
3. Por. *Commission proposes a package for banking supervision In the Eurozone - frequently asked questions*, European Commission, Brussels - Strasbourg, 12 September 2012.
4. J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Beacon Press, London, 1975.
5. D. J. Puchala, R. F. Hopkins, *International Regimes: Lessons from Inductive Analysis*, International Organization, vol. XXXVI, nr 2, 1982, s. 245-276.
6. E. Helleiner, J. Kirshner, *Summing Up and Looking Ahead: The Future of the Future of the Dollar*, w: E. Helleiner, J. Kirshner (red.): *The Future of the Dollar*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2009, s. 216-227; D. P. Calleo, *Twenty-First Century Geopolitics and the Erosion of the Dollar Order*, w: E. Helleiner, J. Kirshner (red.): *The Future of the Dollar*, Cornell University Press, Ithaca and London 2009, s. 164-190..
7. B. J. Cohen, *Toward a Leaderless Currency System*, w: E. Helleiner, J. Kirshner (red.): *The Future of the Dollar*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2009, s. 142-165.
8. Por. D. Calleo, *Rethinking Europe's Future*. Princeton-Oxford: Princeton University Press 2002; D. P. Calleo, 2009, s. 188.
9. E.B. Haas, *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*. Stanford 1964.
10. Cohen, 2009, s. 151.
11. Por. D. Marsh, *Faltering Ambitions and Unrequited Hopes: The Battle for the Euro Intensifies*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, Annual Review, 2011, s. 45-55.
12. S. Strange, *Sterling and British Policy: A Political Study of an International Currency In Decline*, London: Oxford University Press, 1971.
13. Por. W. D. Nordhaus, *The political business cycle*, *Review of Economic Studies*, vol. 42, 1975, s. 169-182; E. Dal

- Bo, M. Rossi, Term length and political performance, *Review of Economic Studies*, vol. 78, 2011, s. 1237-1263;
- J. Ferejohn, Incumbent performance and electoral control, *Public Choice*, vol. 50, 1986, s. 5-25; A. Glazer, M. Robbins, How elections matter: A study of U.S. senators, *Public Choice*, vol. 46, 1985, s. 163-172.
14. Szerzej: T. G. Grosse, *Zmiany współczesnej demokracji: systemowy kryzys, czy szansa na jego przezwyciężenie?* Przegląd Europejski, nr 2 (23), 2011, s. 64-86.
 15. Szerzej: T. G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa, 2012.
 16. *Commission proposes new ECB powers for banking supervision as a part of a banking union*, European Commission, Press Release, Brussels, 12 September 2012, s. 2.
 17. *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17 września 2012, www.ms.gov.pl, ściągnięty 29.09.2012.
 18. Issues Paper on Completing the Economic and Monetary Union, „Towards a genuine Economic and Monetary Union” Report issued on 25 June 2012, The President of European Council, Brussels, 25 June 2012, s. 5, 12.
 19. Por. *Conclusions*, European Council, EUCO 156/12, Brussels 18/19 October 2012, s. 9.
 20. Van Rompuy: nie łączymy negocjacji budżetu UE z funduszem dla Eurolandu, PAP, 19.10.2010.
 21. Por. *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej...*, s. 3.
 22. Por. *Britain Losing Allegiance to the EU*, Der Spiegel, 15.10.2012.
 23. Por. *Germany's Schäuble Presents Master Plan for Euro*, Der Spiegel, 16.10.2012.
 24. Mam na myśli tymczasowy fundusz tj. Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej (powołany w 2010 r.) lub permanentny tzw. Europejskiego Mechanizmu Stabilności (rozpoczął funkcjonować w 2012 r.).
 25. Por. *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej...*, s. 8.
 26. Por. *Commission proposes a package for banking supervision in the Eurozone...*, s. 7.
 27. Szerzej: T. G. Grosse, *Czego uczy nas historia? Doświadczenia regulacji sektora bankowego w Unii Europejskiej wobec planów wprowadzenia Unii bankowej*, Analiza IS, nr 46, Instytut Sobieskiego, 03.09.2012, <http://www.sobieski.org.pl>.
 28. G. Soros, *The Tragedy of the European Union and How to Resolve It*, New York Review of Books, September 10, 2012.
 29. Np. *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej...*, s. 3, 8.
 30. Por. *Schmidt and Giscard warn vor Nationalismus*, Der Spiegel, 24.08.2012 22:33.
 31. Por. *Statement by the Euro Area Heads of State or Government*, European Council, Brussels, 9 December 2011.
 32. *Euro Area Summit Statement*, Brussels, 29 June 2012.
 33. *The other moral hazard*, The Economist, 29th September 2012.
 34. Por. *Conclusions*, European Council, EUCO 156/12..., s. 7.
 35. W latach 2010-2012 EBC prowadził interwencyjny skup obligacji publicznych, ale w ściśle ograniczonej skali.
 36. Udział procentowy Niemiec w kapitale EBC wynosi ponad 27 proc.
 37. *Eleven EU Countries Agree on Transaction Tax*, Der Spiegel, 09.10.2012.
 38. Por. mechanizm „pułapki retorycznej” towarzyszący negocjacom akcesyjnym z państwami Europy Środkowej. F. Schimmelfennig, *The Community trap: liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union*, *International Organization*, vol. 55, nr 1, 2001, s. 47-80.
 39. Por. K. von Hammerstein, Ch. Reiermann, Ch. Schult, *Merkel Changes Her Mind on Grexit Risk*, Der Spiegel, 10.09. 2012.
 40. Szacuje się, że rozpad strefy euro kosztowałby kilkanaście bilionów euro. Por. *Euro Exit by Southern Nations Could Cost 17 Trillion Euros*, Der Spiegel, 17.10.2012.
 41. Szerzej: T. G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, rozdz. 4.
 42. J. D. Medrano, *The Limits of European Integration*, *Journal of European Integration*, vol. 34, nr 2, 2012, s. 191-204.
 43. Por. A. Moravcsik, *Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency*, *Foreign Affairs*, May - June, 2012, s. 54-68.
 44. Sterylizacja – jest operacją otwartego rynku, której celem jest regulowanie podaży pieniądza. W przypadku wzrostu podaży pieniądza (presji inflacyjnej) władze monetarne mogą np. zwiększać emisję papierów wartościowych, w wyniku czego zmniejsza się wielkość bazy monetarnej i podaż pieniądza.
 45. Por. F. Amtenbrink, *Legal Developments*, *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, 2011, s. 165-186.
 46. Por. *Euro Ruling Not as Simple as It Seems*, Der Spiegel, 13.09. 2012.
 47. Ibidem.
 48. *Conclusions*, European Council, EUCO 156/12..., s. 10.
 49. Por. *protokół 1 TFUE. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)*, Dz. Urz. UE 2008 C 115, uwzględniający zmiany wprowadzone przez Protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony (Dz. Urz. UE 2009 C 290).
 50. Por. *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej...*, s. 2.
 51. Por. T. G. Grosse, *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, Przegląd Europejski, 2012, w druku.
 52. Szerzej: T. G. Grosse, *Triumf polityki siły i problemy z demokracją w Europie*, *Rzeczy Wspólne*, nr 9 (3), 2012, s. 116-127.
 53. Por. J. D. Medrano, 2012.
 54. Por. L. Tsoukalis, *The Shattering of Illusions – And What Next?* *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, Annual Review, 2011, s. 19-44.



Czy Europa przetrwa budowę swojego jądra?

Jan Filip Staniłko

W październiku 1996 r. wybitny ekonomista Rudiger Dornbusch, profesor MIT, opublikował na łamach „Foreign Affairs” artykuł zatytułowany „Euro-fantazje. Wspólna waluta jako panaceum”.¹ Esej ten, czytany dzisiaj, z jednej strony brzmi jak proroctwo, ponieważ właściwie przewiduje taki sam kryzys strefy euro, jaki rozgrywa się na naszych oczach. Z drugiej strony, tekst ten pozwala umieścić problemy, z którymi zmagają się kraje zachodnioeuropejskie we właściwym kontekście.

Dornbusch pisał o Unii Gospodarczo-Monetarnej, że będąc złym i mało prawdopodobnym pomysłem, stała się złym pomysłem, który został zrealizowany z powodów politycznych. Wysokie bezrobocie, niski wzrost, niewydolność państwa dobrobytu, którego nie da się utrzymać – wszystkie te problemy, które dziś przewijają się w tle kryzysu, a były dobrze widoczne w latach 90. – znalazły nadzieję na rozwiązanie w desperackiej decyzji stworzenia unii walutowej, tak jakby miała ona rozwiązać realne problemy Europy.

Tymczasem, naprawdę olbrzymi wysiłek budowy wspólnej waluty, spełniania kryteriów z Maastricht, tylko nakładał kolejne ciężary na barki już wówczas źle rządzonych państw. Przez dekadę budowano porządek, który doprowadził do większej współzależności kraje, które już w momencie jego wprowadzania potrzebowały indywidualnej diagnozy i skutecznej terapii. Była to najprawdopodobniej jeszcze jedna bezsensowna bitwa w europejskiej historii. Koszt dojścia do strefy euro był wysoki, gospodarcze korzyści właściwie minimalne, a perspektywa rozczarowania jak się okazało tak realna, że niemal pewna.

Najbardziej prawdopodobny scenariusz rysowany przez Dornbuscha – ale i ekonomistów amerykańskich tak różnych jak Martin Feldstein², Milton Friedman, czy Paul Krugman³ - okazał się prawdziwy. Euro powstało, ale ani nie zakończyło europejskich problemów monetarnych, ani nie rozwiązało problemów z dobrobytem. Euro-fantazje, widziały unię monetarną jako panaceum, a przynajmniej kluczowy krok do uczynienia

Europy cudowną – politycznie, kulturalnie, gospodarczo, społecznie i finansowo. Tymczasem praktycznie na wszystkich tych polach panuje w Europie kryzys, który ostatecznie manifestuje się problemami demograficznymi.

W europejskiej unii gospodarczo-walutowej różnice narodowych gospodarek politycznych (*political economies*) – dotyczące polityki gospodarczej, narodowych systemów produkcji, instytucjonalnych przewag konkurencyjnych – determinują różnice w preferencjach co do polityki pieniężnej.⁴ Unia walutowa ze swej natury wymaga kosztownych kompromisów oraz stawia przed państwami nieusuwalne dylematy (*tradeoffs*). Państwa członkowskie muszą porozumieć się w sprawie wspólnej polityki pieniężnej, która w niektórych przypadkach nie jest optymalna dla żadnego z nich, przy zachowaniu jej politycznej legitymizacji. Decydując się na członkostwo w strefie euro kraje na jednej szali kładły koszty suboptymalnej polityki monetarnej, a na drugiej korzyści innego rodzaju. Te motywacje nie były jednolite. Dla Niemców były to tzw. warunki wymiany międzynarodowej (*terms of trade*), dla Włochów był to niski koszt obsługi olbrzymiego zadłużenia, dla Hiszpanów – jak się okazało złudna, choć oparta na modach w ówczesnej ekonomii – nadzieja na wykorzystanie dostępu do zagranicznych oszczędności dla produktywnych inwestycji w eksportowe sektory przemysłu.

Paradoksalnie zatem, ci, którzy unii monetarnej chcieli najmniej lub nie chcieli jej w ogóle, czyli Niemcy i Bundesbank, okazali się jej największymi wygranymi. Zjednoczenie Niemiec ujawniło poważne niedomogi w niemieckim modelu gospodarczym, ale też zmusiło Niemców do stopniowego wprowadzania koniecznych reform. To pozwoliło im w kolejnej dekadzie utrzymywać regionalną i globalną konkurencyjność oraz umożliwiło skorzystanie z euro jako dźwigni eksportowego imperium.

Z kolei kluczowi partnerzy w budowie strefy euro, którzy już w latach 90. żyli z dnia na dzień – Francuzi, Włosi, Hiszpanie – cieszyli się z powstania strefy. Z jednej strony uważali, że jest to cudowne lekarstwo na zgniłe finanse publiczne i dekady spodłonej waluty, choć krzywili się, ponieważ te wskaźniki były decydujące w wyścigu do celów z Maastricht. Z drugiej strony, taka logika tworzenia strefy sprawiała, że jeden kraj, np. Francja, wciągał do projektu kolejny słabszy kraj, np. Włochy, ponieważ nie mógł pozostawić konkurentowi możliwości dewaluacji waluty, samemu się jej pozbywając. I tak udało się wciągnąć do EMU nawet Grecję.

Dornbusch uważał, że eksperymentowanie z nową monetą jest złym pomysłem w czasie, gdy Europa musi sprostać twardym realiom rozmontowania państwa dobrobytu, przywrócenia milionów bezrobotnych do normalnego życia zawodowego, deregulacji państwowo-korporatystycznych gospodarek, wdrażaniu myślenia gospodarczego

zorientowanego na podaż, czy integracji Europy Centralnej do europejskich łańcuchów produkcyjnych. Nowy pieniądz dawał co najwyżej nieistotne korzyści, a wręcz można powiedzieć, że w wypadku krajów PIGS stał się morfiną łagodzącą gospodarczą gangrenę. Jednocześnie niebывale utrudnił dostosowanie gospodarcze i pragmatyczną współpracę, co na tyle osłabiło Europę, że w momencie wielkiego kryzysu gospodarczego nie była ona zdolna do potraktowania go jako szansy do transformacji.

Na czym polega kryzys?

Od 2009 r. strefa euro zmagą się z narastającymi trudnościami. Równoległe toczy się spór o naturę owych trudności. Jedni twierdzą, że problem dotyczy kilku krajów unii monetarnej, inni – na początku w mniejszości, ale z czasem coraz bardziej liczni – że kryzys jest tak naprawdę dotyczy unii monetarnej jako takiej. Nie jest to bynajmniej dyskusja czysto akademicka, ponieważ odpowiedź na pytanie, co leży u źródeł kłopotów jest warunkiem koniecznym trwałego ich rozwiązania. Jednak każda diagnoza jest jednocześnie obciążona poważnymi konsekwencjami politycznymi, a problem gospodarczy natychmiast nabiera politycznego charakteru. Warto zatem spróbować wprowadzić w ten galimatias deklaracji, ocen, gróźb, uników i obietnic jakiś – choćby niedoskonały – porządek.

Zgodnie z traktatami europejskimi strefa euro jest unią monetarną politycznie suwerennych państw, co oznacza, że nie jest ona wspólnym obszarem walutowym wewnątrz unii politycznej (którą jest np. strefa amerykańskiego dolara). Mimo to przez 10 lat jej funkcjonowania zarówno politycy, jak i gracze rynkowi zachowywali się tak, jakby właściwie nie rozróżniali tych dwóch sytuacji. Z jednej strony, politycy ignorowali liczne nierównowagi gospodarcze wewnątrz krajów i pomiędzy krajami, z drugiej strony rynki praktycznie nie rozróżniały poszczególnych krajów w ocenie ryzyka, pożyczając pieniądze Grecji na niemal ten sam procent, co Niemcom. Również obrońcy biednych podatników, którzy dziś mają ponosić koszty planów ratunkowych, ignorują fakt, że ci sami podatnicy korzystali ochoczo z dobrodziejstw dekady taniego kredytu i udzielali poparcia kupującym ich politykom. Nie należy mieć złudzeń – w tej historii nie ma właściwie postaci niewinnych.

A. Pokusa nadużycia

Powstanie strefy euro umożliwiło praktycznie wszystkim w Europie wzięcie udziału w – jak to określił Martin Wolf – jedynym takim party w życiu⁵. Pierwsza diagnoza mówi zatem o tym, że wszyscy ulegli pokusie nadużycia (*moral hazard*). Najczęściej oczywiście mówi się o złych politykach przekonanych o możliwości bezkarnego łamania

zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu. Rządy państw strefy euro łamały je notorycznie. Do momentu wybuchu kryzysu w 2008 r. limit 3% PKB deficytu budżetowego został przekroczony przez Austrię (1 raz), Holandię (1 raz), Francję (3 razy), Niemcy (4 razy), Portugalię (4 razy), Włochy (5 razy) i Grecję (8 razy, czyli... za każdym razem). Przez ten czas polityków nie spotkała za to żadna kara ani ze strony wyborców, ani ze strony Komisji Europejskiej (której szef, Romano Prodi, w 2002 r. określił zasady traktatowe jako „głupie”), ani ze strony rynków. I raczej nie stało się tak przez przypadek.

Zdecydowanie rzadziej mówi się bowiem o tym, że równie chętnie pokusie nadużycia – tym razem wynikającej z przekonania o faktycznej ochronie przed bankructwem – ulegały tzw. rynki, czyli po prostu finansiści. Mechanizm kreacji pieniądza przez EBC umożliwiał europejskim bankom dostęp do łatwego pieniądza.⁶ Państwa emitowały, a banki kupowały krótkoterminowe papiery dłużne, a następnie zamieniały je w ramach operacji refinansowania przez EBC na gotówkę. Ta kreacja pieniądza poprzez zastawianie świeżo wyemitowanych obligacji możliwa była na wielką skalę, ponieważ w UE praktycznie nie obowiązywały limity tzw. lewarowania, a waga ryzyka, przypisana figurującym w aktywach instytucji finansowych obligacjom państw strefy euro, była równa żywej gotówce.

Miało to trojake konsekwencje. Po pierwsze, obligacje rządowe stały się bardzo płynne – tzn. przestały być długotrwałą lokatą kapitału, upodabniając się do akcji – i skrócił się ich czas zapadalności. Po drugie, powstał perwersyjny mechanizm współzależności – instytucje finansowe akumulowały w swoich bilansach coraz więcej obligacji państw strefy euro, a państwa coraz więcej ich emitowały. Po trzecie, dysponując papierami dłużnymi państw, które mogły zostać szybko użyte jako zastaw w EBC, banki europejskie wydawały gotówkę na „toksyczne” ustrukturyzowane instrumenty finansowe tworzone w USA. Ta budowana od dekady bańka kredytowa pękła wraz kryzysem w Ameryce, kiedy to okazało się, że pieniądze ulokowanych w „innovacyjne” papiery dłużne nie da się odzyskać, bo nikt nie chce lub nie umie ich wycenić. Finanse banków implodowały, a chwilę później eksplodowały deficyty państw ubezpieczających ich depozyty, płynność i kapitały.

B. Konkurencyjność

Istnienie tak olbrzymiego pola nadużyć oznacza oczywiście, że strefa euro była źle zaprojektowana, co jakiś czas temu przyznał w wywiadzie nawet jeden z jej ojców – Jacques Delors⁷. Bardzo rzadko podkreśla się fakt, że strefa nigdy nie spełniała warunków przypisanych w teorii ekonomicznej optymalnym obszarom walutowym.⁸ W takim optymalnym obszarze musi istnieć mobilność czynników produkcji, czyli zarówno

kapitał jak i praca swobodnie się przemieszczają. Powinien również istnieć tzw. federalizm fiskalny, czyli ewentualne lokalne szoki powinny być amortyzowane przez centralne transfery budżetowe.⁹ Różni badacze dodają kolejne kryteria: integrację rynków produktowych, czyli wysoką wymianę handlową a także wysoką synchronizację cykliów gospodarczych czy też podobieństwo struktur PKB.

Generalnie strefa euro żadnego z tych kryteriów nigdy nie spełniała w stopniu wysokim. Oczywiście są one pewną idealizacją i nawet strefa dolarowa nie spełnia wszystkich tych warunków, choć spełnia dwa podstawowe. Po raz kolejny okazuje się jednak, że różnica pomiędzy unią monetarną suwerennych państw, a obszarem walutowym wewnątrz unii politycznej jest zasadnicza.

Po pierwsze, o ile przepływy pieniędzy i towarów są w UE praktycznie swobodne, to już dalece mniej zintegrowane są rynki usług, stanowiących ok. 70% europejskiego PKB. Co więcej, przepływ siły roboczej pomiędzy krajami praktycznie nie istnieje, ponieważ dotyczy max. 10% obywateli UE (głównie spoza strefy euro, bo np. Polaków). Również wewnątrz poszczególnych krajów jest on często utrudniony ze względu na lokalne regulacje usztywniające rynki pracy. Innymi słowy, strefę euro zbudowano z krajów o różnorodnych instytucjonalnych modelach kapitalizmu i różnych tradycjach polityki gospodarczej.

Po drugie, federalizm fiskalny w strefie euro praktycznie nie istnieje, ponieważ budżet UE oscyluje w okolicach 1% jej PKB, podczas gdy budżety krajowe sięgają 50% PKB. Co więcej, strefa euro obciążona jest całym szeregiem defektów regulacyjnych, które sprawiały, że nie tylko niemożliwa była reakcja na tzw. szoki asymetryczne (czyli zaburzenia różnie dotykające poszczególne obszary), ale wytworzyły się długotrwałe asymetryczne trendy.¹⁰ W ciągu ostatniej dekady kraje strefy euro cicho, ale konsekwentnie „rozjeżdżały się” (lub w żargonie – dekonwergowały), gdy idzie o poziom dyscypliny fiskalnej, bilansów handlowych i konkurencyjności. To, co miało się upodabniać do siebie, zaczęło się różnicować.

Nie oznacza to oczywiście, że w tej historii nie ma wygranych i przegranych. W czasie gdy w całej strefie euro wymiana handlowa wzrosła z 25% do 30% PKB, wzrost ten rozłożył się bardzo nierówno. Generalnie zwycięzcami okazały się kraje północne – zwłaszcza te sprzęgnięte w obszar kooperacji gospodarczej z Niemcami, a przegranymi kraje południowe. Szczególnie jaskrawym przypadkiem tego jest porównanie bilansów handlowych Niemiec i Hiszpanii. Przez ostatnie 10 lat Niemcy zwiększyli czterokrotnie swój eksport, czterokrotnie również zwiększając dodatni bilans handlowy z krajami UE. Hiszpanie w tym samym czasie powiększyli swój ujemny bilans handlowy o ponad 250%.

Wejście do strefy euro sprawiło, że automatyczny mechanizm stabilizujący kursu walutowego został zlikwidowany i cały ciężar dostosowania został przeniesiony na mechanizmy nieautomatyczne, czyli po prostu polityczne. I tak, parlament niemiecki, walcząc o utrzymanie konkurencyjności gospodarczej Deutschland AG, potrafił dyscyplinować swoich obywateli do stałego zaciskania pasa, a Hiszpanie stale tę konkurencyjność tracili, ponieważ ulegali pokusie szybkiego wzrostu bez rozwoju. Niemcy mają też dużo lepszą edukację, niż Hiszpanie.

C. Kryzys bilansu płatniczego

Ale też należy przyznać, że to zwycięstwo wygranych ma z dzisiejszej perspektywy mocno relatywny charakter i raczej gorzki smak. Wspólne dla wszystkich krajów strefy stopy procentowe były zbyt wysokie jak na potrzeby niemieckiej konsumpcji, ale jednocześnie zbyt małe, jak na apetyty Greków, Irlandczyków, czy Hiszpanów. Nie mogąc wydać swoich nadwyżek handlowych u siebie w domu, konkurencyjne kraje północne pożyczały te pieniądze... krajom południowym, czyli swoim klientom. W efekcie, nastąpiło sprzęgnięcie dwóch zdiagnozowanych powyżej problemów w trzeci. Nierównowagi wynikające z różnic w konkurencyjności w połączeniu ze złą regulacją podsycającą pokusę nadużycia, doprowadziły do szeroko rozumianego kryzysu zadłużenia.

Co prawda Niemcy posiadały w 2008 r. zagraniczne aktywa wartości 6 bln euro, w tym inwestycje portfelowe warte 2 bln, ale 400 mld euro ulokowane było w krajach PIGS. Podobny problem dotyczy Holandii (130 mld euro), a przede wszystkim Francji (600 mld euro). Jak szacował w zeszłym roku Royal Bank of Scotland wierzyciele europejscy Grecji, Hiszpanii i Portugalii do 2010 r. ulokowali w ich papiery dłużne ok. 2 bilionów euro. Do tego można dodać co najmniej 760 mld zobowiązań Włoch (wg danych Banku Rozliczeń Międzynarodowych). Innymi słowy, złapał kozak Tatarzyna, a Tatarzyn za łeb trzyma. Bankructwo krajów południowych oznacza bankructwo najpierw banków – zarówno rodzimych, jak i tych z krajów północnych – a następnie bankructwo tamtejszych państw.

W ostatnich miesiącach uwaga wszystkich skupiała się na potrzebach pożyczkowych różnych zagrożonych krajów. W 2012 r. Grecja musi spłacić 35 mld euro, Portugalia – 18 mld euro, Irlandia – 5 mld euro, Włochy – bagatela 200 mld euro a Hiszpania – 116 mld euro. Problemy dotyczą powoli również Francji i Belgii. W dużej mierze dramatyczne wiadomości z gazetach i nerwowe szczyty europejskie dotyczą wciąż tego samego problemu – czy uda się sprzedać kolejne transze długu. Inwestorzy reagują nerwowo między innymi dlatego, że w przeciwieństwie do obligacji rynków wschodzących, które emitowane są pod jurysdykcją amerykańską lub brytyjską, obligacje europejskie

podlegają prawu krajowemu. Ułatwia to rządowi ewentualną restrukturyzację zadłużenia, ale jednocześnie wzmacnia lęk inwestorów. Podobną reakcję inwestorów budzi także uprzywilejowany status Europejskiego Banku Centralnego w ramach pakietów restrukturyzacji długu państw południa.

Tymczasem problem ma podwójne dno, ponieważ kilka miesięcy temu okazało się, że od 2008 r. w strefie euro rodził się nowy kryzys – ukryty kryzys bilansu płatniczego. Oprócz potrzeb pożyczkowych o charakterze fiskalnym, olbrzymie potrzeby finansowe wynikają z ucieczki kapitału z zagrożonych krajów. W latach 2009-2010 dwie największe irlandzkie grupy bankowe straciły 65 mld euro depozytów, czyli 52% irlandzkiego PKB. Podobnie było w Grecji. Mechanizm jest następujący. Wraz ze wzrostem oprocentowania krajowych obligacji, lokalne banki zaczynają je skupować, ponieważ ich własny status uzależniony jest od wyceny ich kraju. Zagraniczne instytucje nakazują swoim lokalnym filiom redukcję sum bilansowych oraz same pozbywają się tych obligacji, sprzedając je skupującym bankom lokalnym. Wreszcie, korporacje i gospodarstwa domowe wycofują depozyty z krajowych banków, lokując je w bezpiecznych instytucjach zagranicznych.

Wszystkie te transakcje generują odpływ kapitału, który w normalnych warunkach doprowadziłby do kryzysu wypłacalności danego kraju. Po prostu zabrakłoby mu waluty do obsługi zadłużenia i musiałby zbankrutować jak np. Islandia, Argentyna, Rosja czy kraje Azji Wschodniej. Natomiast w strefie euro istnieje sposób rekompensowania tego rodzaju straty poprzez finansowanie „tylnymi drzwiami”, czyli dodruk pieniądza przez krajowy bank centralny, księgowany jako wierzycelność na rzecz banku centralnego kraju, do którego uciekł kapitał.¹¹ W ten sposób Bundesbank zgromadził w 2011 r. ok. 360 mld euro niewyegzekwowanych zobowiązań, głównie wobec Irlandii, Grecji, Portugalii i Hiszpanii. Proces ucieczki kapitału nadal trwa, napędzany obawami co do możliwego wykluczenia poszczególnych krajów z unii walutowej, a suma należności sięga dziś ponad 1 biliona euro.

Oznacza to, że w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (Target 2) narastają bilateralne zobowiązania jednego kraju wobec drugiego. Co prawda arytmetycznie zerują się one w ramach całego systemu i nie są egzekwowane, jednak prawnie są to zobowiązania bilateralne, które *de facto* są tym samym, co ukryta pożyczka lub emisja euroobligacji! W strefie dolara, rozliczenia między bankami Rezerwy Federalnej muszą być poparte zabezpieczeniem w formie zbywalnych aktywów. W strefie euro – jak dotąd – są to tylko zapisy elektroniczne. Rodzi to jednak kolejną pokusę nadużycia. Gdyby bowiem dzisiaj Irlandzki Bank Centralny zaczął na własną rękę dodrukowywać pieniądze, żeby spłacić Bundesbankowi 142 mld euro, które jest mu winien, strefa euro mogłaby rozpaść się w ten sam sposób, jak wcześniej strefa rubla, czy strefa dinara.

Z powyższych wywodów wynika zatem jasno, że kryzys ostatnich lat nie jest kryzysem wiarygodności pojedynczych krajów, ale kryzysem strefy euro jako takiej. Oznacza to, że jakiegokolwiek rozwiązanie negocjowane na szczytach Rady Europejskiej, musiałyby być bardzo kompleksowe, aby rozwiązać ten kryzys. Wiemy, że obecny reżim jest nie do utrzymania. Niestety kompleksowe zmiany w ramach UE 27 są z politycznego punktu widzenia niebawale trudne, nawet jeśli prowadzą do optymalizacji.

Błędne strategie w kryzysie?

Europejscy przywódcy skupiają się przez ostatnie lata na walce ze skutkami działania domniemanego panaceum – pokusą nadużycia, strukturalnymi nierównowagami wynikającymi z nieoptymalności strefy, nadmiernym długiem oraz uzależnieniem od nieopanowanej kreacji pieniądza. Co gorsza, przyjęli oni trzy strategie, które wydają się być odpowiedziami na niewłaściwe pytania.

Po pierwsze, próbowano zwiększyć gwarancje finansowe dla Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej do biliona euro (co nie udało się z powodu oparcia mechanizmu na gwarancjach, które tracą na wiarygodności wraz z „zarażaniem” (*contagion*) utratą wiarygodności przez kolejne państwa) i nakazano bankom zwiększenie kapitałów w ramach wdrażania kolejnych, coraz bardziej skomplikowanych regulacji rynków finansowych. Niestety banki, gromadząc kapitały, wstrzymały kredytowanie, co uderza we wzrost gospodarczy. Z kolei spadek ratingów poszczególnych państw uniemożliwił udzielenie gwarancji na sumę, która mimo, iż jest wielka, zarówno dla Hiszpanii jak i Włoch jest niewystarczająca. Tymczasem przetrwanie strefy euro zależy dziś właśnie od losu tych dwóch państw, które są zbyt duże by upaść, ale i zbyt duże by je po prostu ratować.

Po drugie, z tego powodu EBC przeszedł od skupowania na rynku wtórnym obligacji zagrożonych upadkiem państw (tzw. sterylizacji) do udzielania gigantycznych trzyletnich pożyczek (LTRO), które są *de facto* europejskim luzowaniem ilościowym. Pieniądże te jednak służą do kupowania długu państw macierzystych pożyczających je instytucji finansowych. Utrzymuje to patologiczne uzależnienie od wykupu obligacji własnego kraju w celu utrzymania dotychczasowego ratingu – w sektorze finansowym obowiązuje bowiem zasada, że instytucja nie może mieć lepszego ratingu, niż jej macierzysty kraj. Tworzy się zatem błędne koło kryzysu fiskalnego przechodzącego w kryzys bankowy. Dodruk pieniądza przykrywa też ucieczkę kapitału z krajów zagrożonych – głównie PIGS, ale i Francji – do bezpiecznych (np. Niemcy, Holandia), która *de facto* jest ukrytym kryzysem bilansu płatniczego w strefie euro. Bundesbank jest obecnie dłużnikiem netto niemieckiego systemu bankowego, podczas gdy z samych Włoch wypłynęły depozyty o wartości 190 mld euro, z Hiszpanii – 180, a Francji – 80.

Co więcej, pożyczkodawca ostatniej instancji dla państw – obojętnie czy będzie nim Europejski Fundusz Stabilizacyjny czy EBC – historycznie spełniał swoją rolę wtedy, kiedy wspierał przeprowadzone już reformy – jak np. w Polsce na początku lat 90. Dotąd interwencje EBC na rynku obligacji polegały na tzw. sterylizacji, czyli wykupie jednych papierów i sprzedaży innych. Teoretycznie mechanizmy warunkowe (tzw. *conditionality*) zostały zawarte w ostatnim – w momencie powstawania tego tekstu – programie ratunkowym EBC, oznaczonym kryptonimem OMT (Outright Monetary Transaction). Rada EBC przegłosowała prezesa Bundesbanku, Jensa Weidmana, i ogłosiła program „nieograniczonego zakupu obligacji”, ale warunki, którymi zawarowano uruchomienie tej operacji podważają rynkowe przekonanie o braku ograniczeń, a jednocześnie przykuły uwagę niemieckiego trybunału konstytucyjnego. Z jednej strony, program OMT faktycznie zakłada uruchomienie w momencie przyjęcia przez dany kraj wsparcia ze strony ESM, czyli wraz z programem naprawczym. Z drugiej jednak strony, dotyczy on jednak obligacji o terminie zapadalności do 3 lat i do tego ma być w pełni sterylizowany. W efekcie może on na dzień dzisiejszy mieć wielkość 300-500 mln euro. Tymczasem w Europie tzw. opcja wielkiej bazooki, aby być skuteczna, musiałaby sięgać od 1,5 do 2,5 bln euro.¹² Takich pieniędzy państwa nie mają, a EBC raczej nie wydrukuje. Dalsze brnięcie w tę stronę grozi zamianą EBC w szczególnego rodzaju „zły bank”, wypełniony „śmieciowymi” papierami.

Po trzecie, Niemcy narzuciły 25 państwom UE pakt fiskalny (a dokładnie: „Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej”), który ma zlikwidować deficyt, czyli objaw strukturalnego niedomagania państwa dobrobytu wzmocniony kryzysem – i w efekcie powstrzymać narastanie długu. Jednak w praktyce narodowe klauzule konstytucyjne wprowadzające zapisy paktu są warunkowe (np. Niemcy, Hiszpania), a polityczna możliwość ich ortodoksyjnej realizacji jest raczej niewielka. Jednocześnie większość ekonomistów krytykuje strategię walki z kryzysem poprzez oszczędności.¹³ Co więcej, dostosowanie krajowe (poprzez rynek pracy) w krajach europejskich peryferii przez długi czas właściwie nie zachodziło a dziś zachodzi bardzo powoli i to w oparach gazu łzawiącego. Od początku kryzysu pensje wzrosły o kilkadziesiąt procent. Zatem poprawa konkurencyjności i osiągnięcie znacznych i trwałych nadwyżek budżetowych, porównywalnych z reperacjami wojennymi, jest w tej sytuacji niemożliwe.

Wiemy, że poziom długu państw europejskich przekroczył już bezpieczne poziomy, nawet te przypisane krajom rozwiniętym.¹⁴ Powyżej tych poziomów kraje praktycznie przestają się rozwijać z powodu ciężaru długu, ale nikt w UE chyba nie wie, jak dokonać jego redukcji. W krajach takich jak Grecja, Włochy, Irlandia, Portugalia konieczne byłoby cięcie nawet o 50%. To oznacza jednak zdemolowanie systemu finansowego i

wciągnięcie w kryzys wierzycieli z centrum. Z kolei cięcia budżetowe i wymuszanie tzw. wewnętrznej dewaluacji kwestionują w praktyce tradycyjne narodowe modele społeczno-gospodarcze, co powoduje, że reformy są zbyt wolne i w praktyce jedynie przewlekły stan kryzysowy uzasadniać może ich podjęcie.

Niemiecki ład?

W unii monetarnej, gdzie mamy do czynienia dylematami i kompromisami, zmiany okoliczności mogą doprowadzić do zmiany zobowiązań. Kraj, który przeżywa szok asymetryczny może uznać, że koszty przestrzegania zasad ustalonych przez większość uczestniczących państw, dotąd uznawane za dopuszczalne, nagle stają się wygórowane. Kraj, który widzi, że jego partnerzy w unii monetarnej mianują do rady EBC ludzi mniej zdeterminowanych do walki z inflacją, niż on, może w podobny sposób zdecydować, że koszty przyjęcia wspólnej polityki, podczas gdy poprzednio tolerowane, są obecnie niewspółmiernie wysokie.

Najgorszą opcją jest uruchomienie wydarzenia o pozornie małym prawdopodobieństwie w mocno wylewarowanym systemie. Byłoby to np. jednostronne wyjście kraju centralnego, obrócenie się słabych peryferiów przeciw Niemcom, brak wzrostu mimo ostrych oszczędności, utrata cierpliwości rynków. Takie wydarzenie pojawić się może w momencie przeciągającej się niemożności zrzucenia nadmiernego państwowego zadłużenia i niezdolności do przeprowadzenia bardzo agresywnego programu redukcji deficytów budżetowych. Wydaje się, że gdyby udało się uczynić wypłacalnymi państwa, uruchomiłoby to pozytywne tendencje w sektorze finansowym.

Jeśli zatem strefa euro ma przetrwać w kształcie zbliżonym do obecnego – ale już raczej bez Grecji i Portugalii, to z ekonomicznego punktu widzenia w najbliższym czasie równoległe powinny rozwijać się dwa federalizmy – federalizm fiskalny i federalizm bankowy – grupowanie większych, niż dotąd budżetów europejskich pozwalających na transfery oraz grupowanie kompetencji nadzorczych przez europejski nadzór finansowy. To wynika z teorii obszarów walutowych, ale strefa euro jest unią monetarną suwerennych państw, a nie wewnętrznym obszarem płatniczym federacji, której żaden naród w Europie nie chce.

Po kilku latach zaczęła jednak wyłaniać się – z początku dość spontanicznie, a następnie w sposób najprawdopodobniej określony – nowa architektura europejskiego ładu polityczno-gospodarczego. Liderem – i to dziś już praktycznie niekwestionowanym – tego procesu przeprojektowania ładu są Niemcy. Jest to kraj nie tylko o największej gospodarce w UE, największych zasobach finansowych, ale przede wszystkim kraj, który jest integra-

torem realnych procesów gospodarczych oraz wspólnotą polityczną o najsilniejszej demokratycznej kontroli i legitymizacji zmian (co jest zasługą orzecznictwa trybunału w Karlsruhe). Europa potrzebowała kryzysu, by uznać, że tylko Niemcy nadają się do roli lidera (ale nie hegemon!), co w konsekwencji oznacza, że przyszły ład europejski – jeśli w ogóle będzie jakiś – będzie instytucjonalnie ładem niemieckim. Czyli będzie to ład oparty o rozbudowany zestaw reguł, przy minimalizacji (politycznej) dyskrecjonalności. Jest tak mimo faktu, że bardzo duża ilość decyzji w ostatnich latach została podjęta ad hoc.

Elementami składowymi tego kryzysowego ładu są dziś – po pierwsze – wspomniany już pakt fiskalny – po drugie – Europejski Mechanizm Stabilizacyjny – po trzecie – tzw. unia bankowa, czyli bardzo karkołomny pomysł na zbudowanie w UE jednolitego nadzoru nad bankami (ale już nie innymi instytucjami finansowymi), funduszu ratunkowo-likwidacyjnego dla upadających banków oraz skoordynowanych narodowych funduszy gwarantujących depozyty. Po czwarte wreszcie, Niemcy patronują propozycji przydzielenia KE uprawnień kontrolnych i nadzorczych nad finansami państw członkowskich oraz monitorowania ich polityk gospodarczych (w ramach „Paktu na rzecz Wzrostu i Miejsc Pracy”, tzw. Dwupaku, oraz tzw. Planu Schaublego). Wszelako lista ta nie obejmuje dwóch istotnych elementów, których powstanie wymaga, z jednej strony, zaufania, a ono zostało zniszczone przez kryzys, a z drugiej strony, demokratycznej legitymizacji, która nadal jest przy państwach narodowych. Tradycyjnie już nie ma zatem zgody na uwspólnotwienie zobowiązań – w formie wspólnego funduszu gwarancji depozytów bankowych oraz wspólnych europejskich obligacji (tzw. *backstop mechanism*).

Pracujący dla Komisji Europejskiej think tank „Bruegel” zaproponował pięć celów, które powinny przyświecać decyzjom dotyczącym rozwiązań zarządczych w UE. Są one następujące: (a.) umożliwienie głębszej integracji w obrębie strefy euro, (b.) zachowanie integralności całości unii i jej podstawowych metod podejmowania decyzji, (c.) zapewnienie równego traktowania w aplikacji wspólnych reguł, (d.) nadanie głosu kandydatom do strefy euro w sprawach definicji jej podstawowych reguł i zasad, (e.) zbalansowanie wymagania prawnej jasności, rozliczalności i wydajności z pożądanym elementem eksperymentowania poprzez zmienną geometrię.¹⁵

Przy bliższym przyjrzeniu się tym celom wydaje się, że ich jednoczesne realizowanie nie jest możliwe. Jeśli zatem wszystkie miałyby być jakoś uwzględnione, potrzebna jest jakaś ich wewnętrzna hierarchizacja, która zawsze rodzi już logikę władzy i wpływu. Widać zatem, że z proponowanych przez „Bruegel” celów największą szansę realizacji ma pierwszy, który można określić jako stopniową federalizację rdzenia UE. W konsekwencji zachowanie integralności całej unii musi stać się celem niższego rzędu, choć obecnie rząd niemiecki stara się rozwiązać tę kwadraturę koła (najpierw popierając wy-

rzucenie Grecji ze strefy euro, a obecnie opowiadając się za kontynuacją jej wspierania). W konsekwencji realizacji pierwszego priorytetu, niemal na pewno spadnie skłonność, ale także i zdolność akcesyjna państw nie będących jeszcze w strefie euro (np. Polski, choć w przypadku rządu Donalda Tuska spodziewać się można wszystkiego). Z kolei cel czwarty, przypomina raczej ideę regulatywną, niż cel w jakimkolwiek znaczącym zakresie możliwy do realizacji.

Jednocześnie powyższe proponowane ramy koncepcyjne nie dotyczą najważniejszych problemów Europy, które pozostają od bardzo dawna te same. Są nimi (a.) gigantyczny nawis długu w większości krajów, (b.) wciąż malejąca konkurencyjność UE 27 jako całości, (c.) różnorodność narodowych modeli socjo-ekonomicznych¹⁶ i wynikający z niej (d.) olbrzymi poziom strukturalnej złożoności, a w konsekwencji mało dynamiczny i skuteczny system reagowania kryzysowego. W tym świetle widać, że Europa zmierzać będzie do budowy zintegrowanego jądra, obciążonego wszelako wielkimi nierównowagami, niesterownością i komplikacją, które otoczone będzie państwami wyraźnie mniej zintegrowanymi za cenę funkcjonowania na wyższych poziomach ryzyka, co jednak umożliwi elastyczne reakcje na zmiany w globalnym otoczeniu. Wszelako pamiętać trzeba, że w wypadku jądra bardzo prawdopodobny jest scenariusz japoński – tzw. zombifikacja banków i dalsze zwiększenie długów suwerennych. Wówczas wyższy poziom elastyczności na niewiele się zda w obliczu załamania gospodarczego całości.

Z kolei przyszły ład strefy euro, prawdopodobnie musi obejmować wszystkie z następujących elementów: redukcję członków poprzez procedurę wyprowadzania ze strefy euro¹⁷ (patrz: Grecja), ostre reguły fiskalne prowadzące do konsekwentnego zaciskania pasa (patrz: Włochy, Belgia, Portugalia, Francja), jakiś mechanizm federalizmu fiskalnego, który stanie za ewentualną emisją euroobligacji oraz mechanizm restrukturyzacji długu (patrz: Grecja, Włochy, Irlandia, Belgia), który nauczy rynki adekwatnie oceniać ryzyko w przyszłości. Jednak to nie wszystko, ponieważ potrzebny jest chyba także tymczasowy, krótkoterminowy „zestaw kryzysowy”.

Wielu komentatorów podkreślało, że wiarygodna redukcja deficytów w oparciu o mechanizm monitoringu finansów publicznych przez Komisję i Radę Europejską powinna być poparta „nagrodą” w formie zgody na europejskie Obligacje Stabilności. Problem polega na tym, że emisji takich obligacji *de facto* zabrania wyrok niemieckiego trybunału konstytucyjnego z września 2011 r. Niemcy zatem będą musieli zmienić konstytucję, aby tego dokonać. Kolejne wyroki trybunału zawęziły także pole manewru Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego, m. in. poprzez obwarowanie podwyższenia limitu wkładu kapitałowego Niemiec decyzją parlamentu oraz uniemożliwiając przekształcenie Mechanizmu w bank.

Być może kompromisowym rozwiązaniem byłby – i jest to moja autorska propozycja – wykup od europejskich instytucji finansowych dużej ilości obligacji krajów zagrożonych bankructwem – co zredukowałoby ich dług - przy jednoczesnym natychmiastowym podniesieniu limitów kapitałów rezerwowych, tak aby pieniądze te poprawiły wskaźniki wypłacalności tych instytucji, a nie wypłynęły w świat. Wykup powinien nastąpić np. do wysokości limitów określonych w układzie Basel III i dalszy ciężar redukcji powinny nieść już zrestrukturyzowane budżety narodowe oraz wierzyciele prywatni. Ostatecznie bowiem i tak najważniejsze jest, czy europejskie gospodarki będą na tyle konkurencyjne, by być w stanie spłacić największą w historii ludzkości górę długów, na której siedzą.

Rudiger Dornbusch proponował w swoim tekście wprowadzenie do Paktu Stabilizacji i Wzrostu limitu bezrobocia, co uniemożliwiłoby wejście do strefy złym kandydatom. To wymusiłoby reformy strukturalne i polityki makroekonomiczne (deregulację, cięcie wydatków), które obniżają bezrobocie. Istotą proponowanego przez niego docelowego rozwiązania było uruchomienie rewolucji podażowej (supply side revolution), która zmusiłaby kraje do rywalizacji o lepsze poziomy konkurencyjności. Taki postulat wciąż jest aktualny i wciąż czeka na realizację. Od 30 lat problemy Europy mają wszak to samo źródło.

Czeka nas zatem albo dekada solidarnej przewlekłej stagnacji w całej strefie euro, albo silniejsi poświęcą słabszych i zaaplikują im drastyczny kryzys, który zmusi ich do reform. W gospodarce akurat jest tak, że silniejsi po prostu mają rację. Trzeba co najmniej wyprowadzić ze strefy Grecję i Portugalię, używając do tego zgromadzonych już funduszy, a Hiszpanii i Włochom zaaplikować zbliżenie społecznych systemów produkcji (rynku pracy i formacji kwalifikacji zawodowych) do wzorców znanych z północy. Najtrudniejszym zadaniem – zarówno politycznie, jak i finansowo – byłby demontaż strefy. Prawdopodobnie, tak jak jej powstanie nie było panaceum, tak nie będzie nim również jej rozpad.

Przypisy:

1. R. Dornbusch, *Euro Fantasies: Common Curriences as Panacea*, Foreign Affairs, September/October 1996
2. M. Feldstein, *The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability*, NBER Working Paper No. 6150, NBER 1997
3. P. Krugman, *Lessons of Massachusetts for EMU* [w:] *The Transition to Economic and Monetary Union in Europe*., Cambridge: Cambridge University Press, s. 241-66
4. *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, (eds.) J. Rogers Hollingsworth, R. Boyer, Cambridge: Cambridge University Press 1997.
5. M. Wolf, *Eurozone plays "beggar my neighbor"*, Financial Times, May 18th 2010
6. P. Boone, Simon Johnson, *Europe on the Brink*, Policy Brief No. PB11-13, Peterson Institute, July 2011
7. *Jacques Delors interview: Euro would still be strong if it had been built to my plan*", Daily Telegraph, December 2nd, 2011
8. R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, The American Economic Review, Vol. 51, No. 4, Sep., 1961; R. McKinnon, *Optimum Currency Areas* [w:] *The Rules of the Game. International Money and Exchange Rate*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1997, ss. 239-251
9. Peter. B. Kenen, *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View* [w:] R. Mundell, A. Swoboda (eds.) *Monetary Problems of the World Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 1969
10. G. Saint-Paul, *Is the euro a failure?*, voxEU.org, May 5th 2010
11. Hans-Werner Sinn & Timo Wollmerhauser, *Target Loans, Current Account Balances and Capital Flows. The ECB's Rescue Facility*, NBER Working Paper 17626, NBER, 2011
12. P. Boone, Simon Johnson, *The European Crisis Deepens*, Policy Brief No. PB12-4, Peterson Institute, January 2012
13. L. Summers, *Learning from Britain's Fiscal Model*, Washington Post, September 17th, 2012
14. C. Reinhart & K. Rogoff, *Growth in a Time of Debt*, NBER Working Paper No. 15639, NBER, 2010
15. J. Pisani-Ferry, A. Sapir, G. Wolff, *The Messy Rebuilding of Europe*, Bruegel Policy Brief, Issue 2012/01, Bruegel March 2012
16. Z. G. Menz, *Varieties of Capitalism and Europeanization. National Response Strategies to the Single European Market*, Oxford: Oxford University Press 2009.
17. Np. Ch. Fahrholz & C. Wójcik, *The Bail-Out! Positive Political Economics of Greek-type Crises in the EMU*, CE-Sifo Working Paper Series 3178, CESifo Group Munich, 2010

O autorach

Łukasz Czernicki – ukończył ekonomię na Technische Universität w Berlinie. Obecnie jest doktorantem na Uniwersytecie w Poczdamie. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień związanych z polityką monetarną i teorią pieniądza. Ekspert ekonomiczny Fundacji Republikańskiej.

Krzysztof Nędzyński – absolwent politologii i filozofii na Uniwersytecie Jagiellońskim, ukończył studia doktoranckie w Szkole Głównej Handlowej. Pracował w PWC, Ministerstwie Finansów oraz urzędzie skarbowym. Obecnie pracownik Narodowego Banku Polskiego.

Anna Murdoch - magister filologii angielskiej UW, absolwentka Business Environment i Latin American Studies na Uniwersytecie Thames Valley w Londynie. Wykładowca Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Doktor nauk ekonomicznych w Kolegium Gospodarki Światowej, SGH. Odbiła staże naukowe na Uniwersytecie w Calgary (1996) i na Uniwersytecie w Barcelonie (1995), a także była naukowcem wizytującym na Wydziale Ekonomii w University College London. Opublikowała 10 książek i ponad 50 artykułów m.in. w Journal of Applied Business Research i Journal of Intercultural Management oraz w czasopismach branżowych.

Marek A. Cichocki – filozof, historyk idei, specjalista do spraw europejskich, pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych, redaktor naczelny pisma „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”. Ostatnio wydał: *Problem politycznej jedności Europy*, PISM 2012.

Tomasz G. Grosse – ekspert Instytutu Sobieskiego w obszarze ekonomia polityczna, integracja europejska, profesor nadzwyczajny w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego.

Jan Filip Staniłko – Członek Zarządu i ekspert Instytutu Sobieskiego w dziedzinie ekonomii politycznej. Absolwent Instytutu Filozofii UJ, doktorant w Akademii im. Leona Koźmińskiego w Warszawie.



Instytut Sobieskiego wydał ostatnio:

Marek Dietl

Proces monopolizacji a niepewność

Leszek Skiba

Rządzić państwem.

**Centrum decyzyjne rządu
w wybranych krajach europejskich**

Justyn Piskorski

Szkoła domowa.

Pomiędzy wolnością a obowiązkiem

Krzysztof Krajewski-Siuda, Piotr Romaniuk

Zdrowie Publiczne

Aleksander Zawisza

Gaz dla Polski

**Zarys historii sektora gazu ziemnego
w ostatnich dwóch dekadach w Polsce**

red. Jan Filip Staniłko

Katastrofa. Bilans dwóch lat.

red. Maciej Rapkiewicz

**Efektywność, planowanie, rozwój
- jednostki samorządu terytorialnego
wobec kluczowych wyzwań strukturalnych**

red. Krzysztof Krajewski - Siuda

Samoleczenie

Robert Zajdler

**Regulacje prawa krajowego dotyczące inwestycji
w farmy wiatrowe (wybrane aspekty)**

Główną motywacją projektu wspólnej europejskiej waluty była racja polityczna, dlatego kryzys euro oznacza podważenie całego projektu integracji Europy. Teksty zebrane w niniejszej publikacji zawierają nie tylko diagnozę sytuacji, ale też praktyczne wskazania jak rozwiązać problemy, przed którymi stanęła strefa euro, a tym samym pośrednio cały Stary Kontynent.

ISBN 978-83-935407-0-9



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27
00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl