

Tomasz Grzegorz Grosse

O TRZECH KRYTERIACH OCENY LEGITYMACJI EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO W OKRESIE KRYZYSU

WSTĘP

W czasie kryzysu strefy euro (rozpoczętego w 2010 r.) obserwujemy trzy główne tendencje dotyczące integracji europejskiej¹. Po pierwsze zyskują na znaczeniu instytucje międzyrządowe i rośnie władza największych państw członkowskich. Po drugie, słabnie autonomia polityczna instytucji technokratycznych, które w większym niż dotąd stopniu zostają podporządkowane władzy instytucji międzyrządowych i głównych graczy państwowych na europejskiej scenie. Po trzecie, efektywność funkcjonowania Unii w obliczu kryzysu jest mała. Dotyczy to zarówno instytucji międzyrządowych, jak i technokracji europejskiej. Tym samym obniża się „legitymacja utylitarna” Unii, a więc opierająca autoryzację instytucji europejskich na skuteczności działania (w założeniu wyższej niż możliwości pojedynczego państwa).

Istnieje jednak instytucja, która zdaje się wyłamywać z tych głównych tendencji integracyjnych. Europejski Bank Centralny (EBC) jest bodaj jedyną instytucją technokratyczną, która zyskuje w kryzysie znaczącą władzę. Jest także uznawana za instytucję, która skutecznie stabilizuje sytuację kryzysową w strefie euro.

W niniejszym artykule postaram się wyjaśnić fenomen tego banku w okresie kryzysu. Przede wszystkim zastanawiam się, czy działania EBC są odpowiednio legitymizowane. Czy sytuacja kryzysu upoważnia do wykraczania poza mandat traktatowy? Czy EBC w istocie jest skuteczny, a więc poprawia swoją legitymację utylitarną? Czy pozostaje instytucją wiarygodną, w tym niezależną od wpływów politycznych największych państw?

¹ T.G. Grosse, *Rozważania o teorii kryzysu w ekonomii politycznej*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Między polityką a rynkiem: analiza zjawisk ekonomicznych i politologicznych w świetle kryzysu Unii Europejskiej*, Oficyna Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2013 (w druku).

DZIAŁANIA EBC W OKRESIE KRYZYSU

Europejski Bank Centralny stosował w okresie kryzysu zarówno działania określone jako standardowe (m.in. obniżał stopy procentowe), jak i niestandardowe. Wśród tych ostatnich należy wymienić program zakupu obligacji zabezpieczonych (*Covered Bond Purchase Program* – CBPP). Został on uruchomiony dwukrotnie (w latach 2009 i 2011). Jego istotą było dostarczenie płynności do sektora bankowego. Ponieważ EBC obniżył wymogi zabezpieczeń dla tych obligacji, umożliwiło to odkupienie od banków w strefie euro wielu papierów dłużnych o wątpliwej wiarygodności albo zabezpieczonych obligacjami zagrożonych niewypłacalnością państw członkowskich². Tym samym EBC wprawdzie bezpośrednio pomagał bankom, ale pośrednio stabilizował sytuację na rynku długu publicznego.

Kolejnym niestandardowym posunięciem Banku był skup obligacji państw będących najmocniej dotkniętych kryzysem zadłużenia i znajdujących się pod silną presją ze strony rynków finansowych (*Securities Markets Programme* – SMP). Wspomniane działanie zostało zainicjowane w 2010 r. i do jego zakończenia w 2012 r. EBC zakupił obligacje na sumę ponad 214 mld euro. Celem tej operacji było zabicie rentowności tych obligacji, a więc obniżenie kosztów obsługi długu publicznego przez zainteresowane państwa (bank skupował obligacje m.in. Grecji, Włoch, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii)³. Działanie EBC miało również uchronić te państwa od bankructwa (w sytuacji, kiedy koszty obsługi ich długu byłyby nie do udźwignięcia przez te kraje).

Następnie Bank uruchomił program niskooprocentowanych, trzyletnich pożyczek dla sektora bankowego w strefie euro (*Longer-Term Refinancing Operations* – LTRO). Działanie zostało przeprowadzone dwukrotnie (na przełomie lat 2011 i 2012) na sumę ponad 1 bln euro. Celem było dostarczenie płynności do sektora finansowego, a także pobudzenie akcji kredytowej banków wobec realnej gospodarki. Ważnym, choć zakamuflowanym, celem tej operacji było ponownie wsparcie najbardziej zadłużonych państw. Władze Banku liczyły bowiem na to, że instytucje finansowe wykorzystają część pożyczki LTRO do nabycia obligacji państwowych, co zapewni finansowanie

² F. Drudi, A. Durré, F.P. Mongelli, *The Interplay of Economic Reforms and Monetary Policy: The Case of the Eurozone*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, vol. 50, nr 6, s. 881–898 [889].

³ W. Buiters, E. Rahbari, *The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, vol. 50, Annual Review, s. 6–35 [25].

długu publicznego oraz ułatwi obsługę tego zadłużenia (poprzez zmniejszenie oprocentowania rynkowego).

W sierpniu 2012 r. Prezes Europejskiego Banku Centralnego zapowiedział możliwość nieograniczonego skupu obligacji państw członkowskich na rynku wtórnym (czyli nie bezpośrednio od emitentów) (*Outright Monetary Transaction* – OMT). Tego typu działanie byłoby podejmowane w sytuacji nadmiernego podwyższenia rentowności tych obligacji i pod określonymi warunkami politycznymi, które byłyby ustalane w porozumieniu z Europejskim Mechanizmem Stabilności. Podstawowym celem tej operacji ma być ograniczanie kosztów obsługi zadłużenia i obniżenie ryzyka bankructwa państw w strefie euro. Program zastąpił wcześniej wykorzystywany instrument SMP.

Sytuacja gospodarcza w strefie euro nie poprawia się w zadowalającym stopniu, i dlatego w 2013 r. dyskutowane były kolejne niestandardowe działania EBC. Dotyczyły one m.in. dalszego obniżenia stóp procentowych, w tym wprowadzenia tzw. ujemnych stóp (a więc pobierania opłat za depozyty bankowe)⁴. Tego typu działanie miałyby zniechęcić do przetrzymywania gotówki na kontach bankowych, a więc potencjalnie zwiększyć szanse na ich skierowanie do realnej gospodarki. Innym pomysłem było kolejne wprowadzenie programu zakupu obligacji zabezpieczonych, jednak tym razem na znacznie większą skalę⁵. Dlatego wspomniane działanie jest określane jako luzowanie ilościowe lub monetyzacja długu. Miałyby to zwiększyć dopływ pieniądza do gospodarki, a jednocześnie poprawić kondycję sektora bankowego (m.in. poprzez skupowanie papierów wartościowych o wyższym poziomie ryzyka oraz zabezpieczonych obligacjami suwerennymi).

2. ZARZUTY WOBEC DZIAŁAŃ ANTYKRYZYSOWYCH EBC

Komentatorzy działań EBC uznają, że Bank znacząco zwiększył zakres władzy w strefie euro, przekroczył swój mandat, a nawet naruszył zapisy traktatowe określające jego kompetencje. Przejawem działań wzmacniających formalne uprawnienia Banku jest tzw. Unia bankowa, która czyni z EBC głównego nadzorcę nad europejskimi bankami. Oprócz tego wzrasta władza omawianej instytucji, która nie wynika tylko z formalnych regulacji, ale bardziej z praktyki działania w sytuacji kryzysowej.

⁴ S. Lynch, *ECB indicates openness to negative interest rates*, „The Irish Times”, Thursday, June 6, 2013.

⁵ *Berlin Wary of ECB Plan to Help Southern Europe*, „Der Spiegel”, 13.05.2013.

Podstawowym celem EBC i Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest utrzymanie stabilności cen. Wspieranie ogólnych polityk gospodarczych Unii może się odbywać jedynie bez uszczerbku dla stabilności inflacji⁶. Tymczasem, nawet eksperci zatrudnieni w EBC uznają⁷, że niestandardowe działania tego Banku wywołują ryzyko inflacji w dłuższym terminie. Ponadto, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej kategorycznie rozgranicza politykę pieniężną prowadzoną przez EBC od fiskalnej (realizowanej przez władze państw członkowskich). Wprowadza zakaz monetarnego finansowania polityki fiskalnej (*monetary financing prohibition*), a więc m.in. nabywania przez EBC papierów dłużnych bezpośrednio od państw (czyli na tzw. rynku pierwotnym)⁸. Nie pozwala na wykup zobowiązań państw członkowskich (*no bail out*), zarówno przez takie instytucje europejskie jak EBC, jak i inne państwa⁹. Oznacza to, że EBC nie może ratować przed bankructwem zagrożonych państw ani nie wolno mu pełnić w strefie euro funkcji tzw. pożyczkodawcy ostatniej instancji. Według oficjalnej wersji Banku skup obligacji zagrożonych państw Eurolandu i inne niestandardowe działania podejmowane w czasie kryzysu miały na celu jedynie udrożnić kanały transmisji polityki pieniężnej do realnej gospodarki (czyli zwiększyć akcję kredytową instytucji finansowych)¹⁰. Tymczasem wielu komentatorów uznaje¹¹, że łamią one zarówno zakaz monetarnego finansowania polityki fiskalnej, jak również oznaczają wejście w rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji dla państw strefy euro. Inni dodają¹², że jest to przekroczenie mandatu powierzonego tej instytucji w traktacie. Wśród podmiotów krytykujących EBC znajdują się zarówno

⁶ Art. 127 TFUE, Dziennik Urzędowy UE, C83, 30.III.2010, s. 102.

⁷ F. Drudi, A. Durré, F.P. Mongelli, *The Interplay...*, op. cit., s. 892.

⁸ Art. 123 TFUE, Dziennik..., op. cit., s. 99.

⁹ Ibidem.

¹⁰ J. Yiangou, M. O’Keeffe, G. Glöckler, ‘Tough Love’: *How the ECB’s Monetary Financing Prohibition Pushes Deeper Euro Area Integration*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3, s. 223–237 [230]. Szerzej: P. Cour-Thimann, B. Winkler, *The ECB’s non-standard monetary policy measures. The role of institutional factors and financial structure*, European Central Bank, Working paper series, nr 1528, April 2013.

¹¹ K. Dyson, *Sworn to Grim Necessity? Imperfections of European Economic Governance, Normative Political Theory, and Supreme Emergency*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3, s. 207–222; W. Schelkle, *Fiscal integration by default. In Beyond the regulatory polity*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *The European integration of core state powers*, Oxford University Press, Oxford 2013.

¹² T. Machelski, *Rola Europejskiego Banku Centralnego w ramach instytucjonalnych uwarunkowań stabilności finansowej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Studia BAS, 2012, nr 3(31), s. 43–62 [58].

Niemiecki Bank Centralny, jak i Federalny Trybunał Konstytucyjny z Karlsruhe¹³. Warto zauważyć, że przedstawiciel Niemieckiego Banku Centralnego w Radzie Prezesów EBC, jako jedyny, sprzeciwił się zapowiedzi uruchomienia programu OMT.

Eksperti zwracają uwagę na to, że wejście EBC w obszar polityki fiskalnej odbywa się zarówno poprzez zakup obligacji państwowych na rynku wtórnym (SMP, ewentualnie OMT), jak i pośrednio przez działania skierowane wobec sektora bankowego (CBPP, LTRO)¹⁴. Niektórzy twierdzą wręcz¹⁵, że np. program LTRO celowo obchodził zakaz bezpośredniego angażowania się banku centralnego w zakup obligacji państwowych. Banki wykorzystują bowiem fundusze pozyskane z EBC m.in. na zakup obligacji rządowych, co zapewnia finansowanie i ułatwia obsługę długu publicznego. Aktywność polityki pieniężnej w obszarze polityki budżetowej jest nie tylko naruszeniem prawa, ale także legitymacji politycznej, w ramach której decyzje dotyczące polityki fiskalnej muszą być odpowiednio autoryzowane przez daną wspólną polityczną lub jej przedstawicieli wyłonionych w wyborach powszechnych¹⁶. Działania EBC zmierzają do uwspólnotowienia długu w strefie, a więc przeliczają odpowiedzialność za finansowanie zadłużenia z podatników w jednym państwie na podatników w innych krajach¹⁷. Bank bierze bowiem udział w finansowaniu obsługi długu publicznego, a w razie niewypłacalności lub redukcji zadłużenia niektórych państw będzie zmuszony ponieść straty z tego tytułu. Tym bardziej że, jak twierdzą niektórzy¹⁸, zakup ryzykownych obligacji prywatnych i publicznych zamienia powoli EBC w tzw. zły bank, a więc taki, który specjalizuje się w przejmowaniu toksycznych aktywów. Odbywa się to bez odpowiedniej zgody ze strony zainteresowanych podatników, a jedynie na skutek decyzji instytucji technokratycznej niemających w tej sprawie formalnych uprawnień. Inni dodają¹⁹, że działania EBC zachęcają najbardziej zadłużone rządy do „moralnego hazardu” (*moral harassment*), a więc zaciągania kolejnych długów na koszt całej strefy euro.

¹³ *High Court Considers ECB Bond Buys*, „Der Spiegel”, 10.VI.2013.

¹⁴ W. Buitter, E. Rahbari, *The European...*, op. cit., s. 6–7, 32.

¹⁵ M. Götz, *Kryzys i przyszłość Strefy Euro*, Difin SA, Warszawa 2012, s. 107–108.

¹⁶ W. Buitter, E. Rahbari, *The European...*, op. cit., s. 34.

¹⁷ Por. J. Yiangou, M. O’Keeffe, G. Glöckler, *‘Tough Love’...*, op. cit., s. 231; M. Götz, *Kryzys...*, op. cit., s. 109.

¹⁸ Por. *High Court Considers...*, op. cit.

¹⁹ W. Buitter, E. Rahbari, *The European...*, op. cit., s. 28, 34; T. Machelski, *Rola...*, op. cit., s. 51.

3. KILKA UWAG NA TEMAT LEGITYMIZACJI POLITYCZNEJ

Legitymizacja polityczna może być traktowana jako barometr akceptacji i stabilności określonego ładu politycznego. Legitymizacja w zaproponowanym tu ujęciu jest więc bliska opiniom społecznym na temat prawomocności władzy. W państwach opierających się na porządku prawnym legitymizacja władzy ma swoje źródła w regułach konstytucyjnych. Niemniej jednak opinia w tej sprawie, a zwłaszcza interpretacja określonej sytuacji prawnej lub politycznej, jest najczęściej dokonywana przez elity, a następnie upowszechniana w społeczeństwie. Można więc powiedzieć, że naturalnym i najczęściej występującym kierunkiem kreowania interpretacji legitymizacyjnych jest odgórne tworzenie opinii przez elity i ich propagowanie w szerszych kręgach społecznych. Niejednokrotnie struktury państwowe, jak publiczna edukacja, służby mundurowe, administracja, sądownictwo, aktywnie uczestniczą w procesie odgórnego legitymizowania władzy politycznej. Niekiedy jednak powstają oddolne opinie społeczne, najczęściej krytycznie oceniające sytuację polityczną. Odbiegają one od wcześniejszych poglądów elit i mogą nawet wpływać na zmianę lub różnicowanie przekonań w łonie elit. Tak się dzieje zwłaszcza w sytuacji kryzysu ekonomicznego. Dlatego też trudności gospodarcze bardzo szybko mogą mieć konsekwencje polityczne.

Bez względu na to, jaka jest formuła ustrojowa danego porządku, legitymizacja będzie wyrażała aprobatę lub dezaprobatę społeczną wobec władzy. Dotyczy to zarówno opinii wobec osób sprawujących aktualnie władzę, jak również instytucji i mechanizmów wyłaniania lub ustanawiania władzy politycznej. W tym drugim przypadku legitymizacja ma znaczenie systemowe i dotyczy fundamentów określonego ładu politycznego.

W przypadku Europy – z uwagi na uwarunkowania kulturowe – uprawnienia do sprawowania władzy są związane z ustrojem demokratycznym. To reguły demokracji, jak: 1) zasada powszechnych wyborów, 2) prawo do debaty publicznej (i wyboru opcji programowej), 3) rozliczalność polityków sprawujących władzę oraz 4) równość wyborców – są probierzem prawomocności ładu politycznego panującego w Europie²⁰. Dzieje się tak nie tyle ze względu na zapisy konstytucji większości krajów europejskich, ile z uwagi na ugruntowane przez historię wartości i przekonania demokratyczne europejskich

²⁰ S. Piattoni, *Representation as delegation: a basis for EU democracy?*, „Journal of European Public Policy”, 2013, vol. 20, nr 2, s. 224–242.

społeczeństw. Według niektórych opinii²¹ instytucje Unii Europejskiej, nie mają odpowiedniej autoryzacji wyborczej, choć systematycznie zwiększają zakres swojej władzy nad społeczeństwami europejskimi. Dlatego, według wspomnianych opinii, Unia boryka się z deficytem demokracji.

Należy zwrócić uwagę, że legitymizacja jest nie tylko mniej lub bardziej użytecznym terminem stosowanym przez politologów, ale ma bardzo duże znaczenie praktyczne. Możemy wyróżnić przynajmniej dwie funkcje legitymizacji. Pierwszą, pozytywną, kiedy zapewnia rozwój określonego ładu politycznego. W przypadku Unii Europejskiej (UE) charakteryzującej się „otwartym” ustrojem politycznym, a więc o niedomkniętych ramach konstytucyjnych – legitymizacja polityczna jest warunkiem dalszego rozwoju UE, rozumianego jako zwiększanie kompetencji instytucji europejskich i stopniowe centralizowanie władzy na szczeblu Unii. Istnieje także druga funkcja, negatywna. Jej przejawem jest negowanie rozwiązań ustrojowych w UE i blokowanie reform mających poprawić skuteczność działania instytucji europejskich (lub utrudnianie bardziej optymalnej koordynacji działań między szczeblem europejskim a narodowym). W ten sposób deficyt demokratyczny staje się źródłem dysfunkcji funkcjonowania dwupoziomowego systemu europejskiego, a także poważną przeszkodą polityczną, która utrudnia rozwiązywanie kryzysu ekonomicznego.

W kontekście rosnącej roli instytucji technokratycznych w procesach integracji europejskiej pojawiły się próby uzasadnienia władzy tych instytucji. Wśród takich prób bodaj najsłynniejsza jest wypowiedź Giandomenico Majone²². Jego główny argument odwołuje się do wyższej efektywności (użyteczności) instytucji europejskich w stosunku do narodowych, co można określić mianem legitymacji utylitarnej. Majone uznaje, że system regulacyjny stworzony w Europie, a skupiający się na przyjmowaniu regulacji europejskich, mających nadrzędny status nad prawem krajowym, jest rozwiązaniem optymalnym i korzystnym dla wszystkich obywateli UE. Zgodnie z koncepcją optimum Pareto przeniesienie zarządzania politykami regulacyjnymi na wyższy szczebel, dzięki wykorzystaniu efektu skali, jest bardziej efektywne, a jednocześnie nie przynosi strat i nie powoduje kosztów dla poszczególnych społeczeństw. Ponadto, polityki regulacyjne UE nie mają charakteru redystrybucyjnego, a więc nie przenoszą zasobów z jednych państw do drugich, a także nie dotyczą polityki fiskalnej, która pozostaje kompetencją rządów narodowych.

²¹ D. Beetham, C. Lord, *Legitimacy and the European Union*, Longman, Harlow 1998. Szerzej literatura na ten temat w: T.G. Grosse, *Cztery wymiary legitymizacji Unii Europejskiej*, „Civitas, Studia z Filozofii Polityki”, 2006, nr 9, s. 98–139.

²² G. Majone, *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, „European Law Journal”, 1998, nr 4, s. 5–28.

Wobec powyższej argumentacji przedstawiono wiele zarzutów. Przede wszystkim niektóre polityki regulacyjne UE nie spełniają warunków optimum Pareto, gdyż wprowadzają relatywne korzyści i koszty między poszczególnymi państwami członkowskimi. Tym samym wywołują konflikt dystrybucyjny między nimi²³. Dlatego proces legislacyjny w UE jest obszarem „konkurencji regulacyjnej” mającej m.in. na celu przeniesienie na poziom unijny krajowych rozwiązań instytucjonalnych bądź obniżenie kosztów implementacji regulacji unijnej²⁴. Zarówno niektóre regulacje, jak i działania instytucji technokratycznych, podnoszą konkurencyjność gospodarczą podmiotów z jednych państw kosztem utraty korzyści konkurencyjnych innych²⁵. W coraz większym stopniu wpływają także na politykę fiskalną państw. Nakładają wprost ograniczenia dla polityki budżetowej lub wprowadzają unijną kontrolę nad tą polityką. Przykładem z ostatniego czasu jest choćby procedura Europejskiego semestru, czyli nadzoru instytucji europejskich nad projektami budżetów narodowych. Innym są działania EBC, które coraz odważniej wkraczają w obszar polityki fiskalnej. Dodatkowym problemem jest stosunkowo niska efektywność polityk europejskich, w tym w obszarze pobudzania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania konkurencyjności europejskich gospodarek²⁶. Obniża to „legitymację utylitarzną” UE, zwłaszcza w dobie kryzysu gospodarczego.

4. TRZY KRYTERIA LEGITYMIZACJI EBC W OKRESIE KRYZYSU

Można zadać pytanie, czy przekroczenie mandatu politycznego lub kreatywne interpretowanie przepisów traktatowych przez zarząd EBC może być usprawiedliwione w okresie kryzysu? Czy można znaleźć podstawę dla legitymizacji działań Banku w tym okresie? Należy pamiętać, że legitymi-

²³ Por. R.D. Kelemen, A.D. Tarrant, *The Political Foundations of the Eurocracy*, „West European Politics”, 2011, vol. 34, nr 5, s. 922–947.

²⁴ Szerzej: A. Héritier, C. Knill, S. Mingers, *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and the transformation of the State*, de Gruyter, Berlin 1996.

²⁵ L. Tsoukalis, *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2006, vol. 44, nr 1, s. 1–15; L. Tsoukalis, *What Kind of Europe?*, Oxford University Press, Oxford–New York 2005; H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics”, 2005, nr 3, s. 307–332. Szerzej: T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, ISP PAN Warszawa 2012 (np. rozdział 10 dotyczący unijnej polityki klimatycznej).

²⁶ B. Eichengreen, *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2007, s. 252–277.

zacja określonej instytucji publicznej niekoniecznie musi być rozpatrywana w odniesieniu do zgodności jej funkcjonowania z obowiązującym prawem, ale także w odniesieniu do innych, niekiedy ważniejszych zagadnień. Jak się wydaje, należy przeanalizować tę kwestię w odniesieniu do trzech kryteriów. Po pierwsze, w przypadku sytuacji nadzwyczajnej lub egzystencjonalnego zagrożenia demokracja przewiduje możliwość zawieszenia obowiązującego prawa. Po drugie, specjaliści uznają²⁷, że dotychczasowa legitymacja EBC opierała się na efektywności działania. Warto więc zastanowić się, w jakim zakresie działania antykryzysowe tego banku można uznać za użyteczne (użytkitarne). Po trzecie, podstawą legitymacji EBC było dotychczas kryterium wiarygodności, rozumiane jako wierność powierzonymu mandatowi i nie poddawanie się wpływom politycznym, które mogłyby naruszyć jego misję²⁸.

Zacznijmy od pierwszego kryterium. W opinii przedstawicieli EBC²⁹ podstawowym uzasadnieniem dla podjęcia niestandardowych działań była wyjątkowość kryzysu. Groził on bankructwem kolejnych państw członkowskich, rozpadem strefy euro i trudnymi do oszacowania kosztami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. Działania EBC nie miały wprawdzie charakteru systemowego, tzn. nie wprowadzały wymaganych reform instytucjonalnych w strefie euro. Pozwalały jednak – w opinii przedstawicieli Banku³⁰ – zyskać niezbędny czas dla polityków, aby podjęli się reform systemowych. Według wspomnianej opinii przepisy traktatowe (i uporczywe ich przestrzeganie) były w tej sytuacji wręcz destabilizujące³¹. Należy przyznać, że głębokość kryzysu w strefie euro w latach 2010–2012, a zwłaszcza ryzyko tzw. reakcji łańcuchowej, czyli przeniesienia kryzysu do kolejnych państw unii walutowej, powodowało, że jedynie EBC miał wystarczającą siłę finansową, aby wypełnić misję pożyczkodawcy ostatniej instancji i chronić kolejne państwa przed bankructwem. Skala tych wyzwań jest szacowana na około 3 bln euro³², a według

²⁷ F. Torres, *The EMU's Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player In the Crisis Context*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3, s. 287–300 [290].

²⁸ Szerzej: M. Pollack, *The engines of European integration: delegation, agency and agenda setting in the EU*, Oxford University Press, New York–Oxford 2003; A. Cukierman, *Central bank strategy, credibility and independence*, MIT Press, Cambridge 1992; O. Szczepańska, *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

²⁹ J. Yiangou, M. O’Keeffe, G. Glöckler, *‘Tough Love’...*, op. cit., s. 224, 231.

³⁰ Ibidem, s. 231.

³¹ Ibidem, s. 229.

³² W. Buiters, E. Rahbari, *The European...*, op. cit., s. 22.

ekspertów bezinflacyjny potencjał absorbowania kosztów przez Bank wynosi około 3,4 bln euro³³.

Europejski Bank Centralny miał więc odpowiedni potencjał i możliwości działania, a sytuacja była bez wątpienia krytyczna. Czy to oznacza, że jego działania należy uznać za w pełni legitymizowane? Sytuacja wyjątkowa usprawiedliwia działania pozaprawne czy nawet naruszające prawa lub dobra jednostek – jeśli jest podejmowana w imieniu całej wspólnoty politycznej (narodu). Jednak w strefie euro nie ma ani w pełni ukształtowanej wspólnoty politycznej, ani demokratycznego ustroju federalnego. EBC bronił więc ładu politycznego i gospodarczego, który sam nie ma należytej legitymacji politycznej (demokratycznej). Sankcjonował ład, który w coraz większym stopniu opiera się na asymetrii władzy między poszczególnymi państwami członkowskimi, na korzyść tych najsilniejszych. Ponadto, zarząd Banku podejmował decyzje w sprawie dystrybucji kosztów kryzysu z jednych państw do drugich, nie tylko nie mając formalnych uprawnień w tej sprawie, ale w obliczu silnie krytycznych opinii wobec tego typu redystrybucji (np. w społeczeństwie niemieckim). Z tych wszystkich powodów eksperci³⁴ kwestionują legitymizację działań EBC, odwołującą się do sytuacji egzystencjalnego zagrożenia.

Z kolei ocena działań EBC w świetle kryterium efektywnościowego jest dość niejednoznaczna. Z jednej strony strefa euro się nie rozpadła, a rynki finansowe zostały uspokojone (choć nie wiadomo, czy w sposób trwały). Z drugiej strony nie udało się bankowi zrealizować innych zakładanych celów, w tym zwłaszcza udroźnienia kanałów transmisji polityki pieniężnej do realnej gospodarki. Polityka monetarna EBC miała charakter tzw. luzowania ilościowego, a więc zwiększała ilość pieniądza w obiegu gospodarczym. Problem jednak polega na tym, że wspomniane działania w niewielkim stopniu wpływają na pobudzenie realnej gospodarki w Europie³⁵. Słabo pobudzają akcję kredytową dla przedsiębiorstw. W umiarkowany sposób obniżają kurs walutowy (głównie dlatego, że działania innych banków centralnych na świecie stosują podobną politykę monetarną). Bardziej służą stabilizacji rynków finansowych i obniżają koszty obsługi długu publicznego przez poszczególne rządy aniżeli pobudzają wzrost gospodarczy. Ponadto działania EBC zmniejszają rentowność obligacji publicznych jedynie w krótkim okresie, a do tego nie

³³ Ibidem, s. 32.

³⁴ K. Dyson, *Sworn to Grim Necessity?*..., op. cit., s. 212.

³⁵ Por. Ch. Martin, C. Milas, *Quantitative easing: a skeptical survey*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2012, vol. 28, nr 4, s. 750–764; Ch.A.E. Goodhart, J.P. Ashworth, *QE: a successful start may be running into diminishing returns*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2012, vol. 28, nr 4, s. 640–670; M. Götz, *Kryzys...*, op. cit., s. 107.

gwarantują, że rządy będą w stanie obsługiwać swój dług lub podejmą reformy strukturalne³⁶. Stwarzają natomiast ryzyko hazardu moralnego (tj. zachęcają do zadłużania na koszt całej strefy euro) oraz trwałego uzależnienia największych dłużników od finansowania ze strony EBC³⁷.

Bank zwiększył skalę spekulacji finansowej (na przykład na giełdzie lub instrumentach finansowych), co wydaje się jednak wątpliwym sukcesem. Dodatkowo, oddziaływanie Banku przypominało „kupowanie czasu” dla polityków, ale nie przyniosło spektakularnych postępów w reformowaniu strefy euro. Nie jest to wprawdzie zarzut skierowany wobec Banku we Frankfurcie, niemniej jednak obniża jego ogólną ocenę efektywności. Polityka EBC może natomiast wywołać kolejne problemy w przyszłości. Są one związane np. ze wzrostem zadłużenia publicznego i obciążaniem sektora bankowego obligacjami najbardziej ryzykownych państw. Może to spowodować poważne trudności, np. w sytuacji konieczności dokonania redukcji długu suwerennego w niektórych państwach Eurolandu³⁸. Ponadto, w zależności od scenariusza, eksperci³⁹ przewidują możliwość utrwalenia niskiego wzrostu (i rozdzielenia aktywności sektora finansowego od realnej gospodarki) lub nagłego wzrostu inflacji (przy transmisji nadmiernej emisji pieniądza do gospodarki). Podsumowując, trudno uznać, aby polityka antykryzysowa wyraźnie wzmocniła legitymizację utylitarną EBC.

Ocena ostatniego kryterium legitymizacyjnego, powiązanego z doktryną wiarygodności instytucji technokratycznej, jest najbardziej krytyczna. Podstawą omawianej doktryny jest przekonanie, że polityka monetarna powinna być delegowana do wyspecjalizowanej i profesjonalnej instytucji. Jest ona specjalnie oddzielona od wpływów polityków oraz doraźnych zmian wyborczych, w trosce o wiarygodne i długotrwałe wypełnianie powierzonej misji publicznej. W warunkach integracji europejskiej chodziło przede wszystkim o minimalizowanie wpływu ze strony rządów i unikanie oddziaływania na politykę pieniężną pod kątem narodowych interesów. Jak wspomniano, w przypadku EBC podstawową misją miało być przede wszystkim dbanie o stabilność cen. Tymczasem ten cel w okresie kryzysu został przesunięty na dalsze miejsce, a działania Banku zostały poddane bardzo silnej i w dużej mierze skutecznej presji politycznej, głównie ze strony największych państw członkowskich⁴⁰.

³⁶ W. Buiters, E. Rahbari, *The European...*, op. cit., s. 26.

³⁷ Ibidem, s. 26–27.

³⁸ Ibidem, s. 29.

³⁹ Ch.A.E. Goodhart, J.P. Ashworth, *QE: a successful start...*, op. cit., s. 668.

⁴⁰ F. Torres, *The EMU's Legitimacy...*, op. cit., s. 293; J. Yiangou, M. O'Keeffe, G. Glöckler, *'Tough Love'...*, op. cit., s. 229.

Upolitycznienie zwiększa się wraz z uzależnieniem niektórych niestandardowych instrumentów EBC (np. OMT) od warunków politycznych dyktowanych przez instytucje międzyrządowe. Obniża to wiarygodność Banku – przynajmniej w świetle omawianej doktryny zarządzania⁴¹.

Zarząd Banku – zapewne pod wpływem wyżej opisanych konsekwencji upolitycznienia – stara się odbudować wiarygodność odnosząc się do innego celu. Mianowicie zapewnia inwestorów, że jest w stanie podjąć się każdego działania i może uruchomić ogromne zasoby finansowe w obronie trwałości strefy euro⁴². Dodać należy, że jest to kompletnie inne pojmowanie wiarygodności aniżeli wcześniej. EBC nie jest bowiem izolowany od politycznego wpływu, ale przeciwnie – ulega presji polityków. Dzieje się to w sposób nietransparentny i zakulisowy. Ponadto Bank staje się instrumentem narzuconej odgórnie taktyki politycznej, która polega m.in. na odwlekaniu zasadniczych reform w strefie euro i wykorzystaniu zasobów EBC do stabilizowania zadłużenia publicznego, rynków finansowych i sektora bankowego. Bank nie rozwiązuje problemów strefy euro, a tylko je przesuwa w czasie, niekiedy kosztem ryzyka ich kumulacji w przyszłości. Traci przy tym niezależność i autonomię decyzyjną, stając się podatny na wpływy największych państw lub będąc instrumentem w rozgrywce między nimi. Czy w tej sytuacji można odbudować wiarygodność i legitymację technokratyczną dla własnych działań? Niewątpliwie podważa to wiarygodność Banku rozumianą jako długotrwałe i apolityczne realizowanie własnej misji. Sprowadza się raczej do zapewnienia inwestorów, że określona linia działania będzie realizowana tak długo, aż nie zmieni się pogląd decydentów politycznych lub konfiguracja władzy między największymi państwami członkowskimi.

5. IMPLIKACJE USTROJOWE DZIAŁAŃ EBC

Wejście EBC w obszar polityki fiskalnej – zastrzeżony dotąd wyłącznie dla władzy państw członkowskich – ma wymiar praktyczny i ustrojowy. W sensie praktycznym podstawowym problemem dla niestandardowych działań Banku jest to, że nie ma on odpowiednich gwarancji fiskalnych ze strony europejskiego budżetu, a więc polityki fiskalnej prowadzonej na szczeblu unii walutowej. Pojawia się w ten sposób problem, nazywany przez ekspertów mianem „kto

⁴¹ K. Dyson, *Sworn to Grim Necessity?...*, op. cit., s. 209; T. Machelski, *Rola...*, op. cit., s. 58; M. Götz, *Kryzys...*, op. cit., s. 110.

⁴² Por. *Debt crisis: Mario Draghi pledges to do 'whatever it takes' to save euro*, „Telegraph”, 26 July 2012, <http://www.telegraph.co.uk> [dostęp 29.V.2013].

uratuje ratującego”⁴³. Dotyczy to praktycznej kwestii pokrywania kosztów kryzysu w sytuacji poniesienia strat przez EBC. Powinny one zostać pokryte przez poszczególne państwa członkowskie zgodnie z przyjętymi udziałami finansowymi w kapitale EBC. Oznacza to, że największą część będą musiały sfinansować Niemcy i inne bogate państwa Eurolandu. W przypadku dużych strat finansowych może to jednak wywołać problemy polityczne, a tym samym kłopoty w realizacji tych zobowiązań. Należy zauważyć, że suma bilansowa EBC w kryzysie systematycznie wzrasta i sięga już 3 bln euro, co stanowi około 30% PKB w unii walutowej (w USA bilans FED wynosi około 20% PKB)⁴⁴.

Drugim wymiarem oceny niestandardowych działań EBC są kwestie ustrojowe. Poprzez uwspólnotowanie długu publicznego w strefie euro oraz występując w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji dla długu suwerennego – Bank w praktyce realizuje kompetencje o wymiarze federalnym. Zupełnie tak, jakby istniał federalizm fiskalny i inne rozwiązania ustroju federalnego w ramach unii walutowej. Można to określić jako wprowadzanie rozwiązań federalistycznych niejako tylnymi drzwiami, a więc nie na drodze zmian traktatowych, ale poprzez praktykę działania wynikającą z sytuacji kryzysowej⁴⁵. Może to prowadzić do dwóch scenariuszy o charakterze ustrojowym. Po pierwsze, działanie Banku będzie wymuszało z czasem reformy polityczne. Mam na myśli dobudowanie odpowiednich instytucji federalnych, które legitymizowałyby ingerencję organów unijnych w politykę fiskalną oraz autoryzowały redystrybucję podatków z jednego państwa strefy euro do drugiego. Po drugie, istnieje możliwość trwałego wzmocnienia władzy EBC, a więc utrzymania kompetencji quasi-federalistycznych przez EBC – ale bez odpowiednich reform ustroju politycznego. Biorąc pod uwagę, jak trudny w realizacji praktycznej jest przełom instytucjonalny w Unii w kierunku federacji politycznej⁴⁶ – można spodziewać się tego drugiego rozwiązania. Oznaczałoby to powstanie hybrydy ustrojowej, tj. reżimu quasi-federacji technokratycznej, poddanego jednak silnym nieformalnym wpływom politycznym ze strony największych państw członkowskich. W ten sposób rozważania na temat legitymizacji politycznej nabierają zupełnie innego wymiaru. Pokazują daleko posunięte implikacje ustrojowe dla ładu politycznego w Europie, w sytuacji braku odpowiedniej legitymizacji.

⁴³ K. Dyson, *Sworn to Grim Necessity?*..., op. cit., s. 214.

⁴⁴ M. Götz, *Kryzys*..., op. cit., s. 107.

⁴⁵ W. Schelkle, *European Fiscal Union: From Monetary Back Door to Parliamentary Main Entrance*, CESifo Forum, 2012, nr 1, s. 28–33.

⁴⁶ Pisałem o tym szerzej już w 2008 r.: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, ISP, Warszawa 2008, rozdz. 10.

Powyższy scenariusz uprawdopodobniają dwie ważne przesłanki. Po pierwsze, doświadczenia historyczne prowadzenia polityki monetarnej przez EBC przed kryzysem. Specjaliści wskazywali już wcześniej, że wspomniana polityka przynosiła asymetryczne skutki. Ponieważ obszar unii walutowej jest silnie zróżnicowany pod względem strukturalnym i cyklu koniunktury ekonomicznej, działania polityki monetarnej musiały w różny sposób oddziaływać na poszczególne państwa członkowskie. Jednym przynosiły więc więcej korzyści, innym mniej. Badacze wskazują również⁴⁷, że przedstawiciele poszczególnych państw w Radzie Prezesów Banku niejednokrotnie bardziej kierują się interesami własnych krajów aniżeli dobrem całej strefy euro. Brak transparentności w praktyce codziennego funkcjonowania EBC sprzyja dodatkowo wpływom politycznym ze strony rządów narodowych⁴⁸. Dodać należy, że państwa nie mają jednakowej władzy w Banku, a największy wpływ na decyzje mają te, które dysponują największą gospodarką i krajowym sektorem finansowym⁴⁹. W rezultacie asymetria we władzach banku na korzyść najbogatszych i najsilniejszych politycznie państw unii walutowej przekłada się na nierówną dystrybucję korzyści i kosztów wynikających z prowadzenia polityki pieniężnej⁵⁰. Przytoczone doświadczenia dotyczące funkcjonowania EBC przed kryzysem mogą zostać wzmocnione w sytuacji, kiedy wzrasta realna władza Banku w strefie euro, a jednocześnie nasila się nieformalna presja ze strony polityków.

Po drugie, prawdopodobieństwo powstania quasi-federacji technokratycznej, podporządkowanej silnym wpływom politycznym największych państw umacniają inne tendencje polityczne ujawnione w okresie kryzysu. Eksperci zwracają uwagę na to⁵¹, że zwiększa się rola instytucji międzyrządowych

⁴⁷ Literaturę na ten temat można znaleźć w opracowaniu: F. Bouvet, S. King, *Do National Economic Shocks Influence European Central Bank Interest Rate Decisions? The Impact of the Financial and Sovereign Debt Crises*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, vol. 51, nr 2, s. 212–231 [213, 229].

⁴⁸ Ibidem, s. 212.

⁴⁹ B.J. Cohen, *Enlargement and the international role of the euro*, „Review of International Political Economy”, 2007, vol. 14, nr 5, s. 763; G. Umbach, W. Wessels, *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 2008, s. 54–68 [59].

⁵⁰ D. Howarth, *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, „Review of International Political Economy”, 2007, vol. 14, nr 5, s. 820–841. Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012, rozdz. 11.

⁵¹ Np. M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3, s. 255–269.

i największych państw członkowskich w polityce europejskiej. Powiększa się także ich formalna i nieformalna władza nad procesem legislacyjnym oraz instytucjami wspólnotowymi, przede wszystkim Komisją Europejską. Niektóre kompetencje tej instytucji technokratycznej rosną, np. związane z procedurą Europejskiego Semestru oceny polityki budżetowej państw członkowskich. Niemniej jednak zmniejsza się autonomia tej instytucji wobec rządów narodowych, a zwłaszcza wzrasta jej podporządkowanie wobec oczekiwań wiodących państw europejskich. W ten sposób Komisja nie tylko podlega wpływom politycznym rządów, ale czyni to w sposób wysoce asymetryczny. Wsłuchuje się uważnie w wolę największych potęg, a jednocześnie staje się instrumentem dyscyplinowania mniejszych państw, szczególnie tych poddanych warunkowości politycznej wynikającej z otrzymywania pomocy finansowej. Wyrazicielem tej tendencji był prezydent Francji François Hollande, który wobec oczekiwań Komisji wyrażonych w trakcie procedury Europejskiego Semestru zaznaczył, „Bruksela nie może dyktować Francji, co ma robić”⁵².

Rozwój opisywanych tendencji ustrojowych mogą natomiast zakłócić dwa inne zjawiska. Po pierwsze, opór polityczny wobec wzrastającej władzy UBC, wynikający z deficytu legitymacji politycznej. Wyrazicielem tej tendencji jest m.in. nasilające się niezadowolenie społeczeństwa niemieckiego oraz kolejne werdykty Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec. Ponieważ Trybunał broni suwerennych i demokratycznych uprawnień władz niemieckich w zakresie polityki fiskalnej to może utrudnić ich nieformalną delegację do EBC. Tym samym ograniczy możliwości rozwoju quasi-federacji technokratycznej na szczeblu europejskim.

Drugim czynnikiem mogącym zakłócić omawiany scenariusz jest spór polityczny między głównymi państwami UE. Dotyczy on narastających animozji i odmiennych taktyk antykryzysowych między Francją (i jej sojusznikami z południowej Europy) a Niemcami, a przede wszystkim tego, czy należy skupić się bardziej na konsolidacji fiskalnej w najbardziej zadłużonych państwach, co proponuje Berlin, czy też stymulować wzrost gospodarczy przy luźniejszej dyscyplinie fiskalnej, za czym opowiada się Paryż i sojusznicy. Przy okazji wspomniane państwa dyskutują kwestie redystrybucji kosztów kryzysu. Francja opowiada się za większym zaangażowaniem Niemiec i innych bogatszych krajów w finansowanie tych kosztów, czemu są niechętne wymienione państwa. Instrumentem tego typu redystrybucji kosztów jest m.in. EBC, który angażuje się w coraz większym stopniu w nabywanie ryzykownych papierów

⁵² Hollande: Bruksela nie może dyktować Francji, co ma robić, „Polska Times”, 29.V.2013.

dłużnych o mniejszej wiarygodności kredytowej. Przeciagające się dyskusje oraz spory wokół sposobu rozwiązania kryzysu w strefie euro mogą utrudnić dalsze wzmocnienie pozycji EBC na arenie europejskiej. Bank może stać się kolejną areną przetargów lub konfliktów interesów między największymi państwami, zamiast być sprawnym narzędziem antykryzysowym w ich rękach.

ZAKOŃCZENIE

W okresie kryzysu wzrasta władza EBC w systemie unii walutowej. Jest to instytucja, która ma największy realny wpływ na uspokojenie rynków finansowych, stabilizację sytuacji w sektorze bankowym i zmniejszenie ryzyka bankructwa któregoś z państw członkowskich lub rozpadu strefy euro. Jej formalna władza zwiększa się m.in. poprzez delegację kolejnych kompetencji, czego przejawem jest tzw. Unia bankowa. Jednocześnie wzmocnia się władza nieformalna, czego wyrazem jest coraz bardziej odważne wkraczanie tego Banku w obszar polityki fiskalnej. Niektóre niestandardowe działania EBC można określić, jako wprowadzanie niejako tylnymi drzwiami rozwiązań federalistycznych, tj. na drodze praktyki antykryzysowej, a nie w wyniku zmiany traktatów europejskich. Mogą one prowadzić do zmian o charakterze ustrojowym. W ten sposób powstaje quasi-federacja technokratyczna, póki co bez niezbędnych instytucji politycznych, usprawiedliwiających transfer władzy na poziom europejski. Narusza to legitymizację demokratyczną takich rozwiązań. Tym bardziej, że władza instytucji technokratycznej jest poddana nieformalnym i nietransparentnym wpływom ze strony największych państw członkowskich.

Słabość legitymizacji EBC w kryzysie dostrzegają rozliczni eksperci, a także instytucje w państwach członkowskich. Dlatego protestują wobec eskalacji władzy przez Bank, zwłaszcza wchodzeniu w obszar polityki fiskalnej, zastrzeżony dla kompetencji odpowiednich instytucji narodowych. Przykładem jest podjęcie przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawy legalności działań EBC (dotyczącej zapowiedzi uruchomienia programu OMT), a także wielokrotna krytyka niestandardowych poczynań tego Banku przez Niemiecki Bank Centralny⁵³.

⁵³ Szerzej: S. Kaiser, *Verhandlung über Euro-Rettung: Verfassungsrichter zweifeln an EZB-Programm*, „Der Spiegel”, 11.VI.2013.

Wśród specjalistów⁵⁴ pojawiają się propozycje poprawienia legitymizacji Banku, w podobny sposób jak to się odbywa w przypadku innych instytucji technokratycznych w UE. Chodzi m.in. o poprawę komunikacji społecznej i szerszego wyjaśniania opinii publicznej celów prowadzenia działań antykryzysowych Banku. Innym mechanizmem ma być dialog ekonomiczny, wzorowany na dialogu społecznym i obywatelskim prowadzonym przez Komisję Europejską⁵⁵. W przypadku EBC dotyczyłoby to wymiany informacji i konsultacji dotyczących polityk gospodarczych z Parlamentem Europejskim. Jak się wydaje, tego typu próby poprawy legitymizacji politycznej mają znikome znaczenie praktyczne. Nie prowadzą bowiem do korekty instytucji ustroju politycznego, a jedynie ograniczają się do działań marketingowych lub niewiążących prawnie konsultacji politycznych. Być może jednym z celów wspomnianej propozycji jest zrównoważenie oddziaływania rządów narodowych w EBC przez wpływy polityczne Parlamentu. Grozi to jednak osłabieniem autonomii Banku oraz generalnym zwiększeniem poziomu upolitycznienia jego decyzji w zakresie polityki pieniężnej. Nie zmniejsza jednak zasadniczo luki ustrojowej w systemie politycznym unii walutowej (i UE), mianowicie braku w pełni wykształconych instytucji federalnych, które w imieniu całej wspólnoty politycznej kontrolowałyby politykę fiskalną na szczeblu europejskim.

W pełni wykształconym systemie federalnym UE oparciem dla niestandardowych działań EBC byłby budżet Unii oraz wspólnota polityczna i jej reprezentacja z odpowiednich instytucji demokratycznych działających na poziomie federacji. W takiej sytuacji dialog ekonomiczny banku centralnego z przedstawicielami wspólnoty politycznej miałby znaczenie realne, a nie marketingowe. Byłby również bardzo ważny, bo by legitymizował ewentualne antykryzysowe lub niestandardowe działania banku. W obecnej sytuacji Parlament Europejski nie jest przedstawicielem wspólnoty politycznej w UE, a tym bardziej w ramach strefy euro. Nie jest też depozytariuszem suwerennej władzy fiskalnej tej wspólnoty. Nie ma więc odpowiednich uprawnień, aby legitymizować działania EBC w obszarze polityki fiskalnej.

Opisywana w niniejszym artykule tendencja ustrojowa, polegająca na nieformalnym wprowadzaniu quasi-federacji technokratycznej podporządkowanej silnym wpływom ze strony największych państw, powiększa deficyt legitymizacji demokratycznej w Europie. Dotyczy to zarówno szczebla narodowego (władze państwowe tracą część wpływu na politykę fiskalną na rzecz

⁵⁴ F. Torres, *The EMU's Legitimacy...*, op. cit., s. 287–300.

⁵⁵ Por. T.G. Grosse, *Dialog społeczny a dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „III Sektor”, 2006, nr 4, zima.

podmiotu zewnętrznego), jak i na szczeblu unijnym (zwiększa się władza instytucji technokratycznej bez odpowiedniej autoryzacji politycznej). Wspomniana tendencja dość dobrze koresponduje z innymi zjawiskami obserwowanymi w okresie kryzysu w systemie politycznym UE. Niemniej jednak może być spowolniona lub nawet odwrócona. Zależy to przede wszystkim od skali protestu instytucji narodowych wobec nadmiernej ekspansji władzy instytucji europejskich. Przeszkodą może być również nasilający się konflikt polityczny między największymi państwami, przede wszystkim Niemcami a Francją.

BIBLIOGRAFIA

- Beetham D., Lord C., *Legitimacy and the European Union*, Longman, Harlow 1998.
- Berlin Wary of ECB Plan to Help Southern Europe, „Der Spiegel”, 13.V.2013.
- Bouvet F., King S., *Do National Economic Shocks Influence European Central Bank Interest Rate Decisions? The Impact of the Financial and Sovereign Debt Crises*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, vol. 51, nr 2.
- Buiter W., Rahbari E., *The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, vol. 50, Annual Review.
- Callaghan H., Höpner M., *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics”, 2005, nr 3.
- Chang M., *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3.
- Cohen B.J., *Enlargement and the international role of the euro*, „Review of International Political Economy”, 2007, vol. 14, nr 5.
- Cour-Thimann P., Winkler B., *The ECB's non-standard monetary policy measures. The role of institutional factors and financial structure*, European Central Bank, Working paper series, nr 1528, April 2013.
- Cukierman A., *Central bank strategy, credibility and independence*, MIT Press, Cambridge 1992.
- Debt crisis: Mario Draghi pledges to do 'whatever it takes' to save euro*, „Telegraph”, July 26, 2012, <http://www.telegraph.co.uk> [dostęp 29.V.2013].
- Drudi F., Durré A., Mongelli F.P., *The Interplay of Economic Reforms and Monetary Policy: The Case of the Eurozone*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, vol. 50, nr 6.

- Dyson K., *Sworn to Grim Necessity? Imperfections of European Economic Governance, Normative Political Theory, and Supreme Emergency*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3.
- Eichengreen B., *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, Princeton–Oxford 2007.
- Goodhart Ch.A.E., Ashworth J.P., *QE: a successful start may be running into diminishing returns*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2012, vol. 28, nr 4.
- Götz M., *Kryzys i przyszłość Strefy Euro*, Difin SA, Warszawa 2012.
- Grosse T.G., *Dialog społeczny a dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „III Sektor”, 2006, nr 4, zima.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, ISP, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012.
- Grosse T.G., *Rozważania o teorii kryzysu w ekonomii politycznej*, [w:] T.G. Grosse (red.), *Między polityką a rynkiem: analiza zjawisk ekonomicznych i politologicznych w świetle kryzysu Unii Europejskiej*, Oficyna Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2013 (w druku).
- Grosse T.G., *Cztery wymiary legitymacji Unii Europejskiej*, „Civitas, Studia z Filozofii Polityki”, 2006, nr 9.
- Héritier A., Knill C., Mingers S., *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and the transformation of the State*, de Gruyter, Berlin 1996.
- High Court Considers ECB Bond Buys*, „Der Spiegel”, 10.VI.2013.
- Hollande: Bruksela nie może dyktować Francji, co ma robić*, „Polska Times”, 29.05.2013.
- Howarth D., *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, „Review of International Political Economy”, 2007, vol. 14, nr 5.
- Kaiser S., *Verhandlung über Euro-Rettung: Verfassungsrichter zweifeln an EZB-Programm*, „Der Spiegel”, 11.VI.2013.
- Kelemen R.D., Tarrant A.D., *The Political Foundations of the Eurocracy*, „West European Politics”, 2011, vol. 34, nr 5.
- Lynch S., *ECB indicates openness to negative interest rates*, „The Irish Times”, Thursday, 6.VI.2013.
- Machelski T., *Rola Europejskiego Banku Centralnego w ramach instytucjonalnych uwarunkowań stabilności finansowej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Studia BAS, 2012, nr 3(31).
- Majone G., *Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards*, „European Law Journal”, 1998, nr 4.

- Martin Ch., Milas C., *Quantitative easing: a skeptical survey*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2012, vol. 28, nr 4.
- Piattoni S., *Representation as delegation: a basis for EU democracy?*, „Journal of European Public Policy”, 2013, vol. 20, nr 2.
- Pollack M., *The engines of European integration: delegation, agency and agenda setting in the EU*, Oxford University Press, New York–Oxford 2003.
- Schelkle W., *European Fiscal Union: From Monetary Back Door to Parliamentary Main Entrance*, CESifo Forum, 2012, nr 1.
- Schelkle W., *Fiscal integration by default. In Beyond the regulatory polity*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *The European integration of core state powers*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Szczepańska O., *Stabilność finansowa jako cel banku centralnego. Studium teoretyczno-porównawcze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Torres F., *The EMU's Legitimacy and the ECB as a Strategic Political Player In the Crisis Context*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3.
- Traktat o Funkcjonowaniu UE, Dziennik Urzędowy UE, C83, 30.III.2010.
- Tsoukalis L., *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, 2006, vol. 44, nr 1.
- Tsoukalis L., *What Kind of Europe?*, Oxford University Press, Oxford–New York 2005.
- Umbach G., Wessels W., *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 2008.
- Yiangou J., O'Keefe M., Glöckler G., *'Tough Love': How the ECB's Monetary Financing Prohibition Pushes Deeper Euro Area Integration*, „Journal of European Integration”, 2013, vol. 35, nr 3.

STRESZCZENIE

Europejski Bank Centralny (EBC) jest bodaj jedyną instytucją technokratyczną Unii Europejskiej, która zyskuje w kryzysie znaczącą władzę. Jest także uznawana za instytucję, która skutecznie stabilizuje sytuację kryzysową w strefie euro. Celem artykułu jest wyjaśnienie fenomenu tego banku w okresie kryzysu. Przede wszystkim zostanie udzielona odpowiedź na pytanie, czy działania EBC są odpowiednio legitymizowane. Czy sytuacja kryzysu upoważnia do wykraczania poza mandat traktatowy? Czy EBC w istocie jest skuteczny, a więc poprawia swoją ‘legitymację użyteczną’? Czy pozostaje instytucją

wiarygodną, w tym niezależną od wpływów politycznych największych państw? Ponadto zostaną przedstawione reperkusje ustrojowe działań Banku dla formowania 'quasi-federacji technokratycznej', poddanej silnym nieformalnym wpływom największych państw członkowskich.

SUMMARY

The European Central Bank (ECB) is perhaps the only technocratic institution of the European Union, which gathers substantial authority during the crisis. It is also perceived as an institution, which successfully stabilizes the crisis in the euro area. The article is aimed at explaining the phenomenon of that bank during the crisis. First of all, the question whether the ECB activities are appropriately legitimized is answered. Does the crisis-based situation authorize the Bank to go beyond the treaty mandate? Is the ECB really efficient and does it improve its 'utilitarian legitimization'? Does it remain a reliable institution, i.e. independent of the biggest states' political influence? In addition, the author presents the Bank's activities political repercussions for the formulation of the 'technocratic quasi-federation' that was under the strong informal influence of the biggest member states.

РЕЗЮМЕ

Европейский Центральный Банк (ЕЦБ) является, по существу, единственным технократическим учреждением Европейского Союза, приобретающим в условиях кризиса значительную власть. Считается также учреждением, способным эффективно стабилизировать кризисную ситуацию в зоне евро. Целью статьи является выяснение феномена данного банка в период кризиса. Прежде всего прозвучит ответ на вопрос о том, являются ли действия ЕЦБ должным образом узаконенными. Уполномочивает ли кризисная ситуация выходить за рамки мандата договора? Является ли ЕЦБ эффективным по существу и таким образом улучшает свою «утилитарную легитимность»? Остаётся ли авторитетным институтом, независимым от политического влияния крупнейших государств? Кроме того, будут представлены системные последствия деятельности ЕЦБ по формированию «технократической квази-федерации», восприимчивой к сильному неформальному влиянию крупнейших государств-членов ЕС.