

*Prof. dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse*

Instytut Studiów Politycznych PAN

Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu

## **Europeizacja jako mechanizm władzy: przykład funkcjonowania strefy euro**

### WPROWADZENIE

Wpływ Unii Europejskiej na państwa członkowskie wynikający z implementowania polityk i prawa UE określany jest w literaturze przedmiotu jako europeizacja [Börzel, 2005; Börzel, Risse, 2007; Cowles, Caporaso, Risse (red.), 2001; Featherstone, Radaelli (red.), 2003; Mair, 2004; s. 337–348; Radaelli, 2003; Olsen, 2002]. Obejmuje ona m.in. polityki makroekonomiczne państw członkowskich i koordynację zarządzania gospodarczego na wspólnym rynku. Szczególnym obszarem wpływu europeizacji jest strefa euro, czego przykładem jest aplikacja odpowiednich regulacji europejskich wobec państw, które przyjęły wspólną walutę. Należy przy tym zauważyć, że duża część instrumentów koordynacyjnych obowiązujących w unii walutowej ma zastosowanie także wobec krajów niebędących członkami eurolandu. Przykładem są procedury nadmiernego deficytu [*Wersja skonsolidowana...* art. 126] i wielostronnego (wzajemnego) nadzoru [*Wersja skonsolidowana...* art. 121]. W niniejszym opracowaniu skupię się jednak na oddziaływaniu unii gospodarczej i walutowej (UGW) na jej członków oraz państwa kandydujące.

Procesy europeizacji można podzielić na dwa zasadnicze etapy. Pierwszy dotyczy kształtowania zawartości polityk europejskich, w tym również w zakresie reguł obowiązujących w strefie euro. Szczególnie interesujące w tym wypadku jest to, którzy aktorzy polityczni mają największy wpływ na ich ustanawianie. Jest to pytanie o władzę w unii walutowej, a zwłaszcza o jej dystrybucję między poszczególne państwa członkowskie. W drugim etapie następują właściwe procesy europeizacji, a więc transfer wzorców i regulacji z poziomu unijnego do państw członkowskich. Tutaj z kolei zasadniczą kwestią jest wyjaśnienie mechanizmów zapewniających aplikację reguł europejskich, a także roli uwarunkowań krajowych przyczyniających się do ich efektywnej lub utrudnionej implementacji.

Interesuje mnie oddziaływanie procesów europeizacji na kształtowanie i funkcjonowanie systemu władzy na obszarze wspólnej waluty. Obejmuje to przede

wszystkim dystrybucję władzy politycznej w strefie euro, a zwłaszcza wskazanie na podmioty mające największy wpływ na jej działanie. Duże znaczenie ma instytucjonalizacja procesów politycznych i zarządzania gospodarczego w euro-landzie. Każdy system władzy opiera się bowiem na konkretnych instytucjach<sup>1</sup>, które z jednej strony odpowiadają za podejmowanie decyzji, a z drugiej mają zapewnić ich egzekwowanie. Ważnym zagadnieniem dotyczącym funkcjonowania systemu władzy jest dystrybucja kosztów i korzyści gospodarczych między jego uczestnikami. W przypadku UGW dotyczy to zarówno krótko-, jak i długoterminowych konsekwencji unii walutowej. Obejmuje również koszty podejmowanych działań antykryzysowych związanych z destabilizacją europejskiej waluty w roku 2010. Istotne znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy ewentualna nierówna dystrybucja władzy w UGW przekłada się na asymetrię korzyści i kosztów jej funkcjonowania między państwami członkowskimi. Ponadto, duże znaczenie dla analizy systemu władzy mają zagadnienia legitymizacyjne. W odniesieniu do strefy euro sprawą zasadniczą jest to, czy przyjęte tutaj rozwiązania w zakresie legitymizacji władzy stabilizują ten system i zapewniają efektywny sposób podejmowania i implementacji decyzji.

## CELE POLITYCZNE UNII WALUTOWEJ A ZJAWISKO EUROPEIZACJI

Pierwszorzędnym celem unii walutowej było pogłębienie i utrwalenie integracji politycznej w Europie. Było to zgodne z założeniami określanymi od nazwiska ich twórcy, jako tzw. metoda Monneta [Wessels, Faber, 2007, s. 370–381], jak również nawiązywało do neo-funkcjonalnych koncepcji integracji europejskiej [por. Haas, 1964; Hix, 2002, s. 259–280; Haas, 2004]. Według nich wzrost kooperacji ekonomicznej, w tym pogłębienie współpracy na wspólnym rynku – miały przyczyniać się do rozwoju integracji politycznej. Dominujące znaczenie celów politycznych nad gospodarczymi wyjaśnia również, dlaczego przy tworzeniu unii walutowej politycy pomijali rozbieżności kryteriów ekonomicznych wewnątrz Europy (czego wyrazem było niespełnianie przez kraje tworzące strefę euro warunków koncepcji optymalnej strefy walutowej [De Grauwe, 2007]).

W założeniach wyjściowych – system wspólnej waluty miał stopniowo objąć wszystkie państwa członkowskie. Z tego względu nowe kraje, które weszły do Wspólnoty w latach 2004–2007 zostały zobowiązane traktatem akcesyjnym

---

<sup>1</sup> Termin „instytucje” odnoszę głównie do regulacji formalnych, w tym dotyczących struktur organizacyjnych, procedur decyzyjnych oraz egzekucyjnych. W mniejszym stopniu zajmuję się instytucjami nieformalnymi, w tym normami kultury. Por. [North, 1990].

do przyjęcia euro. Jednak coraz więcej uwarunkowań wskazuje na to, że założenie dotyczące przyspieszenia integracji politycznej poprzez rozszerzenie systemu euro – nie zostanie prędko zrealizowane. Jest to związane z decyzją niektórych państw UE, aby trwale pozostać poza strukturami unii walutowej (Wielka Brytania, Dania i Szwecja). Ponadto przeszkodą dla szybkiego rozszerzania strefy są poważne różnicowania gospodarcze w UE oraz destabilizacja systemu wspólnej waluty wywołana kryzysem gospodarczym i finansowym (2008–2011). Specjaliści [Dyson, 2006; s. 7–44; Johnson, 2008, s. 826–841] wskazują również na grupę nowych członków Unii, które od dłuższego czasu opóźniają termin przyjęcia europejskiej waluty.

Dlatego wśród polityków zyskała na znaczeniu koncepcja pogłębienia integracji politycznej w oparciu o obecną strefę euro, jako załączek „rdzenia Europy”. Tym bardziej że sprawne funkcjonowanie systemu unii walutowej wymaga pogłębionej współpracy politycznej. Najbardziej odważna spośród formułowanych propozycji była koncepcja Guya Verhofstadta z roku 2006 dotycząca zbudowania Stanów Zjednoczonych Europy, a więc federalnej unii wewnątrz obecnej Wspólnoty. Mniej konkretne propozycje pogłębienia współpracy politycznej w oparciu o kraje strefy euro zaproponowali wcześniej m.in. Wolfgang Schäuble i Karl Lamers (1994: propozycja twardego rdzenia), Valéry Giscard d’Estaing i Helmut Schmidt (2000: pogłębiona integracja), Jacques Chirac (2000: propozycja grupy pionierskiej), Joschka Fischer (2000: koncepcja awangardy integracji europejskiej) [Hodson, 2009, s. 508–526]. Warto zauważyć, że wspomniane inicjatywy nie przerodziły się w sformalizowane instytucje pogłębionej integracji w Europie. Zamiast tego specjaliści [np. Dyson, 2008, s. 1–34] wskazują na poważne deficyty rozwoju instytucjonalnego systemu euro w sferze ekonomicznej. Przykładem tej krytyki jest faktyczny brak rządu gospodarczego w Europie i słabość koordynowania polityki fiskalnej oraz innych polityk gospodarczych i społecznych między członkami strefy euro. Tym bardziej więc trudno mówić o rozwoju innych form współpracy politycznej. Wyżej wymienione propozycje pogłębienia integracji w oparciu o strefę euro pozostają więc jedynie w sferze koncepcyjnej i bardziej oddają kierunek myślenia o przyszłości integracji, aniżeli konkretne decyzje.

Niemniej już samo istnienie sfery euro – choć niedoskonałej pod względem instytucjonalnym – jest przykładem pogłębienia integracji między wybraną grupą państw. Dowodzi również tendencji do stopniowego różnicowania integracji europejskiej pod względem zakresu merytorycznego i terytorialnego, a co za tym idzie – również wpływów politycznych między poszczególnymi państwami [De Neve, 2007, s. 503–521]. Tendencja do różnicowania zakresu integracji europejskiej sprzyja także osłabianiu pozycji politycznej Komisji Europejskiej, która odpowiada raczej za harmonizację i ujednolicanie zarządzania na całym

obszarze Wspólnoty [zob. Grosse, 2008]. Przykład funkcjonowania strefy euro jest dość dobrą ilustracją znaczenia, a w ostatnim czasie nawet pogłębienia zarządzania międzyrządowego w UE, w tym maksymalizowania wpływów przez największe państwa członkowskie [por. De Neve, 2007; Meyer, Linsenmann, Wessels, 2007, s. 211–233].

Podsumowując, zasadniczy cel polityczny przyświecający wprowadzeniu wspólnej waluty, jakim było pogłębienie integracji europejskiej – nie został zrealizowany. Natomiast przyspieszył procesy różnicowania wewnętrznego Wspólnoty powiązane z odmiennym zakresem uczestnictwa i wpływów politycznych poszczególnych państw w Unii (co jest określane mianem różnych kategorii członkostwa). Nadaje to specyfikę procesom europeizacji, która tworzy system opierający się na asymetrii władzy politycznej na korzyść największych członków UGW. Wpływa także na zwiększanie zainteresowania strefą euro, jako potencjalnym „rdzeniem” dla pogłębionej współpracy ekonomicznej i politycznej w Europie, a rozwiązywanie problemów na tym obszarze ma priorytetowe znaczenie dla przyszłości integracji. Oznacza to, że europeizacja dokonująca się w strefie euro ma znaczenie dla kierunku procesów politycznych w całej UE. Wzmacnia tendencję do różnicowania władzy między poszczególnymi państwami członkowskimi, a także wprowadza hierarchię zależności politycznej między silniejszymi i słabszymi krajami członkowskimi.

W tym kontekście warto odnieść się do pojęcia *władzy relacyjnej*, które określa możliwości danego państwa do wywierania wpływu na podmioty zewnętrzne<sup>2</sup> [Strange, 1988]. Biorąc pod uwagę rosnący poziom współzależności ekonomicznych i politycznych w skali globalnej, a także sieciowy charakter wzajemnych interakcji – rośnie również znaczenie *władzy relacyjnej* w stosunkach międzynarodowych. Przykładem może być narzucanie partnerom zewnętrznym rozwiązań instytucjonalnych (lub regulacyjnych), które będą korzystniejsze dla podmiotu decydującego o kształcie tych rozwiązań [por. Cooley, 2005].

UGW była projektem mającym prowadzić do odbudowania władzy aktorów państwowych wobec globalizacji, zarówno na zewnątrz Wspólnoty, jak i na scenie wewnątrz-europejskiej. Szczególnie istotne było wzmocnienie wpływu w Europie, co ma bezpośrednie odniesienie do *władzy relacyjnej* jednych państw członkowskich nad drugimi. Nadaje to procesom europeizacji bezpośredni związek z kształtowaniem systemu władzy w strefie euro. Należy przypomnieć, że warunkiem zgody dla powołania euro ze strony Niemiec było m.in. wprowadzenie

---

<sup>2</sup> Pojęcie *władzy relacyjnej* przyjęte w niniejszym tekście jest bliskie koncepcji *władzy strukturalnej* wprowadzonej do literatury przedmiotu przez S. Strange, które oznacza wywieranie pośredniego wpływu na innych aktorów w relacjach międzynarodowych, m.in. poprzez kształtowanie reguł funkcjonowania globalizacji.

dzenie liberalizacji przepływu kapitału w Europie, co było korzystne dla tego kraju i jego bardzo silnego sektora finansowego. Jednocześnie Niemcy naciskali na wprowadzenie zasad dyscyplinujących finanse publiczne w Europie, co miało w założeniu stabilizować system wspólnej waluty (bez potrzeby ustanawiania dodatkowych mechanizmów redystrybucyjnych na poziomie UGW). Było to również podyktowane pragnieniem przeniesienia niemieckich instytucji gospodarczych i zasad prowadzenia polityki publicznej na poziom europejski, co wiązało się z szeregiem korzyści dla niemieckich podmiotów gospodarczych. Proponowane regulacje miały również dyscyplinować kraje członkowskie UGW, a więc mogą być przykładem *władzy relacyjnej*. Z kolei celem polityki francuskiej było ustabilizowanie inflacji i polityki monetarnej po burzliwych latach 70. Dlatego kraj ten zainicjował rozmowy na temat unii walutowej, a także doprowadził do powiązania kursu franka z marką niemiecką w ramach Europejskiego Systemu Monetarne (1979).

Warto zwrócić uwagę, że dla wielu słabszych ekonomicznie państw europejskich wejście do systemu euro stwarzało okazję do podwyższenia stabilności finansowej, m.in. dzięki wykorzystaniu wysokiej wiarygodności międzynarodowej Niemiec. Zwiększało to ekonomiczne bezpieczeństwo tych państw, w tym zmniejszało ryzyko wystąpienia kryzysów walutowych. Ponadto, strefa euro zwiększała możliwości dopływu zewnętrznego kapitału, w dodatku po niższych cenach, niż w sytuacji posiadania waluty narodowej. Taki zastrzyk kapitałowy był w krótkim okresie niezwykle korzystny dla tempa wzrostu gospodarczego i poprawy standardu życia obywateli, którzy mogli liczyć na systematyczny wzrost wynagrodzeń. W dłuższym okresie było to znacznie mniej korzystne dla rozwoju gospodarczego tych krajów.

Poszczególne kraje członkowskie dążyły więc do unii walutowej licząc na możliwość wzmocnienia swojej pozycji międzynarodowej i chcąc zapewnić jak najwięcej korzyści gospodarczych dla własnych firm i obywateli. Jednocześnie niektóre spośród nich – zwłaszcza te największe – dążyły do wzmocnienia pozycji politycznej w UGW, a więc również rozciągnięcia swojej *władzy relacyjnej* nad innymi członkami unii. Jak wcześniej wspominałem, projekt wspólnej waluty był dla Niemców sposobem przeniesienia własnych instytucji gospodarczych na poziom europejski, a przez to wzmocnienia własnych wpływów politycznych i ekonomicznych. Z kolei dla Francji i Włoch ważnym celem było silniejsze związanie Niemiec z integracją europejską [Jabko, 2010, s. 318–334]. Miało to z jednej strony prowadzić do zwiększenia możliwości korzystania z potencjału gospodarczego tego państwa i jego wysokiej wiarygodności na rynkach finansowych, a z drugiej strony do ograniczenia możliwości prowadzenia przez Niemcy samodzielnej polityki (tj. jej ściślejszego związania z polityką unijną).

Od początku istnienia wspólnej waluty największe państwa członkowskie rywalizowały o kierunki rozwoju instytucjonalnego i polityki monetarnej [zob. Hodson, 2009, s. 508–526]. Na przykład Niemcy byli zwolennikiem zwiększenia delegacji uprawnień do EBC, co wynikało z silnej pozycji politycznej tego państwa w strukturach władzy tej instytucji. Ważnym celem tego kraju było wzmacnianie polityki silnego pieniądza i dyscypliny fiskalnej, zgodnie z niemiecką tradycją polityczną. Obawiano się także tego, aby w razie ewentualnych kłopotów wypłacalności słabszych członków UGW na barki podatnika niemieckiego nie spadło gros kosztów ich usuwania. Z kolei Francja dążyła do wzmocnienia instytucji międzyrządowych, a nawet zawężenia kluczowych decyzji politycznych w gronie głównych państw strefy euro (proponując wzmocnienie kompetencji Eurogrupy lub utworzenia silnego przywództwa politycznego w UE w oparciu o Eurogrupę itp.). Wspomniane projekty stwarzały większe możliwości wpływu politycznego tego kraju na bieg polityki europejskiej. Francja postulowała również kilkakrotnie poluzowanie dyscypliny fiskalnej w strefie euro, a także uwzględnianie przez politykę monetarną Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w większym stopniu celów związanych ze wzrostem gospodarczym w eurolandzie. Należy stwierdzić, że dyskusja wewnętrzna w strefie euro nie jest jedynie sporem o kierunki polityki gospodarczej, ale niejednokrotnie przejawem rywalizacji o wpływy polityczne w UGW oraz dystrybucję kosztów i korzyści funkcjonowania euro między członkami systemu. Podsumowując, dominujące kraje starały się wprowadzić takie regulacje i kierunki działań politycznych na poziom europejski, które nie tylko były korzystne dla ich gospodarek, ale również wzmacniały ich *władzę relacyjną* nad innymi członkami UGW.

Innym ważnym celem politycznym towarzyszącym wprowadzeniu unii walutowej było wzmocnienie legitymacji społecznej dla procesów integracji europejskiej. Specjaliści dowodzą dużego znaczenia waluty, jako symbolu suwerenności i identyfikacji narodowej [por. Hobolt, Leblond, 2009, s. 202–225]. Wskazują również na przykłady historyczne wykorzystania waluty do budowania państw, podnoszenia autorytetu władzy i wzmacniania identyfikacji społeczeństw z władzą polityczną [por. Helleiner, 2003]. Unia walutowa miała wspierać tworzenie identyfikacji europejskich, a więc wpływać na większą akceptację społeczeństw dla procesów integracyjnych w Europie. Niektórzy eksperci [por. Helleiner, 2002, s. 183–202] zakładali nawet, że z biegiem czasu euro nie tylko wzmocni tożsamość europejską, ale osłabi identyfikacje narodowe. Niestety, badania dowodzą [Deroose, Hodson, Kuhlmann, 2007, s. 800–819], że wspólna waluta w bardzo niewielkim stopniu oddziałuje na sferę symboliczną integracji. Jest natomiast dość silnie związana z postrzeganiem sytuacji gospodarczej respondentów. W badaniach eurobarometru ponad 77% mieszkańców strefy nie

dostrzega żadnego wpływu waluty na poprawę identyfikacji europejskich [*Public attitudes...*, 9–10]. Co ciekawe, znacznie silniejsze znaczenie unii walutowej w warstwie symbolicznej dostrzegają respondenci z nowych krajów członkowskich. Ponad połowa tych społeczeństw oczekuje, że wprowadzenie euro poprawi identyfikacje europejskie [*Introduction...*, s. 48].

Wspomniane wyniki świadczą o dość umiarkowanym wpływie europejskiej waluty na formowanie postaw i identyfikacji proeuropejskich. Jest to w dużym stopniu spowodowane przez niepełny kształt systemu instytucjonalnego strefy euro, a zwłaszcza brak odpowiednich instytucji politycznych związanych z demokratycznymi (tj. wyborczymi) mechanizmami kształtowania polityki gospodarczej. Skutkuje to zjawiskiem określanym w literaturze [Dyson, 2008, s. 24], jako brak „poczucia własności” politycznej dla wspólnej waluty (*political ownership*), zarówno wśród społeczeństw europejskich, jak również polityków wybieranych na szczeblu narodowym. Obniża to legitymizację społeczną zarówno dla samej waluty, jak również dla integracji europejskiej. Ponadto skutkuje przesunięciem legitymacji społecznej z warstwy symbolicznej na kwestie utylitarne, związane przede wszystkim ze skutkami unii walutowej w sferze gospodarczej. Czyni to legitymację społeczną dla euro (i pośrednio dla integracji europejskiej) znacznie silniej zależną od praktycznej efektywności prowadzonych polityk gospodarczych, jak również od kształtu systemu instytucjonalnego, który pozwala (lub ogranicza) możliwości prowadzenia skutecznych polityk europejskich. Ponadto, czyni to ocenę społeczną dla wspólnej waluty szczególnie wrażliwą w sytuacji pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Europeizacja realizowana w strefie euro miała na celu odpowiadać na problemy niewystarczającej legitymizacji politycznej towarzyszącej procesom integracji gospodarczej. Jednak zamiast wzmacniania europejskich instytucji wyłanianych w demokratycznych wyborach decydenci polityczni skupili się na wizualizacji wspólnej waluty i jej intensywnej promocji wśród obywateli. Przykładem jest zainicjowanie przez Komisję Europejską i kierowanie pracami sieci narodowych dyrektorów odpowiedzialnych za komunikację społeczną ws. europejskiej waluty (*DirCom Network*) oraz sieci narodowych liderów opinii publicznej z krajów kandydujących do strefy euro (*EuroTeam Network*). W rezultacie legitymacja społeczna została oparta głównie na użyteczności europejskiej waluty, a nie jej odniesieniach symbolicznych związanych z budowaniem wspólnoty politycznej na poziomie europejskim. Dlatego też omawiane cele europeizacji miały stosunkowo płytki zakres realizacji.

Kolejnym celem politycznym towarzyszącym wprowadzeniu unii walutowej była próba zwiększenia zarządzania technokratycznego w Unii Europejskiej, a zwłaszcza ograniczenia wpływu polityki wyborczej na kwestie zarządzania gospodarczego. Ma to duże znaczenie dla ukierunkowania procesów europeizacji. Miała ona w założeniu prowadzić do stabilizacji sytuacji fiskalnej

w eurolandzie, zwiększenia koordynacji gospodarczej i tym samym do wzmocnienia i rozwoju wspólnego rynku. Dlatego regulacje europejskie miały m.in. ograniczyć interwencjonizm państwa i funkcje redystrybucyjne budżetów narodowych. Było to związane z potrzebą zapewnienia stabilności finansowej i wypłacalności poszczególnych państw członkowskich wobec inwestorów prywatnych. Jednocześnie wprowadzenie limitów dla polityki fiskalnej prowadzonej przez państwa członkowskie ograniczało w wielu krajach rozbudowane systemy opieki społecznej państwa związane z ich narodowymi modelami kapitalizmu koordynacyjnego [szerzej Grosse, 2008]. Ponadto, faktycznie prowadziło do zmniejszenia wpływu obywateli na decyzje w zakresie polityki budżetowej. Dlatego niektórzy eksperci [Bohle, 2010] wskazują, że rozwiązania wprowadzone w strefie euro faktycznie ograniczały znaczenie demokracji wyborczej na szczeblu narodowym. Kolejnym zabiegiem było powierzenie zarządzania polityką gospodarczą w strefie euro niezależnym od wpływów wyborczych instytucjom technokratycznym, na przykład w zakresie polityki monetarnej – Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC).

Ukierunkowanie procesów europeizacji w stronę zarządzania technokratycznego pogłębiło deficyt legitymizacji politycznej dla kształtującego się systemu władzy w strefie euro. Ponadto dążenie do „depolityzacji” systemu wspólnej waluty poprzez utworzenie silnego i niezależnego EBC nie zagwarantowało stabilnej i skutecznej polityki [por. Jones, 2002, s. 167]. Jednym z głównych problemów systemu euro okazał się brak odpowiednich instytucji politycznych, które zapewniałyby bardziej efektywne instrumenty prowadzenia polityki gospodarczej oraz silniejszą legitymizację społeczną. Jest to zgodne z bardziej generalnymi wnioskami [por. Grosse, 2008, rozdz. 9; Greenfeld, 2003] dotyczącymi efektywności gospodarczej w Unii Europejskiej, zgodnie z którymi model zarządzania technokratycznego jest w długim okresie mniej skuteczny od federacji politycznej.

## WŁADZA NAD PROCESAMI EUROPEIZACJI

Kluczowe znaczenie dla analizy systemowej strefy euro ma dystrybucja władzy politycznej między państwami członkowskimi. Ma to zasadnicze znaczenie przy badaniu zjawiska europeizacji. Dotyczy bowiem tego, kto w UGW ma największy wpływ na kształtowanie zasad jej funkcjonowania i czy wykorzystuje europeizację jako mechanizm *władzy relacyjnej* wobec innych członków Unii. Analitycy [por. De Neve, 2007, s. 503–521] badający zróżnicowane formy integracji europejskiej, w tym występujące na przykładzie systemu wspólnej waluty, wskazują na wzrastające znaczenie mechanizmów zarządzania międzyrządowego oraz rosnącą rolę największych państw Wspólnoty. Bezpo-



średnią konsekwencją ustanowienia strefy euro jest podział na kraje uczestniczące w tym systemie oraz pozostałe państwa. Kraje będące członkami strefy mają znacznie większy wpływ na decyzje odnoszące się do eurolandu, a także w coraz większym stopniu na inne kwestie gospodarcze i społeczne dotyczące całej UE. Sformalizowanie istnienia Eurogrupy w traktacie lizbońskim, wzmocnienie kompetencji tej instytucji w zakresie koordynacji i nadzoru nad dyscypliną budżetową oraz w odniesieniu do określania kierunków polityki gospodarczej w strefie euro – sprzyja wzmocnieniu pozycji politycznej Eurogrupy wobec Rady ECOFIN [por. Szymczyk, 2009, s. 236–237, 239]. Wzmacnia to tym samym rolę krajów członkowskich strefy wobec pozostałych państw UE.

Innym przykładem opisywanego zjawiska jest wyraźna asymetria władzy między członkami strefy a kandydatami. Główne decyzje polityczne w zakresie warunków akcesji są podejmowane przede wszystkim przez członków systemu [Johnson, 2008, s. 835; Dyson, 2006, s. 7–44]. Dotyczy to m.in. interpretacji kryteriów z Maastricht oraz utrzymywania kandydatów w niepewności co do wypełniania warunków przystąpienia do strefy. Przykładem dość swobodnej interpretacji tych warunków było zablokowanie akcesji Litwy w 2007 roku. Formalnym pretekstem było nieznaczne przekroczenie kryterium inflacji. Jednak co wywołało protest Litwinów – było one liczone w stosunku do trzech krajów o najniższym poziomie tego wskaźnika, m.in. w odniesieniu do nie będącej w unii walutowej Szwecji i Wielkiej Brytanii. Ponadto, traktat lizboński dodatkowo wzmocnił członków Eurogrupy, którzy mogą przyjmować rekomendacje dotyczące przyjęcia nowych członków [Umbach, Wessels, 2008, s. 56].

Także wewnątrz systemu euro widoczna jest asymetria władzy na korzyść największych i najbogatszych członków unii walutowej. Według niektórych znawców integracji europejskiej [szerzej Moravcsik, 1998, s. 379–471; Dyson, 2007, s. 417–442] omawiany system służył maksymalizacji interesów ekonomicznych i politycznych największych państw członkowskich lub przynajmniej miał gwarantować, że procesy integracyjne, w tym unia walutowa – nie będą odbywać się ich kosztem. Badania wskazują [Annett, 2006], że w okresie poprzedzającym ostatni kryzys gospodarczy (2008–2010) kraje mniejsze częściej dostosowywały się do reguł Paktu Stabilności i Wzrostu, aniżeli duże państwa. Było to związane z większą skutecznością zewnętrznej presji politycznej wywieranej w stosunku do mniejszych członków unii walutowej. W sytuacji, kiedy podobny nacisk wywierano na Niemcy (Komisja Europejska wystąpiła m.in. do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie) największe państwa strefy doprowadziły do podjęcia decyzji o uelastycznieniu reguł Paktu (w roku 2005) [por. Talani, 2008, s. 87–88; Meyer, Linsenmann, Wessels, 2007, s. 217; Blavoukos, Pagoulatos, 2008, s. 247–267; Enderlein, Verdun, 2009, s. 501; Hallerberg, Bridwell, 2008, s. 70–73, 84–85]. Opisywany przykład pokazuje, że

regulacje europejskie dotyczące polityki fiskalnej służyły w głównej mierze dyscyplinowaniu słabszych państw członkowskich. Natomiast kiedy te same reguły dotyczyły doraźnych interesów największych członków strefy (w tym związanych z wpływem polityki wyborczej) – uległy modyfikacji i faktycznemu osłabieniu. Zmiana Paktu Stabilności i Wzrostu osłabiła również znacząco pozycję Komisji w stosunku do największych państw Wspólnoty.

Dobrym przykładem opisywanych tendencji może być sytuacja w Eurolandzie na początku 2010 roku. Decydujący głos w sprawie kształtujących się rozwiązań antykryzysowych miały Niemcy i Francja. Pozycja Komisji Europejskiej została osłabiona przez powierzenie zadania wypracowania działań ratunkowych i usprawnienia zarządzania gospodarczego w Unii zespołowi działającemu pod egidą Rady Europejskiej i przewodnictwem Hermana Van Rompuy'a. Na zadłużoną Grecję wywierano bezprecedensową presję polityczną zmuszającą rząd tego kraju do podjęcia ostrych cięć budżetowych, choć tego typu oszczędności w okresie spowolnienia gospodarczego grożą pogłębieniem trudności ekonomicznych i politycznych. Wśród dyskutowanych sankcji pojawiły się m.in. propozycje wstrzymania pomocy strukturalnej UE, groźba zawieszenia prawa głosu w Eurogrupie, a nawet usunięcia ze strefy euro [*Strefa euro...*]. W tym samym czasie największe państwa Wspólnoty kontynuowały ekspansję fiskalną programów antykryzysowych mających pobudzić wzrost gospodarczy [*Bruksela ostrzega...*]. Jednocześnie pojawiły się informacje [por. *Grecja zaciśka pasa...*], że Francja i Niemcy uzależniały swoją zgodę na udzielenie pomocy finansowej dla Grecji od zawarcia intratnych kontraktów z tym krajem dotyczących sprzedaży uzbrojenia.

Innym przykładem asymetrii władzy w systemie euro jest reforma procedur głosowania w Radzie Prezesów EBC wprowadzona w roku 2002. Została ona przygotowana z myślą o przyjęciu nowych członków do Wspólnoty. Chodziło o zapewnienie względnej sprawności zarządzania (ograniczono liczbę głosujących członków Rady i wprowadzono zasadę rotacji), a jednocześnie utrzymania wpływów politycznych najsilniejszych państw w poszerzanej unii walutowej. Reforma wprowadziła zasady głosowania premiujące państwa mające najwyższy udział w PKB strefy euro oraz najsilniejsze instytucje finansowe (pod względem zasobów kapitałowych) [Cohen, 2007, s. 763; Umbach, Wessels, 2008, s. 59]. Daje to silniejszy wpływ na decyzje EBC dla największych i najbogatszych państw strefy. Wśród nich znajdują się Niemcy, Francja, Holandia, Włochy i Hiszpania. Zdaniem ekspertów [Howarth, 2007, s. 820–841] ma to niebagatelne znaczenie dla kształtowania najbardziej dogodnej dla gospodarek tych krajów polityki monetarnej, tym bardziej że wspomniana polityka przynosi odmienne konsekwencje ekonomiczne w poszczególnych krajach strefy. Dowodzi również rosnącego znaczenia interesów narodowych, a nawet próby maksy-

malizowania tych interesów w polityce EBC przez najsilniejszych aktorów [Umbach, Wessels, 2008, s. 59].

Brak odpowiednich instytucji demokratycznych na szczeblu unijnym oraz silna legitymizacja wyborcza rządów narodowych sprzyja tendencji do maksymalizowania interesów narodowych w ramach systemu wspólnej waluty. Jest to również rezultat braku odpowiednich instrumentów, które umożliwiałyby skuteczne niwelowanie trudności gospodarczych w strefie i przyspieszały konwergencję warunków makroekonomicznych. W tej sytuacji nierówny podział władzy politycznej stwarza możliwości większego wpływu na politykę monetarną EBC dla niektórych państw i odnoszenia większych korzyści z tego tytułu. Ma to zasadnicze znaczenie dla analizy procesów europeizacji. Dowodzi bowiem tego, że najsilniejsze pod względem ekonomicznym i politycznym kraje UGW mają decydujący wpływ na ukierunkowanie procesów europeizacji, a także mogą je wykorzystywać do wywierania wpływu politycznego w ramach Unii. Mogą więc wykorzystywać je jako instrument *władzy relacyjnej* nad innymi państwami członkowskimi, co przynosi wymierne korzyści polityczne i ekonomiczne.

## EUROPEIZACJA W DZIAŁANIU

Zasadniczą funkcją europeizacji jest zapewnienie transmisji regulacji UE do państw członkowskich. W przypadku strefy euro obejmuje to wymóg przyjęcia szeregu reguł makroekonomicznych oraz wskazówek dotyczących prowadzenia polityk gospodarczych i społecznych, w szczególności odnoszących się do polityki fiskalnej. Analizując praktykę funkcjonowania europeizacji widać trzy główne zjawiska:

- po pierwsze, obok stosunkowo szczegółowych i objętych sankcjami rozwiązań w zakresie przestrzegania kryteriów makroekonomicznych (zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu) znajduje się szereg ogólnych zaleceń koordynujących polityki gospodarcze i społeczne, które są w dużym stopniu pozostawione dobrowolnej decyzji państw członkowskich. W ramach pakietu europeizacji obok instrumentów „twardych”, wymuszających działania rządów narodowych znajdują się więc bardziej „miękkie” wskazówki<sup>3</sup>. Wśród tych drugich znajdują się wytyczne zawarte w kolejnych strategiach gospodarczych, tj. lizbońskiej (2000) i Strategii Wzrostu i Zatrudnienia (2005). Były one dość słabo realizowane w praktyce i rozproszone na zbyt wiele różnych, niekiedy

---

<sup>3</sup> Rozróżnienie między „twardymi” i „miękkimi” formami europeizacji odnosi się do typologii „dobrowolnego” i „siłowego” (*coercive*) transferu norm europejskich do państw członkowskich. Por. [DiMaggio, Powel, 2004].

wzajemnie sprzecznych ze sobą celów [por. Grosse, 2005; *Facing the challenge...*, Dierx, Ilzkovitz, 2006, s. 15–46]. Strategie zostały oparte na metodyce „miękkiego” zarządzania politykami europejskimi, tzw. otwartej metodzie koordynacji. Opiera się ona jedynie na wskazywaniu dość ogólnych kierunków działania i dobrowolnym wypełnianiu przyjętych zobowiązań. W rezultacie jedynie od dobrej woli rządów krajowych i ich determinacji do osiągania poszczególnych celów zależało to, w jakim tempie i w jakim zakresie priorytety tych strategii były realizowane. Jest to przykład niewystarczającej koordynacji polityk gospodarczych, zwłaszcza między działaniami podejmowanymi na szczeblu krajowym oraz europejskim;

- po drugie, widoczne jest nierównomierne traktowanie państw członkowskich w procesie implementacji reguł europejskich. Znacznie większa presja polityczna wywierana jest na słabsze państwa, podczas gdy te najbardziej wpływowe mogą w sytuacji zagrożenia sankcjami zmienić odpowiednio reguły europejskie. Prowadzi to do sytuacji, w której mechanizmy europeizacji służą w pierwszym rzędzie dyscyplinowaniu mniej wpływowych politycznie i słabszych gospodarczo członków Unii;

- po trzecie widoczna jest dość niska skuteczność europeizacji. Przejawia się to w trudnościach koordynacji polityk gospodarczych w UE, a także dość częstym łamaniu Paktu Stabilności i Wzrostu. Jest to rezultatem częstotliwości zmian w przepisach europejskich. Jak wcześniej wspomniałem, został on uelastyczniony w roku 2005 pod wpływem trudności fiskalnych w największych państwach Unii. Później w wyniku kryzysu gospodarczego (2009) reguły Paktu zostały czasowo zawieszane. Towarzyszyło temu systematyczne nawarstwianie się problemów gospodarczych w strefie euro, które eksplodowały w okresie kryzysu. Szacunki Komisji Europejskiej [por. *European...*, s. 202–204] wskazują, że łączny deficyt budżetowy państw członkowskich podniósł się w roku 2010 do 6,3% PKB, dług publiczny zaś w tym samym roku do 84,1% PKB (limity Paktu dla tych wskaźników to odpowiednio 3% i 60%). Jeśli nie nastąpi konsolidacja fiskalna w krajach strefy euro, dług publiczny sięgnie w roku 2014 około 100% PKB [por. *Annual...*, s. 7]. Zdaniem niektórych ekspertów, w połączeniu z napiętą sytuacją w systemie finansowym – może to poważnie zachwiać system wspólniej waluty [por. Marsh, 2009].

Największym wyzwaniem dla stabilności systemu europejskiej waluty ma sytuacja w Grecji (15,4% deficytu budżetowego w roku 2009 [*European...*, s. 202–204]), Irlandii (kolejno 14,4% w 2009 i 32,3% w 2010 r.), Hiszpanii (11,1% w 2009) oraz we Francji (7,5%). Niepokojąca jest również sytuacja Włoch, które w 2010 r. miały ponad 118% długu publicznego w relacji do PKB. Na uwagę zasługuje nie tylko trudna sytuacja w Grecji, która traktowana jest jako outsider pośród krajów systemu wspólnej waluty, mający od wielu lat pro-

blemy z wypełnianiem kryteriów z Maastricht. Interesujący jest przypadek Hiszpanii i Irlandii, których gospodarki jeszcze w roku 2007 miały nadwyżkę budżetową i były uznawane za jedne z najbardziej dynamicznych w Europie. Ważne jest również znaczące pogorszenie sytuacji we Francji, która jest państwem mającym największe oprócz Niemiec wpływy polityczne w instytucjach systemu euro. W listopadzie 2009 r. Komisja Europejska ogłosiła wprowadzenie procedury nadmiernego deficytu (lub zapowiedziała jej wprowadzenie) wobec większości krajów strefy. W roku 2010 aż 24 państwa UE miały wszczętą tę procedurę. Komisja zobowiązała je do ograniczenia deficytu w ciągu lat 2012–2014 (w zależności od kraju). Jednak nie zmniejszyło to niepewności inwestorów, co dowodzi ograniczonej wiarygodności Paktu Stabilności i Wzrostu w obecnych uwarunkowaniach [por. Von Hagen, Pisani-Ferry, 2009, s. 21].

Niemal permanentne – w przypadku niektórych państw – łamanie Paktu Stabilności i Wzrostu pokazuje, że oddziaływanie krajowych uwarunkowań wyborczych ma wyraźnie silniejszy wpływ na politykę fiskalną rządów, aniżeli kryteria dyktowane przez prawo wspólnotowe [Szerzej Hallerberg, Bridwell, 2008, s. 69–86]. Ilustruje to słabość europeizacji w konfrontacji z lokalnymi uwarunkowaniami politycznymi. Jest to powiązane ze zjawiskiem *asymetrii legitymizacyjnej* między silniejszą legitymacją demokratyczną na poziomie narodowym, aniżeli na szczeblu UE.

Trudną sytuację dodatkowo pogłębił kryzys gospodarczy ostatnich lat. To państwa członkowskie podjęły główny ciężar kosztów finansowych związanych z ratowaniem zagrożonych instytucji finansowych i stymulowaniem wzrostu gospodarczego [szerzej Quaglia, Eastwood, Holmes, 2009, s. 63–87]. Doprowadziło to do dodatkowego zwiększenia zadłużenia publicznego w wielu krajach. Kryzys wzmocnił również władzę rządów nad systemem finansowym i pogłębił niechęć do przekazania na szczebel unijny kompetencji w zakresie nadzoru nad rynkami finansowymi. Ograniczył możliwości finansowe państw UE, co potęguje ich niechęć do zwiększania redystrybucji środków podatkowych na szczebel unijny (lub w celu wykupywania długów innych państw systemu euro).

Warto przy tym zauważyć, że kwestie polityki fiskalnej są ściśle powiązane z władzą rządów narodowych i legitymacją demokratyczną udzielaną tym rządów w wyborach. Ponadto wiążą się z kwestiami etnicznymi i przynależnością do narodowej wspólnoty politycznej. Badania wskazują [por. Alesina, Glaeser, 2004, 133–182], że zwiększanie się różnorodności etnicznej w danym społeczeństwie prowadzi do presji wyborców na ograniczanie programów redystrybucyjnych mających cele socjalne. Podobne procesy ujawniają się również w Unii Europejskiej. Widoczna jest coraz silniejsza wrażliwość wyborców w poszczególnych krajach europejskich na kwestie redystrybucji ich podatków. Dlatego bogate społeczeństwa, które uczestniczą w transferach netto

do budżetu UE – są bardziej skłonne do gospodarczej ksenofobii i uczuć euro-sceptycznych [por. Garry, Tilley, 2009, s. 361–379]. Jest to przyczyna, dla której Niemcy nie spieszyli się w kryzysowym roku 2010 do gwarantowania długów Grecji i innych państw strefy euro [por. Bielecki, 2010]. Tego typu wsparcie finansowe oznaczałoby bowiem znaczący transfer funduszy niemieckich podatników na potrzeby zagrożonych niewypłacalnością krajów, co budziło ogromne kontrowersje wśród wyborców. Nie jest więc przypadkowe, że w ramach systemu euro nie ma instytucji pożyczkodawcy ostatniej instancji oraz instrumentu gwarantowania wypłacalności dla państw członkowskich. W państwach narodowych tego typu mechanizmy zapewnia dla krajowego systemu finansowego najczęściej bank centralny.

Kryzys strefy euro (2010) wywołany przez skokowe narastanie zadłużenia publicznego w państwach UGW wywołał szereg działań mających ustabilizować sytuację i poprawić zarządzanie gospodarcze. Większość podjętych decyzji służyło wzmocnieniu implementacji Paktu Stabilności i Wzrostu. Już wcześniej prawo europejskie [por. *Wersja skonsolidowana...*, art. 126] przewidywało m.in. sankcje finansowe za nieprzestrzeganie Paktu. Rada Europejska [*Strengthening...*] opowiedziała się za wzmocnieniem dotychczasowych i nałożeniem nowych sankcji. Zaproponowano m.in. karę depozytu (najpierw oprocentowanego, a później nieoprocentowanego), który w przypadku braku reform może zostać zamieniony na grzywnę. Obejmą one początkowo tylko państwa strefy euro, a od roku 2013 wszystkich pozostałych członków UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii). Nowością jest możliwość nałożenia depozytu już w procedurze wielostronnego nadzoru, a także wzmocnienie i przyspieszenie nakładania kar w ramach procedury nadmiernego deficytu. Według wstępnej oceny specjalistów [Nowak-Far, 2010, s. 317–349] maksymalna wielkość sankcji w obu procedurach została powiększona z poziomu 0,5 do 0,7 PKB w danym kraju. Sankcje mogą również objąć zawieszenie wypłat z funduszy UE. Implementacja zasad europejskich ma być łatwiejsza, gdyż ich ewentualne cofnięcie przez Radę będzie możliwe jedynie kwalifikowaną większością głosów (wcześniej takiej decyzji wymagało wprowadzenie sankcji, a nie ich odwołanie). Katalog sankcji uzupełnia postulat wyłączający z głosowań w Radzie UE te państwa, które permanentnie łamią kryteria fiskalne. Jest to jedna z propozycji, których wdrożenie będzie wymagało zmian traktatowych. W sposób spektakularny demonstruje powiązanie europeizacji z *władzą relacyjną*: pozbawienie prawa głosu zwiększa wpływ polityczny na borykające się z trudnościami państwa Unii.

Kolejnym elementem wzmacniającym implementację kryteriów makroekonomicznych jest wprowadzenie Europejskiego Semestru oceny polityk budżetowych i reform fiskalnych w państwach członkowskich. Jest to mechanizm nadzoru nad polityką rządów narodowych w oparciu o działania proponowane

przez nie w Krajowych Planach Reform, programach stabilności i konwergencji, a także ich powiązanie z oceną założeń budżetu poszczególnych państw. Wzmocniono również europejskie zdolności administracyjne w zakresie zbierania odpowiednich danych statystycznych na terenie UE. Tak skonstruowana ocena będzie w większym niż dotąd stopniu warunkowała otrzymywanie pomocy strukturalnej UE (na politykę spójności, rozwoju obszarów wiejskich i rybacką) [por. *Wnioski z piątego sprawozdania...*].

Kolejnym elementem działań antykryzysowych było wprowadzenie nowych instrumentów mających z jednej strony ułatwiać zachowanie płynności finansowej przez państwa UGW (oraz ich instytucje sektora bankowego), a z drugiej – wymuszać wprowadzanie oczekiwanych zmian fiskalnych w państwach członkowskich. Pierwszy w wysokości 60 mld euro udziela pożyczek gwarantowanych przez budżet UE (*European Financial Stabilisation Mechanism*), natomiast drugi w wysokości 440 mld euro opiera się na bezpośrednich gwarancjach i pożyczkach członków UGW (z wyjątkiem Słowacji) (*European Financial Stability Facility*). Są one uzupełnione przez pożyczki Międzynarodowego Funduszu Walutowego (do wysokości 250 mld euro). Działaniem o podobnym znaczeniu były interwencyjne zakupy obligacji rządowych i prywatnych przez EBC, a także utrzymywanie przez ten bank płynności w sektorze finansowym eurolandu (m.in. poprzez monetyzację długu publicznego państw eurolandu).

Przyjęte rozwiązania antykryzysowe pokazują, że zmiernają one przede wszystkim do zapewnienia bardziej skutecznej egzekucji Paktu Stabilności i Wzrostu. Poszerzają zakres kompetencji Rady i (w mniejszym stopniu) Komisji. Umożliwiają stosowanie bardziej dotkliwych i szybciej egzekwowanych sankcji finansowych i politycznych [Nowak-Far, 2010, s. 349]. Jest to próba wzmocnienia wpływu europeizacji poprzez szersze zastosowanie mechanizmów „siłowego” (*coercive*) wymuszania zmian w polityce fiskalnej państw członkowskich, w tym również poprzez warunkowe udzielanie wsparcia finansowego UE. Rozszerzony został katalog sankcji za nieprzestrzeganie kryteriów makroekonomicznych, jak również wzmocniono nadzór i oddziaływanie instytucji unijnych na kierunki zmian w polityce fiskalnej państw członkowskich. Przykładem były próby wprowadzania do irlandzkiego pakietu reform zwiększonego podatku od firm (CIT), jako warunku otrzymania pomocy z europejskiego mechanizmu stabilności finansowej [por. Walewska, 2010]. W ten sposób niektóre państwa dążyły do obniżenia atrakcyjności Irlandii jako miejsca lokowania inwestycji na wspólnym rynku, co wiąże się z rywalizacją gospodarczą wewnątrz Europy. Nic więc dziwnego, że zarówno Irlandia, jak i później Portugalia broniły się przed przyjęciem pomocy UE w obawie, że będzie to oznaczało narzucenie bardzo drakońskiego programu oszczędnościowego [Maciejewicz, 2010]. Europeizacja zyskuje więc mniej dobrowolną i bardziej siłową specyfikę, która stwarza większe możliwości praktykowania *władzy relacyjnej* w systemie wspólnej waluty.

Oddziaływanie europeizacji dyscyplinuje przede wszystkim najslabsze kraje peryferyjne eurolandu, borykające się z największymi kłopotami fiskalnymi (Grecję, Irlandię, Portugalię, Hiszpanię, tzw. PIGS). Zaproponowane działania antykrzysowe zmuszają je do wprowadzania bolesnej konsolidacji finansów publicznych, co potęguje trudności gospodarcze i społeczne w dobie kryzysu. We wszystkich tych państwach odnotowano niski lub ujemny poziom wzrostu gospodarczego oraz nasilające się bezrobocie [*European...*, s. 185]. Jednocześnie pod wpływem kryzysu państwa te mają większe trudności i wyższe koszty pozyskiwania kapitału zewnętrznego. Zapowiedź wprowadzenia restrukturyzacji zadłużenia jako mechanizmu antykrzysowego w strefie euro [*Konkluzje...*, s. 2; *France Backs...*] w sposób trwały zwiększy koszty pożyczek zagranicznych (a więc zlikwiduje jedną z największych dotychczasowych korzyści uczestnictwa państw peryferyjnych w tym systemie). Ponadto, ewentualne zastosowanie (wzmocnionych) sankcji finansowych UE dodatkowo utrudniłoby wspomnianym krajom wychodzenie z recesji.

Koszty uporania się z kryzysem europejskiej waluty zostały więc w dużym stopniu przerzucone na najslabszych członków systemu. Należy pamiętać, że pomoc UE (m.in. *European Financial Stabilisation Mechanism*, *European Financial Stability Facility*) to wysoko oprocentowane pożyczki (ok. 6%) lub jedynie gwarancje finansowe. Ponadto, mogą z niej korzystać także prywatne instytucje finansowe, w tym pochodzące z najbogatszych państw członkowskich Unii zagrożonych niewypłacalnością PIGS. Część kosztów kryzysu może zostać przesunięta na barki inwestorów finansowych w sytuacji kiedy pomoc udzielana w ramach europejskiego mechanizmu stabilności finansowej zostanie powiązana z restrukturyzacją długu. Wynika to stąd, że państwa w największym stopniu uczestniczące w gwarantowaniu pożyczek z tego mechanizmu chcą zminimalizować własne koszty i przerzucić je na inne podmioty. Warto również zauważyć, że w pakiecie antykrzysowym zabrakło unijnych instrumentów finansowych, które pomagałyby najslabszym państwom UGW poprawić konkurencyjność gospodarczą i pobudzać wzrost. Tymczasem konsolidacja fiskalna w okresie dekonjunktury jest niesłychanie trudna społecznie i mniej skuteczna, aniżeli w okresie wzrostu gospodarczego. Przykładem jest sytuacja Grecji. Pomimo wdrożenia ostrego pakietu oszczędnościowego nastąpiło tutaj zwiększenie deficytu budżetowego w roku 2010 (do 9,6% PKB), co było związane z radykalnym spadkiem wpływów podatkowych w wyniku ponad 5 proc. recesji.

Wszystko to nadaje europeizacji dość asymetryczne oddziaływanie. Przesuwa ona ciężar wychodzenia z kryzysu przede wszystkim na najslabszych politycznie członków UGW i minimalizuje koszty głównych państw systemu. Jednocześnie dominujące (i bardziej konkurencyjne gospodarczo) państwa eurolandu nie wprowadzają dodatkowych instrumentów, które nie tylko wymagałyby



od nich zwiększenia finansowania, ale mogłyby poprawić konkurencyjność najsłabszych gospodarek strefy euro. W rezultacie kluczowe zagadnienie dotyczące słabości gospodarek peryferyjnych systemu euro będzie jedynie monitorowane przez instytucje europejskie [*Strengthening Economic...*, s. 8]. Natomiast rozwiązanie tego problemu pozostawiono w całości polityce gospodarczej poszczególnych państw członkowskich. Gdyby jednak któryś rząd miał kłopoty z jego rozwiązywaniem Rada może nałożyć grzywnę w wysokości 0,1% PKB. Są to przykłady dokumentujące zasadniczą tezę niniejszego opracowania, że asymetria władzy politycznej przekłada się na zróżnicowane koszty i korzyści funkcjonowania wspólnej waluty.

## PODSUMOWANIE

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

Europeizacja funkcjonuje w określonych ramach instytucjonalnych obowiązujących w strefie euro. Służy implementacji regulacji i kierunków polityk europejskich do państw członkowskich, co odbywa się w obrębie i na podstawie instytucji UGW. W ten sposób „niepełna” architektura instytucjonalna systemu euro odbija się na europeizacji, która nie dysponuje np. instrumentami wspierającymi poprawę konkurencyjności najsłabszych państw członkowskich. Jednocześnie procesy europeizacji wykraczają poza instytucje formalne, w tym transfer regulacji prawa europejskiego do członków Unii. Należy przypomnieć, że europeizacja bazuje również na „miękkich” i zdecentralizowanych sposobach oddziaływania, takich jak demonstrowanie najlepszych praktyk, niezobowiązujących prawnie wytycznych i rekomendacjach. Duże znaczenie mają procesy

socjalizacji w instytucjach europejskich, które sprzyjają koncyliacji i zachęcają do wdrażania norm europejskich. Europeizacja tworzy zestaw idei i wartości politycznych sprzyjających integracji europejskiej. Jej skuteczność oddziaływania zależy w dużym stopniu od woli politycznej w państwach członkowskich, a ta jest kształtowana także pod wpływem „miękkich” i nieformalnych mechanizmów oddziaływania.

W tym kontekście można zauważyć, że „miękkie” formy europeizacji mają uzupełniać, a w pewnym stopniu nawet maskować braki systemu instytucjonalnego. Chodzi o skłonienie rządów narodowych do podejmowania określonych działań, które będą prowadziły do zbieżności uwarunkowań makroekonomicznych w strefie euro. Jednocześnie mają na celu kształtowanie pozytywnego wizerunku wspólnej waluty oraz samej integracji europejskiej w odbiorze społecznym. Ma to zachęcać do podejmowania wyrzeczeń i wysiłku w trosce o wspólne (europejskie) dobro. Problem jednak polega na tym, że „miękkie” metody europeizacji nie mogą zastąpić braków w systemie instytucjonalnym.

Ostatnie zmiany wprowadzone w wyniku kryzysu w strefie euro wzmacniają zakres sankcji oraz warunkowe wymuszanie odpowiednich działań ze strony państw członkowskich. Powoduje to, że instrumenty europeizacji stały się bardziej „siłowe” i odgórne, a mniej dobrowolne i polegające na horyzontalnym przykładzie płynącym np. z dobrej praktyki innych krajów. Można jednak mieć wątpliwości, czy poprawi to skuteczność europeizacji, zwłaszcza w dłuższym horyzoncie czasu. W dalszym ciągu nie rozwiązano bowiem podstawowych kwestii instytucjonalnych. Ponadto, wcześniejsze doświadczenia związane z częstymi zmianami i nieprzestrzeganiem Paktu podwójnie podkopują wpływ europeizacji. Po pierwsze, utrwalają przeświadczenie o względności norm europejskich i ich nietrwałości, co zniechęca do ich sumiennego aplikowania. Po drugie, zmiany tych regulacji pod wpływem doraźnych interesów największych państw UGW wzmacniają optykę narodowego postrzegania wspólnej waluty i osłabiają europeizację, jako instrument konstruowania identyfikacji europejskich i budowania wspólnoty w Europie.

Należy powtórzyć, że „niepełność” systemu instytucjonalnego strefy euro jest przede wszystkim rezultatem *asymetrii legitymizacyjnej* między silniejszą autoryzacją władzy na szczeblu narodowym niż europejskim. Problemy legitymizacyjne w unii walutowej mają bezpośrednie znaczenie dla europeizacji. Słabość legitymacji politycznej dla instytucji europejskich osłabia skuteczność jej oddziaływania w państwach członkowskich. Wzmacnia rolę czynników lokalnych powiązanych z silniejszą legitymacją demokratyczną występującą na poziomie narodowym. Prowadzi to do wniosku, że stosunkowo niska skuteczność wpływu europeizacji jest zakorzeniona w przyjętej konstrukcji systemu instytucjonalnego.

Słabość tego systemu jest także wynikiem dwóch innych zjawisk politycznych: *asymetrii władzy* i *asymetrii racjonalności* występującej w obrębie oma-

wianego systemu. To interesy dominujących państw decydują o kształcie instytucjonalnym strefy euro. Co więcej, ważniejsza dla konstrukcji instytucjonalnej jest racjonalność działania głównych aktorów politycznych, a nie stabilność (i racjonalność) całego systemu. Powoduje to tendencję do maksymalizowania korzyści gospodarczych przez dominujące państwa członkowskie w średnim horyzoncie czasu i kumulowanie się trudności słabszych państw w dłuższej perspektywie. nierozwiązane problemy po pewnym czasie przestają mieć wymiar lokalny i zagrażają stabilności całego systemu. Zjawisko *asymetrii racjonalności* powoduje, że niezbędne reformy nie są podejmowane, choć ich wprowadzenie poprawiłoby racjonalność systemu, a więc mogłoby zwiększyć jego stabilność. Nie są bowiem zgodne z doraźnymi interesami i racjonalnością działania dominujących aktorów. Kierunki procesów europeizacji przyjęte w strefie euro są bezpośrednim rezultatem omawianych zjawisk.

Europeizacja jest rezultatem i instrumentem systemu władzy w strefie euro, jak również służy określonym procesom wymiany gospodarczej między krajami centralnymi a peryferyjnymi<sup>4</sup>. Obecnie występująca formuła europeizacji jest wynikiem *asymetrii władzy* występującej w eurolandzie na korzyść państw najsilniejszych gospodarczo. Przyczynia się ona przede wszystkim do dyscyplinowania słabszych podmiotów politycznych i do nierównej dystrybucji kosztów i korzyści funkcjonowania systemu. Stwarza warunki dla praktykowania *władzy relacyjnej* przez państwa silniejsze nad słabszymi. Szczególnym przykładem jest sposób rozwiązywania ostatniego kryzysu, który cechowało przerzucanie kosztów na najsłabsze kraje i minimalizowanie pomocy finansowej przez dominujące państwa eurolandu.

Europeizacja jest również wynikiem *asymetrii racjonalności*, którą rozumiem jako wyższość interesów niektórych państw członkowskich nad racjonalnością funkcjonowania całego systemu. Dlatego w ramach europeizacji nie wprowadzono np. instrumentów pomocowych skierowanych na poprawę konkurencyjności gospodarek mających obecnie największe problemy, co ułatwiłoby dostosowania w sferze fiskalnej. Wręcz przeciwnie, zastosowane instrumenty europeizacji mogą nawet przyczyniać się do dodatkowych problemów systemowych. Mogą m.in. utrudnić wychodzenie z recesji, a więc również osiągnięcie stabilności fiskalnej w państwach peryferyjnych. Grozi to wybuchem kolejnego kryzysu niewypłacalności niektórych państw eurolandu, co zagraża trwałości unii walutowej.

---

<sup>4</sup> Jest to zgodne z koncepcją, która wskazuje, że system władzy politycznej przekłada się na asymetryczne relacje w sferze ekonomicznej. W ramach tego systemu zasadnicze znaczenie ma (1) dbałość o ustanowienie takich procesów międzynarodowej wymiany gospodarczej (w tym podziału pracy), która będzie prowadziła do akumulacji kapitału przez mocarstwa oraz (2) reagowania na sytuacje kryzysowe w taki sposób, aby długofalowo służyły wzmocnieniu wpływów i pozycji międzynarodowej dominujących państw. Szerzej: [Angnew, Corbridge, 1995, s. 16–19].

Niekompletność systemu instytucjonalnego wspólnej waluty w okresie przedłużających się problemów ekonomicznych grozi coraz większymi kosztami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi. Niewykluczone jest dalsze pogłębienie kryzysu strefy euro. Na przykład niektóre państwa członkowskie mogą wpaść w spiralę zadłużenia, co oznacza, że nie będą w stanie finansować rosnących kosztów zadłużenia. Pozostałe państwa UE mogą odmówić (po jakimś czasie) pomocy finansowej. Niewypłacalność tych krajów mogłoby wówczas doprowadzić do gwałtownego osłabienia kursu wspólnej waluty i wzrostu inflacji. Koszty ekonomiczne i polityczne utrzymywania euro w tych warunkach mogłyby zachęcić niektóre państwa (np. Niemcy) do powrotu do bardziej stabilnych narodowych walut i przyczynić się do faktycznego rozpadu systemu euro<sup>5</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Alesina A., Glaeser E., 2004, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Oxford.
- Angew J., Corbridge S., 1995, *Mastering space. Hegemony, territory and international political economy*, Routledge, London – New York.
- Annett A., 2006, *Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework*, Working Paper, WP/06/116, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Annual Statement on the Euro Area 2009*, Commission of the European Communities, COM(2009) 527, Brussels, 7.10.2009.
- Bielecki T., 2010, *Niemcy blokują unijną pomoc dla Greków*, „Gazeta Wyborcza”, 23.03.2010.
- Blavoukos S., Pagoulatos G., 2008, *Negotiating in stages: National positions and the reform of the Stability and Growth Pact*, “European Journal of Political Research”, vol. 47, nr 2, s. 247–267.
- Bohle D., 2010, *The Crisis of the Eurozone*, EUI Working Papers, RSCAS 2010/77.
- Börzel T.A., 2005, *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States* [w:] *The Member States of the European Union*, red. S. Bulmer, Ch. Lequesne, Oxford University Press, Oxford – New York.
- Börzel T.A., Risse T., 2007, *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics* [w:] *Handbook of European Union Politics*, red. K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond, Sage, London.
- Bruksela ostrzega Niemcy, Francję, Włochy i Hiszpanię*, Gazeta Wyborcza, 17.03.2010.
- Cohen B.J., 2007, *Enlargement and the international role of the euro*, “Review of International Political Economy”, vol. 14, nr 5, s. 746–773.
- Cooley A., 2005, *Logics of Hierarchy*, Cornell University Press, Ithaca, London.

---

<sup>5</sup> Eksperci niemieccy rozważają dwa scenariusze rozwiązania typu sytuacji: podział strefy euro na dwa bloki państw (północne i południowe) lub powrót do walut narodowych. Por. [Witte, 2010].

- Cowles M.G., J.A. Caporaso, T. Risse (red.), 2001, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- De Grauwe P., 2007, *Economics of monetary union*, Oxford University Press, Oxford – New York.
- De Neve J.-E., 2007, *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, *Journal of European Integration*, vol. 29, nr 4, s. 503–521.
- Deroose S., Hodson D., Kuhlmann J., 2007, *The legitimation of EMU: Lessons from the early years of the euro*, “Review of International Political Economy”, vol. 14, nr 5, s. 800–819.
- Dierx A., Ilzkovitz F., 2006, *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy [w:] Competitiveness and Growth in Europe*, red. S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru, “INFER Advances in Economic Research”, vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham, s. 15–46.
- DiMaggio P.J., Powel W.W., 2004, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields [w:] The New Economic Sociology. A Reader*, red. F. Dobbin, Princeton University Press, Princeton – Oxford.
- Dyson K., 2006, *Euro Entry as Defining and Negotiating Fit: Conditionality, Contagion, and Domestic Politics [w:] Enlarging the Euro Area. External Empowerment and Domestic Transformation in East Central Europe*, red. K. Dyson, Oxford University Press, Oxford – New York, s. 7–44.
- Dyson K., 2006, *Euro Entry as Defining and Negotiating Fit: Conditionality, Contagion, and Domestic Politics [w:] Enlarging the Euro Area. External Empowerment and Domestic Transformation in East Central Europe*, red. K. Dyson, Oxford University Press, Oxford – New York, s. 7–44.
- Dyson K., 2007, *Euro Area Entry in East-Central Europe: Paradoxical Europeanisation and Cluster Convergence*, “West European Politics”, vol. 30, nr 3, s. 417–442.
- Dyson K., 2008, *The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional “Fuzziness” [w:] The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, red. K. Dyson, Oxford University Press, Oxford – New York, s. 1–34.
- Enderlein H., Verdun A., 2009, *EMU’s teenage challenge: what have we learned and can we predict from political science?*, “Journal of European Public Policy”, vol. 16, nr 4, s. 490–507.
- European Economic Forecast, Autumn 2010*, European Economy 7/2010, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004.
- Featherstone K., Radaelli C.M. (red.), 2003, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford – New York.
- France Backs German Proposal for Allowing EU Insolvencies, *Der Spiegel*, 08/09/2010.
- Garry J., Tilley J., 2009, *The Macroeconomic Factors Conditioning the Impact of Identity on Attitudes towards the EU*, “European Union Politics”, vol. 10, nr 3, s. 361–379.
- Grecja zaciska pasa, by kupować francuską i niemiecką broń?*, „Rzeczpospolita”, 24.03.2010.
- Greenfeld L., 2003, *The Spirit of Capitalism. Nationalism and Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge – London.

- Grosse T.G., 2005, *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie nr 34.
- Grosse T.G., 2008, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Haas E.B., 1964, *Beyond the Nation State*, Stanford University Press, Stanford.
- Haas E.B., 2004, *The Uniting of Europe*. 3 ed. Stanford University Press, Stanford.
- Hallerberg M., Bridwell J., 2008, *Fiscal Policy Coordination and Discipline: The Stability and Growth Pact and Domestic Fiscal Regimes* [w:] K. Dyson, (red.), *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, Oxford University Press Oxford – New York.
- Helleiner E., 2002, *One money, one people? Political identities and the euro* [w:] *Before and Beyond EMU: Historical Lessons and Future Prospects*, red. P. Crowley, Routledge, London, s. 183–202.
- Helleiner E., 2003, *The Making of National Money. Territorial Currencies in Historical Perspective*, Cornell University Press, London – Ithaca.
- Hix S., 2002, *Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam*, “British Journal of Political Science”, vol. 32, nr 2, s. 259–280.
- Hobolt S.B., Leblond P., 2009, *Is My Crown Better than Your Euro?* European Union Politics, vol. 10, nr 2, s. 202–225.
- Hodson D., 2009, *EMU and political union: what, if anything, have we learned from the euro’s first decade?*, “Journal of European Public Policy”, vol. 16, nr 4, s. 508–526.
- Howarth D., 2007, *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, “Review of International Political Economy”, vol. 14, nr 5, s. 820–841.
- Introduction of the euro In the New Member States. Analytical Report*, Flash Eurobarometer 280, European Commission, September 2009.
- Jabko N., 2010, *The hidden face of the euro*, “Journal of European Public Policy”, vol. 17, nr 3, s. 318–334.
- Johnson J., 2008, *The remains of conditionality: the faltering enlargement of the euro zone*, Journal of European Public Policy, vol. 15, nr 6, s. 826–841.
- Jones E., 2002, *The Politics of Economic and Monetary Union*, Rowan & Littlefield Publishers, Oxford.
- Konkluzje*, Rada Europejska 28–29 października 2010 r., EUCO 25/10.
- Maciejewicz P., 2010, *Portugalia sięgnie po pomoc UE i MFW? Złoty w opałach*, Gazeta Wyborcza, 26.11.2010.
- Mair P., 2004, *The Europeanization dimension (Review)*, “Journal of European Public Policy”, 11(2): 337–348.
- Meyer Ch.O., Linsenmann I., Wessels W.T., 2007, *The Limitation of European Economic Governance: Loose Policy Co-ordination and the Commitment-Implementation Gap* [w:] *Economic government of the EU: A balance sheet of the new modes of policy*, red. O. Meyer, I. Linsenmann, W.T. Wessels, Palgrave Macmillan, Hampshire, s. 211–233.
- Moravcsik A., 1998, *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, University College London Press, London.

- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nowak-Far A., 2010, *Model zarządzania gospodarką w Unii Europejskiej w dobie zmian* [w:] *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Seria Wizje Europy 10, red. J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 317–349.
- Olsen J.P., 2002, *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies”, nr 40(5).
- Public attitudes and perceptions In the euro area. Analytical report*, Flash Eurobarometer 251, European Commission, September 2008.
- Quaglia L., Eastwood R., Holmes P., 2009, *The Financial Turmoil and EU Policy Cooperation in 2008*, Journal of Common Market Studies, vol. 47, nr 1, Special Issue.
- Radaelli C.M., 2003, *The Europeanization of Public Policy* [w:] *The Politics of Europeanization*, red. K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford – New York.
- Strange S., 1988, *States and Markets*, Pinter Publishers, London.
- Strefa euro bez zadłużonych i łamiących kryteria fiskalne?*, „Gazeta Wyborcza”, 17.03.2010.
- Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council*, Brussels, 21 October 2010.
- Szymczyk Ł., 2009, *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*, Projekty badawcze część VI do Raportu na temat pełnego uczestnictwa RP w trzecim etapie UGW, NBP, Warszawa.
- Talani L.S., 2008, *A dead Stability and Growth Pact and a strong Euro: there must be a mistake!* [w:] *Between Growth and Stability: The Demise and Reform of the European Union's Stability and Growth Pact*, red. L.S. Talani, B. Casey, Edward Elgar, Northampton.
- Umbach G., Wessels W., 2008, *The Changing European Context of Economic and Monetary Union: 'Deepening', 'Widening', and Stability* [w:] K. Dyson (red.), *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, Oxford University Press Oxford – New York.
- Von Hagen J., Pisani-Ferry J., 2009, *To the Commissioner for Economic and Monetary Affairs* [w:] *Europe's economic priorities 2010–2015. Memos to the new Commission*, red. A. Sapir, Bruegel, Brussels.
- Walewska D., 2010, *Irlandia: Batalia o podatek wygrana*, Rzeczpospolita, 21.11.2010.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, 9.5.2008.
- Wessels W., Faber A., 2007, *Vom Verfassungskonvent zurück zur 'Methode Monnet'? Die Entstehung der 'Road Map' zum Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft*, Integration, nr 04/2007, s. 370–381.
- Witte J., 2010, *The Disastrous Consequences of a Return to the Deutsche Mark*, *Der Spiegel*, 11/29/2010.
- Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, Komisja Europejska, COM(2010) 642/3, Bruksela, listopad 2010.

*Streszczenie*

Artykuł omawia funkcjonowanie europeizacji w systemie wspólnej waluty w latach 1999–2010. Dowodzi, że procesy europeizacji służą nie tylko poprawie zarządzania gospodarczego, ale są mechanizmem władzy w omawianym systemie. System ten opiera się na nierównym wpływie na decyzje polityczne poszczególnych członków Unii i asymetrycznej dystrybucji kosztów i korzyści. Cechą tego systemu jest również deficyt legitymacji politycznej i zjawisko *asymetrii racjonalności* między interesami dominujących państw członkowskich a racjonalnością funkcjonowania i stabilności całego systemu.

**Europeanization as Mechanism of Power Relation: Example of Euro Zone***Summary*

The article analyses Europeanization processes in common currency system in Europe (1999–2010). It concludes that Europeanization is not only an instrument for economic governance in euro zone, but also mechanism of power relation. The system is based on unequal political influence on decision making, as well as asymmetrical cost and benefits distribution between member countries. In addition the main characteristics of the system is legitimacy deficit and *asymmetry of rationality* between dominant interests of the main members and functionality and stability of the whole system.