

W stronę rozszerzenia Europejskiego Banku Centralnego**

Wstęp

Reformy instytucji Unii Europejskiej podjęte w Nicei otworzyły przed państwami kandydackimi jedne z ostatnich drzwi na drodze do integracji z krajami „piętnastki”. Traktat akcesyjny, ostatnie negocjacje na szczycie w Brukseli w 2002 roku i proces ratyfikacji zwieńczyły dzieła: od pierwszego maja 2004 Unia Europejska (UE) liczy już 25 członków. Jednakże Traktat Nicejski nie wprowadził wszystkich niezbędnych zmian – jednym z nierozwiązanych problemów pozostawała ewentualna reforma Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Traktat ten jednak otworzył drogę do zmiany systemu głosowania w EBC umożliwiając zmianę artykułu 10.2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (dalej Statutu EBC) przez Radę Unii działającą w składzie szefów państw i rządów (ale bez zwoływania kolejnej Konferencji Międzyrządowej, czego wymagałaby każda inna modyfikacja ustaleń traktatowych).

Reforma taka jest niewątpliwie niezbędna i na jej konieczność wskazywano jeszcze zanim rozszerzenie zostało ostatecznie przesądzone. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest uzasadnione przekonanie, że przynajmniej niektórzy nowi członkowie UE zechcą w jak najkrótszym czasie przystąpić również do strefy euro. Wpłynie to na znaczne zwiększenie zróżnicowania wewnątrz Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), a w konsekwencji spowoduje pewne utrudnienia w prowadzeniu wspólnej polityki pieniężnej.

W strukturze EBC szczególnie pilnych zmian wymaga mechanizm decyzyjny. Przypomnijmy, obecnie najważniejsze decyzje, w tym dotyczące polityki pieniężnej, podejmowane są przez Radę Zarządzającą (*Governing Council*) EBC, w skład której wchodzi sześciuosobowy Zarząd oraz prezesi banków centralnych krajów należących do strefy euro. Decyzje podejmowane są większością głosów, a w przypadku równowagi decyduje głos Prezesa ECB.

Pewne niedostatki takiego systemu decyzyjnego, w szczególności w kontekście zwiększającej się liczby krajów w strefie euro, przedstawione zostaną w pierwszej części artykułu. W drugiej części zaprezentowane są główne sce-

* Autor jest pracownikiem Akademii Ekonomicznej w Krakowie i członkiem zespołu badawczego MEDEE w Université des Sciences et Technologies de Lille. Artykuł wpłynął do redakcji w lipcu 2004 r.

** Serdecznie dziękuję Panu Profesorowi Stanisławowi Miklaszewskiemu za przejrzanie brudnopisu i celne uwagi. Pozostaję w pełni odpowiedzialny za wszelkie ewentualne błędy i niedociągnięcia niniejszego artykułu.

nariusze reformy EBC proponowane w literaturze ekonomicznej. Na tym tle omówiona zostanie oficjalna propozycja reformy, wysunięta przez Radę Zarządzającą w początkach lutego 2003, która została przyjęta przez Radę Unii 21 marca 2003. W części tej przedstawione też zostaną poważne zarzuty, jakie wysunęli wobec tej propozycji uznani ekonomiści. Część czwarta prezentuje najważniejsze wątki dyskusji teoretycznej związane z reformą EBC. Uwagi dotyczące stanu prawnego na koniec czerwca 2004 zamykają całość artykułu.

Przesłanki reformowania EBC w związku z rozszerzeniem UE

Rozszerzenie UE wywarło niewielki tylko bezpośredni wpływ na funkcjonowanie organów EBC. Zwiększyła się liczba członków Rady Głównej (*General Council*), która jest swego rodzaju platformą współpracy między państwami strefy euro a pozostałymi członkami UE i nie ma praktycznie żadnych prerogatyw decyzyjnych. Jednakże, jak już wspomniano we wstępie, w średniej perspektywie większość nowych członków zechce zapewne przyjąć wspólną europejską walutę i stać się tym samym pełnoprawnymi członkami UGW.

Takie poszerzenie strefy euro, które praktycznie mogłoby nastąpić już w osiemnaście miesięcy po rozszerzeniu UE¹, a więc być może już od 1 stycznia 2006 r., wymaga podjęcia reformy systemu decyzyjnego. Dla poparcia tej tezy wskazać można przynajmniej trzy argumenty: przy zachowaniu obecnie obowiązujących zasad podejmowania decyzji Rada Zarządzająca będzie po pierwsze za duża, po drugie zbyt zróżnicowana i po trzecie mało reprezentatywna dla strefy euro jako całości.

Najważniejszym organem decyzyjnym w Europejskim Systemie Banków Centralnych jest Rada Zarządzająca. Zgodnie z artykułem 10 Statutu EBC w jej skład wchodzi członkowie Zarządu EBC oraz prezesi narodowych banków centralnych krajów, które przyjęły euro. Rada Zarządzająca podejmuje decyzje zwykłą większością głosów, a w przypadku równego ich podziału głos decydujący ma Prezes EBC. Korum wynosi dwie trzecie członków rady. Zasadniczo wymagany jest osobisty udział w głosowaniu, jednak Rada może zezwolić na głosowanie telekonferencyjne.

Wyjątkiem są decyzje dotyczące spraw finansowych (jak np. podział zysku lub pokrywanie strat, operacje na rezerwie walutowej EBC, podziale zysków z senioratu itp.). W tych głosowaniach Zarząd EBC nie bierze udziału, natomiast głosy prezesów narodowych banków centralnych są ważone kapitałem EBC przypadającym na dany bank centralny. Większość kwalifikowana wynosi dwie trzecie kapitału i przynajmniej połowę ogólnej liczby krajów. Dodat-

¹ Por. [Baldwin *et al.*, 2001]. Stanowisko to sprzeczne z procedurą, która wymagałaby przynajmniej 33 miesięcy między przystąpieniem do UE a wprowadzeniem euro, uzasadniane jest „politycznością” rozszerzenia UGW. Niezależnie od rzeczywistej długości okresu przejściowego, moment rozszerzenia UGW nie jest odległy – np. NBP optuje za jak najszybszym wprowadzeniem euro w Polsce uważając za datę osiągalną 1 stycznia 2007 r.

kowo w głosowaniach tych, w razie niemożności uczestnictwa, istnieje możliwość wyznaczenia pełnomocnika.

Rada Zarządzająca EBC, w której zasiada obecnie 18 osób, jest już zdecydowanie największym tworem tego typu spośród wszystkich państw OECD – jest o połowę większa od drugiego, co do liczby członków, Federalnego Komitetu Otwartego Rynku (*Federal Open Market Committee*) kształtującego politykę pieniężną w Stanach Zjednoczonych. W razie utrzymania dotychczasowych zasad, po zwiększeniu liczby państw w strefie euro do 25, Rada Zarządzająca liczyłaby aż 31 członków². Groziłoby to w najlepszym razie podejmowaniem działań niedostosowanych do sytuacji makroekonomicznej strefy euro jako całości, a w najgorszym – całkowitym paraliżem.

Zagrożenie nieoptymalnością czy paraliżem prac Rady Zarządzającej spowodowane jest faktem, że grupa złożona z większej liczby osób o zróżnicowanych preferencjach może mieć trudności z wypracowaniem kompromisu. Przez nieoptymalność podejmowanych działań rozumieć należy tu takie decyzje, które nie gwarantowałyby osiągnięcia nadrzędnego celu EBC, którym zgodnie z traktatami jest utrzymywanie stabilności cen³.

Uwidacznia się tu drugi i trzeci spośród wspomnianych problemów: duże zróżnicowanie potencjalnie poszerzonej UGW i mała reprezentatywność Rady Zarządzającej dla strefy euro jako całości.

Niewątpliwie w wyniku przystąpienia nowych państw do strefy euro oddali się ona od wzorca optymalnego obszaru walutowego. Stanie się tak, gdyż kryteria konwergencji zapisane w Traktacie z Maastricht nie zapewniają spełnienia wymagań tej teorii⁴. Prawdopodobne jest wystąpienie sytuacji, w której różne państwa strefy euro znajdować się będą w różnych fazach cyklu koniunkturalnego. Dla polityki pieniężnej szczególne znaczenie będą tu miały potencjalnie zróżnicowane stopy inflacji i wzrostu gospodarczego⁵. W konsekwencji ustalenie wspólnej polityki pieniężnej⁶, która byłaby odpowiednią dla wszystkich państw, może być trudne.

Przyjęta referencyjna stopa procentowa okazać się może zbyt wysoka dla niektórych krajów („starych” krajów Unii o niskim wzroście i inflacji, takich jak Niemcy czy Francja), a zbyt niska dla innych. W pierwszym przypadku realna stopa procentowa (w związku z niską obserwowaną jak i oczekiwaną inflacją) może być zbyt wysoka, tłumiąc tym samym już niewielki wzrost, co

² Gdyby do strefy euro weszli wszyscy obecni członkowie Unii Europejskiej, Rada składałaby się z 6 członków Zarządu i 25 prezesów narodowych banków centralnych.

³ Z zastrzeżeniem nienaruszania tego celu EBC wspiera też ogólne cele gospodarcze.

⁴ Por. [Wojtyła, 1998].

⁵ Część tych różnic może mieć charakter obiektywny, w szczególności w państwach o niższym poziomie rozwoju może wystąpić efekt Balassy-Samuelsona. Niedawne estymacje wielkości tego efektu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej przedstawili np. [Egert, 2001] oraz [Klau i Mihaljek, 2003].

⁶ Polityka pieniężna rozumiana jest w niniejszym artykule w szczególności jako kształtowanie stóp procentowych w strefie euro, które może wymagać podejmowania szybkich i zdecydowanych decyzji w odpowiedzi na zmiany w gospodarce.

mogłoby, gdyby przyjąć najbardziej pesymistyczny scenariusz, doprowadzić nawet do spirali deflacyjnej. W przypadku części nowo przyjętych krajów Unii lub niektórych starych (np. Irlandia), w których inflacja (i oczekiwania inflacyjne) są wyższe, realna stopa procentowa mogłaby być nawet ujemna, co z kolei rozbudzałoby popyt konsumpcyjny i inwestycyjny prowadząc w rezultacie do „przegrzania” gospodarki.

Jeżeli przyjąć, że prezesi narodowych banków centralnych mogą do pewnego stopnia starać się reprezentować interesy gospodarcze swojego kraju⁷, z jednej strony utrudnione zostanie osiągnięcie kompromisu, a z drugiej powstanie zagrożenie, że decyzja, jeśli zostanie podjęta, to za sprawą koalicji państw, które pod względem potencjału gospodarczego stanowiąc będą mało znaczącą mniejszość.

W dotychczasowej historii EBC, jego prezesi (początkowo Wim Duisenberg a od 1 listopada 2003 r. Jean-Claude Trichet) wskazywali na konsensualność podejmowanych decyzji (mimo zapisu statutowego, że decyzje adaptowane są zwykłą większością głosów). Jednakże, ze względu na bardzo dużą dotychczas rolę Zarządu EBC⁸ możliwym jest, że potencjalnie niezgadający się z decyzją popieraną przez Zarząd woleli zachować milczenie, zdając sobie sprawę z nieskuteczności swojego sprzeciwu. Gdy waga Zarządu będzie ograniczona (po przyjęciu kolejnych państw do UGW) te sześć osób przyjmujących najprawdopodobniej punkt widzenia strefy euro jako całości będzie mogło bez trudu zostać przegłosowane. Wtedy może się okazać, że statutowa zwykła większość decydująca o stopie procentowej składa się wyłącznie z prezesów narodowych banków centralnych, których państwa wytwarzają zaledwie kilka procent PKB strefy euro.

W kontekście wspomnianych różnic co do najkorzystniejszej stopy procentowej mogłoby to doprowadzić do jeszcze większego spowolnienia wzrostu (lub wręcz recesji) w „starych” krajach Unii i w konsekwencji poważnych napięć wewnątrz UGW. Scenariusz ten jest oczywiście bardzo pesymistyczny, jednak wskazuje dobitnie na potrzebę reformy systemu podejmowania decyzji w Radzie Zarządzającej EBC.

Reasumując, reforma systemu decyzyjnego w zakresie polityki pieniężnej EBC powinna dotyczyć co najmniej następujących zagadnień:

1. W jakim zakresie ograniczyć liczbę osób zaangażowanych w proces podejmowania decyzji, by uczynić go sprawnym i skutecznym?
2. W jaki sposób sprawić, aby struktura komitetu prowadzącego politykę pieniężną strefy euro odpowiadała w jak największym stopniu strukturze gospodarczej UGW jako całości?

⁷ Co nie musi stać w sprzeczności z zasadą pełnej ich niezależności i zakazowi przyjmowania wskazówek od kogokolwiek. Co więcej, na taką możliwość wskazują wnioski z amerykańskiej polityki analizowane przez [Meade i Sheets'a, 2002] oraz wyniki badań [Heinemann'a i Hufner'a, 2002] wykorzystujących pierwsze dane z EBC.

⁸ Do przyjęcia decyzji wystarczy, że do zdania Zarządu przyłączy się trzech spośród dwunastu prezesów narodowych banków centralnych (wówczas głosy dzielą się po równo i decyduje głos Prezesa EBC), por. np. [Baldwin, *et al.*, 2001].

3. W jaki sposób wyeliminować (lub przynajmniej ograniczyć) zagrożenie, że w politykę pieniężną zaangażowane będą interesy narodowe?

Warto tu zauważyć, że drugi i trzeci problem są do pewnego stopnia współzależne: jeżeli wyeliminuje się (na przykład za pomocą odpowiedniego procesu mianowania osób odpowiedzialnych za politykę pieniężną) ewentualne presje na uwzględnianie interesów poszczególnych krajów, to problem reprezentatywności takiego komitetu decyzyjnego straci na znaczeniu.

Problem reformy systemu decyzyjnego EBC nie stał się przedmiotem obrat konferencji międzyrządowej w Nicei, jednak artykuł piąty Traktatu Nicejskiego zawierał jedynie tzw. klauzulę upoważniającą (*enabling clause*), która precyzowała sposób uchwalenia aktu prawnego zmierzającego do zreformowania systemu podejmowania decyzji w EBC. Mianowicie zmiany artykułu 10.2 Statutu EBC może dokonać Rada (Unii Europejskiej) za pomocą jednogłośnej decyzji, działająca w składzie szefów państw i rządów na podstawie rekomendacji EBC⁹ po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komisji bądź też na podstawie rekomendacji komisji po konsultacji Parlamentu i EBC¹⁰.

Zmiany, których dotyczyć mogła taka decyzja, były więc ograniczone zakresem dotychczasowego artykułu 10.2, a więc zmiany wprowadzane zgodnie z tą procedurą mogły nastąpić jedynie w zakresie sposobu głosowania i większości koniecznej do podjęcia decyzji. Utworzenie nowego organu decyzyjnego (np. Rady Polityki Pieniężnej) lub przekazanie na stałe części prerogatyw Rady Zarządzającej Zarządowi nie było więc w tym trybie możliwe.

Propozycje zmian prezentowane w toku dyskusji nad reformą

Jak wspomniano we wstępie, problem reformy systemu decyzyjnego EBC został dostrzeżony jeszcze przed ostatecznym ustaleniem kalendarza rozszerzenia UE. Jednymi z pierwszych, którzy zwrócili uwagę na te kwestie, byli [Baldwin, *et al.*, 2001]. Poza naświetleniem zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania EBC wynikających ze zwiększenia się liczby państw należących do strefy euro, przedstawili oni trzy główne scenariusze takiej reformy (które były następnie poddawane głębszej analizie przez innych autorów). Tymi potencjalnymi rozwiązaniami są:

- rotacja;
- reprezentacja;
- delegacja.

W toku dalszej dyskusji pojawiły się również propozycje stosowania głosowania ważonego wraz z odpowiednimi progami większości kwalifikowanej [np. Berger, 2002] czy też dokooptowania do Zarządu kilku prezesów narodowych banków centralnych w drodze bezpośredniej nominacji przez Radę Eu-

⁹ Rekomendacja ta miałaby zostać przyjęta jednogłośnie przez Radę Zarządzającą ECB.

¹⁰ Art. 10.6 Statutu EBC dodany mocą Traktatu Nicejskiego.

ropejską (lub Radę Unii działającą na szczeblu szefów państw i rządów), jak proponowali [Fitoussi i Creel, 2002].

Rotacja polega na ograniczeniu liczby prezesów narodowych banków centralnych posiadających prawo głosu i okresowej zmianie państw, którym przysługiwałoby takie prawo głosu. Do najważniejszych parametrów, które charakteryzują rotacyjny system podejmowania decyzji, należą: liczba osób dysponujących prawem głosu, długość okresu, na który to prawo przysługuje i długość okresu, podczas którego prawo głosu nie będzie przysługiwało. Powiązane są one następującą zależnością:

$$A = \frac{N - n}{n} * t, \text{ gdzie:}$$

A – oznacza średnią długość okresu bez prawa głosu,

N – liczba wszystkich prezesów narodowych banków centralnych (liczba krajów w UGW),

n – liczba prezesów dysponujących prawem głosu,

t – długość okresu, podczas którego prawo głosu przysługuje.

Zależność tę można również przedstawić w formie tabelarycznej – poniżej obliczono średnie długości okresów, podczas których prezesi nie posiadaliby prawa głosu w zależności od liczby członków UGW i ustalonej liczby praw głosu. Za okres głosu przyjęto jeden rok, ponieważ jednak długość absencji jest wprost proporcjonalna do długości okresu z prawem głosu, łatwo jest obliczyć je dla innych wartości.

Tablica 1

Średnia długość okresu bez prawa głosu przy rocznym okresie głosowania

Liczba osób rotujących (N)	Liczba osób z prawem głosu						
	3	4	5	6	7	8	12
12	3,00	2,00	1,40	1,00	0,71	0,50	0,00
13	3,33	2,25	1,60	1,17	0,86	0,63	0,08
14	3,67	2,50	1,80	1,33	1,00	0,75	0,17
15	4,00	2,75	2,00	1,50	1,14	0,88	0,25
16	4,33	3,00	2,20	1,67	1,29	1,00	0,33
17	4,67	3,25	2,40	1,83	1,43	1,13	0,42
18	5,00	3,50	2,60	2,00	1,57	1,25	0,50
19	5,33	3,75	2,80	2,17	1,71	1,38	0,58
20	5,67	4,00	3,00	2,33	1,86	1,50	0,67
21	6,00	4,25	3,20	2,50	2,00	1,63	0,75
22	6,33	4,50	3,40	2,67	2,14	1,75	0,83
23	6,67	4,75	3,60	2,83	2,29	1,88	0,92
24	7,00	5,00	3,80	3,00	2,43	2,00	1,00
25	7,33	5,25	4,00	3,17	2,57	2,13	1,08
26	7,67	5,50	4,20	3,33	2,71	2,25	1,17
27	8,00	5,75	4,40	3,50	2,86	2,38	1,25
28	8,33	6,00	4,60	3,67	3,00	2,50	1,33

Źródło: Obliczenia własne

Jak widać z tablicy 1 (i co wynika z przedstawionej wyżej formuły), gdy zwiększa się liczba prezesów narodowych banków centralnych dysponujących prawem głosu (dla danej liczby osób biorących udział w rotacji), średni okres oczekiwania na udział w głosowaniu ulega skróceniu. Jednak, jak zauważono w pierwszej części, celem reformy powinno być ograniczenie liczby decydentów w celu usprawnienia procesu ustalania wysokości stóp procentowych. Gdyby spośród możliwych scenariuszy reformy wybrany został właśnie rotacyjny system głosowania, koniecznym byłoby wypracowanie rozsądnego kompromisu pozwalającego na zmniejszenie Rady Zarządzającej z jednej strony, a z drugiej uniknięcie zbyt długiego z punktu widzenia poszczególnych krajów okresu oczekiwania na prawo głosu. W innym przypadku taka reforma mogłaby okazać się nie do zaakceptowania przez gremia polityczne niektórych krajów¹¹.

Za możliwością zastosowania rotacji w Radzie Zarządzającej EBC przemawia fakt, że system taki obowiązuje z powodzeniem od wielu lat w Federalnym Komitecie Otwartego Rynku¹². Zaletami rotacyjnego systemu podejmowania decyzji są ponadto jego „obiektywność” i fakt, że nie wymaga on poważniejszych dostosowań podczas kolejnych rozszerzeń strefy euro (realistycznie zakładając, że strefa euro obejmować będzie nowo przyjęte kraje stopniowo). Przyjęcie takiego systemu podejmowania decyzji, z pewną liczbą miejsc zarezerwowanych dla największych krajów, postulowała np. [Barysch, 2002].

Rotacja byłaby niewątpliwie prostym i przejrzystym sposobem na ograniczenie grona osób podejmujących decyzje w sprawie wspólnej europejskiej polityki pieniężnej, niemniej nie jest pozbawiona pewnych niedogodności. Przede wszystkim nie rozwiązuje ona drugiego ani trzeciego problemu zarysowanego w pierwszej części artykułu, a mianowicie nie zmniejsza ona „podejrzeń”, że narodowe interesy mogą odgrywać pewną rolę w kształtowaniu polityki stóp procentowych, ani nie zwiększa reprezentatywności takiej Rady Zarządzającej dla strefy euro jako całości. Jednakże w przypadku istotnej relatywnej wagi Zarządu (który uważany jest za reprezentujący wyłącznie „paneuropejską” wizję gospodarki strefy euro) znaczenie tego kontrargumentu mogłoby być ograniczone.

Ważnym problemem jest również obawa, że w przypadku niestabilnego składu Rady Zarządzającej (gdyby większość członków była stosunkowo często wymieniana) zyskanie odpowiedniej wiarygodności, uznawanej wszak za kluczową w prowadzeniu polityki pieniężnej, mogłoby nastroczać pewnych trudności.

Drugim spośród podstawowych scenariuszy reformy jest podział krajów członkowskich na kilka grup, z których każda miałaby swojego reprezentanta w Radzie Zarządzającej. System taki wzorowany byłby na rozwiązaniu obo-

¹¹ [Baldwin, *et al.*, 2001] ocenili, iż w przypadku 24 krajów okresy oczekiwania są już zbyt długie w stosunku do tych, w których prawo głosu może być egzekwowane.

¹² Składa się on z dwunastu osób: siedmiu członków Rady Gubernatorów Rezerwy Federalnej i Gubernator Banku Rezerwy Federalnej Nowego Jorku mają stałe miejsca, a pozostałe cztery zajmują rotacyjnie przedstawiciele pozostałych regionalnych Banków Rezerwy Federalnej. Bardziej szczegółowo system ten opisuje np. [Pollard, 2003].

wiązującym w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Zaletami takiej ścieżki reformy byłoby postulowane zmniejszenie liczby decydentów, jak również (potencjalnie) zwiększenie reprezentatywności Rady dla ogółu strefy euro. Ponadto reprezentujący grupy krajów w pewien sposób mogliby być uznawani przez obywateli poszczególnych państw jako ich przedstawiciele, co zmniejszyłoby „deficyt demokracji” w obrębie UE¹³.

Jednakże scenariusz ten posiada kilka bardzo istotnych niedogodności. Po pierwsze, komplikuje i tak już wielostopniowy system terytorialny UE [por. Creel, Fitoussi, 2002]. Po drugie, wymagałby sprecyzowania kryteriów podziału państw na grupy (geograficzne, rozwojowe, ludnościowe, synchronizacji cyklu koniunkturalnego), co mogłoby stać się przedmiotem sporów w momencie ich ustalania. Po trzecie, przy każdym kolejnym rozszerzeniu strefy euro, nowo przyjmowane kraje mogłyby wyrażać chęć przynależności do takiej czy innej grupy, co znów mogłoby sprawiać problemy. Wreszcie należałoby uzgodnić sposób wyznaczania przedstawicieli w każdej z grup, co również mogłoby być utrudnieniem w znalezieniu kompromisu. Ostatecznie, „grupowanie” krajów wydaje się być rozwiązaniem zbyt podlegającym politycznym targom i naciskom, by mogło być ekonomicznie optymalne.

Scenariusz ten wykazuje pewną cechę wspólną z rotacją – w obu tych rozwiązaniach konieczne jest podjęcie decyzji, jaki byłby udział w procesie decyzyjnym tych prezesów narodowych banków centralnych, którzy (czasowo) pozbawieni są prawa głosu. Gdyby uczestniczyli oni w obradach, a jedynie nie mogli brać udziału w głosowaniach, to sam proces podejmowania decyzji mógłby nie zostać w istotny sposób usprawniony (niegłosujący mogliby starać się przekonać pozostałych do swoich racji przedłużając istotnie czas trwania dyskusji). Z drugiej strony, jeśli wykluczono by ich z posiedzeń, to akceptowalność polityczna takich rozwiązań zostałaby zmniejszona.

Kolejnym potencjalnym rozwiązaniem problemu reformy systemu decyzyjnego jest zastosowanie głosów ważonych. Precedens ważenia głosów istnieje już w ramach Rady Zarządzającej EBC – gdy podejmowane decyzje dotyczą spraw finansowych (por. wyżej). Ważnymi kwestiami do rozstrzygnięcia w tym scenariuszu pozostaje sposób ważenia głosów i próg większości kwalifikowanej, jak również waga przyznana Zarządowi EBC. Do najczęstszych propozycji należało tu bezpośrednie ważenie głosów za pomocą udziału w PKB strefy euro lub powtórzenie systemu ważenia przyjętego przy subskrypcji kapitału EBC (średnia arytmetyczna udziału w PKB i populacji). W każdej z tych opcji (niektóre z nich pojawiły się już w ramach krytyki rozwiązania przyjętego przez Radę Zarządzającą EBC) problematyczne pozostaje miejsce Zarządu, jednak przyznanie mu pewnej wagi „z urzędu” nie wydaje się następczą zbyt wielkich trudności.

Rozwiązanie to w sposób oczywisty zmniejszyłoby dysproporcje między wagą ekonomiczną poszczególnych państw a ich siłą decyzyjną (która obec-

¹³ Argument ten wskazała [Heisenberg, 2003], opowiadając się za przyjęciem tego typu rozwiązania.

nie jest taka sama dla wszystkich krajów, w związku z czym kraje mniejsze są znacznie nadreprezentowane). Jednak liczebność Rady nie jest w żaden sposób ograniczana (podejmowanie decyzji mogłoby więc być trudne), a rola interesów narodowych we wspólnej polityce pieniężnej mogłaby nawet zostać zwiększona. Dlatego też rozwiązanie takie nie wydaje się dostosowane do wymagań reformy rozszerzeniowej EBC, choć np. [Berger, 2002] uznał je za „drugie najlepsze”¹⁴.

Czwartym podstawowym scenariuszem reformy jest przekazanie kompetencji ustalania stóp procentowych pewnemu niezależnemu komitetowi. Mógłby być to Zarząd EBC (poszerzony o kilka osób lub w jego obecnym kształcie) bądź też swego rodzaju Rada Polityki Pieniężnej Strefy Euro. Za tego typu rozwiązaniem opowiedziała się zdecydowana większość ekonomistów analizujących problem reformy rozszerzeniowej systemu decyzyjnego EBC¹⁵, a także krytykujących przyjęte ostatecznie rozwiązanie¹⁶.

Centralizacja rozwiązuje w prosty i elegancki sposób wszystkie trzy postawione w pierwszej części artykułu problemy. Następuje tu ograniczenie liczby osób zaangażowanych w podejmowanie decyzji odnośnie do stóp procentowych a zarazem władza ta zostaje przekazana organowi, który powinien z założenia kierować się wyłącznie sytuacją strefy euro jako całości. Tym samym narodowe interesy zostałyby wyeliminowane z polityki pieniężnej, a dysproporcje między wagami politycznymi i gospodarczymi poszczególnych prezesów narodowych banków centralnych przestałyby istnieć. Zniknęłaby również utrudniająca podejmowanie decyzji nadmierna heterogeniczność preferencji decydentów.

Mimo tych niewątpliwych zalet centralizacja nie jest rozwiązaniem idealnym. Problemy, jakie wiążą się z nią, mają przede wszystkim charakter politycznoprawny. Po pierwsze, tego typu reforma delegująca na stałe politykę pieniężną w ręce niezależnego komitetu wykracza poza ramy, które wyznacza klauzula wprowadzona Traktatem Nicejskim (por. wstęp). W tym celu konieczne byłoby włączenie tej kwestii do porządku obrad jednej z Konferencji Międzypaństwowych lub Konwentu Europejskiego (co nie miało miejsca¹⁷). Po drugie, tak wyraźny krok w kierunku federalizacji pewnej istotnej części polityki ekonomicznej spotkałby się najprawdopodobniej ze znaczącym sprzeciwem ze strony wielu państw. Ponadto odpowiedzialność wobec instytucji demokratycznych (*accountability*) takiej rady polityki pieniężnej mogłaby okazać się niewystarczająca¹⁸.

¹⁴ Analiza modelu, który zastosował Berger w swych rozważaniach znajduje się w czwartej części artykułu.

¹⁵ Por. np. [Baldwin, *et al.*, 2001]; [Artus, Wyplosz, 2002]; [Berger, 2002].

¹⁶ Por. niżej oraz [Bofinger, 2003], [Gros, 2003a i b], [Wyplosz, 2003], jak również [European Parliament, 2003].

¹⁷ Por. np. [Farvaque, Stanek, 2004].

¹⁸ Pewne rozwiązania zwiększające akceptowalność polityczną i odpowiedzialność demokratyczną rozwiązania centralistycznego zaproponował [Stanek, 2004]. W artykule tym można również znaleźć propozycję systemu oceniania potencjalnych rozwiązań dla reformy rozszerzeniowej EBC.

Poza tymi „bazowymi” scenariuszami możliwe są również różnego rodzaju rozwiązania mieszane, jak na przykład „rotacja ważona”, gdzie długości prawa głosu byłyby różne w zależności od wagi (ekonomicznej lub ludnościowej) kraju lub „ważonej reprezentacji” – podziału wszystkich krajów na grupy o różnej sile decyzyjnej. Alternatywną propozycję alokacji głosów przedstawił [Horn, 2003], przyznając czterem największym krajom po jednym głosie plus możliwość wskazania kandydata do Zarządu, trzem kolejnym po jednym przedstawicieli, a pozostałe grupując po trzy na bazie kryterium geograficznego dając każdej z grup jednego przedstawiciela¹⁹.

Podsumowując główne propozycje warto zwrócić uwagę na kilka spraw. Po pierwsze, gremium decydujące o polityce pieniężnej w strefie euro powinno być wystarczająco małe, by sprawnie podejmować decyzje. Powinno dysponować też odpowiednim doświadczeniem i wiedzą dotyczącymi funkcjonowania gospodarki euro jako całości, na którą powinny być ukierunkowane podejmowane decyzje. Z drugiej strony, uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji (choćby w charakterze ciała konsultacyjnego) przedstawicieli narodowych banków centralnych mogłoby być korzystne dla zapewnienia odpowiedniego poziomu zaufania publicznego i wiarygodności, jak również dużej precyzji informacji dotyczących sytuacji w poszczególnych krajach²⁰.

Przyjęte rozwiązanie

Biorąc pod uwagę powyższe analizy (lub przynajmniej część z nich), jak również zakres umocowania przewidziany w Traktacie Nicejskim, Rada Zarządzająca EBC podała 19 grudnia 2002 r. do publicznej wiadomości, a następnie (dwa dni po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego) – 3 lutego 2003 r. – oficjalnie zaproponowała zmianę systemu podejmowania decyzji²¹.

Podejmowanie decyzji przez Radę Zarządzającą odbywałoby się na zmienionych zasadach do momentu, gdy strefa euro składać się będzie z 15 krajów. Członkowie Zarządu będą dysponowali zawsze prawem do głosowania. Po przystąpieniu szesnastego państwa do UGW prezesi narodowych banków centralnych podzieleni zostaną na dwie, a następnie (po przekroczeniu 21 członków) na trzy grupy. Przynależność do grup zależy będzie od wielkości wskaźnika, który obliczany będzie jako średnia ważona PKB w cenach rynkowych i sumy zagregowanego bilansu monetarnych instytucji finansowych. Waga PKB będzie wynosić 5/6, a zagregowanego bilansu 1/6.

W pierwszym wariantcie (gdy w strefie euro uczestniczyć będzie między 15 a 21 krajów) pierwsza z grup składać się będzie z pięciu krajów, które znajdą się na pierwszych miejscach po uszeregowaniu według wskaźnika, a druga – z pozostałych krajów. Pierwsza z grup dysponować będzie czterema, a dru-

¹⁹ Wadami tej propozycji są brak automatyzmu (lub rozwiązań przejściowych) i jej arbitralność.

²⁰ Analiza teoretycznych zalet z wprowadzenia do systemu decyzyjnego informacji regionalnej na podstawie [Berben, *et al.*, 2003] przedstawiona jest w czwartej części artykułu.

²¹ [ECB, 2002 i 2003], por. także [Bogołębska, 2003], [Ciszak, 2003], [Wierzbna, 2003].

ga jedenastoma głosami. Wewnątrz grup prezesi narodowych banków centralnych będą zmieniać się rotacyjnie w równych przedziałach czasowych, a szczególności operacyjne tego systemu (czas i reguły, według których będzie ustalana kolejność głosowania) zostaną ustalone w terminie późniejszym przez Radę Zarządzającą w pełnym jej składzie większością 2/3 głosów. Dodatkowo Rada Zarządzająca ma prawo, również działając większością 2/3 wszystkich członków, opóźnić moment wejścia w życie systemu, gdyby w którejś z grup częstość głosowania miała wynosić 100%²².

Gdy liczba członków strefy euro przekroczy 21, kraje zostaną podzielone na trzy grupy na podstawie tego samego wskaźnika. Pierwsza, podobnie jak w pierwszym wariantcie, składać się będzie z pięciu największych państw dysponujących czterema głosami, druga grupa – składająca się z połowy wszystkich uczestników (przy zaokrągleniu w górę) – dysponować będzie ośmioma głosami, a trzeciej grupie, w skład której wejdą pozostałe kraje, przypadną trzy głosy.

Przyjęte rozwiązanie łączy w sobie cechy systemu rotacyjnego, ważenia głosów i podziału państw na grupy. Pozostawia ono sześciuosobowy Zarząd jako centralną część Rady Zarządzającej, jednak rola tego centrum zostaje osłabiona w porównaniu do stanu obecnego²³ (jego udział spada z 33,3% do 28,5%). Starano się unikać arbitralnych rozwiązań dotyczących wag poszczególnych państw. EBC w pewien sposób skorzystał tu z negatywnych doświadczeń związanych z targami politycznymi, które były tak widoczne przy okazji negocjacji liczby głosów w Radzie Unii i liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego zapisanych ostatecznie w Traktacie Nicejskim²⁴.

Według EBC zreformowany system podejmowania decyzji opierałby się na pięciu zasadach²⁵:

- 1) „jedna osoba – jeden głos”, która to zasada, oznaczająca przede wszystkim brak ważenia głosów, dotyczyć będzie wyłącznie osób biorących udział w głosowaniu.

W związku z powyższym równouprawnienie (które sugeruje nazwa zasady) nie będzie obowiązywało w znaczeniu międzyokresowym – większe państwa będą miały większą siłę decyzyjną. Przykładowe średnie częstotliwości głosowania wynosić będą: w przypadku 21 państw w strefie euro: 80% w pierwszej grupie i 69% w drugiej; w przypadku 22 państw: 80% w pierwszej grupie, 73% w drugiej i 50% w trzeciej; w przypadku 27 państw: 80% w pierwszej grupie, 57% w drugiej i 37,5% w trzeciej. Warto przy tym

²² W praktyce oznacza to możliwość przesunięcia reformy aż do momentu przyjęcia do strefy euro 19 państwa, a tym samym przejściowe zwiększenie liczby głosujących członków Rady Zarządzającej do 24.

²³ Szczegółowa analiza reformy z punktu widzenia siły decyzyjnej poszczególnych państw i potencjalnych koalicji wewnątrz zreformowanej Rady Zarządzającej zaprezentowana jest w [Fahholz, Mohl, 2003].

²⁴ Przyjęty projekt Traktatu Konstytucyjnego również idzie w kierunku rezygnacji z arbitralnych wag poszczególnych państw i zastosowaniu bardziej obiektywnej „podwójnej większości”.

²⁵ Por. [ECB, 2003].

zauważyć, że wszyscy obecni członkowie Unii znajdują się w pierwszych dwóch grupach²⁶;

- 2) uczestnictwo osobiste (*ad personam*) – dotyczy wszystkich członków Rady Zarządzającej (tak mających jak nie posiadających prawa głosu na danym posiedzeniu) i oznacza że zasiadają oni w tym organie jako niezależni eksperci, niezależnie od swej przynależności narodowej. Jak zauważa m.in. [Wyplosz, 2003] zasadę tę trudno jest pogodzić logicznie z niesymetrycznym systemem rotacyjnym, gdyż trudno wskazać powód, dla którego prezesi z większych krajów mieliby mieć większą wiedzę czy doświadczenie (które ewentualnie usprawiedliwiłyby ich większą siłę decyzyjną);
- 3) reprezentatywność, którą Rada Zarządzająca rozumie jako sytuację, w której prezesi narodowych banków centralnych dysponujący prawem głosu byłoby wystarczająco reprezentatywni dla gospodarki strefy euro jako całości. Jak zauważa [Bofinger, 2003] propozycja EBC nie jest pod tym względem lepsza od status quo. Oczywiście system zaproponowany przez Radę Zarządzającą zbliża w pewnym stopniu siłę głosu poszczególnych krajów (rozumianą międzyokresowo) z ich wagą ekonomiczną, niemniej ta poprawa nie jest zgodna z interpretacją „reprezentatywności” przytaczaną przez EBC;
- 4) automatyzm/spójność rozumiane są jako dostosowanie systemu decyzyjnego EBC do dowolnej (wyobrażalnej politycznie, a więc 27²⁷) liczby członków strefy euro. Proponowany system rotacyjny niewątpliwie spełnia to kryterium, jednakże i pod tym względem dotychczasowe zasady podejmowania decyzji nie stwarzają problemu;
- 5) przejrzystość – system głosowania jak i sformułowania nowego artykułu 10.2 Statutu EBC powinny być dostatecznie zrozumiałe. Pytanie, do jakiego stopnia system ten jest dostępny dla obywateli Unii, jest otwarte. Większość komentatorów²⁸ jednak (w szczególności niezależnych od EBC) twierdziła, że podział krajów członkowskich na grupy oraz niesymetryczny system rotacji mogą okazać się zbyt skomplikowane i w rezultacie ograniczyć poparcie społeczne dla EBC²⁹.

Poza omówioną krytyką propozycji Rady Zarządzającej w świetle przyjętej przez nią samą kryteriów, wskazywano na dwie inne poważne wady tego rozwiązania. Po pierwsze, liczba osób biorących udział w procesie decyzyjnym nie została ograniczona (wszyscy prezesi, jak również członkowie Zarządu biorą udział w dyskusji), co może negatywnie wpłynąć na terminowość podejmowanych decyzji, a ponadto ograniczenie osób głosujących do 21 również nie wydaje się wystarczające. Po drugie, jak wskazuje [Bofinger, 2003] odpowie-

²⁶ Miejsce najmniejszego z obecnych państw członkowskich – Luksemburga – zostało zagwarantowane dzięki włączeniu zagregowanego bilansu do wskaźnika – por. [Bofinger, 2003].

²⁷ Jeżeli do UGW przystąpią również Bułgaria i Rumunia. Biorąc pod uwagę ewentualne przystąpienie Turcji i Chorwacji mogłoby to być 29, niemniej perspektywa ta wydaje się politycznie bardzo odległa.

²⁸ Np. [Bofinger, 2003]; [Wyplosz, 2003]; [European Parliament, 2003].

²⁹ Szerzej na temat poparcia społecznego dla EBC i jego znaczenia dla skuteczności prowadzonej polityki patrz [Maier, 2002]; [Maier, Bezoen, 2002], i [Maier, Hendriks, 2002].

działność Rady przed instytucjami demokratycznymi (*accountability*) byłaby bardzo ograniczona. Kwestia odpowiedzialności demokratycznej jest szczególnie ważna w przypadku instytucji cieszącej się tak dużą niezależnością jak Europejski Bank Centralny³⁰. Instrumentem, który w dotychczasowym systemie zapewniał pewną dozę legitymacji było właśnie uczestnictwo wszystkich szefów narodowych banków centralnych. Dodatkowo system rotacyjny może rozmyć „kolektywną” odpowiedzialność Rady Zarządzającej³¹, ponieważ skład ciała decyzyjnego będzie podlegał stosunkowo częstym zmianom. W rezultacie rynki finansowe (i ogół obywateli Unii) mogą uznać wiarygodność EBC za zagrożoną, co miałyby poważne konsekwencje dla prowadzonej polityki pieniężnej.

Wybrane nurty teoretycznych rozważań wokół systemu podejmowania decyzji przez EBC

Wśród prac teoretycznych mających bezpośredni związek z podejmowaniem decyzji w banku centralnym o strukturze federalnej, można wyróżnić przynajmniej dwa nurty. Pierwszym z nich jest zastosowanie tradycyjnego modelu niespójności w czasie (*time inconsistency*)³², do którego wprowadza się możliwość występowania asymetrycznych szoków [Süppel, von Hagen, 1994] bądź decydentów o niejednorodnych preferencjach [Berger, 2002]. Drugim kierunkiem analizy jest modelowanie systemu podejmowania decyzji w zależności od informacji i interakcji między członkami komitetu podejmującego decyzje monetarne³³.

Ciekawym nurtem analizy jest przeniesienie teorii agencji, którą [Walsh, 1995] zastosował do opisanego „optymalnego kontraktu” dla banku centralnego, na grunt unii walutowej, czego dokonali [Dixit, Jensen, 2001 i 2003]. Główne wnioski z tej analizy dotyczą jednak odpowiedniego sformułowania celów banku centralnego, a nie składu organu decyzyjnego, w związku z czym wykraczają poza ramy niniejszego artykułu.

Skrzywienie inflacyjne a system podejmowania decyzji w banku centralnym o strukturze federalnej

Skrzywienie inflacyjne (*inflation bias*), pojęcie wprowadzone przez Barro i Gordona, wynika z chęci banku centralnego do pobudzania aktywności gospodarczej (z pozytywnego celu luki produkcji). Model ten był wykorzystywany w analizie sposobów optymalnego sposobu obniżania inflacji (np. [Rogoff, 1985] proponował wyznaczanie „konserwatywnego” banku centralnego, mają-

³⁰ Literatura ekonomiczna poświęcona niezależności banku centralnego, jak również *accountability*, jest bardzo obszerna. Por. np. [Berger, et al., 2001], [Cukierman, 1992] ważna dyskusja między [Buiter'em, 1999] a [Issing'iem, 1999] na łamach *Journal of Common Market Studies* czy [Briault, et al., 1996] i [Randzio-Plath, Padoa-Schioppa, 2000].

³¹ [Bofinger, 2003] nazywa ją „syndromem Thomasa Becketta”.

³² Opiera się on na pracach [Kydland, Prescott, 1977] oraz [Barro, Gordon, 1983].

³³ Por. [Berben, et al., 2003]; [Berk, Bierut, 2003 i 2004], [Gerling, et al., 2003].

cego większą awersję do inflacji niż ogół społeczeństwa; na tej bazie również wyrosła literatura wskazująca na dużą rolę wiarygodności banku centralnego). Opiera się on na założeniu, że wielkość luki produkcyjnej zależy pozytywnie od nieoczekiwanej inflacji, a bank centralny stara się stabilizować jednocześnie inflację i produkcję wokół pewnych celów, mając bezpośrednią pełną kontrolę nad podażą pieniądza³⁴ lub nad inflacją³⁵.

Analiza, którą prezentowali [Süppel i von Hagen, 1994], dotyczyła podejmowania decyzji w (nowo tworzonej) unii walutowej i nie miała związku z jej rozszerzaniem, niemniej wnioski, do jakich doszli autorzy mogą znaleźć zastosowanie również przy rozszerzaniu UGW i związanej z tym reformie EBC. Dodatkowe założenia, jakie autorzy przyjęli w celu lepszego scharakteryzowania gospodarki unii walutowej, dotyczą szoków i różnych poziomów celu zatrudnienia. W modelu wyróżnione zostały zakłócenia, które przyjmują pewną wspólną wartość dla całej gospodarki unii oraz szoki charakterystyczne dla poszczególnych regionów, i których suma (ważona wielkością gospodarek) zeruje się na poziomie całej unii.

W tak zdefiniowanej gospodarce autorzy analizują dwie możliwe rady banku centralnego: składającą się w całości z „gubernatorów” (wybranych przez centralne władze unii) lub z przedstawicieli poszczególnych krajów. Decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów, więc w przypadku rady złożonej z reprezentantów państw wygrywa propozycja „środkowego” (*median voter*).

Wśród wniosków, jakie wyciągają autorzy, na szczególną uwagę zasługują następujące spostrzeżenia:

- a) rada składająca się z „gubernatorów” jest lepsza, gdy polityczne centrum jest słabe, a rada składająca się z przedstawicieli regionów preferowana jest przy politycznie mocnym centrum;
- b) rada składająca się z „gubernatorów” lepiej stabilizuje gospodarkę, gdy zakłócenia są duże, a w wypadku relatywnej stabilności otoczenia lepsze wyniki osiągać będzie rada „zregionalizowana”;
- c) im więcej małych lub peryferyjnych krajów, tym gorsze będą wyniki rady złożonej z reprezentantów regionalnych;
- d) sporządzenie dobrego systemu podejmowania decyzji jest trudne lub wręcz niemożliwe bez posiadania informacji odnośnie do krajów, które przystąpią do unii. Dobrym rozwiązaniem jest więc pozostawienie możliwości relatywnie łatwej modyfikacji statutu, by zmieniać go w zależności od ewolucji systemu politycznoorganizacyjnego i strukturalnych zmian gospodarki.

[Berger, 2002] przyjął dodatkowo założenia, które pozwalają uwzględnić specyfikę gospodarki UGW z charakterystycznymi różnicami między „nowymi” i „starymi” krajami³⁶ oraz z Radą Zarządzającą składającą się z przedstawicieli każdego z regionów³⁷ i Zarządu. Zarząd przyjmuje w pełni „europej-

³⁴ Np. [Süppel, von Hagen, 1994].

³⁵ Np. [Berger, 2002].

³⁶ W dosłownym tłumaczeniu region wewnętrzny i zewnętrzny (*in and out regions*).

³⁷ Przyjmuje się dla uproszczenia unię walutową między dwoma krajami – jednym „starym” i jednym „nowym”.

ski” punkt widzenia starając się minimalizować inflację wokół poziomu zerowego³⁸, a produkcję na poziomie naturalnym, będącym średnią ważoną naturalnych poziomów produkcji w obu regionach. Z kolei przedstawiciele regionów biorący udział w kształtowaniu polityki pieniężnej dbają o wielkości ekonomiczne charakterystyczne dla swoich regionów³⁹. Oba regiony mogą dotykać asymetryczne szoki, a inflacja w „nowym” państwie jest strukturalnie wyższa o pewną znaną wielkość⁴⁰, z kolei bank posiada kontrolę nad inflacją dóbr wymiennych (nie objętą efektem Balassy-Samuelsona), która jest taka sama w całej Unii. Waga przykładana przez wszystkich członków „Rady Zarządzającej” do stabilizacji produkcji jest taka sama, jednakże przedstawiciel „nowego” regionu chciałby stymulować produkcję ponad jej potencjalny poziom (co oznacza, że biedniejsze państwa przystępujące, by szybciej dogonić „stare” wysoko rozwinięte kraje Unii, mogą preferować mniej restrykcyjną politykę pieniężną)⁴¹.

Berger wyciągnął z analizy tak sformułowanego modelu następujące wnioski:

- a) optymalna z punktu widzenia „starego” regionu stopa inflacji dóbr wymiennych zależy od poziomu oczekiwanej inflacji (pozytywnie) i szoku w tym regionie (negatywnie);
- b) optymalna stopa inflacji dóbr wymiennych z punktu widzenia „nowego” regionu jest funkcją rosnącą oczekiwanej inflacji i celu luki produkcji, i malejącą szoku w tym regionie, oraz inflacji strukturalnej⁴²;
- c) inflacja preferowana przez Zarząd jest funkcją rosnącą oczekiwanej inflacji i malejącą szoków i inflacji strukturalnej w nowym państwie;
- d) optymalnym z punktu widzenia UGW rozwiązaniem jest przekazanie polityki pieniężnej w ręce Zarządu, ponieważ polityka EBC zależy od siły głosu każdej ze składowych Rady Zarządzającej, a w pełni europejskie podejście prezentuje tu właśnie Zarząd. Ze względu na zakładany brak korelacji szoków dotyczących oba regiony oraz skrzywienie inflacyjne w „nowym” państwie, nadreprezentacja „nowego” regionu prowadzi do nieoptymalnie zwiększonej inflacji w całej strefie;
- e) „drugim najlepszym” ważenie głosów przedstawicieli regionów zgodnie z ekonomicznym rozmiarem ich krajów (mierzonym np. udziałem w PKB), co prowadzi jednak do pewnych „kosztów decyzyjnych” w rzeczywistości

³⁸ Uproszczenie polegające na zaniedbaniu dwuprocentowego, oficjalnego, limitu inflacji EBC jest często stosowane ze względu na znaczące komplikacje algebraiczne nie wnoszące wiele do ogólności analizy.

³⁹ Jak zaznacza sam Berger, nie musi to oznaczać, że biorą oni pod uwagę wyłącznie sytuację w swoim kraju, a jedynie, że jest ona choć w pewnym stopniu przedmiotem ich zainteresowania.

⁴⁰ Którą można identyfikować z efektem Balassy-Samuelsona.

⁴¹ Oczywiście założenia te są w pewnym stopniu dyskusyjne (np. być może „nowe” kraje nie mają dodatkowego celu luki produkcji, ale inną wartość parametru jego stabilizowania?), niemniej celem niniejszego artykułu nie jest rozważanie innych możliwości analitycznych, a jedynie przedstawienie obecnych w literaturze trendów.

⁴² Berger tłumaczy tę zależność chęcią utrzymania pod kontrolą całej inflacji w danym regionie, państwo, w którym występuje efekt Balassy-Samuelsona, będzie chciało skompensować go przez niższą inflację dóbr wymiennych.

w postaci zbyt dużej liczby decydentów. „Trzecim najlepszym” postulowanym jest możliwie najlepsze dopasowanie siły głosu regionów do ich wagi gospodarczej.

Oczywiście do wyników tej analizy należy podchodzić z pewną rezerwą, gdyż w tego typu modelu nie jest możliwe wierne odwzorowanie gospodarki, a także możliwość urzeczywistnienia „optymalnego” rozwiązania będzie w dużym stopniu ograniczone przez uwarunkowania prawne i polityczne (na co wskazywał sam autor).

Jednakże w świetle wniosków płynących z powyższych rozważań upoważnionym wydaje się stwierdzenie, że w obecnej sytuacji Rada Zarządzająca z silnym centrum byłaby najlepszym rozwiązaniem dla rozszerzonej strefy euro, w szczególności biorąc pod uwagę zróżnicowanie i liczbę małych krajów w Unii oraz potencjalnie rosnące koszty krańcowe powiększania Rady.

Komitet polityki pieniężnej jako organ decyzyjny

W dotychczas zaprezentowanych rozważaniach Rada Zarządzająca przedstawiana jest jako względnie jednolite ciało, z uwzględnieniem podstawowej różnicy wynikającej z istnienia reprezentantów państw i Zarządu, jednak abstrahując od różnic indywidualnych między członkami komitetu. Tę lukę uzupełnia literatura stosująca analizę z dziedziny kolektywnego podejmowania decyzji do komitetu polityki pieniężnej dla unii walutowej.

Analiza procesu podejmowania decyzji przez komitet polityki pieniężnej w uproszczonym świecie, który może z różnym prawdopodobieństwem znajdować się w jednym z dwóch stanów (wymagającym zmiany stopy procentowej lub utrzymania jej na dotychczasowym poziomie), została zaprezentowana przez [Berk, Bierut, 2003]. Komitet polityki pieniężnej rozważany jest tu jako zbiór osób potencjalnie różniących się umiejętnościami decyzyjnymi⁴³, spośród których część spotyka się przed posiedzeniem, na którym podejmowana jest decyzja, mając możliwość uzgodnienia wspólnego stanowiska⁴⁴.

W tym dualnym świecie (dwa możliwe „stany świata”, dwie możliwe decyzje, dwie grupy decydentów) optymalność decyzji zależy od reguły (większość zwykła czy jednogłośnie) i różnic w umiejętnościach decyzyjnych. Jeśli umiejętności są jednorodne, a regułą decyzyjną jest zwykła większość, to ewentualne wspólne stanowisko Zarządu nie ma większego znaczenia dla podejmowanej decyzji (ma niewielki ujemny wpływ na jej jakość). W wypadku decyzji jednogłośnie, takie wcześniejsze uzgodnienia mogą jakość decyzji poprawić. Gdy pomija się koszty związane z dodatkowymi członkami rady⁴⁵, większa ra-

⁴³ *Decision skills*, które oznaczają prawdopodobieństwo prawidłowego odczytania „stanu świata” (*state of the world*).

⁴⁴ Co odpowiada realiom podejmowania decyzji przez Radę Zarządzającą EBC i FOMC w Systemie Rezerwy Federalnej, gdzie odpowiednio Zarząd i Rada Gubernatorów, reprezentują „centrum”, a w podejmowaniu decyzji biorą też udział przedstawiciele „regionów” – prezesi narodowych banków centralnych i banków rezerwy federalnej.

⁴⁵ Które niewątpliwie istnieją w rzeczywistości (np. pensje, utrzymanie biur itd.).

da jest lepsza (zwiększa się prawdopodobieństwo podjęcia prawidłowych decyzji, co zgodne jest z tzw. teorematem Condorcet'a). Jednak dla optymalności decyzji najważniejsze są wysokie umiejętności decyzyjne poszczególnych członków komitetu.

Rola centrum również powinna zależeć od umiejętności decyzyjnych – jeżeli członkowie „centrum” są lepiej poinformowani, to głosy powinny być wazone (na ich korzyść), jeśli natomiast zakłada się ich jednorodność umiejętności decyzyjnych, to przewaga po stronie „regionów” jest uzasadniona.

W wspomnianym artykule zakładano tylko jeden mechanizm ustalania wspólnego stanowiska – jeżeli liczba głosów wewnątrz „zarządu” za którąkolwiek z dwóch opcji przekracza pewien poziom to jest ona przyjmowana przez wszystkich członków. Kolejny artykuł tych samych autorów [Berk, Bierut, 2004] wprowadza dodatkowe możliwości interakcji między decydentami, które nazywają „uczeniem”. Autorzy proponują dwa mechanizmy „uczenia”:

- a) uczestnicy o większych umiejętnościach na skutek interakcji z innymi zdobywają nowe doświadczenie i w ten sposób mogą dodatkowo poprawiać swe umiejętności, aż do pewnego maksymalnego osiągalnego poziomu⁴⁶;
- b) uczestnicy o słabszych umiejętnościach decyzyjnych „doganiają” lepszych⁴⁷.

W porównaniu do poprzedniej analizy, wprowadzenie efektu uczenia jednoznacznie poprawia jakość podejmowanych decyzji i jest argumentem wskazującym na korzyść interakcji między decydentami, w odróżnieniu od wielu wcześniejszych badań wskazujących na jej ujemny wpływ. Im większa część rady spotyka się regularnie (im większe „centrum”), tym lepiej.

Wprowadzając dodatkowo koszty (zależne od liczby członków i czasu podejmowania decyzji) autorzy powracają do analizowanego także w poprzednim artykule problemu optymalnego rozmiaru komitetu polityki pieniężnej. Wnioski, jakie [Berk i Bierut, 2004] wyciągają z tej analizy, można podsumować następująco: jeżeli czas jest kosztowny (długość spotkań ograniczona) to Rada powinna być stosunkowo duża. Jej rozmiar można zmniejszyć, jeżeli czas jest relatywnie tani, a wszyscy członkowie komitetu uczestniczą w procesie uczenia.

[Berben, *et al.*, 2003] demonstrują zalety włączenia do komitetu polityki pieniężnej przedstawicieli regionów (państw członkowskich unii walutowej). W zaproponowanym modelu zakładają, iż jedyną wielkością charakteryzującą gospodarkę jest inflacja (która znana jest z pewną skończoną dokładnością), a na ogólny poziom niepewności składają się zagregowane zakłócenia indywidualnych państw (miast, regionów⁴⁸). W związku z powyższym włączenie do Rady przedstawicieli regionów jest korzystne, gdyż zwiększa precyzyjność informacji, a przez to poprawia jakość prowadzonej polityki. Jednocześnie zwięk-

⁴⁶ Funkcja „uczenia” zależy rosnąco od czasu interakcji, różnicy między najwyższym osiągalnym a aktualnym poziomem umiejętności decyzyjnych oraz „współczynnika tempa uczenia”.

⁴⁷ Tutaj znaczenie ma różnica między własnym poziomem umiejętności a poziomem należszych, do którego zmiernają umiejętności słabszych.

⁴⁸ Dodatkowo autorzy zakładają, że państwa składają się z regionów i właśnie przedstawiciele regionów mogą zasiadać w Radzie.

szanie liczebności komitetu łączy się z kosztami. Krańcowa korzyść ze zwiększenia rady jest malejąca, a krańcowy koszt – rosnący, co pozwala na znalezienie optymalnej wielkości rady.

Formułując różne założenia odnośnie do korelacji i wielkości zakłóceń oraz wagi i struktury ekonomiczno-ludnościowej poszczególnych państw, [Benben, *et al.*, 2003] dochodzą do następujących wniosków:

- a) większa „urbanizacja” (większe skupienie ludności) prowadzi do zwiększenia reprezentacji danego państwa⁴⁹ w optimum (przedstawiciele większych regionów wnoszą więcej informacji);
- b) większa niepewność dotycząca danego regionu (państwa) powoduje zwiększenie jego reprezentacji w komitecie polityki pieniężnej;
- c) reprezentacja danego kraju powinna być większa, jeżeli informacja, jaką wnosi jego przedstawiciel pomaga jednocześnie oceniać sytuację w innych krajach (istnieje duża korelacja między zakłóceniami z tym i innych państwach).

Szeroką perspektywę analizy podejmowania decyzji przez komitety i wnioski z niej płynące dla rad polityki pieniężnej prezentują [Gerling, *et al.*, 2003]. W konkluzjach autorzy wskazują na przesłanki podejmowania decyzji w zakresie polityki pieniężnej właśnie przez komitety, problematykę optymalnej wielkości rady⁵⁰ i najlepszej reguły decyzyjnej⁵¹, a także korzyści płynące z niezależności członków rady od wpływów zewnętrznych, łatwej komunikacji między nimi i wreszcie jednorodności ich preferencji. Ostatnie dwa spostrzeżenia zdają się faworyzować scentralizowaną radę polityki pieniężnej również w przypadku unii walutowej.

Zakończenie: procedura legislacyjna

Jak wspomniano we wstępie, Rada Zarządzająca EBC oficjalnie wysunęła opisaną propozycję reformy trzeciego lutego 2003 r., a więc dwa dni po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego. Propozycja ta została następnie, zgodnie z przytoczoną w pierwszej części artykułu procedurą, poddana konsultacji Parlamentu Europejskiego i Komisji.

Czerpiąc z krytycznych raportów przygotowanych dla Komitetu ds. Ekonomicznych i Monetarnych (*Committee on Economic and Monetary Affairs*) Parlamentu Europejskiego⁵² trzynastego marca 2003 r. zarekomendował on odrzucenie omówionej propozycji⁵³. Jako rozwiązanie tymczasowe zaproponowano

⁴⁹ Wydaje się, iż można to spostrzeżenie również interpretować jako argument na silniejszą reprezentację większych państw.

⁵⁰ Która jednak jest niemożliwa do ustalenia bez znajomości kosztów zdobywania informacji (na których skupia się artykuł).

⁵¹ Np. brak konieczności ważenia głosów, jeżeli członkowie komitetu zgadzają się co do celu jego działań.

⁵² [Bofinger, 2003] i [Wyplosz, 2003].

⁵³ Por. [European Parliament, 2003].

system podwójnej większości, gdzie do podjęcia decyzji wymagane byłoby poparcie jej przez ponad połowę członków Rady Zarządzającej, a dodatkowo prezesi narodowych banków centralnych popierających decyzję mieliby reprezentować „istotną część” populacji krajów strefy euro. Ponadto Parlament wskazał, że rozwiązaniem zasługującym na miano w pełni europejskiego byłoby przekazanie decyzji operacyjnych (w tym dotyczących stóp procentowych) Zarządowi EBC (być może rozszerzonemu do dziewięciu osób) i pozostawienie decyzji instytucjonalnych i strategicznych w rękach Rady Zarządzającej w jej obecnym kształcie⁵⁴.

Komisja Europejska zaakceptowała propozycję EBC, wskazując jednak kilka szczegółów, które powinny zostać zmodyfikowane. Zamiast nowego wskaźnika Komisja zaproponowała wykorzystanie klucza do podziału kapitału EBC (50% PKB + 50% populacji), który uznano za bardziej obiektywny. Ponadto 21 głosujących (a potencjalnie do 24 w okresie przejściowym) zostało uznane za liczbę, której dalsze ograniczenie należałoby przynajmniej rozważyć. Dodatkowo długość okresu, w którym przysługiwałoby prawo głosu wymaga sprecyzowania. W ramach „usprawiedliwienia” propozycji ECB, Komisja przyznała, że umocowania prawne zawarte w „klauzuli upoważniającej” w sposób zasadniczy ograniczyły możliwości reformatorskie Rady Zarządzającej. Komisja wskazała ponadto, iż problemem reformy powinien zająć się Konwent lub Konferencja Międzyrządowa.

Ostatecznie, mimo sprzeciwu Parlamentu i zastrzeżeń Komisji, Rada Unii podjęła decyzję o przyjęciu proponowanej reformy systemu podczas posiedzenia w składzie szefów państw i rządów 19 marca 2003. Zgodnie ze stanem prawnym na dzień 1 czerwca 2004 r. proces ratyfikacji został zakończony według odpowiednich reguł konstytucyjnych poszczególnych państw⁵⁵, w związku z czym zasady omówione powyżej stały się obowiązujące.

Wydaje się, że o kształcie reformy zdecydowały w dużej mierze względy polityczne i konieczność wypracowania kompromisu. Wskazują na to, np. zachowanie obecnej struktury i fakt, że Zarząd razem z dużymi państwami może zostać przegłosowany przez koalicję małych i średnich państw (z drugiej i trzeciej grupy), co stanowi swego rodzaju ukłon w ich stronę. Jednakże decyzja, podjęta wbrew woli najbardziej demokratycznej spośród instytucji unijnych, nie przyczyni się najprawdopodobniej do poprawy funkcjonowania ani wizerunku EBC.

Bibliografia

- Artus P., Wyplosz C., [2002], *La Banque centrale européenne*, Rapports au Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française.
- Baldwin R.E., Berglöf E., Giavazzi F., Widgrén M., [2001], *Preparing the ECB for Enlargement*, CEPR Policy Paper nr 6.

⁵⁴ Takie rozwiązanie zaproponował w swym raporcie dla Parlamentu Europejskiego [Bofinger, 2003].

⁵⁵ Oczywiście obowiązek ten nie dotyczył dziesięciu krajów, które przystąpiły 1 maja 2004 r., ponieważ decyzja została podjęta przed tą datą.

- Barro R.J., Gordon D.B., [1983], *Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*, „Journal of Monetary Economics” nr 12.
- Barysch K., [2002], *The European Central Bank: the case for reform*, [w:] Barysch K., Everts S., Grabbe H., Grant C., Hall B., Keohane D., Murray A., *New Designs for Europe*, Centre for European Reform, London, October 2002.
- Berben R.-P., Bierut B. K. and Maier P., [2003], *The role of regional information in the optimal composition of a committee*, De Nederlandsche Bank, MEB Series 2003-8.
- Berger H., [2002], *The ECB and Euro-Area Enlargement*, IMF Working Paper nr 02/175.
- Berger H., de Haan J., Inkjar R., [2003], *Restructuring the ECB*, CESinfo Working Paper nr 1084, November.
- Berger H., de Haan J., Eijfinger S.C.W., [2001], *Central Bank Independence: an update of theory and evidence*, Journal of Economic Surveys, vol. 15, No 1.
- Berk J.M., Bierut B., [2003], *Committee structure and its implications for monetary policy decision-making*, De Nederlandsche Bank, MEB Series 2003-5.
- Berk J.M., Bierut B., [2004], *The effects of learning in interactive monetary policy committees*, Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2004-029/2.
- Bofinger P., [2003], *Consequences of the modification of the Governing Council rules*, Briefing paper for the Committee for Monetary and Economic Affairs (ECON) of the European Parliament.
- Bogołębska J., [2003], *Dylematy reformy instytucjonalnej Europejskiego Banku Centralnego*, [w:] red. Bilski J., Midera A., *Procesy integracyjne w gospodarce światowej. Polska w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Briault C., Haldane A., King M., [1996], *Independence and Accountability*, Bank of England Working Paper No 49.
- Buiter W.H., [1999], *Alice in Euroland*, Journal of Common Market Studies, vol. 37, No. 2.
- Cizak T., [2003], *Zmiany w funkcjonowaniu EBC w kontekście rozszerzenia UE*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 11.
- Correia F., [2001], *Monetary Policy in an Enlarged Europe*, CES Discussion Paper, Nr 01.11.
- Cothren R., [1988], *Equilibrium inflation as determined by a policy committee*, „Quarterly Journal of Economics” 103, Nr 2.
- Creel J., Fitoussi J.-P., [2002], *How to reform the European Central Bank*, Center for European Reform.
- Cukierman A., [1992], *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*, Cambridge: MIT Press.
- de la Dehesa G., [2003], *The new Governing Rules of the ECB*, CEPR i OBCE mimeo.
- Dixit A., Jensen H., [2001], *Equilibrium Contracts for the Central Bank of a Monetary Union*, CESifo Working Paper 400.
- Dixit A., Jensen H., [2003], *Common Agency with Rational Expectations: Theory and Application to a Monetary Union*, „The Economic Journal”, Vol. 113 Issue 489.
- Egert B., [2001], *Estimating the Impact of the Balassa-Samuelson Effect on Inflation during the Transition: Does It Matter in the Run-Up to EMU? The Case of the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia*, Contribution to „East European Transition and EU Enlargement: a Quantitative Approach”, Gdańsk.
- ECB, [2002], Press release: *Governing Council prepares for enlargement*, December 20th.
- ECB, [2003], *Recommendation, under Article 10.6 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, for a Council Decision on an amendment to Article 10.2 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*, dostępne pod adresem: <http://www.ecb.int/pub/legal/ecbrec20031en.pdf>.
- European Parliament, [2003], *Rapport sur la recommandation de décision du Conseil relative à une modification de l'article 10.2 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (6163/2003 – C5-0038/2003 -2003/0803(CNS))*.

- Fahrholz C., Mohl P., [2003], *EMU-enlargement and the Reshaping of Decision-making within the ECB Governing Council: A Voting-Power Analysis*, Ezonplus Working Paper No. 23
- Farvaque E., Stanek P., [2004], *Les aspects monétaires de la Convention européenne: une évaluation critique*, [w:] *L'Europe en voie de Constitution*, Editions Bruylant, Bruxelles.
- Geraats P., [2001], *Why adopt transparency? The publication of Central Bank Forecasts*, ECB Working Paper nr 41.
- Gerling K., Grüner H.P., Kiel A., Schulte E., [2003], *Information Acquisition and Decision Making in Committees: a survey*, ECB Working Paper nr 256.
- Gros D., [2003a], *Reforming the composition of the ECB Governing Council in view of enlargement: How not to do it!*, Briefing paper for the Monetary Committee of the European Parliament.
- Gros D., [2003b], *Reforming the Composition of the ECB Governing Council in View of Enlargement: An Opportunity Missed!*, CEPS Policy Brief nr 32.
- Heinemann F., Huefner F.P., [2002], *Is the View from the Eurotower Purely European? – National Divergence and ECB Interest Rate Policy*, Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim, mimeo.
- Heisenberg D., [2003], *Cutting the Bank Down to Size: Efficient and Legitimate Decision-making in the European Central Bank After Enlargement*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 41, Nr 3.
- Horn G.A., [2003], *Consequences of the modification of the Governing Council Rules*, DIW Briefing Paper, Berlin, mimeo.
- Issing O., [1999], *The Eurosystem: Transparent and Accountable or „Willem in Euroland”*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 37, No. 3, pp. 503-519.
- Klau M. and Mihajlek D., [2003], *The Balassa-Samuelson effect in central Europe: a disaggregated analysis*, BIS Working Papers nr 143.
- Kydland F.E., Prescott E.C., [1977], *Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, „Journal of Political Economy”, Nr 85.
- Maier P., [2002], *Political Pressure, Rhetoric and Monetary Policy: Lessons for the European Central Bank*, Edward Elgar Publishing.
- Maier P., Bezoen S., [2002], *Central Bank Bashing: The case of the European Central Bank*.
- Maier P., Hendriks M., [2002], *Implications of EMU enlargement for European monetary policy: A political economy view*, De Nederlandsche Bank MEB series 2002-04.
- Meade E. and Sheets N., [2002], *Regional influences on US Monetary Policy. Some implications for Europe*, Center for Economic Performance Discussion Paper 523.
- Pollard P.S., [2003], *A look inside two central banks: the European Central Bank and the Federal reserve*, „Federal Reserve Bank of Saint Louis Review”, January-February.
- Randzio-Plath C., Padoa-Schioppa T., [2000], *The European Central Bank: Independence and Accountability*, ZEI Policy Paper B00-16.
- Rostowski J., [2003], *When Should the Central Europeans Join EMU?*, CASE Studies and Analyses, Nr 253.
- Smidkova K., [2003], *The Euro – When and How: Three Perspectives*, CNB mimeo.
- Stanek P., [2004], *How to assess proposals for enlargement reform of the European Central Bank*, „Revue de l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques”, Special Issue (April): „The new European Union Enlargement”, ed. Jérôme Creel & Sandrine Levasseur.
- Süppel R., von Hagen J., [1994], *Central Bank Constitutions for Federal Monetary Unions*, „European Economic Review”, Nr 38.
- Walsh C.E., [1995], *Optimal Contracts for Central Bankers*, American Economic Review, vol. 85, issue 1.
- Wierzba R., [2003], *Zmiany w funkcjonowaniu organów kierowniczych Europejskiego Banku Centralnego w perspektywie rozszerzenia Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Wspólnoty Europejskie”, Nr 6.

Wojtyna A., [1998], *Teoretyczne kontrowersje wokół Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Gospodarka Narodowa” – numer specjalny, czerwiec.

Wyplosz C., [2003], *The new Eurosystem*, Briefing notes to the Committee for Economic and Monetary Affairs of the European Parliament.

TOWARDS EXPANSION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK

Summary

The article presents certain drawbacks of the present decision-making system of the European Central Bank (ECB), in particular in the context of the possible entry of new countries into the euro area. It also illustrates the main scenarios of the ECB reform, as proposed in economic writings, pointing out their drawbacks and advantages. In this context, the official proposal of the reform, put forward by the ECB Governing Council is discussed, along with the progress of the legislative procedure involved with the reform. Besides, serious reservations about this proposals voiced by leading economists are taken account of. They cover, *inter alia*, the issues of transparency and accountability to democratic institutions, as well as the alleged lack of a serious improvement of the ECB decision-making process upon enlargement of the Economic and Monetary Union. The article also presents main theoretical considerations involved with the decision-making system of the central bank with a federal structure, in particular based on the theory of time inconsistency of decisions concerning monetary policy. The problem of making decisions within committees with a federal structure, composed of persons with heterogeneous preferences or skills, was addressed as well.