



Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 48, październik 2012 r.

Tomasz Grzegorz Grosse

Gry geoeconomiczne wokół kryzysu strefy euro **Rozważania wokół ostatnich wydarzeń politycznych w** **Eurolandzie**



INSTYTUT
SOBIESKIEGO

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Gry geoeconomiczne wokół kryzysu strefy euro

Rozważania wokół ostatnich wydarzeń politycznych w Eurolandzie

Ostatnie tygodnie przyniosły szereg ważnych wydarzeń w strefie euro. Wśród nich wymienić można decyzję szefa Europejskiego Banku Centralnego o możliwości nieograniczonego zakupu obligacji państw zagrożonych niewypłacalnością, propozycje Komisji Europejskiej dotyczące tzw. unii bankowej¹ a także ważny wyrok niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego umożliwiający ratyfikację traktatu o Europejskim Mechanizmie Stabilności². Polski minister spraw zagranicznych wziął również udział w pracach tzw. Grupy Refleksyjnej, która debatowała nad przyszłością integracji europejskiej. W niniejszym opracowaniu analizuje wszystkie te wydarzenia pod kątem gier geoeconomicznych odbywających się przy okazji kryzysu. Dotyczą one przede wszystkim rywalizacji o władzę w Europie oraz dystrybucji kosztów kryzysu. Problemy economiczne strefy euro są tutaj jedynie tłem dla tej rozgrywki.

Rywalizacja o władzę

Gra geoeconomiczna wokół kryzysu strefy euro odbywa się wokół kwestii władzy (i przywództwa politycznego w Europie) oraz dystrybucji kosztów kryzysu w Eurolandzie. W odniesieniu do pierwszej sprawy najbardziej spektakularną tendencją jest dążenie Francji i jej najbliższych sojuszników geopolitycznych (Włoch i Hiszpanii) do wzmocnienia podziału Unii Europejskiej (UE) 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

¹ Por. T. G. Grosse (2012): *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>.

² Por. *Treaty Establishing The European Stability Mechanism*, Brussels, 2 February 2012.

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 walutowej³.

Wiele spośród wspomnianych propozycji pojawiło się w Raporcie końcowym grupy refleksyjnej ds. przyszłości UE⁴, 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 wzmocnieniu 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 pogłębianiu integracji europejskiej). Z kolei Prezydent Rady Europejskiej Herman Van Rompuy zaproponował, aby wzmocnić strefę euro poprzez powołanie dla niej ministerstwa skarbu i osobnego budżetu⁵.

Niemcy są niechętne wzmocnieniu 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 dotyczących 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

³ *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.

⁴ *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.msz.gov.pl, ściągnięty 29.09.2012.

⁵ *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.

nowych rozwiązaniach ma najczęściej rażąco 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 ogólnie 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”⁶ 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 w polityce prowadzonej na arenie europejskiej.

Dodać należy, że nowo wprowadzane instytucje (lub tylko pomysły instytucjonalne) w coraz większym stopniu są wykorzystywane do ogólnego narzucania określonych działań w państwach członkowskich. Elementem tej polityki jest coraz ostrzejsze dyscyplinowanie tych krajów, które opóźniają implementację wytycznych europejskich. Innym jest stawianie warunków dla otrzymania pomocy z europejskich instrumentów pomocowych. Ciekawym przykładem jest także propozycja zwiększenia dyscyplinującej presji ze strony instytucji europejskich na te państwa, które naruszają wartości lub zasady

⁶ Por. *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch...*, s. 3.

europiejskie⁷. Biorąc pod uwagę rosnącą asymetrię władzy między dominującymi państwami centralnymi (głównie Niemcami i Francją) a pozostałymi członkami UE tworzy to instrumenty hierarchicznego oddziaływania zarówno w ramach całej Unii, jak i wewnątrz reżimu strefy euro. Segmentacja Unii według mechanizmu „Europy dwóch prędkości” wprowadza 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 Soros⁸. Jego zdaniem wprowadzenie nowych instrumentów pomocy finansowej dla strefy euro warunkowanych surowymi kryteriami politycznymi wprowadza na stałe 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 obydwoma grupami krajów. Uwydatnia to geoeconomiczny charakter rozgrywki toczony 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 Parlamentu⁹. 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 byłych polityków: Helmuta Schmidta i Valery’ego Giscard d’Estaing¹⁰. Obaj uznali, że

⁷ Por. *Ibidem*, s. 8.

⁸ G. Soros (2012): *The Tragedy of the European Union and How to Resolve It*, New York Review of Books, September 10, 2012.

⁹ Np. *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej...*, s. 3, 8.

¹⁰ Por. *Schmidt und Giscard warnen vor Nationalismus*, Der Spiegel, 24.08.2012.

podstawowym źródłem obecnych problemów w Europie jest... poszerzenie Unii na wschód (*Sic!*). 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 przedwczesne i zbyt daleko idące. Mogłoby to bowiem prowadzić ponownie do utraty sterowności nad unią (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. Dlatego zdecydowanie opowiada się za wzmocnieniem centrum politycznego opierającego się wyłącznie na strefie euro.

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 nowy traktat nazwany Paktem fiskalnym (uzgodniony w 2011 roku)¹¹. 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

¹¹ Por. *Statement by the Euro Area Heads of State or Government*, European Council, Brussels, 9 December 2011.

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 malejącej skłonności najbogatszego państwa europejskiego do solidarności finansowej z uboższymi członkami unii walutowej.

Natomiast Francja i jej sojusznicy geopolityczni dążyli do wymuszenia na Niemcach 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 roku¹²). 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 - zablokowały tę możliwość¹³. Berlin starał się 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.

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 (EBC) z września 2012 roku o możliwości

¹² *Euro Area Summit Statement*, Brussels, 29 June 2012.

¹³ *The other moral hazard*, *The Economist*, 29th September 2012.

„nieograniczonego” zakupu na rynku wtórnym obligacji państw dotkniętych kryzysem (o terminie zapadalności do trzech lat). 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). Ponadto, wspomnianą decyzją prezes EBC Mario Draghi faktycznie realizuje ideę uwspólnotwienia 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 Niemiec).

Co skłoniło kanclerz Niemiec do milczącej aprobaty działań EBC (choć przedstawiciel Bundesbanku w Radzie EBC został w tej sprawie formalnie przegłosowany przez pozostałe państwa)? Jak się wydaje jest to rezultat taktyki politycznej, 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 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 pomocy¹⁴.

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

¹⁴ Por. K. von Hammerstein, Ch. Reiermann, Ch. Schult (2012): *Merkel Changes Her Mind on Grexit Risk*, *Der Spiegel*, 10.09.2012.

członkiem NATO i ważnym sojusznikiem we wschodniej części Morza Śródziemnego. Natomiast na polu gospodarczym chodzi przede wszystkim o zachowanie długofalowych korzyści eksportowych państw centralnych, przede wszystkim Niemiec. Należy przypomnieć, że peryferie strefy euro stanowiły w ostatniej dekadzie 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 EBC.

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 peryferyjnych strefy euro. Wobec ograniczeń w polityce wewnętrznej podjęcie działań przez EBC zdawało się prostszym rozwiązaniem. 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 poprzez działania EBC. 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

W sytuacji przedłużającego się kryzysu gospodarczego, trwającego w niektórych państwach już nawet sześć lat - 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 wpływy poglądów eurosceptycznych¹⁵. W krajach peryferyjnych wyborcy sprzeciwiają się kolejnym oszczędnościom narzucanym przez instytucje europejskie i przedstawiciele państw

¹⁵ J. D. Medrano (2012): *The Limits of European Integration*, Journal of European Integration, vol. 34, nr 2, s. 191-204.

centralnych Eurolandu. Domagają się także bardziej sprawiedliwej dystrybucji kosztów w obrębie UE. Sugerowana bowiem przez polityków niemieckich tzw. wewnętrzna dewaluacja, jako sposób odzyskania konkurencyjności gospodarczej w najsłabszych państwach Eurolandu - jest niezwykle kosztowna politycznie¹⁶. 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.

Opisywane zjawiska 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 traktatowych uprawnień. Wprawdzie prezes Draghi zapowiedział sterylizowanie¹⁷ 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)¹⁸. 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 wynikiem 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 europejskimi¹⁹. Znacznie poważniejszym naruszeniem norm demokratycznych jest

¹⁶ Por. A. Moravcsik (2012): *Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency*, Foreign Affairs, May – June, s. 54-68.

¹⁷ Sterylizacja – jest operacją otwartego rynku, której celem regulowanie podaży pieniądza. W przypadku wzrostu podaży pieniądza (presji inflacyjnej) władze monetarne mogą np. zwiększać podaż papierów wartościowych, w wyniku czego zmniejsza się wielkość bazy monetarnej i podaż pieniądza.

¹⁸ Por. F. Amtenbrink (2011): *Legal Developments*, Journal of Common Market Studies, Annual Review, s. 165-186.

¹⁹ Por. *Euro Ruling Not as Simple as It Seems*, Der Spiegel, 13.09.2012.

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 ilustruje funkcjonowanie nieformalnych i nie-transparentnych mechanizmów anty kryzysowych, 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 przykładem 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.

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 uznał²⁰, 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

²⁰ *Ibidem.*

antykryzysowych, ale muszą o tym decydować sami, a nie w wyniku nieformalnych i niedemokratycznych ustaleń podejmowanych w Europie.

Problem stagflacji

Spowolnienie gospodarcze w Europie może dodatkowo zwiększyć kłopoty demokracji. Zasadnicze problemy strefy euro, czyli niski poziom wzrostu gospodarczego i nadmierne różnice konkurencyjności gospodarczej między poszczególnymi członkami - nie są bowiem póki co rozwiązywane przez decydentów politycznych. Zamiast tego dotychczasowa taktyka antykryzysowa (dążąca do oszczędności budżetowych) prowadzi do zwiększenia trudności realnej gospodarki.

Zdaniem ekspertów²¹ wzrost gospodarczy był blokowany w strefie euro także przed kryzysem. Wynika to z konstrukcji tego reżimu walutowego. Przede wszystkim z przyjęcia ograniczeń prawnych w polityce fiskalnej (tzw. kryteria z Maastricht) oraz nastawienia anty-inflacyjnego w polityce monetarnej. Nigdy nie wprowadzono również odpowiednich instrumentów strukturalnych poprawiających konkurencyjność w najsłabszych państwach Eurolandu, ani instrumentów anty-cyklicznych, które reagowałyby na tzw. szoki asymetryczne (czyli pogorszenie koniunktury w jednym z członków unii walutowej). Można również dodać, że logiczną konsekwencją omawianej konstrukcji jest rozwój państw centralnych kosztem peryferyjnych.

Tak jak wspomniałem, w okresie kryzysu elity polityczne skupiły się na rywalizacji o władzę i dystrybucję kosztów kryzysu. Przesunęły na dalszy plan kwestię słabnącego wzrostu gospodarczego w Europie. Polityka fiskalna, która jest naturalnym instrumentem pobudzania koniunktury jest ograniczana w związku z nadmiernym długiem publicznym. Prowadzi to do pogorszenia tempa wzrostu gospodarczego (i paradoksalnie zwiększa problemy zadłużenia). Kwestię pobudzenia koniunktury przesunięto na barki banku centralnego, a więc w gestię polityki monetarnej. W rezultacie EBC konsekwentnie zwiększa emisję pieniądza. Przykładem mogą być dwie transze pożyczek dla sektora

²¹ Por. B. J. Cohen (2009): *Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?* Journal of Common Market Studies, vol. 47, nr 4, s. 741-766.

bankowego w latach 2011-2012 na kwotę ponad 1 bln euro (program LTRO) oraz skupowanie długu państw członkowskich (w latach 2010-2012 ponad 210 mld euro). Wbrew założeniom w niewielkim stopniu pobudza to realną gospodarkę. Zamiast tego sprzyja spekulacji finansowej i przewartościowaniu aktywów (m.in. cen surowców i żywności). W ten sposób - w sposób pośredni – EBC napędza wzrost cen. W sumie działania antykryzysowe w Europie prowadzą więc do stagflacji: niskiego tempa wzrostu gospodarczego przy zawyżonej inflacji. Jest to sytuacja wielce niekomfortowa dla polityków, gdyż trudna do pokonania oraz źle przyjmowana przez wyborców. Zapowiada dalsze kłopoty reżimu walutowego w Europie i podtrzymującego go systemu politycznego.

Uwagi końcowe dotyczące Polski

Gry geoeconomiczne toczone w Europie przy okazji kryzysu strefy euro w niewielkim stopniu rozgrywają się z udziałem Polski, choć niewątpliwie skutki tej gry jej bezpośrednio dotyczą. W ostatnich latach w kręgach rządowych zwycięża pogląd, zgodnie z którym należy za wszelką cenę dążyć do wejścia do strefy euro, gdyż inaczej Polska zostanie zdegradowana do dalszego kręgu integracyjnego. Dominują więc rachuby geopolityczne bez oglądania się na ewentualne koszty ekonomiczne. Można także założyć, że status naszego państwa po ewentualnym przyjęciu wspólnej waluty pozostałby peryferyjny, tyle tylko, że w ramach Eurolandu. Pociągałoby to za sobą wszystkie konsekwencje hierarchicznej podległości politycznej połączone z ekonomiczną zależnością.

W Polsce brakuje również pomysłu na uniknięcie konsekwencji osłabienia koniunktury gospodarczej wśród naszych największych partnerów z Eurolandu. W roku 2012 dominowało podejście restrykcyjne w polityce fiskalnej przy słabnących impulsach rozwojowych czerpanych z polityki spójności (zmierzającej do zakończenia wieloletniej perspektywy budżetowej).

W kontekście kryzysu strefy euro można również postawić pytania dotyczące jakości polskiej polityki na arenie europejskiej, a nawet szerzej – kondycji polskiej demokracji.

W przeciwieństwie do Niemiec nie mamy w kraju silnego systemu koordynacji polityki europejskiej państwa, tak jak to ma miejsce w przypadku urzędu kanclerskiego. Debata publiczna i parlamentarna o kierunkach polskiej polityki jest umiarkowana. Świadczy o tym słabość dyskusji na temat kierunków zmian ustrojowych w UE lub choćby propozycji formułowanych w tej sprawie przez polskiego ministra spraw zagranicznych w ramach pracy tzw. Grupy Refleksyjnej. Bierny jest w tym obszarze również polski Trybunał Konstytucyjny. Wszystko to świadczy o dość niskiej jakości polskiej demokracji. Przykład innych krajów pokazuje, że silne instytucje demokratyczne mogą wzmocnić znaczenie danego państwa na arenie europejskiej. Natomiast państwa peryferyjne mają niewielki wpływ na politykę w Europie, nie tylko ze względu na swoje położenie geograficzne lub niski potencjał geopolityczny. Także ze względu na słabość własnych instytucji demokratycznych.