

Maria Dunin-Wąsowicz

Uniwersytet Warszawski (ISM – współpraca)

Legitymizacja UE i UGW – między nadzieją a niepewnością¹

„... szklanka pękła, kiedy uderzył w nią kamień,
ponieważ szklanka była krucha”².

Gilbert Ryle

Problem legitymizacji Unii Europejskiej oraz jej najważniejszego projektu Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) od ponad dwudziestu lat pozostaje przedmiotem analiz i dyskusji. Analizy dotyczą tak zasadniczych spraw, jak: deficyt szerokiego poparcia dla UE, prawno-instytucjonalne bądź konstytucyjne, defekty UE i wynikające stąd niedostatki legitymizacji procesu europejskiej integracji walutowej. Debata widzi zagadnienie szerszej, ujmując je w kontekście strategicznej rekonstrukcji celów rozwojowych współczesnej UE. Kwestia nabrała znaczenia wraz z przemianami społeczno-gospodarczymi, inicjowanymi przez rządy państw UE w reakcji na kryzys finansowy, który począwszy od 2007 r. systematycznie ewoluuje, zaburzając mechanizmy równowagi politycznej na kontynencie. W grudniu 2012 r. stopień złożoności spraw, wobec których stanęła UE w czasie kryzysu, sprawił, że UGW – zwłaszcza strefa euro (SE) – stała się podstawą kolejnej instytucjonalnej rekonstrukcji, dotyczącej utworzenia podstaw europejskiej unii bankowej³.

Strategiczne znaczenie konstrukcji UGW dla państwa rodzi pytania o aksjologiczne podstawy polityki pieniężnej i gospodarczej UE. Inaczej, problem deficytu demokracji UE⁴ ze względu na rozwiązania instytucjonalne UGW otwiera katalog

¹ Analityczna część artykułu została przygotowana w czerwcu 2011 r. O zakresie problematyki i jej ujęciu zdecydowała dynamika wydarzeń w UE, ale i prowadzone w semestrze jesiennym 2010/2011 dyskusje ze studentami europeistyki, w tym Natalią Furman, Grzegorzem Kuczyńskim oraz Eweliną Gronczewską. Ich prace, dotyczące problemów UGW, zamieszczone są w dziale *Impresje Europejskie*.

² G. Ryle, *Dilemmas: The Tarner lectures*, Cambridge 1954, s.136.

³ Tzn. Jednolity Mechanizm Nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism*); *Council agrees position on bank supervision*, Brussels 2012, Presse 528.

⁴ Zobacz np. S. Collignon, *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, The Federal Trust 2003; F.W. Scharpf, *Monetary union, fiscal crisis and the preemption of democracy*, Annual Lecture Paper 11/2011.

pytań związanych z rzeczywistymi lub przewidywanymi skutkami zmian w europejskim reżimie walutowym. Celem poniższej analizy jest próba oceny legitymizacji UE–UGW w kontekście działań podejmowanych w okresie 2007 r. – pierwsza połowa 2011 r. na poziomie ponadnarodowym z jednej strony, z drugiej – narodowych projektów przeciwdziałania kryzysowi. Artykuł w pierwszym kroku rekonstruuje instytucjonalne uwarunkowania UGW/SE, wskazując na legitymizacyjne problemy związane z jej funkcjonowaniem. W następnych: przedstawia działania i zachowania instytucji europejskich w obliczu kryzysu; bada przyczyny i omawia sposoby zapobiegania kryzysowi w Irlandii, Portugalii, Grecji; na koniec – podsumowuje analizę w kontekście legitymizacyjnych wyborów, które stanęły przed państwami UE pod koniec 2012 r.

1. UGW jako projekt niedoskonały – pytania o legitymizację

Nie ma dzisiaj wśród badaczy zgody co do metod oceny legitymizacji UE i jej mechanizmów instytucjonalnych. Twierdzą, – ale już zgodnie! – iż błędem jest stosowanie w odniesieniu do legitymizacji UE zestawu kryteriów, które informują o stopniu i jakości legitymizacji władzy we współczesnym demokratycznym państwie. Składają się nań⁵: prawowitość władzy (*legality*), wywiedziona z zasady konstytucyjności; normatywność społecznych przekonań co do zasadności celów i standardów sprawowania władzy (zasadność normatywna, *normative justifiability*); wreszcie – legitymizacja przez aktywne przyzwolenie (legalizacja, *legitimation*). Jak się wydaje, tak sformułowanego zestawu kryteriów nie da się prosto zastosować do badania legitymizacji UE. Ani bowiem ustrój polityczny UE nie jest jednoznacznie „identyfikowalny”⁶, ani jej władze nie pochodzą z demokratycznego wyboru. Owe immanentne niedoskonałości UE, mimo podejmowanych prób ich naprawy⁷, przekładają się na kreację znanego zjawiska deficytu demokracji. Ten z kolei staje się przyczyną dość powszechnie wyrażanej opinii, że skoro wiarygodna ocena legitymizacji *la construction* europeenne nie może powstać w wyniku wskazanych podstaw uprawnienia demokratycznej władzy, to niezbędne jest zastosowanie swobodnie wybranych kryteriów tej oceny ze względu na postrzeganie istoty UE oraz jej instytucjonalnych mechanizmów⁸. Inaczej, możliwe jest jedynie wyróżnienie pewnych czynników, któ-

⁵ D. Beetham, Ch. Lord, *Legitimacy and the European Union*; [w:] *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, A. Weale, M. Nentwich (red.), London and New York 1998, s. 15.

⁶ C. Herma, *Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 120–123.

⁷ C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z ...*, *op.cit.*, s. 101.

⁸ R. Barker, *Legitimizing identities: the self-presentations of rulers and subjects*, London 2001, s. 8–10.

rych analiza pokaże – w sposób mniej lub bardziej precyzyjny – dlaczego społeczeństwa państw europejskich decydują się popierać lub przyzywać na procesy integracyjne na kontynencie.

Zaproponowane podejście, które można określić jako „częstkowe”, wpisuje się w logikę koncepcji Francisa Snydera, dla którego UGW – a zwłaszcza strefa euro – stanowi polityczną metaforę UE⁹. A zatem, jeśli zasadnicze wątpliwości dotyczące legitymizacji UE odnoszą się do jej skomplikowanej instytucjonalnej architektury¹⁰, to *per analogiam* te same obiekcje są ważne w odniesieniu do jednej z jej polityk, a więc UGW. Badacze najczęściej wskazują na trzy wzajemnie powiązane problemy, stanowiące zarazem wybrane – „częstkowe” – kryteria legitymizacyjne w tym obszarze: 1) zasady alokacji władzy (ZAW) UGW/SE a państwa członkowskie; 2) zakres egzekucji norm i procedur (ENiP) unijnych odnoszących się do polityki fiskalnej, realizowanej przez instytucje narodowe; 3) oczekiwane efekty (OE) działań instytucji UE, decydujących o implementacji polityki pieniężnej.

Jak oceniać przydatność wymienionych trzech kryteriów dla kreacji efektu legitymizacyjnego UGW/SE, a tym samym dla legitymizacji UE?

Problem alokacji władzy pojawił się na tle zapisów traktatu z Maastricht, który zaprojektował dwufilarową konstrukcję UGW. W ślad za propozycjami planu Delorsa, polityka monetarna – jako filar pierwszy – uzyskała scentralizowany wymiar unijny. Odpowiedzialność za filar drugi, czyli politykę gospodarczą – zgodnie z zasadą subsydiarności (art. 5[3b])¹¹ – została utrzymana w gestii rządów narodowych. Nadrzędnym celem obu polityk stało się przestrzeganie zasady stabilności pieniądza ustanowionej traktatem z Maastricht, jako swoiste dobro publiczne. Bezpośrednią odpowiedzialność za realizację polityki stabilności cen zaczął ponosić od 1998 r. Europejski Bank Centralny (EBC). Przyjęto, że polityka makroekonomiczna będzie koordynowana na podstawie zapisów traktatu z Maastricht oraz uzgodnionego w 1997 r. pozatraktatowego *acquis communautaire* ponad nazwą Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW). Jak można zauważyć, tak zbudowana UGW wprawdzie odwołuje się do wartości, ale o charakterze utylitarnym. Stanowi, by zacytować Jeana Monneta, raczej organizację użyteczności publicznej nakierowaną na realizację interesów jej założycieli, nie zaś wspólnotę „słusznej sprawy”¹².

Czy i jak interesy państw *via* „użyteczną” UGW/SE były realizowane? Najkrócej rzecz ujmując – niekonsekwentnie. Już w pierwszych latach jej tworzenia, działania rządów narodowych zdominowało dążenie do prowadzenia polityk gospodarczych, które będą odpowiadały potrzebom elektoratu oraz wymaganiom cyklu wybor-

⁹ F. Snyder, *EMU revisited: are we making a constitution? What constitution are we making?*, „European University Institute Working Paper LAW”, No. 98/6, s. 3–8.

¹⁰ A. Verdun, *The institutional design of EMU: a democratic deficit?*, „Journal of Public Policy” 1998, vol. 18, No. 2, s. 107–132.

¹¹ Numeracja wg traktatu amsterdamskiego: E. Wojtaszek–Mik, C. Mik (opr.), *Traktaty europejskie*, Kraków 2000, s. 77.

¹² A. Etzioni, *The Community deficit*, „Journal of Common Market Studies” 2001, vol. 45, No. 1, s. 23–42.

czego¹³, nie zaś specyficznym celem Unii. Z kolei instytucje europejskie odpowiedzialne za egzekucję norm i procedur UGW wprawdzie zabiegały o wprowadzenie do polityk narodowych priorytetów europejskich, ale bardziej w tych działaniach widoczny był koniunkturalizm niż pragmatyzm. Co oznaczało, że ukształtowana traktatem asymetryczność alokacji władzy stała się przyczyną zjawiska „kolizji odpowiedzialności” na linii instytucje UE – państwa. Początkowo zjawisko to dotyczyło przede wszystkim Niemiec i Francji, które przestały przestrzegać zapisów PSW. Po 2002 r. – wraz z utworzeniem strefy euro – nasiliło się, o czym informuje wzrastająca liczba państw podlegających procedurze nadmiernego deficytu. Rozwiązaniem problemu miały być wprowadzone kolejno w 2005 r. oraz 2007 r. modyfikacje podejścia do stosowania PSW¹⁴ z myślą o wzmocnieniu mechanizmów koordynacji i kontroli polityki fiskalnej na poziomie ponadnarodowym. Cel nie został osiągnięty. Według słów Iana Begg, *economic governance* w UGW więcej miał wspólnego ze stanem normatywnej próżni niż funkcjonującym systemem reguł i procedur¹⁵. Inaczej rzecz ujmując, w latach 1999–2008 zaawansowana integracja w obszarze polityki monetarnej – równoznaczna z istnieniem wspólnego pieniądza – nie przyczyniła się do wykreowania oczekiwanego przez ekonomistów efektu *spillover* (*rozprzestrzenianie*) w postaci europeizacji polityk fiskalnych państw Euroobszaru. Pojawił się natomiast efekt *spillover na wspak*, a więc sytuacja, w której państwa – prowadząc politykę odbiegającą od przyjętej „normy Maastricht” – zaczęły wywierać presję na takie zmiany norm stabilności fiskalnej PSW, które ograniczyły możliwość wglądu przez instytucje ponadnarodowe w aktualną sytuację budżetową i makroekonomiczną państwa¹⁶. Siła tego efektu sugerowała, że w dającej się przewidzieć przyszłości polityki gospodarcze państw zaczną bardziej chronić interesy narodowe, niż interes wspólny – czyli stabilność wspólnego pieniądza. Praktyka lat 2005–2010/11 potwierdziła przypuszczenia, nakazując jednocześnie uznanie tezy, że koncentracja rządów na realizacji żądań i oczekiwań narodowego elektoratu zazwyczaj staje się przyczyną problemów z legitymizacją instytucji odpowiedzialnych za politykę monetarną.

W UGW taką instytucją jest Europejski Bank Centralny. Odpowiada on nie tylko za swoją politykę, ale pośrednio i politykę państw. Ich niepowodzenia, związane

¹³ A. Annett, *Enforcement and the Stability and Growth Pact: how fiscal policy did and did not change under Europe's fiscal framework*, IMF Working Paper no. 06/116, Washington, 1 May 2006, s. 26.

¹⁴ Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee, The Committee of the Regions and The European Central Bank, COM(2007) 316 final, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:174:0001:0004:EN:PDF> (dostęp: 13.6.2007).

¹⁵ I. Begg, *Economic governance in an enlarged euro area*, Economic Paper No. 311, Brussels 2008, s. 15.

¹⁶ J. Pisani-Ferry, *Only one bed for two dreams: a critical retrospective on the debate over the economic governance of the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, No. 4, s. 828.

z osiągnięciem konwergencji w warunkach niskiej inflacji i prowadzące na przykład do podwyższenia bezrobocia zawsze w odbiorze społecznym, stają się przyczyną podważania wiarygodności EBC. Utrata zaś zaufania do tej instytucji jest równoznaczna z utratą zdolności do prowadzenia właściwej polityki monetarnej, co z kolei uniemożliwia państwom realizację polityki gospodarczej zgodnej z priorytetami UGW¹⁷. W marcu 2009 r. zaufanie społeczeństw państw europejskich do polityki EBC było najniższe od momentu jego powstania w 1998 r. Spadek zaufania i jednocześnie wzrost braku zaufania – w obu przypadkach 42 proc. respondentów opowiedziało się za takim wariantem oceny efektów działań EBC¹⁸ – najsilniej uwidocznił się w „starych” państwach Eurostrefy, a więc Belgii, Francji, Niemczech, Luksemburgu i Holandii. Nie wchodząc w szczegóły badania – jego niekorzystne tendencje potwierdza badanie przeprowadzone w latach następnych¹⁹ – należy przyjąć, że skoro „zaufanie” do instytucji jest wyrazem nadziei, iż wypełni ona zadania zgodnie z nałożonym mandatem, według ujęcia Russella Hardina²⁰, to brak zaufania wobec tej instytucji staje się przejawem niewiary w sens jej funkcjonowania. Stąd wniosek, iż efekt legitymizacyjny UGW mierzony w tym przypadku poziomem zaufania do EBC wydaje się być nie tylko funkcją jakości *governance*, lecz w nie mniejszym stopniu należy wiązać go z zasadą, proponowaną przez Davida Beethama i Christiana Lorda, w myśl której „...ten system jest legitymizowany, którego władza jest uznawana i pozostaje funkcją akceptacji innych legitymizowanych władz”²¹. Jest więc składową zjawiska, które można nazwać europejską tożsamością monetarną²². Jej zasadniczym rysem jest przekonanie – państw i społeczeństw – o etycznych, nie tylko użytecznych, aspektach przedsięwzięcia UGW. Do końca 2006 r. kreacja tej tożsamości miała charakter ograniczony (patrz: tabela 1)²³.

¹⁷ Porównaj np. H. Farrel, J. Quiggin, *How to save the euro – and the EU*, „Foreign Affairs” 2011, No. 90, s. 99.

¹⁸ Eurobarometr, Special Eurobarometer 311 (71.1), *The economical and financial crisis*, vol. A, Brussels 2009, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_311_data.pdf (dostęp: 5.05.2011)

¹⁹ M. Ehrmann, M. Soudan, L. Stracca, *Explaining EU citizens' trust in the ECB in normal and crisis times*, Working Paper Series no 1501, December 2012, s. 2–7.

²⁰ R. Hardin, *The public trust*; [w:] *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?*, S.J. Pharr, R.D. Putnam (red.), Princeton 2000, s. 32–35.

²¹ D. Beetham, Ch. Lord, *Legitimacy and ...*, *op.cit.*, s. 18–22.

²² M. Dunin-Wąsowicz, *Wspólny pieniądz euro i tożsamość neoeuropejska*; [w:] *Globalizacja a tożsamość*, J. Zdanowski (red.), Warszawa 2003, s. 194–202; A. Nowak-Far, *Tożsamość monetarna Europy w ramach unii gospodarczej i pieniężnej*; [w:] *Narody wobec Europy. Negocjowanie tożsamości*, J. Mikułowski-Pomorski (red.), Kraków 2004, s. 176–178; M. Dunin-Wąsowicz, *Suwerenność i pieniądz w Europie 1870–2002*, Warszawa 2009, s. 386–401.

²³ M. Dunin-Wąsowicz, *Suwerenność i pieniądz... op.cit.*, s. 401.

Tabela 1

Opinia publiczna o tożsamości europejskiej w sytuacji posługiwania się walutą euro (w proc. *)

	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
	<i>Czuję się bardziej Europejczykiem, bo stosuję euro</i>				<i>Nic się nie zmieniło, chociaż stosuję euro</i>			
Francja	21	19	19	19,5	77	79	78	77,5
Niemcy	10	12	14	13,2	88	84	83	84,9
Holandia	8	13	13	12,4	90	84	83	83,3
UE	17	19	18	19,3	80	78	78	77,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań Flash Eurobarometer 2003–2006.

*: suma odpowiedzi nie sumuje się do 100 proc., ponieważ nieznaczný odsetek odpowiedzi odnosił się do pytania o to, czy stosowanie euro wpływa negatywnie na poczucie bycia Europejczykiem. Odpowiedź na to pytanie nie jest uwzględnione w tabeli.

Innymi słowy, po 2005 r. zaczęła być widoczna tendencja do delegitymizowania UGW/SE oraz całej UE. Problem zaznaczył się jednak już w pierwszych latach istnienia UGW/SE i z czasem dotyczył wszystkich trzech przedstawionych na wstępie, wymiarów legitymizacyjnych, a więc ZAW, ENiP oraz OE. Można mówić o następujących trzech etapach procesu delegitymizowania UGW/SE. Początkowo wiązał się on z obniżaniem wiarygodności instytucji niektórych państw Stefy Euro ze względu na realizację zapisów PSW (ENiP). Następnie, w wyniku ostrej krytyki tak sposobu realizacji PSW, jak i jego zapisów, doszło do erozji wiarygodności zasad alokacji władzy na linii instytucje UGW/SE a państwa członkowskie (ZAW). Na koniec pojawił się problem obniżania zaufania do EBC, co siłą rzeczy zaczęło warunkować oczekiwane efekty (OE) działań instytucji UE, decydujących o implementacji polityki pieniężnej.

Czy i w jaki sposób instytucje UE/UGW zdołały wykorzystać czas kryzysu, by niekorzystną sytuację zmienić?

2. Europa „pół na pół” – pytania o (odpowiedzialność za) zarządzanie kryzysem w UE

Bodaj najtrafniej sekwencję zmian podejścia instytucji europejskich do działań antykryzysowych w ramach UGW, a w rezultacie ich znaczenia dla legitymizacji UE, ilustruje komentarz „The Economist”: „Najpierw było niedowierzanie i negacja. Potem strach. Teraz jest gniew”²⁴. Wystarczy prześledzić wydarzenia, by zgodzić się z tą obserwacją.

²⁴ *Fixing finance*, „The Economist” 2008; <http://www.economist.com/node/10966204>, (dostęp: 20.05.2011).

Niedowierzenie i negacja

Zadziwiający spokój płynie z dokumentów Rady ECOFIN i Rady Europejskiej (RE) przygotowanych w latach 2006–2007. Ani doniesienia o nieprawidłowościach na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych, ani pierwsze zaburzenia na rynku pieniężnym euro z 9 sierpnia 2007 r.²⁵ nie wydały się powodem do obaw o bezpieczeństwo finansowe i gospodarcze UE²⁶. Wśród elit politycznych przeważał pogląd, iż UGW oraz euro chronią w sposób naturalny UE przed takim niesymetrycznym zagrożeniem, jakim jest kryzys finansowy w innym rejonie. Panowały także opinie, iż „... nasze instytucje są zdrowe i odporne, mogą więc stawić czoło obecnemu epizodowi niestabilności...”²⁷. Powściągliwe podejście do sytuacji na rynkach – przede wszystkim pozaeuropejskich – potwierdziło październikowe spotkanie Rady ECOFIN²⁸, która zapowiedziała jedynie rozpoczęcie prac nad skonstruowaniem na poziomie UE nowej finansowej instytucji o uprawnieniach nadzorczych nad europejskimi bankami.

Odmienne wymiar zjawiska *niedowierzania i negacji* prezentowały opinie kręgów ekspertów (*epistemic communities*) oraz opinii publicznej w UE. Ich wiara w odporność gospodarki, nawet tak dużej jak UE, na zagrożenia zewnętrzne okazała się ograniczona. Z analiz ekspertów wynikało, że brak pogłębienia integracji w obszarze finansowym oraz makroekonomicznego zarządzania (*economic governance*)²⁹ stanie się przyczyną osłabienia spójności unii oraz utrudni przestrzeganie polityki stabilnych cen przez EBC. Więcej, eksperci dowodzili, iż poprawa *economic governance* mogłaby zapobiec rozwojowi negatywnego scenariusza dla UGW, a w konsekwencji dla euro. Stanowisko to podważało „model niemiecki” unii monetarnej. A więc takie – by odwołać się do sporów prowadzonych od końca lat 60. – które uwzględniałoby podejście „ekonomistów”, negujących potrzebę utworzenia na poziomie UE instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie polityką gospodarczą państw. Opowiadało się natomiast za podejściem „monetarystów” („model francuski”), którzy domagali się utworzenia na poziomie unijnym instytucji odpowiedzialnej za wspólną politykę fiskalną³⁰.

²⁵ *Timeline: Credit crunch to downturn*, BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/5144662.stm>, (dostęp: 20.05.2011).

²⁶ D. Greenlaw, J. Hatzius, A.K. Kashyap, H.S. Shin, *Leveraged losses: lessons from the mortgage market meltdown*, Washington 2008, s. 11.

²⁷ Informal ECOFIN Meeting, Porto, 14-15 September 2007, s. 3–4, 6, http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/ABF4E15C-08B9-4B3A-83AA-74E00532832C/0/Ecofininformal_Comunicadoimprensa_ENG.pdf, (dostęp: 10.05.2011).

²⁸ Rada ECOFIN, Luxemburg, 9 October 2007, 13571/07, s. 2. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/96375.pdf, (dostęp: 10.05.2011 r.).

²⁹ Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzeczeniu z 13 lipca 2004 r. stwierdził, że Francja i Niemcy bezprawnie uniknęły kary za nadmierny deficyt budżetowy. Trybunał Sprawiedliwości, Luksemburg, Sprawa numer C–27/04; [w:] *Judgement of the Court of Justice in Case C–27/04: Commission of the European Communities v. Council of the European Union*, Luxembourg 2004, http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-04-52_en.htm (dostęp: 15.07.2004).

³⁰ M. Dunin-Wąsowicz, *Why 2012 is well on for the Euro*, „Europe’s World”, vol. 4, No.1, Brussels 2008. Artykuł dostępny na stronie: <http://www.europeworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/21143/Default.aspx>, (dostęp: 5.06.2011).

Ten zaskakujący zwrot w stanowisku ekspertów co do kształtu instytucjonalnego UE/UGW/SE nałożył się na zmianę podejścia opinii publicznej wobec polityki EBC. Wiosna 2007 r. zasygnalizowała pojawienie się zdecydowanego dystansu do Europejskiego Banku Centralnego³¹, który, w wyniku „zawirowań” na rynkach finansowych latem 2007 r., podjął decyzję o interwencyjnym zasileniu rynku w dodatkowy pieniądź³².

Strach

Kryzys wybuchł pełną siłą jesienią 2008 r. Bezpośrednią przyczyną paniki na rynku finansowym było ogłoszenie 15 września bankructwa Lehman Brothers³³. Wkrótce potem zaczęły upadać potężne banki europejskie. Państwa zdecydowały wówczas o podjęciu bezzwłocznych działań stabilizujących sytuację w sektorze finansowym. Wstępny szacunek kosztów takiej operacji w USA wynosił ok. 1 bln (1 000 mld) USD³⁴. Europa podobnymi analizami nie dysponowała. Więcej, UE nie była wyposażona w mechanizmy prawne, które pozwoliłyby na zastosowanie skoordynowanych mechanizmów antykryzysowych. Jedyną instytucją, która mogła aktywnie przeciwdziałać kryzysowi na poziomie europejskim był EBC. EBC nie korzystał jednak z instrumentów, które pozwoliłyby zapobiec rozlaniu się kryzysu finansowego na sferę gospodarczą³⁵. A tu sytuacja pogarszała się bardzo szybko (patrz: tabela 2). Rządy zatem, dążąc do stabilizacji sektora finansowego, zaczęły sięgać po rozwiązania, które – zważywszy pamięć o konsekwencjach nadmiernego zadłużenia choćby z lat 70. XX wieku, nie wspominając o dramatycznym doświadczeniu Wielkiej Depresji z lat 30. – wydawały się skompromitowane. Nie czekając na decyzje UE³⁶, decydowały kolejno o kreacji tzw. pieniądza budżetowego. Mówiąc kolokwialnie, zaczęły finansować różne sektory gospodarki, zwłaszcza finansowy, z budżetu. Pierwsza uczyniła to Wielka Brytania w 2007 r.³⁷, by ratować zagrożony bankructwem znany od XIX wieku bank Northern Rock. Podobne decyzje w 2008 r. podjęły między innymi Belgia, Dania i Francja. W ślad za tymi państwami podążyły

³¹ Eurobarometr, Special Eurobarometer 311 (71.1),

³² Np.: C. di Noia, S. Miccossi, J. Carmassi, F. Peirce, *Keep it simple. Policy responses to the financial crises*, Centre For European Policy Studies, Brussels 2009, s. 33.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Wstępny koszt bail-out'u miał wynosić tyle, ile przybliżone koszty wojny w Iraku; K. Rogoff, *America will need a \$1,000bn bail-out*, „Financial Times” 2008, s. 15.

³⁵ EBC, *Raport Roczny 2008*, Frankfurt 2009, s. 19, <http://www.ecb.int/pub/pdf/annrep/ar2008pl.pdf> (dostęp: 5.01.2010).

³⁶ J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *Banking crisis management in the EU: an interim assesment*. Raport dostępny na stronie: <http://www.cepr.org/meets/wkcn/9/977/papers/PisaniFerrySapir.pdf> (dostęp: 16.02.2008).

³⁷ *The Turner Review. A regulatory response to the banking crisis*, Financial Services Authority London. March 2009; s. 29–35; L. Quaglia, *The 'British plan' as a pace-setter: the europeanization of banking rescue plans in the EU?* „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 47, No. 5, s. 1063–1083.

inne, których rządy uznały, iż wyłącznie te niezwyuczajne działania mogły zapobiec załamaniu podstaw systemu pieniężnego państw. To były okoliczności, które, ich zdaniem, wymagały także od władz UE całkowicie nowego podejścia nie tylko do zarządzania kryzysowego, ale – przede wszystkim – do zakresu kompetencji UE, zarówno w obszarze finansów, jak i fiskalnym³⁸. Instytucje UE wstrzymywały się jednak z podjęciem wspólnych odpowiednich decyzji.

Tabela 2

**Poziom długu publicznego (wg członkostwa w UE w 1998 r., w proc. PKB),
1980–2010**

Państwa	1980	1990	2000	2008	2009	2010	2011
EuroStrefa	33,7	57,9	69,2	69,8	73,5	81,2	87,3
Austria	35,4	56,1	65,8	62,5	69,6	72,3	72,4
Belgia	74,1	125,7	107,7	89,6	96,2	95,5	97,8
Finlandia	11,4	14,1	44,3	34,1	43,5	48,6	49,0
Francja	20,8	35,3	56,7	68,2	79,2	82,3	86,0
Grecja	22,5	71,7	104,4	112,9	129,7	148,3	170,6
Hiszpania	16,4	42,6	59,2	40,2	53,9	60,1	69,3
Irlandia	69,0	93,1	37,8	44,3	65,6	92,2	106,4
K.Niderland	44,1	73,7	53,6	58,2	60,8	63,1	65,5
Luksemburg	9,9	4,7	5,3	13,6	15,3	19,2	18,3
Niemcy	31,2	42,3	59,2	66,3	74,5	82,5	80,5
Portugalia	30,6	55,3	50,4	65,3	83,2	93,5	108,1
Włochy	56,9	94,7	109,2	106,3	116,4	119,2	120,7
EU'15	37,8	53,1	63,0	50,8	59,2	62,15	69,6
Dania	39,1	62,0	51,7	34,3	41,8	42,9	46,6
Szwecja	40,0	42,0	52,3	38,2	42,8	39,5	38,4
UK	52,4	33,5	41,2	52,1	69,6	79,4	85,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Komisji Europejskiej i EBC.

Dwa wydarzenia przesądziły o przełamaniu impasu decyzyjnego UE. W dniu 1 października 2008 r. o wyjście instytucji europejskich z „pułapki pasywności” zaape-

³⁸ Por.: I. Begg, I., *Regulation and supervision of financial intermediaries in the EU: the aftermath of the financial crisis*, „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 47, No. 5, s. 1107–1128.

lowała grupa 10 europejskich i amerykańskich ekonomistów z UE i USA. Wkrótce „List otwarty do europejskich przywódców w sprawie europejskiego kryzysu bankowego: wezwanie do działania” podpisało kilkuset ekonomistów z całego świata³⁹. W wyniku rysującego się zagrożenia bankructw banków niemieckich, zmieniło się także stanowisko Niemiec, które długo odrzucały możliwość opracowania unijnego planu przeciwdziałania kryzysowi bankowemu. Pierwszym krokiem w stronę skoordynowanych zachowań w SE była Deklaracja Paryska⁴⁰ o „Wspólnym planie działania w państwach Euroobszaru”, zaś pierwowzorem Deklaracji – brytyjski plan z 8 października⁴¹. Deklaracja zwracała uwagę na konieczność uporządkowanego podejścia państw w trzech kwestiach: porozumienia co do zasad i wielkości emisji pieniądza przez EBC, zasad rekapitalizacji banków prywatnych pieniądzem publicznym oraz wysokości publicznych gwarancji dla zagrożonych bankructwem banków.

Tak uzgodniony plan stał się podstawą opracowania Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej (*European Economic Recovery Plan*, EERP) przyjętego przez RE w grudniu 2008 r.⁴² EERP zakładał wsparcie strukturalne dla sektora finansowego i gospodarczego w całej Unii kwotą 200 mld € (ok. 1,5 % PKB UE). EERP założył, że dofinansowanie budżetów będzie przydzielane szybko, poluzowanie dyscypliny fiskalnej z tego tytułu ma trwać krótko, sam zaś pakiet pomocowy powinien być ściśle ukierunkowany. W ramach realizacji celów EERP, Komisja opracowała w okresie październik–marzec 2009 r. szereg procedur uzdrowienia i restrukturyzacji sektora bankowego. Do końca czerwca 2009 – zatwierdziła unijną pomoc dla banków SE w wysokości ponad 1,9 bln € (22 proc. GDP SE), z czego państwa wykorzystywały do grudnia 2009 ok. 131 mld € (1,4 proc. GDP SE)⁴³. Wysokość wykorzystanych gwarancji sięgnęła 788 mld € (ok. 8,7 proc. GDP SE)⁴⁴ z przyznanej kwoty na ten cel w wysokości 1 870 mld €⁴⁵.

Komisja wreszcie, realizując rekomendacje RE z października 2007 r., opracowała – na podstawie projektu zaproponowanego przez grupę ekspertów pod kierunkiem Jacquesa de Larosière’a⁴⁶ – koncepcję europejskiego systemu nadzoru nad ban-

³⁹ *List otwarty* został podpisany do 22 października 2008 r. przez 466 naukowców i ekspertów z całego świata; *Open Letter to European leaders on Europe's banking crisis: A call to action*, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/1729> (dostęp: 24.10.2008).

⁴⁰ The Paris declaration of 12 October 2008, http://www.eu2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-12.10.2008/sommet_pays_zone_euro_declaration_plan_action_concerte.html (dostęp: 14.10.2008).

⁴¹ *Financial support to the banking industry*, HM Treasury, „http://www.hm-treasury.gov.uk/press_100_08.htm”, (dostęp: 14.05.2011).

⁴² Projekt programu został zaprezentowany przez Komisję Europejską 26 listopada; European Commission, *Communication on a European Economic Recovery Plan*, COM(2008) 800; Konkluzje, RE, 11–12 grudnia 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:en:PDF> (dostęp: 13.12.2008).

⁴³ *Annual Report on the Euro Area – 2009*, „European Economy” 6/2009, DG EcFin, European Commission, Brussels 2009, s. 42.

⁴⁴ *Annual Report...*, *op.cit.*, s. 46.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ J. de Larosière, *Report by the high-level group on financial supervision in the EU*, Brussels 2009.

kami. Według grupy de Larosière'ów system powinien składać się z dwóch filarów. Pierwszym miał być Europejski System Nadzoru Finansowego (*European System of Financial Supervision*, ESFS). Drugi filar miał powstać poprzez ustanowienie Europejskiej Rady ds. Systemowego Ryzyka (*European Systemic Risk Council*, ESRC) z myślą o prowadzeniu monitoringu finansowej stabilności UGW/SE.

W grudniu RE⁴⁷ zarekomendowała realizację struktury europejskiego nadzoru bankowego oraz zaproponowała opracowanie tzw. budżetowych strategii wyjścia, czyli programów systemowego ograniczania zadłużenia rządów powstałego w wyniku realizacji pakietów pomocowych. Zgodnie z szacunkami KE z czerwca 2009 r., żadne z 10 najbardziej zadłużonych państw nie powinno być mieć problemów z przywróceniem w średniookresowej perspektywie równowagi fiskalnej⁴⁸.

Wrzesień skorygował scenariusz. Grecja – której dług wzrósł o jedną trzecią w porównaniu z 2007 r. (tabela 2.), a deficyt sektora finansów publicznych sięgnął 12,9 proc. PKB – została zmuszona do wycofania obligacji rządowych z międzynarodowego rynku. W listopadzie sytuacja zagrożenia dotyczyła już Włoch i Hiszpanii⁴⁹. Grecja jako pierwsza zwróciła się do UE o ratunek.

Gniew

Dramatyzm kolejnej odsłony kryzysu w 2010 r. polegał na tym, że łatwo było go przewidzieć. Od 1998 r. – a więc od decyzji Rady o utworzeniu UGW, w skład której weszło 11 państw – podstawą funkcjonowania SE był efekt „nadziei na konwergencję” i dotyczył on nawet tych gospodarek, których tzw. fundamenty makroekonomiczne nie dawały ku temu przesłanek⁵⁰. Efekt „nadziei” był podstawą decyzji RE o przyjęciu Grecji w 2001 r. do unii monetarnej jako jej dwunastego członka. Kiedy efekt wyczerpał się – *ergo* państwa zaczęły mieć problemy z zadłużeniem – kryzys stał się faktem. Dla opinii publicznej sytuacja była jasna: upadek *niewypłacalnych* państw byłby równoznaczny z rozpadem

⁴⁷ Konkluzje, RE, 10–11 grudnia 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/111892.pdf (dostęp: 12.12.2009). Na podstawie decyzji Rady doszło do utworzenia nowych struktur nadzorczych w EU. Jedną z nich był funkcjonujący od stycznia 2011 r. system europejskich nadzorów finansowych (*European Supervisory Authorities*, ESA): Regulation (EU) No 1095/2010 Of The European Parliament And Of The Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC. Drugi to Europejska Rada ds. Systemowego Ryzyka powołana do życia 16 grudnia 2010 r. i działająca w ramach EBC, stał się monitoring finansowej stabilności UGW/SE: Regulation (EU) No 1092/2010 Of The European Parliament And Of The Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board.

⁴⁸ *Annual Report...*, *op.cit.*, s. 26.

⁴⁹ M.G. Arghyroua, A. Kontonikasb, *The EMU sovereign-debt crisis: fundamentals, expectations and contagion*, Brussels 2011, s. 19–21.

⁵⁰ *Ibidem*.

UE⁵¹. W ocenie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (ang. *European Economic and Social Committee*, EESC) „kryzys długu publicznego jest kryzysem zaufania do UE ogólnie, a w szczególności do strefy euro”⁵².

UE, która ostatecznie przyjęła rozwiązania wzmacniające sektor bankowy, nadal nie decydowała się na wypracowanie rozwiązań, które blokowałyby proces upadku swoich suwerennych demokratycznych państw członkowskich! Kompromisowa koncepcja pojawiła się 6 maja 2010 r., kiedy Rada ECOFIN – z inicjatywy Francji, Włoch i Hiszpanii – przyjęła następny pakiet stabilizacyjny uzgodniony przez KE, EBC i IMF. Pakiet zaproponował utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej (*The European Financial Stabilization Mechanism*, EFSM) wraz z propozycją działań unijnych w obszarach *governance* (zarządzanie gospodarcze) oraz instytucjonalnym. Propozycje z zakresu *governance* przewidywały szereg usprawnień PSW poprzez ściślejszy nadzór oraz wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w SE i UGW. Część instytucjonalna koncepcji przewidywała utworzenie podmiotu pod nazwą Europejski Instrument Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Facility*, EFSF). Jego zadaniem stała się ochrona stabilności finansowej w UE poprzez kreację środków na pożyczki lub gwarancje do 500 mld € pozyskiwanych na rynkach kapitałowych.

Miesiąc później 16 państw unii monetarnej⁵³ podpisało porozumienie o utworzeniu spółki celowej z siedzibą w Luksemburgu pod nazwą: Europejski Instrument Stabilizacji Finansowej z założonym trzyletnim okresem funkcjonowania: od 4 sierpnia 2010 do 30 czerwca 2013 r. Niemieckie Biuro Zarządzania Długiem Publicznym (*German Debt Management Office*, DMO) zapewniło wsparcie doradcze dla EFSF, IMF – wsparcie finansowe w wysokości połowy wkładu europejskiego (do 250 mld €). Zadaniem EBC stał się skup obligacji skarbowych państw SE na rynku wtórnym. Pierwszą linię kredytową EFSF przydzielił Grecji. Gwarancji udzieliły Niemcy i Francja.

Przełomowe porozumienie w płaszczyźnie instytucjonalnej nie oznaczało zakończenia politycznej debaty państw nad zakresem praw UE do sprawowania nadzoru fiskalnego nad polityką państw. Kolejna propozycja wspólnych działań w tym obszarze pojawiła się na jesieni 2010 r.⁵⁴ Kryzys zadłużeniowy wszedł wówczas w ostrą fazę: na

⁵¹ Por. K. Featherstone, *The Greek sovereign debt crisis and EMU: a failing state in a skewed regime*, „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 49, No. 2, s. 193–217.

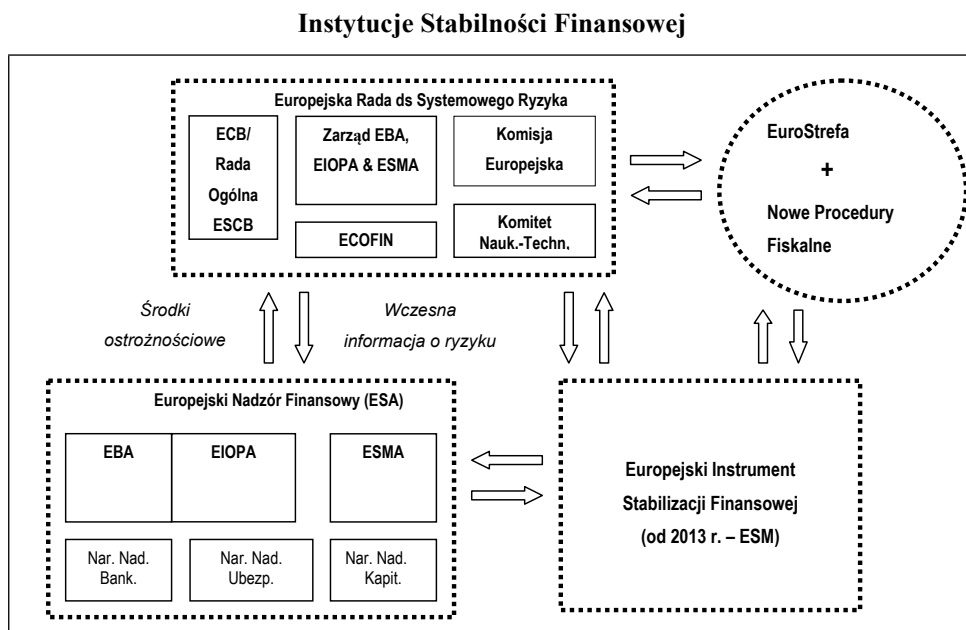
⁵² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konsekwencji kryzysu związanego z długiem publicznym dla sprawowania rządów w UE (opinia z inicjatywy własnej), zgodnie z postanowieniem z 29 kwietnia 2010 r., Dz. Urz. UE C51 z 7.02.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:051:0015:0019:PL:PDF> (dostęp: 3.03.2011).

⁵³ *EFSF Framework Agreement and European Financial Stability Facility*, Luxembourg 2011, http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf; *Chief bail-out officer*, „The Economist” 2010, http://www.economist.com/node/16485600?story_id=16485600&fsrc=rss, (dostęp: 5.05.2011).

⁵⁴ Przedstawił je tzw. raport van Rompuy’a; *Strengthening economic governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council*, Brussels 2010, <http://www.consilium.europa.eu/ued->

progu niewypłacalności stanęły Irlandia i Portugalia. Każde z tych państw potrzebowało pomocy. W każdym, kryzys bankowy i fiskalny przekształcił się w kryzys zadłużeniowy. Groźba utraty możliwości spłaty zadłużenia również dotyczyła Hiszpanii.

Schemat 1



Źródło: R. Masera, *Reforming financial systems after the crisis: a comparison of EU and USA*, "PSL Quarterly Review" 2010, vol. 63 n. 255, s. 326; K. Lannoo, *The EU's response to the financial crisis: A mid-term review*, No. 241, April 2011, s. 9.

W wyniku francusko–niemieckiego porozumienia z 18 października 2010 r. o konieczności utworzenia „stałej i solidnej struktury umożliwiającej uporządkowane zarządzanie kryzysem w przyszłości”⁵⁵, RE wystąpiła z kolejnymi propozycjami. Ostatecznie, podczas grudniowego szczytu państwa uzgodniły, że od lipca 2013 r. obowiązki EFSF – po wygaśnięciu uzgodnionego mandatu – zaczną być realizowane przez Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism*, ESM) zaprojektowany jako instytucja o nieokreślonym czasie działania (patrz: schemat 1). Państwa osiągnęły też porozumienie co do zmian w systemie makroekonomicznego zarządzania. W marcu 2011 r. został przyjęty specjalny pakiet procedur fiskalnych⁵⁶, zakładających systematyczne wzmocnienie koordynacji zarządza-

ocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf, (dostęp: 16.12.2010).

⁵⁵ *Deauville Declaration*, October 18, 2010, http://www.feelingeurope.eu/Pages/Franco-german_declaration%20Deauville%2018-10-2010.pdf, s.1–5.

⁵⁶ Por. *A European mechanism for sovereign debt crisis resolution: a proposal*, Breugel, November 9, 2010, s. 1–31.

nia politykami fiskalnymi w UE. Z kolei zawarcie Paktu Euro Plus (*The Euro Plus Pact*) – podpisanego przez państwa SE oraz te państwa spoza SE, które uznają to za słuszne – należy traktować jako gwarancję polityczną egzekwowania przez UE nowych procedur fiskalnych⁵⁷. Przyjęto, że jego celem będzie rewaluacja zobowiązań państw do przestrzegania zasad konwergencji oraz tworzenia warunków do rozwoju w gospodarce.

Z tej pobieżnej analizy wynikają co najmniej trzy wnioski. Po pierwsze kryzys – a raczej jego kolejne etapy – okazał się silnym katalizatorem zmian podejścia do celów, zadań oraz roli polityk pieniężnej i fiskalnej w unii monetarnej. Po drugie po raz kolejny przywołał do życia potrzebę stosowania zasady wspólnych celów. Po trzecie zainicjował istotną rozbudowę oraz modyfikację zadań istniejących instytucji UE i UGW, także – transformacji związków zależności na linii państwo–unia monetarna.

W jaki sposób te działania przełożyły się na praktykę minimalizowania skutków kryzysu finansowego w państwach, które go odczuły najsilniej?

3. Grecja, Portugalia i Irlandia w pętli zadłużenia – pytania o oczekiwane efekty działań UE wobec kryzysu na peryferiach SE

UGW jest projektem politycznym, który z powodów politycznych obok silnych Niemiec lub Francji współtworzą państwa małe lub słabe⁵⁸. Ale też za sprawą obu liderów UE, normy i procedury UGW bardziej odpowiadały ekspansywnej aktywności potężnych tradycyjnie gospodarek⁵⁹. W warunkach silnej współzależności europejskiej, potęgowanej procesami globalizacji, zróżnicowanie potencjału gospodarczego państw nie ułatwiło projektowanej traktatem konwergencji. Przeciwnie – stało się źródłem nasilenia tych różnic w wyniku dwóch nierównowag: gospodarczej oraz konkurencyjności⁶⁰. Obie powodują, że „coraz ściślejszą” Unię można też „zobaczyć” w perspektywie Immanuela Wallersteina, dzielącej państwa na centrum oraz peryferia⁶¹. Peryferia zaś – w tym przypadku chodzi o Grecję, Portugalię i Irlandię – są z definicji podatne na kryzysy.

⁵⁷ Report to the EP on the proposal for a Council directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States, (KOM(2010)0523) – C7-0397/2010 – 2010/0277(NLE)) 2011; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0184&language=EN>, (dostęp: 16.12.2010).

⁵⁸ P. de Grauwe, *The prospects of a mini currency union in 1999*, Discussion Paper Series No. 1458, 1996, s. 1–26.

⁵⁹ F.W. Scharpf, *Monetary union, fiscal...*, *op.cit.*, s. 17–18; R.M. Nelson, *Greece's debt crisis: overview, policy responses, and implications*, Congressional Research Service (CRS), Report for Congress 2010, s. 12–14.

⁶⁰ Por. także *Strengthening economic governance...*, *op. cit.*, s. 8.

⁶¹ Ściśle biorąc, podział zakłada istnienie centrów, półperyferii oraz peryferii.

Grecja

Iskrą, która zapaliła grecki kryzys była wypowiedź George'a Papakonstantinou, ministra finansów Grecji. W dniu 20 października 2009 r. – dwa tygodnie po ukonstytuowaniu się nowego rządu po wyborach 4 października – w wywiadzie prasowym stwierdził, że deficyt finansów publicznych Grecji jest trzykrotnie wyższy od poziomu deficytu, o którym informował poprzedni rząd Costasa Karamanlisa. Cena greckich obligacji na rynku kapitałowym niemal natychmiast zaczęła spadać, ale nie tylko z powodu szczerości wysokiego urzędnika rządu. Również dlatego, że ta wypowiedź postawiła pod znakiem zapytania rzeczywisty stan finansów państwa. Oto kilka dni wcześniej, George Provoupolos, szef Banku Centralnego Grecji, zapewnił społeczeństwo greckie oraz społeczność międzynarodową, że deficyt finansów publicznych państwa nie przekracza 4 proc. PKB. Podobnych sytuacji lub faktów, związanych z wiarygodnością władz greckich, kryzys ujawnił znacznie więcej. To sprawia, że większość komentarzy i analiz częściej wskazuje na uwarunkowania wewnętrzne kryzysu greckiego, niż zewnętrzne.

Do najpoważniejszych czynników wewnętrznych zalicza się korupcję, tradycję klientelizmu i generalnie niechęć do zmian, w tym – modernizacji gospodarki i państwa. To te kwestie miał na myśli Walter Hallstein, pierwszy szef Komisji EWG, kiedy w 1962 r. dowodził, że Grecja będzie potrzebowała co najmniej 30 lat, by zaczęła funkcjonować zgodnie z szeroko pojętymi wzorcami centrum⁶². Te kwestie sprawiają, że dziś, pół wieku po tamtej wypowiedzi, oceny co do perspektyw czasowych dla poprawy konkurencyjności greckiej gospodarki praktycznie pozostają bez zmian i szacuje się je na ok. 20 lat⁶³. W 2001 r., kiedy decyzja o członkostwie państwa w unii monetarnej była podejmowana, kwestia niewydolności gospodarczej Grecji wydawała się nie mieć znaczenia. W 2010 r. była jednak podstawą do twierdzenia, że Grecja – mimo członkostwa w UE, UGW i unii monetarnej – pozostała gospodarką silnie zamkniętą, nastawioną raczej na import, niż eksport. Stąd, część ekspertów wskazuje włączenie Grecji do unii monetarnej jako przyczynę jej kłopotów finansowych⁶⁴. Dość przypomnieć, że Grecja swoje członkostwo bardziej zawdzięcza strategii tworzenia wielkiej unii monetarnej – opartej na członkostwie minimum 12 państw⁶⁵ – a nie gospodarczym wynikom, których stosunkowo wysoka jakość w 2000 r. była niestety efektem kreatywnej księgowości⁶⁶. Krytycy tego podej-

⁶² *The first stage of the Common Market. Report on the execution of the Treaty*, (January 1958 – January 1962), European Economic Community – Commission, COM (62) 300, wstęp – W. Hallstein, s. 99–100.

⁶³ *The Economic Adjustment Programme for Greece. Third Review – Winter 2011*, DG EcFin, European Commission, Brussels 2011, s. 9–10.

⁶⁴ J. Frankel, *The ECB's three mistakes in the Greek crisis and how to get sovereign debt right in the future*, 16 May 2001, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6517> (dostęp: 20.05.2011).

⁶⁵ P. de Grauwe, *The prospects of a mini...*, *op.cit.*, s. 1–26.

⁶⁶ T. Suzuki, *Accounting for the euro: operationalisation of the political economy*, Oxford 2003, s. 9010.

ścia podkreślają szybkie umacnianie politycznej pozycji Grecji na Bałkanach⁶⁷, dzięki członkostwu w unii monetarnej. Twierdzą zatem, że słaba gospodarczo Grecja, ale z członkostwem w SE, pozostaje ważnym czynnikiem umacniania pozycji politycznej UE w tym rejonie.

Zróznicowanie stosunku do sytuacji w Grecji współgrało z nasileniem od 2009 r. podziałów wewnętrznych na tle proponowanych przez grecki rząd sposobów oddłużania gospodarki. Należy je wiązać po pierwsze ze stanowiskiem przedstawicieli greckiego rządu, którzy początkowo nie chcieli zaakceptować warunków realizacji unijnego pakietu 2010. Z irytacją traktowali procedurę *screeningu*, dowodząc, iż „zachowania urzędników UE, IMF i EBC są nie do zaakceptowania. Nikogo nie prosiliśmy, by wtrącał się w nasze wewnętrzne sprawy (...). Będziemy słuchać poleceń wyłącznie wydawanych przez Greków.”⁶⁸ Po drugie z podziałem na podejście „ekonomiczne” i „monetarystyczne” co do metod stabilizowania sytuacji makroekonomicznej w ramach unii monetarnej. Po trzecie z coraz silniejszym nurtem narodowym w polityce Niemiec⁶⁹. W 2010 r. Niemcy i Niderlandy negocjowały konieczność systemowego rozwiązania problemów Grecji w ramach SE. Po przeciwnej stronie stanęły Francja wraz z Hiszpanią i Włochami. Brak porozumienia między głównymi graczami w UE spowodował, że w 2010 r. „grecka tragedia” potoczyła się na poziomie instytucji europejskich wedle sofoklesjańskich wzorców.

W grudniu 2009 r. Rada ECOFIN⁷⁰ zażądała od Grecji niezwłocznego podjęcia właściwych kroków naprawczych. Program rządowy przedstawiony 5 stycznia 2010 r., – podobnie jak program 2009 – okazał się niewystarczający i wobec tego w lutym oraz marcu RE podtrzymała stanowisko Rady⁷¹ o konieczności opracowania kolejnych reform gospodarczych w państwie. Finalizacja greckich propozycji została przeprowadzona w ramach wielostronnych negocjacji prowadzonych przez KE. Porozumienie, które przewidywało niskoprocentowane pożyczki dla Grecji z UE oraz IMF, zostało osiągnięte 25 marca⁷². Pięć tygodni później, 2 maja, państwa Euroobszaru – w porozumieniu z KE, IMF i EBC – przyznały Grecji pomoc finansową na kwotę 110 mld € na lata 2010–2013 (tabele 3 i 4). W finansowanie pożyczek dla Grecji w latach 2010–2011 zaangażowało się piętnaście państw⁷³.

⁶⁷ R.M. Nelson, *Greece's debt crisis...*, *op.cit.*, s. 12–14.

⁶⁸ Por. Ch. Kopf, *Restoring financial stability in the euro area*, „Policy Brief” 2011, No. 237, s. 9.

⁶⁹ Np. F.W. Scharpf, *Monetary union, fiscal...*, *op. cit.*, s. 17–18; K. Featherstone, *The Greek sovereign debt...*, *op.cit.*, s. 211.

⁷⁰ Rada ECOFIN, 16838/09, Presse 352, Brussels 2009, s. 11, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16838.en09.pdf>, (dostęp: 16.12. 2009).

⁷¹ *Oświadczenie szefów rządów i państw Unii Europejskiej*, Bruksela 11 lutego 2010 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/115286.pdf, (dostęp: 12.02.2010).

⁷² G.P. Kouretas, *The Greek crisis: causes and implications*, „Panoeconomicus” 2010, No. 4, s. 397 (s. 391-404).

⁷³ Są to: Niemcy, Francja, Dania, Irlandia (okresowo zwolniona), Belgia, Włochy, Cypr, Luksemburg, Malta, K. Niderlandów, Austria, Portugalia (okresowo zwolniona), Słowenia, Szwecja, Finlandia; *The Economic Adjustment Programme for Greece...*, *op.cit.*, s. 5.

Warunkiem udzielenia pomocy, którą państwo zaczęło sukcesywnie otrzymywać od 2010 r.⁷⁴, było nie tylko zobowiązanie rządu Grecji do opracowania i realizacji pakietu naprawczego, lecz także poddanie finansów państwa dogłębnemu *screeningowi*⁷⁵. 23 czerwca 2011 r. zakończył się czwarty *screening*, którego wyniki warunkowały otrzymanie kolejnej transzy pożyczek.

Tabela 3

I Pakiet pomocowy UE–IMF dla Grecji, 2010 r.

Źródła finansowania	Kwoty (mld €)
EU EFSF EFSM	80 Kredyty lub gwarancje są udzielane w ramach dwustronnych pożyczek od państw SE lub UGW. Pożyczki gromadzi KE i następnie „przekształca” je w transze pożyczkowe. Wysokość zaangażowania kredytowego państwa jest szacowana przez EBC na podstawie kapitału subskrybowanego państwa w EBC.
IMF	30
Razem	110

Źródło: *The Economic Adjustment Programmes for Greece*, EC, Brussels 2010–2011, s.136

Tabela 4

Pożyczki/gwarancje państw dla Grecji (mln €)

Okres	BE	DE	IE	ES	FR	IT	CY	LU
Maj’2010 – Styczeń’2011	997,6	7700,2	347,4	3415,1	5848,7	5139,4	56,3	71,8

Okres	MT	NL	AT	PT	SI	SK	FI
Maj’2010 – Styczeń’2011	26	1640,1	798,6	719,9	135,3	0,0	515,6

Źródło: *The Economic Adjustment Programmes for Greece*, EC, Brussels 2010–2011, s.137.

⁷⁴ *Greek rebel MPs may curb austerity reforms-deputy PM*, „Reuters” 2011. Artykuł dostępny na stronie: <http://www.focus-fen.net/?id=n253197>, (dostęp: 15.05.2011).

⁷⁵ Notabene takiemu, jaki został przeprowadzony przez KE w państwach V poszerzenia podczas ich negocjacji akcesyjnych.

Portugalia

O kryzysie w Portugalii zdecydowała nie tyle zła sytuacja gospodarcza, co zły kontekst polityczny⁷⁶. Na początku 2010 r. rząd José Sócratesa zdecydował się podjąć politykę obostrzania wydatków, by wprowadzić równowagę w finansach publicznych, obciążonych w dużym stopniu długiem w wyniku korzystania z bankowego pakietu pomocowego. W dniu 3 lutego w nocy koncepcję nowego budżetu oprotestowała opozycja. Rząd, bez większości w parlamencie, stanął na progu upadku. Rynki zareagowały na wiadomość spadkami na giełdzie, najwyższymi od listopada 2008 r.⁷⁷ Sekwencja kryzysowa została uruchomiona. Najpierw spadły ceny długoterminowych obligacji rządowych, następnie agencje ratingowe zaczęły obniżać wycenę zdolności kredytowej państwa. W środę 23 marca premier Sócrates rozważał podanie się do dymisji. W reakcji, rynek przestał akceptować obligacje rządowe. Portugalię dzielił krok od bankructwa.

Tabela 5

Trzyletni pakiet pomocowy UE–IMF dla Portugalii, 2010 r.

Źródła finansowania	Kwoty (mld €)
UE	52
EFSM	26
EFSF	26
IMF	26
Razem	78

Źródło: *European Economic Forecast*, Spring 2011, *op.cit.*, s. 149.

W dniu 2 kwietnia rząd zwrócił się o pomoc do UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Wniosek został błyskawicznie zaakceptowany przez ministrów finansów Rady UE, która zaproponowała Portugalii trzyletni plan naprawy gospodarczej. Rząd zobowiązał się przeprowadzić reformy w trzech obszarach: fiskalnym (konsolidacja zadłużenia), strukturalnym (reformy społeczne) oraz finansowym (stabilizacja sektora). Pożyczka UE–IMF została rozłożona na trzy coroczne transze kredytowe⁷⁸ (tabela 5).

⁷⁶ *Greece, Portugal and Spain: contagion amid confusion*, „EcoWEEK”, 2010, vol. 10, No. 18, s. 1–16.

⁷⁷ P. Wise, *Portugal near political crisis over debt*, „Financial Times” 2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/76aa4a50-11d9-11df-b6e3-00144feab49a.html#axzz1QCQuZBCM> (dostęp: 5.04.2010).

⁷⁸ *European Economic Forecast*, Occasional Paper No. 77, Brussels 2011, s. 147–149.

Irlandia

Kryzys zadłużeniowy Celtyckiego Tygrysa był szokiem dla międzynarodowej społeczności. Irlandia od 40 lat rozwijała się szybko i jednocześnie harmonijnie. Po pierwszych trudnych latach członkostwa w EWG, a więc od 1973 r., Irlandczycy ustanowili swoisty standard rozwojowy wyrażany triadą celów: wysoki poziom zatrudnienia – wzrost przychodów – rozwój rodziny. Były one finansowane głównie z przychodów sektora bankowego oraz budowlanego. Boom w budownictwie finansowały irlandzkie banki, które zaciągały niskooprocentowane pożyczki na tzw. zewnętrznych rynkach kapitałowych (we Francji oraz poza UE). W okresie boomu gospodarczego w UE w latach 2003–2005, banki irlandzkie głównie zabiegały o kredyty hipoteczne, nie sprawdzając wystarczająco dokładnie wiarygodności kredytowej dłużników⁷⁹. W pierwszym roku boomu, w 2003 r., zobowiązania netto banków wobec instytucji finansowych z zewnętrznych rynków wyniosły 10 proc. irlandzkiego GDP⁸⁰! Z końcem 2008 r. sięgały już 80 proc. GDP państwa⁸¹.

Erupcja kryzysu w USA błyskawicznie zachwiała irlandzkim rynkiem kredytowym i banki pogrążyły się w kryzysie niewypłacalności. Początkowo, w 2008 r., rząd Briana Cowena próbował ratować system bankowy w ramach szerokiego programu dwuletnich gwarancji bankowych. Program poprawił sytuację sektora finansowego, ale nie zapobiegł kryzysowi kredytowemu. Wkrótce budżet poniósł konsekwencje tego kryzysu w postaci braku wpływów podatkowych. Latem 2010 r. rynki zaczęły podważać wypłacalność rządu, którego deficyt przekroczył 30 proc.⁸² Rząd podjął próbę „odwrócenia” sytuacji i 30 września opublikował dokument przedstawiający wszystkie działania antykryzysowe wraz z zapowiedzią planu konsolidacyjnego, który miał być ogłoszony 24 listopada.

Strategia „uspokajania rynków” zawiodła. Irlandia 21 listopada zwróciła się do EU oraz IMF o pomoc finansową. Podstawą wniosku został program zatwierdzony przez wspólną komisję KE–ECB–IMF. Pożyczka została przyznana Irlandii tydzień później, czyli 28 listopada 2010 r. 15 grudnia obie izby irlandzkiego parlamentu Oireachtas ratyfikowały rządowy akt w sprawie przyjęcia pakietu pomocowego na kwotę 85 mld €⁸³ (tabela 6).

⁷⁹ *European Economic Forecast, op.cit.*, s. 101–103.

⁸⁰ Porównaj: J.L. Stein, *The diversity of debt crises in Europe*, „Cesifo Working Paper” 2011, No. 3348, s. 5.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *European Economic Forecast, op.cit.*, s. 5.

⁸³ *The Economic Adjustment Programme for Ireland*, Occasional Paper No. 76, Brussels 2011, s. 17–19.

Tabela 6

Pakiet pomocowy UE–IMF dla Irlandii, 2010 r.

Źródła finansowania	Kwoty (mld €)
Irlandia (Bufor NPRF)*	17,5
EU	45
EFSF**	22,5
EFSM	22,5
IMF	22,5
Razem	85

Źródło: *The Economic Adjustment...*, *op.cit.*, s. 87.

* Finansowanie własne Irlandii zostało zapewnione z Narodowego Funduszu Rezerwy Emerytalnej;

** Na kwotę 22,5 mld € z EFSF złożyło się finansowanie UE w wysokości 17,7 mld € oraz wspólny kredyt UK, Szwecji i Danii w wysokości 4,8 mld €.

4. Legitymizacyjne dylematy UE/UGW – dyskusja

W jaki sposób – zważywszy legitymizacyjny kontekst UE/UGW – interpretować wydarzenia pierwszych lat kryzysu? Przedstawiona analiza upoważnia do przedstawienia czterech następujących wniosków.

Z pierwszego wynika, iż przyjęte – jeszcze w Maastricht – zasady alokacji władzy UGW–UE uczyniły UE całkowicie bezbronną wobec kolejnych kryzysowych ataków. Przyczyną była nie tylko niewłaściwa konstrukcja instytucjonalna UGW, zakładająca istnienie silnej unii walutowej bez wsparcia w postaci unii gospodarczej. W jej obrębie nie zostały także zaprojektowane ani instytucje rutynowego zarządzania wspólnym obszarem gospodarczym, ani instytucje, które byłyby gotowe do podejmowania skoordynowanych działań na wypadek kryzysu. Można zatem przyjąć, iż pierwotną przyczyną kryzysu stało się błędne podejście do traktatowych zasad jej funkcjonowania⁸⁴. Łatwo zrozumieć wieloletnie zabiegi *establishmentu* państw oraz instytucji europejskich o wykreowanie „atmosfery akceptacji” wokół integracji walutowej bez prowadzenia równoległe integracji gospodarczej. Ułatwiała to zarządzanie projektem. Gubiło jednak właściwą perspektywę wydarzeń. Spoza funkcjonalnej logiki procedur i norm UGW nie były widoczne jej defekty, które sprawiały, że projekt unii monetarnej zamiast generować rozwój – polityczny, gospodarczy i społeczny – zaczął być źródłem poważnych problemów, prowadząc do delegitymizacji (kryterium ZAW) nie tylko SE, ale całej UGW, a więc – Unii.

⁸⁴ A. Annett, *Enforcement...*, *op.cit.*, s. 26.

Po drugie, również ocena UGW ze względu na kryterium ENiP, stawia pod znakiem zapytania możliwość jej pełnej legitymizacji. Od czasu pojawienia się pierwszych poważnych oznak kryzysu w 2008 r., państwa oraz instytucje UE podjęły ogromną liczbę działań, których celem była ochrona spójności UE–UGW–SE. W wielu przypadkach były one jednak niewystarczające, niespójne i zbyt późno podejmowane. Przyczyną tej sytuacji – obok wadliwej architektury instytucjonalnej – była specyfika podejścia państw do rozwoju gospodarczego, równoznacznego najczęściej ze stosowaniem polityki post–merkantylistycznej. W państwach silnych objawia się zazwyczaj akceptacją współpracy – w szczególności handlowej – z państwem słabszym w okresach *prosperity* oraz odrzuceniem tej współpracy w czasach kryzysu. Sprzyja zatem egzekucji norm i procedur odnoszących się do polityki fiskalnej, ale najczęściej zgodnie z interesami poszczególnych państw, w tym – państw silniejszych. W warunkach unii monetarnej, takie podejście zagraża równowadze fiskalnej między państwami. *Ergo*, podważa sens zawarcia unii. Jest więc polityką, która stawia pod znakiem zapytania możliwość legitymizowania UE. Szczególnie dobitnie informują o tym problemie relacje Niemcy–Grecja w okresie 2010–2011.

Po trzecie, uwidoczniła się nieobecność systemowego związku między instytucjonalną architekturą UGW a gospodarczymi efektami, które Unia zazwyczaj kreuje. Brak owego związku podważa sens przyjmowanych rozwiązań instytucjonalnych na poziomie UE z jednej strony. Z drugiej strony – neguje istotę narodowych strategii gospodarczych, które w odczuciu społecznym mogą „produkować” nie te efekty, które są oczekiwane⁸⁵. Problem jest od dawna analizowany w UE. W ostatnich badaniach został zdefiniowany umownie jako „deficyt Brukseli w stolicach państw UE”⁸⁶. Wniosek zatem jest miarą słabej delegitymizacji UGW/SE „mierzonej” kryterium OE.

Po czwarte, wprawdzie kryzys przyczynił się do modyfikacji instytucji Unii Gospodarczo-Walutowej, ale nierzadko nieprzemyślane działania tak rządów, jak UE spowodowały, że projekt integracji walutowej przestał cieszyć się poparciem nie tylko społeczeństw, ale ich elit władzy. Zwłaszcza zanegowanie potrzeby stosowania zasady wspólnych celów w UGW – na przykład w postaci długotrwałych sporów nad celowością udzielania wsparcia finansowego dla państw zagrożonych bankructwem – przełożyło się na zwrot w stronę polityk narodowych, które wraz z nastaniem kryzysu, przekształciły się w silną blokadę dla racjonalności kolektywnych zachowań⁸⁷. Stąd, oczekiwane efekty funkcjonowania UGW/SE są odmienne od efektów, które w przypadku UGW/SE mogą się pojawić.

Konkludując, wnioski są równoznaczne z pozytywną weryfikacją zasadności przyjętego podejścia teoretycznego wobec pojęcia legitymizacji UGW, a więc zakładającego jego ocenę ze względu na trzy kryteria: zasady alokacji władzy (ZAW)

⁸⁵ B. Vis, J. Woldendorp, H. Keman, *Economic performance and institutions: capturing the dependent variable*, „European Political Science Review” 2012, vol. 4, issue 1, s. 73–96.

⁸⁶ M. Hallerberg, B. Marzinotto, G.B. Wolff, *On the effectiveness and legitimacy of EU economic policies*, „Bruegel Policy Brief” 2012, No. 4, s. 1–8.

⁸⁷ M. Olson, *The Logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge 1971, s. 28.

UGW–państwa, zakresu egzekucji norm i procedur odnoszących się do polityki fiskalnej (ENiP) oraz oczekiwanych efektów (OE) instytucji UE w obszarze polityki pieniężnej.

5. Addendum – Bismarck vs. Roosevelt

Spojrzenie na wydarzenia w okresie czerwiec 2007–2011 z perspektywy końca 2012 r., kiedy to państwa UE w toku kilkuletnich negocjacji uzgodniły nie tylko wzmocnienie procedur fiskalnych⁸⁸, ale i powołały do życia podstawy unii bankowej – w obu przypadkach zapisy mogą odnosić się do państw UGW, a nie tylko SE – pozwala na dodatkową refleksję. Oto pomimo sporów nad kształtem i sposobem funkcjonowania UGW/SE, zakres dokonanej weryfikacji mechanizmów prawnych oraz instytucjonalnych w tym obszarze będzie miał daleko poważniejsze konsekwencje niż te, które zostały przewidziane zapisami odrzuconego w 2004 r. Traktatu Konstytucyjnego Europy (TKE). Przypomnijmy, TKE przywoływał potrzebę wprowadzenia do praktyki UGW zasadę „lojalnej współpracy”⁸⁹ m.in. w kontekście usprawnienia *economic governance*. Proponował także zapis zapewniający wzmocnienie podstaw stabilności makroekonomicznej UE „w ramach Unii”, a nie „przez Unię”⁹⁰. Podczas walki z kryzysem obie propozycje – które państwa odrzuciły przecież w trakcie debaty konstytucyjnej – zostały gładko przez nie „skonsumowane”, dowodząc jednocześnie, że podejście Snydera, utożsamiającego UE z UGW, było właściwe.

Ponadto, ta nowa jakościowo sytuacja nie oznacza jednak, że skuteczność logistyczno–organizacyjna instytucji UE poprawi się⁹¹, oddziałując pozytywnie na jej legitymizację pojmowaną jako zestaw ocen w określonych obszarach (ZAW, ENiP oraz OE). Generuje szereg pytań. Na przykład o to, w jaki sposób ogrom wprowadzonych zmian będzie równoznaczny z transformacją związków zależności w dwóch płaszczyznach: państwa–instytucje europejskie oraz państwa–państwa. O to, czy nowe rozwiązania będą miały więcej wspólnego z iluzją zmian, czy przyniosą rzeczywistą zmianę, polegającą choćby na redukcji zjawiska *beggar–thy–neighbour policies* w relacjach państwa silne–państwa słabe. O to, czy w celu pełnej, ze

⁸⁸ Włącznie z podpisaniem 2 marca 2012 r. międzyrządowego Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

⁸⁹ Brzmienie Art.I–5.2.: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, Unia i państwa członkowskie, przy pełnym wzajemnym poszanowaniu, udzielają sobie wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Konstytucji. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie zadań Unii i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów Unii”: *Treaty Establishing a Constitution for Europe, The European Convention, The Secretariat, CONV 850/03, Brussels, 18 July 2003*, s. 17.

⁹⁰ Procedury związane z *economic governance* miały być regulowane kompetencją szczególną, TKE, *Treaty Establishing...*, op. cit. s. 17.

⁹¹ M. Hallerberg, B. Marzintotto, G.B. Wolff, *On the effectiveness...*, op.cit., s. 1–2.

względu na uwarunkowania gospodarcze, realizacji kryterium ENiP niezbędne jest przekształcenie UE w unię polityczną ze wspólną polityką fiskalną⁹² oraz wspólnym ministrem finansów UE? Można przyjąć, iż w przypadku realizacji tego scenariusza, podejście do Euroobszaru jako politycznego archetypu UE byłoby przyczyną wygenerowania – w założeniu długofalowym – kreacji *efektu Roosevelta*. Przypomnijmy, polityka prezydenta Theodora Roosevelta – uzgodniona *de facto* z gabinetem Herberta Hoovera⁹³ – doprowadziła do istotnych zmian polityczno-gospodarczych w USA w minionych 80 latach. Przede wszystkim, do stworzenia federalnego *sensu stricto* budżetu USA. Jego powstanie było równoznaczne z początkiem funkcjonowania unii transferowej, stanowiącej podstawę klasycznego państwa federalnego. Nawet jeśli współczesna Europa nadal jest daleka od kompromisu w tej kwestii, to zmiany instytucjonalne, wprowadzone w latach 2007–2012, niejako samoistnie uruchamiają dyskusję nad *efektem Roosevelta* w UE. Jej zasadniczym rysem jest koncepcja federalizmu fiskalnego⁹⁴. To idea, która w połowie lat 90. uważana była za zbędną. Również dlatego, że budziła obawy o włączenie zasady kontraktowości – będącej podstawą procesów jednoczenia państw niemieckich pod rządami Bismarcka – do fundamentu aksjologicznego UE. Jeszcze kilka lat temu koncepcja federalizmu fiskalnego nie znajdowała łatwej akceptacji. Jej przywołanie i wprowadzenie do współczesnej debaty ze względu na dokonane w latach 2008–2012 zmiany konstrukcji UGW/SE, pozwala jednak dostrzec w niej ważne źródło legitymizacji przyszłej architektury politycznej UE.

Można ją wówczas rozumieć jako swoisty sposób okazywania szacunku dla zewnętrznych ograniczeń i udzielania na tej podstawie wsparcia dla trudnych wyborów, a nawet wyrzeczeń, ale przy założeniu, że publiczny dyskurs postrzega je jako skuteczne i normatywnie zasadne rozwiązanie wspólnych problemów lub realizacji kolektywnych celów i potrzeb o charakterze ustrojowym⁹⁵. Tak pojmowane kryteria legitymizacji można „przyłożyć” do państwa i do Unii. Ich konstrukcja jest bliska koncepcji formułowanej przez Beethama i Lorda. Dla obu, legitymizacja nie jest zjawiskiem, które pozostaje na poziomie ponadnarodowym. Przeciwnie, legitymizacja instytucji europejskich warunkuje legitymizację władz narodowych.

⁹² *Concluding Statement of the IMF Mission on Euro-Area Policies*, International Monetary Fund 2011, <http://www.imf.org/external/np/ms/2011/062011.htm> (dostęp: 2.05.2011).

⁹³ M. Dunin-Wąsowicz, *Dobroczywna Ameryka*, „Studia Polityczne” 2009, nr 23, s. 326–332. Recenzja monografii R. Nowaczewskiej, *Dobroczywna Ameryka. Walka ze skutkami Wielkiego Kryzysu w latach 1929–1937*, Warszawa 2009, s. 353.

⁹⁴ W.A. Oates, *An essay on fiscal federalism*, „Journal of Economic Literature” 1999, vol. XXXVI, s. 1120–1121.

⁹⁵ Por. F.W. Scharpf, *Monetary union, fiscal...*, *op.cit.*, s. 34–37; J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Kraków–Warszawa 2007, s. 107–108.

Legitimization of the EU and EMU – Between Hope and Uncertainty

Abstract

The aim of the article is to investigate issues regarding legitimization of the European Union due to the functioning of its most important projects—Economic and Monetary Union as well as Eurozone in the time of 2007-2012 financial crisis. Three criteria are used here: principles regarding a top-down allocation of power between EMU and the state, spectrum of execution of EU's norms and procedures related to fiscal policy realized by national authorities, and eventually, anticipated outcomes of European monetary regime. Analysis' conclusions allow for advancing the thesis that substantial institutional changes implemented in the years of crisis in the area of EMU are to call for change towards an approach of EU's legitimization.

Keywords: *legitimization, crisis, Economic and Monetary Union, Eurozone, Monetary Integration*

Streszczenie

Artykuł bada problemy legitymizacji Unii Europejskiej ze względu na funkcjonowanie jej najważniejszego projektu Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) oraz Strefy Euro (SE) w czasie kryzysu finansowego 2007–2012, z wykorzystaniem następujących trzech kryteriów: zasad alokacji władzy UGW–państwa (ZAW), zakresu egzekucji norm i procedur unijnych odnoszących się do polityki fiskalnej realizowanej przez władze narodowe (ENiP) oraz oczekiwanych efektów (OE) europejskiego reżimu walutowego. Wnioski z analizy pozwalają na postawienie tezy, iż poważne instytucjonalne zmiany dokonane w latach kryzysu w obrębie UGW będą wymagały zmiany podejścia do legitymizacji UE.

Słowa kluczowe: *legitymizacja, kryzys, unia gospodarczo-walutowa, strefa euro, integracja walutowa*