



---

# ATHENÆUM

*Polskie Studia Politologiczne*

vol. 28/2011

wydawnictwo  
**adam marszałek**

**RADA PROGRAMOWA:** Jan Błuszkowski (UW) – socjologia polityki, Henryk Cimek (UR) – myśl polityczna, Andrzej Furier (US) – stosunki międzynarodowe, Jan Grosfeld (UKSW) – etyka polityczna, Ryszard Herbut (UWr) – systemy polityczne Europy Zachodniej, Jan Iwanek (UŚ) – współczesne systemy polityczne, stosunki USA z Ameryką Łacińską, Zbigniew Karpus (UMK) – stosunki międzynarodowe, Kazimierz Kik (UH-P w Kielcach) – myśl polityczna, systemy polityczne, Barbara Krauz-Mozer (UJ) – metodologia i teoria polityki, Krzysztof Łabędź (UP im. KEN w Krakowie) – najnowsza historia polityczna, Ewa Maj (UMCS) – stosunki międzynarodowe, Andrzej Małkiewicz (UZ) – globalizacja, Tomasz Nałęcz (AH im. A. Gieysztor w Pułtusk) – najnowsza historia Polski, Wiesława Piątkowska-Stepaniak (UO) – komunikacja społeczna, medioznawstwo, Ewa Polak (UG) – międzynarodowe stosunki gospodarcze, polityka gospodarcza, Eugeniusz Ponczek (UŁ) – teoria polityki, polska myśl polityczna, Jerzy Sielski (US) – metodologia, teoria polityki, Jacek Sobczak (UAM) – prawo medialne i systemy prasowe, Jerzy Świeca (Akademia im. J. Długosza w Częstochowie) – stosunki międzynarodowe, Andrzej Wojtas (UKW) – myśl polityczna, Arkadiusz Żukowski (UWM) – system polityczny RP, systemy polityczne.

**REDAKTOR NACZELNY:** Roman Bäcker

**ZESPÓŁ REDAKCYJNY:** Joanna Marszałek-Kawa (zastępca redaktora naczelnego), Bartłomiej Michalak (sekretarz redakcji), Dariusz Góra-Szopiński (bibliografia), Marta Dorenda-Zaborowicz (redaktor ds. organizacyjnych), Aleksandra Seklecka (korekta redakcyjna).

#### **KOLEGIUM REDAKCYJNE:**

**DZIAŁ KOMUNIKOWANIE POLITYCZNE:** Dorota Piontek (Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM), Marcin Zaborski (Instytut Politologii UKSW).

**DZIAŁ METODOLOGIA I TEORIA POLITYKI:** Tomasz Godlewski (Instytut Nauk Politycznych UW), Łukasz Młyńczyk (Instytut Politologii UZ), Beata Słobodzian (Instytut Politologii UG), Paweł Ścigaj (Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ).

**DZIAŁ MYŚL POLITYCZNA:** Jarosław Nocoń (Instytut Nauk Politycznych UKW), Lech Rubisz (Instytut Politologii UO), Tomasz Sikorski (Instytut Historii i Stosunków Międzynarodowych US).

**DZIAŁ POLITYKI SEKTOROWE:** Małgorzata Kuś (Instytut Nauk Politycznych Akademii im. J. Długosza w Częstochowie), Robert Radek (Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UŚ), Jacek Sroka (Instytut Politologii UWr).

**DZIAŁ STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE:** Katarzyna Kącka (Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK), Stanisław Konopacki (Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ), Katarzyna Marzęda-Młynarska (Wydział Politologii UMCS), Agnieszka Zaremba (Instytut Nauk Politycznych UH-P w Kielcach), Krzysztof Żarna (Katedra Politologii UR).

**DZIAŁ SYSTEMY POLITYCZNE:** Adam Hołub (Instytut Nauk Politycznych UWM), Krzysztof Kowalczyk (Instytut Politologii i Europeistyki US), Magdalena Mikołajczyk (Instytut Politologii UP im. KEN w Krakowie), Jacek Wojnicki (Wydział Nauk Politycznych AH im. A. Gieysztor w Pułtusk).

**RECENZENCI ARTYKUŁÓW:** Jan Głuchowski (WSB), Eugeniusz Górski (UH-P), Janusz Jarosiński (UH-P), Mirosław Karwat (UW), Stanisław Konopacki (UŁ), Kazimierz Kik (UH-P), Albert S. Kotowski (UKW), Ryszard Michalski (UMK), Wojciech Saletra (UH-P), Marek Szulakiewicz (UMK), Adam Wątor (Uniwersytet Szczeciński), Radosław Zenderowski (UKSW).

**ADRES REDAKCJI:** „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK, ul. Batorego 39L, 87-100 Toruń, e-mail: [athena@umk.pl](mailto:athena@umk.pl); Internet: [www.athenaeum.umk.pl](http://www.athenaeum.umk.pl)

**Redaktor techniczny:** Paweł Banasiak

**Projekt okładki i logo:** PMK Design

**Korekta:** Zespół

© Copyright by the Authors

© Copyright by Wydawnictwo Adam Marszałek

ISSN 1505-2192

Wydawnictwo prowadzi sprzedaż wysyłkową: tel./fax 56 648 50 70, [marketing@marszalek.com.pl](mailto:marketing@marszalek.com.pl)

Prenumeratę instytucjonalną można zamawiać w oddziałach firmy Kolporter DP Sp. z o.o. na terenie całego kraju. Informacje pod numerem infolinii 0801 205 555 lub na stronie internetowej <http://sa.kolporter.com.pl>

---

**WYDAWNICTWO ADAM MARSZAŁEK**, ul. Lubicka 44, 87-100 Toruń,  
tel. 56 660 81 60, fax 56 648 50 70, e-mail: [info@marszalek.com.pl](mailto:info@marszalek.com.pl), [www.marszalek.com.pl](http://www.marszalek.com.pl)  
Drukarnia nr 2, ul. Warszawska 52, 87-148 Łysomice, tel. 56 659 98 96

---

*Magdalena Redo*

## **OCENA REFORMY SYSTEMU GŁOSOWANIA W RADZIE PREZESÓW EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO**

### **WPROWADZENIE**

**E**UROPEJSKI BANK CENTRALNY jako jednostka nadrzędna Eurosystemu prowadzi politykę pieniężną w strefie euro – w imieniu wszystkich jej państw członkowskich oraz dla dobra strefy euro jako całości. By to umożliwić przyznano całemu Eurosystemowi tak mocno akcentowaną niezależność instytucjonalną, personalną, funkcjonalną i finansową. Przyjęto zasadę, że każdy członek organów EBC ma podejmować decyzje z myślą o interesie strefy euro jako całości, a nie interesie kraju, z którego pochodzi. Dlatego każdy z członków rady prezesów EBC został wyposażony w jeden głos – bez względu na to czy pochodzi z silnych i dużych Niemiec, czy małego Luksemburga lub znacznie słabiej rozwiniętej Słowacji.

W radzie prezesów, będącej najwyższym organem EBC, zasiadają prezesi krajowych banków centralnych państw należących do strefy euro oraz sześcioposobowy zarząd EBC (prezes EBC, wiceprezes i czterech członków zarządu). Na chwilę obecną (2010 r.), gdy do strefy euro należy 16 krajów UE, gremium to liczy w sumie 22 osoby. Nic więc dziwnego, że tak zdefiniowany system podejmowania decyzji w EBC wzbudzał od samego początku mnóstwo wątpliwości co do decyzyjności tak licznego grona, a więc skuteczności polityki pieniężnej w strefie euro. Wiemy bowiem bardzo dobrze jak burzliwe i trudne bywają posiedzenia „raptem” 10-osobowej Rady Polityki Pieniężnej i ile słów krytyki kierowano pod adresem NBP za charakter prowadzonej polityki pieniężnej, który uwzględniał raptem sytuację gospodarczą i interes tylko jednej gospodarki.

Skuteczność działania to m.in. odpowiednia szybkość decyzji, co w związku z podejmowaniem większości decyzji w radzie prezesów EBC w drodze tzw. dynamicznego konsensusu, zyskuje szczególnie na znaczeniu. By decyzje prezesów

posiadających zwykłą większość nie były „narzucane” pozostałym członkom rady, prezes stara się tak prowadzić spotkania, by reprezentujący poglądy większościowe przekonali do nich jak największą część pozostałych osób.

## **ISTOTA REFORMY SYSTEMU GŁOSOWANIA W RADZIE PREZESÓW EBC**

Zdając sobie sprawę, że problem decyzyjności głównego organu EBC będzie coraz bardziej narastał – zwłaszcza w obliczu zbliżającego się poszerzenia Unii Europejskiej na wschód – rada prezesów EBC zdecydowała 19 grudnia 2002 r. o wprowadzeniu reformy systemu głosowania w niej<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 10.6 Statutu EBC ograniczenie liczby prezesów uprawnionych do głosowania wymagało nie tylko jednogłośnej zgody samej rady prezesów EBC, ale także uzyskania akceptacji Komisji Europejskiej (19 lutego 2003 r.) i Parlamentu Europejskiego (13 marca 2003 r.), a następnie jednogłośnej decyzji Rady Unii Europejskiej w najwyższym jej „garniturze” – szefów państw lub rządów, której wejście w życie uzależnione jest ostatecznie od ratyfikacji przez wszystkie kraje członkowskie zgodnie z ich własnymi regułami konstytucyjnymi<sup>2</sup>.

Reforma systemu głosowania w radzie prezesów EBC została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej 21 marca 2003 roku<sup>3</sup>. Z uwagi na konieczność utrzymania zdolności rady prezesów do skutecznego i terminowego podejmowania decyzji w rozszerzającej się strefie euro, przyznano jej ograniczoną stałą liczbę 15 głosów, bez względu na ilość krajów w strefie euro. Prawa głosowania będą przydzielane na zasadzie rotacji kolejno wszystkim prezesom krajowych banków centralnych

---

<sup>1</sup> European Central Bank, *Governing Council prepares for enlargement*, Press Release, 20 December 2002.

<sup>2</sup> Art. 10.6. *Protokołu w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego* (Protokół załączony do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. C 191 z 29.7.1992, s. 68) – nieoficjalna wersja skonsolidowana uwzględniająca zmiany wprowadzone na mocy Traktatu Amsterdamskiego (Dz.U. C 340 z 10.11.1997, s. 1), Traktatu Nicejskiego (Dz.U. C 80 z 10.3.2001, s. 1), decyzji Rady 2003/223/WE (Dz.U. L 83 z 1.4.2003, s. 66) oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. L 236 z 23.9.2003, s. 33)).

<sup>3</sup> *Decyzja Rady zebranej w składzie szefów państw lub rządów z dnia 21 marca 2003 r. w sprawie zmiany art. 10.2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (2003/223/WE) (Dz.Urz. UE L83/66).*

strefy euro. Swoje głosy bez zmian (sześć) zachowają wszyscy członkowie zarządu. W sumie więc decyzje w ramach polityki pieniężnej EBC będą podejmowane przez maksimum 21 decydentów.

Częstotliwość prawa głosowania nie będzie jednakowa dla wszystkich państw strefy euro, a uzależniona od znaczenia danej gospodarki. Wszystkie kraje członkowskie zostaną podzielone na te o większym i mniejszym znaczeniu, a w efekcie o częstszym i rzadszym prawie do głosowania w radzie prezesów EBC. Kryterium doboru do odpowiedniej grupy krajów oparte zostało na:

- wielkości PKB danego kraju (jego udziału w PKB całej strefy euro) z wagą 5/6

oraz

- wielkości sektora finansowego w danym kraju (mierzonego na bazie zagregowanego bilansu monetarnych instytucji finansowych) z wagą 1/6.

Zdecydowano również, że system rotacyjny zostanie wprowadzony w dwóch krokach:

- pierwszy krok – gdy strefa euro przekroczy 15 członków;
- drugi krok – gdy strefa euro przekroczy 21 członków.

Pierwsza część reformy systemu głosowania miała zostać wprowadzona, gdy do strefy euro przystąpi 16. kraj, czyli gdy liczba prezesów w radzie przekroczy przyjęte w 2003 r. maksimum (15). W tym momencie kraje członkowskie miały zostać podzielone na dwie grupy zgodnie z ww. zasadami:

- grupa I – 5 najbardziej znaczących krajów strefy euro, którym przydzielono 4 prawa do głosowania;
- grupa II – pozostałe kraje z 11 prawami do głosowania.

Jednocześnie w gestii rady prezesów EBC pozostawiono możliwość odsunięcia w czasie wprowadzenia systemu rotacyjnego do czasu, gdy liczba państw członkowskich strefy euro przekroczy 18, z zapisu którego skorzystano w grudniu 2008 r., czyli tuż przed przyjęciem szesnastego członka – Słowacji z dniem 1 stycznia 2009 r.<sup>4</sup>. Tym samym odroczone zostało wprowadzenie rotacyjnego systemu głosowania do czasu, gdy do strefy euro przystąpią jeszcze 3 kolejne państwa, a decyzje w radzie prezesów EBC zapadają na razie wciąż tak jak dotychczas według starego systemu: każdy prezes – jeden głos.

---

<sup>4</sup> Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 18 grudnia 2008 r. dotycząca opóźnienia rozpoczęcia stosowania systemu rotacyjnego w Radzie Prezesów Europejskiego Bank Centralnego (EBC/2008/29) (2009/5/WE) (Dz.Urz. UE L 3/4).

Tak naprawdę odroczenie to było do przewidzenia już w momencie definiowania reformy. Gdyby nie ono, doszłoby do absurdalnej sytuacji, w której częściej prawo głosowania mieliby prezesi mniej znaczących gospodarek – por. tabela 1. Głosowaliby oni częściej niż prezesi „wielkiej piątki”, którzy mają zapewnioną stałą częstotliwość głosowania w 80% spotkań rady prezesów EBC (zawsze głosować będzie 4 z 5 prezesów).

**Tabela 1. Rozłożenie głosów i częstotliwość głosowania w radzie prezesów EBC w zależności od liczby członków strefy euro**

	liczba członków strefy euro	grupa I			grupa II			grupa III		
		prezesi	głosy	częstość głosowania	prezesi	głosy	częstość głosowania	prezesi	głosy	częstość głosowania
I krok reformy	16	5	4	0,8	11	11	1,00	–	–	–
	17	5	4	0,8	12	11	0,92	–	–	–
	18	5	4	0,8	13	11	0,85	–	–	–
	19	5	4	0,8	14	11	0,79	–	–	–
	20	5	4	0,8	15	11	0,73	–	–	–
	21	5	4	0,8	16	11	0,69	–	–	–
II krok reformy	22	5	4	0,8	11	8	0,73	6	3	0,5
	23	5	4	0,8	12	8	0,67	6	3	0,5
	24	5	4	0,8	12	8	0,67	7	3	0,43
	25	5	4	0,8	13	8	0,62	7	3	0,43
	26	5	4	0,8	13	8	0,62	8	3	0,38
	27	5	4	0,8	14	8	0,57	8	3	0,38

Źródło: opracowanie własne.

Dopiero przy 19 krajach członkowskich prezesi banków centralnych „wielkiej piątki” będą mieć częściej prawo do głosowania niż prezesi z pozostałych krajów (80% wobec 79% spotkań).

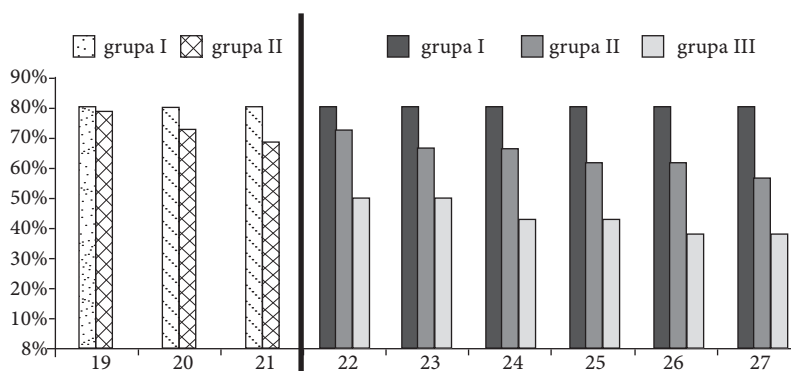
Drugi krok reformy systemu głosowania zostanie przeprowadzony, gdy liczba państw członkowskich strefy euro przekroczy 21. Wówczas wszystkie kraje zostaną podzielone na trzy grupy według wcześniej wymienionych zasad:

- grupa I – 5 najbardziej znaczących krajów strefy euro z 4 prawami do głosowania;
- grupa II – połowa wszystkich krajów z 8 prawami do głosowania;

- oraz grupa III – pozostałe kraje o najmniejszym znaczeniu z 3 prawami do głosowania.

Jak już wspomniano, kraje z grupy I zawsze będą głosować w 80% przypadków, rzadziej głosować będą prezesi z krajów z II, a jeszcze rzadziej z III grupy – tym rzadziej im liczniejsza stawać się będzie strefa euro – por. tabela 1 oraz wykres 1.

**Wykres 1. Częstotliwość prawa do głosowania w radzie prezesów EBC w zależności od wielkości strefy euro**



Źródło: opracowanie własne.

Poniższa tabela zawiera podział wszystkich obecnych członków Unii Europejskiej na trzy grupy, biorąc za kryterium doboru wielkość PKB i systemu finansowego.

**Tabela 2. Podział na grupy obecnych 27 członków Unii Europejskiej**

	grupa I	grupa II	grupa III
częstotliwość głosowania*	80%	57%	38%
kraje	Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy, Hiszpania	Holandia, Belgia, Szwecja, Austria, Polska, Dania, Irlandia, Grecja, Finlandia, Portugalia, Czechy, Rumunia, Luksemburg, Węgry	Słowacja, Słowenia, Bułgaria, Łotwa, Litwa, Cypr, Estonia, Malta

\* przy założeniu, że do strefy euro należą będą wszystkie obecne kraje UE.

Źródło: A. Kosior, M. Rozkrut, A. Torój, *Ocena systemu głosowania rotacyjnego w Radzie Prezesów – efektywność polityki pieniężnej i wpływ przedstawicieli Polski na proces decyzyjny EBC*, NBP, 28.08.2008, s. 9.

Do „wielkiej piątki” gospodarek o największym PKB i najwyższych aktywach monetarnych instytucji finansowych, spośród obecnych 27 członków UE należą Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Hiszpania. Zważywszy jednak, że Wielka Brytania nie należy do strefy euro (i raczej mało prawdopodobne, by miało się to zmienić w bliższej przyszłości), to jej miejsce w „wielkiej piątce” zastąpi Holandia. Do czasu, gdy strefa euro rozrośnie się do 22 członków, czyli do momentu wprowadzenia II części reformy, wszystkie pozostałe kraje będą w jednej grupie (por. lewa część wykresu 1).

Przydział do poszczególnych grup będzie korygowany raz na pięć lat lub przy przyjmowaniu kolejnego kraju do strefy euro.

## ZASADY ROTACJI

Bardziej szczegółowe zasady systemu rotacyjnego zostały określone przez EBC dopiero w marcu 2009 roku<sup>5</sup>.

Po pierwsze, ustalono wówczas, że rotacja będzie następować co miesiąc, co zważywszy na fakt, iż rada prezesów EBC spotyka się zazwyczaj 2 razy w miesiącu, oznacza, że ten sam skład rady będzie głosował raptem w dwóch kolejnych posiedzeniach.

Po drugie, ilość prezesów podlegających comiesięcznej rotacji uzależniona jest od grupy, do jakiej należą. I tak w pierwszej grupie każdorazowo wymieniany będzie tylko jeden prezes, w grupie drugiej w zależności od jej liczebności – od 1 do 4 osób i analogicznie w trzeciej grupie – od 1 do 3 prezesów (por. schemat 1). Dokładnie liczbę prezesów podlegających rotacji w grupie drugiej i trzeciej wyznacza się na podstawie algorytmu: liczba prezesów przydzielonych do danej grupy, minus liczba przydzielonych danej grupie praw do głosowania, minus dwa<sup>6</sup>.

Po trzecie, kolejność rotacji poszczególnych prezesów będzie się odbywać według uporządkowanych alfabetycznie nazw krajów członkowskich w ich językach narodowych. Rotacja rozpocznie się od losowo wybranej pozycji z listy. Kalendarz uprawnionych do głosowania prezesów będzie publikowany z wyprzedzeniem na oficjalnej stronie internetowej EBC.

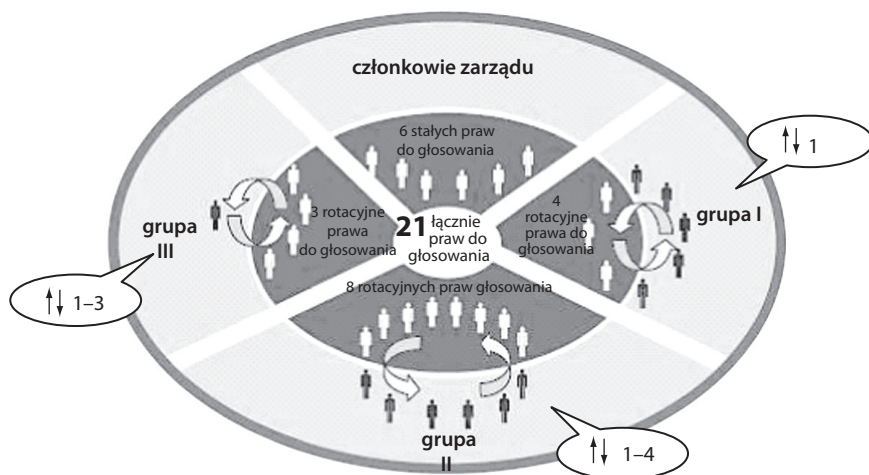
---

<sup>5</sup> Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 19 marca 2009 r. zmieniająca decyzję EBC/2004/2 z dnia 19 lutego 2004 r. przyjmującą Regulamin Europejskiego Bank Centralnego (EBC/2009/5) (2009/328/WE) (Dz.Urz. UE L 100/10).

<sup>6</sup> Ibidem, art. 1 ust. 4.



**Schemat 1. Rotacyjny system głosowania w radzie prezesów EBC, gdy członkami strefy euro będzie wszystkich 27 państw dzisiejszej Unii Europejskiej**



Źródło: opracowanie własne na podstawie European Central Bank, „Monthly Bulletin”, Frankfurt am Main, July 2009, s. 93.

Kworum umożliwiające głosowanie w radzie prezesów EBC wynosi 2/3 jej członków posiadających prawo głosowania. Jeżeli nie zbierze się kworum, prezes EBC może zwołać nadzwyczajne posiedzenie, na którym decyzje mogą być podejmowane bez kworum<sup>7</sup>.

## OCENA SYSTEMU ROTACYJNEGO

Nie ulega wątpliwości, że obowiązujący system podejmowania decyzji w radzie prezesów EBC istotnie ogranicza jej skuteczność działania i reforma znacznie zmniejszająca liczbę decydentów jest pilnie pożądana. Jest to kluczowe dla funkcjonowania strefy euro – od efektywności prowadzonej polityki pieniężnej Euro-

<sup>7</sup> Art. 1 Decyzji Rady zebranej w składzie szefów państw lub rządów z dnia 21 marca 2003 r. w sprawie zmiany art. 10.2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

pejskiego Banku Centralnego zależy bowiem stabilność, a więc istnienie strefy euro i dalsze jej poszerzanie.

Zaprogramowana dotychczas reforma systemu głosowania wprowadza pewne usprawnienia w procesie decyzyjnym, jednak zmiany te wydają się być zbyt kosmetyczne.

Reforma miała ograniczyć liczebność rady prezesów EBC, jednak przyznanie aż 21 praw do głosowania nie rozwiązuje problemu. Zwłaszcza że w posiedzeniach rady wciąż będą brali udział wszyscy prezesi krajowych banków centralnych strefy euro.

Dotychczasowy system „każdy prezes = jeden głos” oznacza ogromne niedoreprezentowanie najbardziej znaczących gospodarek strefy euro, zwłaszcza w porównaniu z ogromnym nadreprezentowaniem najsłabszych mikropaństw. Reforma eliminuje te dysproporcje w niewielkim stopniu – por. wykres 2.

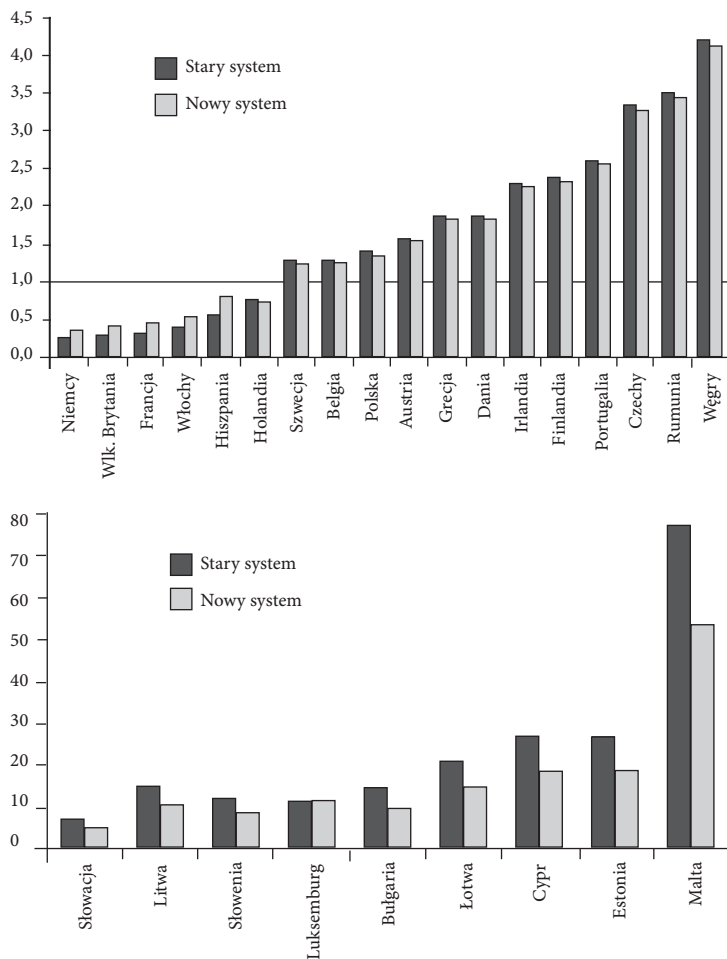
Najsilniejsze gospodarki zarówno w dotychczasowym systemie głosowania, jak i zreformowanym, pozostają dalece niedoreprezentowane, podczas gdy siła głosu pozostałych krajów UE (gdyby wszystkie należały do strefy euro) jest kilku, a nawet kilkunastokrotnie większą niż ekonomiczne znaczenie tych gospodarek.

I choć mimo że zgodnie z kluczową zasadą strefy euro prezesi krajowych banków centralnych powinni dystansować się od sytuacji i problemów kraju, z którego pochodzą i podejmować decyzje w ramach polityki pieniężnej dla dobra strefy euro jako całości, to wiadomo że w praktyce najsilniejsze gospodarki zawsze chciały mieć większy na nią wpływ. Nowy system akceptuje te roszczenia i przyznaje im większą siłę poprzez utworzenie trzech grup krajów o różnej częstotliwości głosowania jej członków – uzależnionej właśnie od znaczenia danej gospodarki.

Ponadto system rotacyjny z podziałem na trzy grupy, zapobiega powstawaniu sytuacji, w których prezesi, którzy mają prawo do głosowania, pochodzą z krajowych banków centralnych państw członkowskich, które, razem wzięte, są postrzegane jako niereprezentatywne w odniesieniu do gospodarki strefy euro jako całości.

Przyznanie sześciu stałych głosów członkom zarządu EBC miało na celu wzmocnienie jego roli, a tym samym zwiększenie znaczenia wspólnego interesu strefy euro jako całości. Nowy system nie stwarza jednak żadnych mechanizmów gwarancji, że członkowie zarządu w swych ocenach będą umieli odciąć się od swoich gospodarek, zwłaszcza gdy te potrzebować będą odmiennego poziomu stóp procentowych. Wręcz przeciwnie – zwiększa on ryzyko takich nadużyć, gdyż wzmocnia znaczenie kraju, który ma swego przedstawiciela w zarządzie. Siła pary z danego kraju (prezes krajowego banku centralnego + członek zarządu) będzie tym większa

**Wykres 2. Stopień adekwatności siły\* głosu kraju w radzie prezesów EBC do znaczenia danej gospodarki w strefie euro**



\* mierzonej indeksem siły Shapleya-Shubika, (indeks = 1 oznacza idealną adekwatność, indeks < 1 oznacza niedoreprezentowanie kraju, indeks > 1 oznacza ponadproporcjonalne doreprezentowanie)

Źródło: Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej*, Warszawa 2009, s. 160.

im liczniejsza będzie strefa euro, czyli im bardziej okrojone będzie gremium decyzyjne rady prezesów EBC.

Z drugiej strony utrzymanie dotychczasowych proporcji w radzie pomiędzy prezesami a członkami zarządu daje, po pierwsze, bezpośredni i bieżący dostęp do wszelkich analiz gospodarczych we wszystkich krajach strefy euro; a po drugie, może być skutecznym sposobem na ograniczenie wpływu polityki na politykę pieniężną<sup>8</sup>.

Mimo że i tak w nowym systemie wszystkie nowe państwa członkowskie są (lub będą) ponadproporcjonalnie reprezentowane w radzie prezesów EBC w stosunku do ich gospodarczego znaczenia w strefie euro, to rozwiązanie takie stawia je z góry w gorszej pozycji z uwagi na kryteria doboru do poszczególnych grup. W dotychczasowym systemie bez znaczenia są poziom zamożności kraju i stopień rozwoju systemu finansowego.

Można mieć też wątpliwości czy zasady nowego systemu głosowania będą przestrzegane, gdy rada prezesów EBC podejmować będzie trudne decyzje, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych lub szoków asymetrycznych. Dotyczy to w szczególności prezesów krajowych banków centralnych z silnych i większych krajów w sytuacji, gdy akurat nie będą posiadać prawa do głosowania. Podważyłoby to ciągłość prowadzonej polityki pieniężnej, spójność systemu decyzyjnego oraz zaufanie do jego działań<sup>9</sup>.

Zdając sobie z tego sprawę niektóre kraje mogą się tym bardziej obawiać, że podczas głosowań, w których nie mają prawa głosowania problemy ich gospodarek będą ignorowane. A to może prowadzić do prób forsowania partykularnych interesów poszczególnych krajów, zamiast realizacji polityki pieniężnej dla dobra całej strefy euro.

Tym bardziej realne staje się tworzenie koalicji wśród prezesów krajowych banków centralnych, zwłaszcza mniej znaczących gospodarek, co może zagrozić skuteczności realizowanej polityki pieniężnej i stabilności strefy euro. Nowy system z podziałem krajów na trzy grupy miał m.in. zapobiec sytuacji, w której większość w radzie uzyskiwałyby kraje rozwijające się z naturalną skłonnością do wyższej inflacji. Mogłoby to bowiem oznaczać akceptację wyższej inflacji w polityce pieniężnej strefy euro, co odbiłoby się na zaufaniu do euro. Musiałoby to więc w efekcie skut-

<sup>8</sup> H. Berger, *The ECB and Euro-Area Enlargement*, October 2002, s. 28–29.

<sup>9</sup> D. Servais, *The Future Voting Modalities of the ECB Governing Council*, [w:] *The European Integration Process: A Changing Environment for National Central Banks*, Proceedings of OeNB Workshops, No. 7, October 21, 2005, s. 261.

kować podniesieniem bazowych stóp procentowych, które hamowałyby i tak słaby od lat wzrost gospodarczy w większości rozwiniętych państw strefy euro.

Niektórzy uważają, że liczba prezesów w radzie EBC powinna być jeszcze bardziej ograniczona, albo część władzy prezesów powinna zostać przekazana na szczebel zarządu EBC (ewentualnie trochę rozszerzonego), przede wszystkim z uwagi na szybkość podejmowanych decyzji. Jednak kraje UE zdecydowanie nie są gotowe na tak daleką centralizację i ograniczenie ich wpływów. Pamiętać też należy, że własny prezes w najwyższym organie decyzyjnym EBC odgrywa również symboliczną rolę – w świadomości społecznej odbierany jest jako gwarancja uwzględniania interesów i problemów danej gospodarki w polityce pieniężnej strefy euro<sup>10</sup>. Komisja Europejska zaproponowała ponadto, by w systemie rotacyjnym uwzględnić liczbę ludności krajów<sup>11</sup>.

Silną stroną systemu rotacji jest to, że jest on w stanie zaabsorbować każde rozszerzenie strefy euro do obecnie maksymalnej liczby państw członkowskich Unii Europejskiej, czyli 27 krajów. W praktyce jego elastyczność jest jeszcze większa – nie będzie wymagał on żadnych zmian, nawet w obliczu dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej. Mało jest bowiem prawdopodobne, by nawet za kilka lat wszystkie 11 krajów UE pozostających dziś poza strefą euro stało się jej członkami.

Zaufanie do systemu rotacyjnego ogranicza fakt, że jego zasady nie zostały najwyraźniej do końca przemyślane. Od początku było oczywiste, że wprowadzenie systemu rotacji zostanie odroczone do momentu, gdy liczba krajów członkowskich strefy euro przekroczy 18 – najsilniejsze gospodarki nie pozwoliłyby przecież, co zresztą logiczne, by ich prezesi mieli prawo rzadziej głosować niż ci z mniej znaczących krajów.

I jeszcze jedna sprawa – tak naprawdę kompletnie nie wiadomo kiedy (i czy w ogóle) system rotacyjny zostanie wprowadzony. Perspektywy rozszerzenia strefy euro są całkowicie niestabilne – nowe państwa członkowskie charakteryzuje naturalna dużo niższa stabilność, co w połączeniu z obecną sytuacją gospodarczą na świecie, nie będzie sprzyjać w najbliższych latach wypełnianiu kryteriów konwergencji.

---

<sup>10</sup> Ibidem, s. 262–263.

<sup>11</sup> European Central Bank, „Monthly Bulletin”, Frankfurt am Main, May 2003, s. 80–81.

## PODSUMOWANIE

Proces rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód uwypuklił problem decyzyjności, a zatem i skuteczności działania unijnych instytucji, także Europejskiego Banku Centralnego. Jednak w przypadku EBC kwestia ta nabiera zupełnie innego wymiaru, bowiem bezpośredni wpływ tej instytucji na przebieg procesów gospodarczych przede wszystkim w krajach strefy euro, ale i pośrednio na całym świecie – zwłaszcza w Europie, a więc i jej odpowiedzialność są bezdyskusyjne. Nic więc dziwnego, że od momentu powstania strefy euro szukano lepszego rozwiązania w zakresie procesu podejmowania decyzji w radzie prezesów EBC. Niestety, jak to często bywa w Unii Europejskiej – interesy polityczne wydają się i w tym przypadku dominować nad realiami i potrzebami gospodarczymi.

Przeprowadzona w 2003 r. reforma systemu głosowania w radzie prezesów EBC nie rozwiązała większości kontrowersji, a tak szybkie (2008 r.) odroczenie jej wejścia w życie wzbudza uzasadnione wątpliwości, czy w ogóle wniesie ona jakiegokolwiek zmiany. Tymczasem rada prezesów EBC liczy obecnie 22 decydentów, przed którymi gospodarka światowa stawia coraz to trudniejsze wyzwania. Czy kraje strefy euro będą umiały radzić sobie z kolejnymi zjawiskami kryzysowymi i w jakiej kondycji będą z nich wychodzić, zależy bowiem właśnie od skuteczności, a więc m.in. trafności i szybkości decyzji podejmowanych przez radę prezesów EBC w ramach wspólnej polityki pieniężnej 16 obecnych krajów członkowskich strefy euro.

## SUMMARY

**T**HE ENLARGEMENT OF the European Union forces changes in the decision-making process of the European Central Bank. In order to maintain the Governing Council's capacity for efficient and timely decision-making, the Governing Council agreed in November 2002 that the number of governors of the national central banks exercising their voting right should be reduced. In order to overcome the "numbers problem", the EU Council decided in March 2003 to introduce weighted rotation system that limits the number of votes in the Governing Council of the ECB to at most 21. However this rotation model still does not work and does not solve ECB's decision problems.

This paper explains the clue of the rotation system in the Governing Council of the ECB – its main features and functioning. Finally, it discusses its advantages and mainly disadvantages – many problems that this reform didn't solve at all.