

Leszek Graniszewski*

Polityczne i ekonomiczne uwarunkowania tworzenia i funkcjonowania unii walutowych

Monetary unions in light of political and economic conditions: The aim of this paper is to discuss political circumstances related to joining the eurozone. The author claims that political conditions related to the euro area, associated primarily with the significant loss of sovereignty by EU member states, have not only symbolic and axiological dimensions, but also negatively affect the possibility to pursue an independent socio-economic policy, and therefore effective implementation of the constitutional commitments of the government towards its citizens.

Słowa kluczowe: euro, unia walutowa, uwarunkowania polityczne, suwerenność, funkcje państwa

Keywords: euro, monetary union, political conditions, sovereignty, state functions

* Doktor hab. nauk o polityce, profesor nadzwyczajny w Instytucie Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, specjalista ds. międzynarodowych BAS; e-mail: leszek.graniszewski@sejm.gov.pl • <https://orcid.org/0000-0002-3762-4357>

Wstęp

W kontekście przyszłej akcesji Polski do strefy euro zwraca się przede wszystkim uwagę na konieczność spełnienia przez nasz kraj warunków sformułowanych w tzw. kryteriach konwergencji (kryteriach zbieżności) o charakterze monetarnym i fiskalnym, a także spełnienia kryteriów prawnych związanych z niezależnością narodowego banku centralnego. Niezależnie od tych wymagań traktatowych przystąpienie do unii walutowej wiąże się z zaistnieniem innych okoliczności, które są niezwykle ważne nie dla strefy euro, ale dla państwa i jego obywateli, którzy stają się jej częścią. Celem artykułu jest przedstawienie i analiza politycznych i ekonomicznych uwarunkowań i problemów związanych z przystępowaniem do unii walutowej i funkcjonowaniem w niej państw człon-

kowskich. Takie założenie badawcze wynika przede wszystkim z przyjęcia rozpowszechnionej w literaturze tezy¹, że unia walutowa i ustanowienie wspólnej waluty były przede wszystkim projektem politycznym, który miał prowadzić do pogłębienia integracji europejskiej w kierunku unii politycznej. Jednocześnie wskazuje się, że formy integracji gospodarczej (ustanowienie unii walutowej) są ściśle powiązane z procesem integracji europejskiej jako unifikacji politycznej², stanowiącej podstawę skutecznej integracji tak wielu państw członkowskich. W związku z tym J.E. Stiglitz zauważył, że uzasadnienie dla wprowadzenia wspólnej waluty opierało się bardziej na pewnych ideach oraz interesach państw i podmiotów komercyjnych niż racjach ekonomicznych³.

Jednakże przedmiotem analizy należy uczynić czynniki i problemy (polityczne, ekonomiczne i instytucjonalne), które mają wpływ na przystąpienie do unii walutowej i funkcjonowanie w niej państw członkowskich. Wskazuje się bowiem, że kierowanie się w przeważającej mierze politycznymi przesłankami i celami przy tworzeniu strefy euro jest powodem niedawnych i obecnych problemów ekonomicznych i finansowych poszczególnych państw członkowskich i strefy euro, przy tworzeniu której nie wprowadzono odpowiednich instrumentów instytucjonalnych w celu zabezpieczenia się przed zagrożeniami. Jednocześnie te polityczne czynniki mają duży wpływ na chęć przystąpienia nowych państw do strefy euro lub ich dalsze funkcjonowanie w niej (choć wskazuje się, że praktycznie niemożliwe jest wyjście ze strefy euro bez ogromnych kosztów politycznych i społeczno-ekonomicznych dla podejmującego taką decyzję państwa).

Czynniki polityczne związane z funkcjonowaniem strefy euro są często współzależne i wzajemnie oddziałują na siebie wraz z uwarunkowaniami ekonomicznymi, które w związku z tym także będą analizowane. Chociaż artykuł przede wszystkim dotyczy strefy euro jako unii walutowej, to na początku omawiane będą też krótko polityczne i ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania historycznych już unii walutowych. Następnie rozważany będzie wpływ strefy euro na polityczną integrację państw UE. W dalszej części analizie zostanie poddany wpływ przystąpienia do unii walutowej na zakres suwerenności państwa oraz możliwości prowadzenia niezależnej polityki i realizowania swoich funkcji przez państwo. Omówiona też będzie rola Europejskiego Banku Centralnego, w związku m.in. z przejmowaniem przez niego kompetencji banków centralnych państw przystępujących do strefy euro. Aby analiza politycznych uwarunkowań była wszechstronna, należy także przedstawić stosunek elit politycznych i społeczeństw do unii walutowej.

¹ Zob. publikacje cytowane w dalszej części artykułu.

² M. Elbracht, *Eurozone Reforms – A case for politics first*, <http://www.orfonline.org> [dostęp: 22 sierpnia 2019 r.].

³ J.E. Stiglitz, *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W.W. Norton & Company, 2016, s. 16 i nast.

Polityczne i ekonomiczne uwarunkowania tworzenia historycznych unii walutowych

Na podstawie historycznych doświadczeń wyodrębnia się dwa podstawowe rodzaje unii walutowych. Są to tzw. narodowe unie walutowe oraz unie walutowe tworzone przez suwerenne państwa. Można stwierdzić, że w obu przypadkach do ich ustanowienia i/lub zakończenia istnienia przyczyniły się czynniki polityczne. Jeśli chodzi o narodowe unie walutowe, to ich ustanowienie związane było z unifikacją polityczną obszarów, na których miały obowiązywać⁴. Dotyczyło to zjednoczenia w ramach nowego państwa terytoriów stanowiących dotychczas samodzielne formacje państwowe lub obszarów znajdujących się wcześniej w składzie innego państwa. Historycznie takie sytuacje miały miejsce szczególnie we Włoszech i Niemczech w drugiej połowie XIX wieku (w przypadku Niemiec kolejny przypadek zjednoczenia to „połączenie poprzez wchłonięcie” Niemieckiej Republiki Demokratycznej do Republiki Federalnej Niemiec w 1990 r.). Także w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. jednym z najpilniejszych zadań władz skarbowych odrodzonego państwa była unifikacja walutowa ziem polskich należących wcześniej do trzech zaborów, gdyż w obiegu znajdowało się wiele walut, takich jak: waluty państw zaborczych, marki polskie emitowane przez utworzoną w 1917 r. w Warszawie przez niemieckie władze okupacyjne Polską Krajową Kasę Pożyczkową, ukraińskie hrywny i karbowanice oraz liczne waluty emitowane przez władze lokalne⁵.

Natomiast przykładami unii walutowych tworzonych przez suwerenne państwa były: niemiecko-austriacka unia walutowa z 1857 r., łacińska unia walutowa z 1865 r. oraz skandynawska unia walutowa z 1872 r. O ustanowieniu każdej z nich decydowały przede wszystkim czynniki ekonomiczne, natomiast o ich rozpadzie zdecydowały głównie czynniki polityczne. Czynnikiem *stricto* politycznym zadecydował o rozpadzie niemiecko-austriackiej unii walutowej, gdyż Austria wycofała się z niej po klęsce w wojnie z Prusami w 1866 r. Do zakończenia istnienia łacińskiej unii walutowej przyczyniły się czynniki ekonomiczne, w których tle były jednak czynniki społeczno-polityczne, związane ze zmianami w prawie popytu i podaży kruszców (złota i srebra), z których wyrabiano pieniądze, oraz spopularyzowanie pieniądza papierowego. Typowo polityczne czynniki oraz komplikacje wywołane przez wybuch I wojny światowej zadecydowały o rozpadzie unii skandynawskiej, czyli unii politycznej między Szwecją i Norwegią. Rozpad tej unii jest znamienny, gdyż niesprzyjające czynniki polityczne okazały się przeważające nad sprzyjającymi unii walutowej między tymi państwami

⁴ T. Kubin, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2007, s. 15.

⁵ *Historia złotego na tle zmian gospodarczych i politycznych*, „Rzeczpospolita” z 9 sierpnia 2018 r., rp.pl [dostęp: 11 kwietnia 2019 r.].

czynnikami społeczno-ekonomicznymi, takimi jak: bliskość geograficzna, silne powiązania gospodarcze i podobieństwo gospodarek oraz honorowanie przez ich obywateli pieniędzy z sąsiednich państw jeszcze przed formalnym wprowadzeniem unii walutowej. Jednakże napięcia polityczne i różnice w prowadzonej przez poszczególne państwa polityce gospodarczej i monetarnej spowodowały nasilające się zakłócenia w płynnym funkcjonowaniu unii walutowej⁶.

Te historyczne przykłady unii walutowych wskazują, że do zaistnienia trwałej unii walutowej, poza sprzyjającymi czynnikami ekonomicznymi i instytucjonalnymi (zwłaszcza istnienie ujednoczonej polityki pieniężnej ze szczególną rolą w tym zakresie wspólnego banku centralnego), podstawowe znaczenie ma wola polityczna państw, której podstawą musi być przekonanie o korzyściach, jakie może unia walutowa przynieść państwu i jego obywatelom⁷.

Rola unii walutowej w politycznej integracji państw UE i strefy euro

W teoretycznych rozważaniach (ale także w politycznych kalkulacjach) dotyczących integracji europejskiej ustanowienie unii walutowej traktowane miało być jako etap integracji mający prowadzić do unii ekonomicznej, a następnie do unii politycznej. Przejawami kolejnych etapów integracji były nie tylko wyznaczniki charakterystyczne dla unii walutowej, takie jak: wspólna polityka kursowa i walutowa oraz wspólna waluta, ale też wyznaczniki charakterystyczne dla unii ekonomicznej, takie jak unifikacja polityki monetarnej, fiskalnej i społecznej, oraz niezbędność ustanowienia władzy ponadnarodowej, której decyzje będą wiążące dla państw członkowskich⁸. Jednakże w efekcie to unia polityczna jest ostatnim etapem i najwyższym stadium procesu integracji, prowadzącym do: *utworzenia ponadnarodowych organów władzy, które podejmowałyby decyzje dotyczące całego zjednoczonego regionu, decyzje te zaś byłyby wiążące dla uczestników tejże unii*⁹.

Unia walutowa jest przejawem federalistycznego nurtu w procesie integracji europejskiej. Jednakże dążeniu do korzyści politycznych i geopolitycznych, takich jak wzmocnienie roli Unii Europejskiej w skali globalnej, nie towarzyszyło dążenie do wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń instytucjonalnych na wypadek kryzysu (np. instrumentów zmniejszających koszty społeczne kryzysu lub przeciwdziałających wysokiemu bezrobociu, pobudzających wzrost gospodarczy i odbudowę konkurencyjności gospodarek państw odczuwających skutki kryzysu finansowego i gospodarczego). Doprowadziło to do zagrożenia upad-

⁶ W.F.V. Vanthoor, *European Monetary Union since 1848. A Political and Historical Analysis*, Edward Elgar Publishing, 1996, s. 41.

⁷ A. Nowak-Far, *Unia gospodarcza i walutowa w Europie*, CH Beck, Warszawa 2001, s. 14.

⁸ B. Balassa, *The theory of economic integration*, London 1962, s. 2.

⁹ T. Kubin, *Polityczne implikacje*, *op. cit.*, s. 40.

kiem i dezintegracją strefy euro, czyli wyjściem z niej poszczególnych państw członkowskich, do czego najbliższe było Grecji w roku 2015¹⁰.

Problemy funkcjonowania strefy euro jako unii walutowej wskazują, że wpadła ona w pułapkę neofunkcjonalistycznej logiki działania UE, polegającej na dążeniu do rozszerzania i pogłębiania integracji. W związku z tym strefa euro znalazła się w potrójnym dylemacie, polegającym na konieczności dalszego rozszerzenia, aby funkcjonować jako w pełni jednolity rynek; konieczności wyjścia poza swój pierwotny i obecny układ, aby funkcjonować jako rzeczywista unia walutowa; a jednocześnie potrzeby solidnej legitymizacji, aby przetrwać politycznie¹¹. Dlatego też pojawiają się ciągle projekty pogłębienia integracji w ramach strefy euro w celu jej instytucjonalnego wzmocnienia, aby spełnić wymienione wymagania. Przejawia się to już obecnie w organizowaniu szczytów jedynie przywódców państw strefy euro, ale miałyby polegać także na ustanowieniu rady ministrów finansów państw Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) oraz jednolitej reprezentacji strefy euro w innych organizacjach międzynarodowych, szczególnie takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, a także wzmocnieniu roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w kierowaniu UGW (np. powołanie osobnej izby dla unii walutowej w ramach Parlamentu Europejskiego), co zwiększyłoby demokratyczną rozliczalność w odniesieniu do kwestii dotyczących strefy euro¹². Przewiduje się także możliwość powoływania na pewne stanowiska tylko osób wywodzących się z państw strefy euro, np. szefa Komisji Europejskiej, albo przynajmniej powołanie w samej Komisji ministra finansów dla strefy euro, oraz zastrzeżono, że jedynie urzędnicy z państw strefy euro zajmują się sprawami dotyczącymi UGW. W dokumencie Komisji wyraźnie wskazano też, że jednym z celów powołania unii bankowej jest pogłębienie integracji politycznej w ramach unii walutowej¹³. Zatem realizacja tych koncepcji prowadziłyby do powołania nowych instytucji ograniczonych tylko do państw uczestniczących w unii walutowej.

Ponadto w dziedzinie zabezpieczeń strefy euro po kryzysie z 2008 r. istotnie zwiększono zakres wymagań od państw zgłaszających akcesję do strefy euro. Od 2011 r. wprowadzono dalej idącą koordynację polityk gospodarczych przez instytucję tzw. semestru europejskiego, która służy do koordynacji *ex ante*, przez przedstawienie przez instytucje unijne priorytetów UE w polityce gospodarczej. Państwa członkowskie mają zaprezentować natomiast swoje plany w zakresie polityk budżetowych (program stabilności i konwergencji) oraz polityk struk-

¹⁰ T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa. Dylematy integracji europejskiej*, PISM, Warszawa 2018, s. 134, 232.

¹¹ H. Zimmermann, *The Euro Trilemma, or: how the Eurozone fell into a neofunctionalist legitimacy trap*, „Journal of European Integration” 2016, Vol. 38, No 4, s. 425-439.

¹² Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*, 31 maja 2017 r., COM(2017) 291, s. 29.

¹³ European Commission, *Commission proposes new ECB powers for banking supervision as a part of a banking union*, Press Release, Brussels, 3 March 2014, COM(2014) 114 final.

turalnych (krajowy program reform), które następnie podlegają ocenie przez Komisję. Po tych działaniach semestr kończy się wydaniem zaleceń przez Radę do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) dla poszczególnych członków, które powinni oni wziąć pod uwagę przy przygotowywaniu budżetu na kolejny rok¹⁴. Dodatkowo regulacje unijne wprowadziły automatyzm sankcji za nieprzestrzeganie wspólnych zasad.

Widać wyraźnie, że wzmocnienie lub osłabienie pozycji państwa w związku z udziałem w strefie euro lub pozostawaniem poza nią można rozpatrywać także w kontekście popularnej obecnie w Unii Europejskiej koncepcji dwóch prędkości (lub wielu prędkości), której efektem może być to, że państwa pozostające poza unią walutową znajdą się na marginesie dalszej integracji w UE. Wzmocnienie instytucjonalne strefy euro oraz kooperacja w ramach unii bankowej prowadzi mogą do ukształtowania się strategii i następnie praktyki politycznej (oraz ewentualnie ich instytucjonalizacji prawnej) zmierzającej do trwałej segmentacji politycznej UE na państwa należące do wewnętrznego kręgu integracji, według francuskiej koncepcji kręgów koncentrycznych (państwa strefy euro, a szczególnie dwa największe państwa tej grupy – Niemcy i Francja) oraz państwa należące do zewnętrznego kręgu integracji (państwa pozostające poza strefą euro)¹⁵.

Wskazać można także na inne polityczne czynniki o charakterze historycznym, które stały za projektem unii walutowej. Ustanowienie unii walutowej wynikało bowiem przede wszystkim z porozumienia dwóch największych kontynentalnych państw członkowskich, czyli Niemiec i Francji. W zamian za zgodę Francji na zjednoczenie Niemiec, ci ostatni zgodzili się na dążenia centralizacyjne w procesie integracji. Ponadto dla Francji siła niemieckiej waluty była niewygodna zarówno z powodów ekonomicznych, jak i politycznych. Natomiast dla Niemców ustanowienie unii walutowej ze wspólną walutą było wewnętrznym problemem politycznym, gdyż odejście od marki negatywnie oceniała niemiecka opinia publiczna. Dlatego też rząd niemiecki w kampanii społecznej, która miała zmienić nastawienie społeczeństwa do euro, akcentował, że euro będzie walutą równie silną jak marka, oraz że będzie warunkiem pokoju w Europie. Odwoływano się do argumentów historycznych dotyczących odpowiedzialności Niemiec za spowodowanie dwóch wojen światowych. Podkreślano też konieczność uniknięcia eskalacji nastrojów antyniemieckich wywołanych dominacją marki i działaniami Bundesbanku niekorzystnymi dla polityki pieniężnej innych państw, a szczególnie Francji¹⁶.

¹⁴ *Reforma strefy euro po kryzysie finansowym 2007–2009 i jej konsekwencje*, red. L. Oręziak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017, s. 50.

¹⁵ T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa*, *op. cit.*, s. 163.

¹⁶ M. Jendrzeczek, *Polityczne, ekonomiczne źródła integracji i dezintegracji europejskiej według austriackiej szkoły ekonomicznej [w:] Od Christianistas do Unii Europejskiej*, red. Ł. Świącicki, A. Wielomski, Towarzystwo Naukowe Myśli Naukowej i Prawnej, Warszawa 2015, s. 434–439.

Philipp Bagus wskazał kilka powodów, dla których ustanowienie w ramach UE unii walutowej było popierane przez niemiecką klasę polityczną¹⁷. Wprowadzenie euro wzmacniało scentralizowaną wizję integracji europejskiej opartą na regulacjach prawnych w kolejnych dziedzinach integracji, m.in. w sferze polityki monetarnej, rynku pracy, norm ekologicznych, co zwiększało też konkurencyjność niemieckich przedsiębiorstw i pracowników w porównaniu z innymi państwami UE. Podwyższenie standardów pracy na podstawie prawa unijnego sprzyjało niemieckim przedsiębiorstwom, w których już wcześniej obowiązywały, gdyż mogły one sobie pozwolić na ich wprowadzenie dzięki wyższej wydajności pracy swoich pracowników. Natomiast pracownicy z Portugalii czy Grecji byli mniej wydajni, dlatego też przedsiębiorstwa z tych krajów mogły skutecznie konkurować z przedsiębiorstwami niemieckimi tylko za pomocą niższych standardów pracy, które umożliwiały zachowanie niższych kosztów pracy. Podobna zależność dotyczyła harmonizacji norm środowiskowych i technicznych, które już wcześniej obowiązywały w Niemczech, natomiast inne państwa musiały często dopiero je wprowadzić, co podniosło koszty wytwarzania towarów, czyniąc produkty z innych państw mniej konkurencyjnymi w stosunku do produktów niemieckich.

Według przywołanego wyżej ekonomisty wprowadzenie euro było korzystne dla niemieckich eksporterów również dlatego, że ze względu na utrzymujące się deficyty budżetowe i handlowe w państwach Europy Południowej wartość euro jest niższa niż byłaby wartość marki w razie niezaistnienia strefy euro. Ponadto niemieckie elity przez wprowadzenie euro chciały wzmocnić stabilność gospodarczą UE i w związku z tym także własnych przedsiębiorstw, które mogłyby być zagrożone w razie zaburzeń gospodarczych w państwach o słabszej kondycji ekonomicznej¹⁸.

Z kolei T.G. Grosse wskazuje na liczne ułomności (głównie koszty ekonomiczne, społeczne i polityczne), które dotyczą strefy euro, sprawiając, że wspólna waluta w UE jest korzystniejsza dla tych państw, które mają bardziej konkurencyjne gospodarki, takich jak Niemcy, i w związku z siłą gospodarczą dysponują dużymi wpływami politycznymi w UE. W efekcie państwa potrzebujące pomocy, do których należą przede wszystkim kraje Europy Południowej, są politycznie zależne od państw mających wpływ na uruchomienie im programów pożyczkowych pochodzących od takich podmiotów jak Europejski Mechanizm Stabilizacji (ESM)¹⁹, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bank Światowy (BŚ), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), Europejski Bank

¹⁷ P. Bagus, *The Tragedy of The Euro*, Auburn 2012, s. 68–70.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ ESM to jeden z podstawowych mechanizmów stabilizacji finansowej gospodarek państw strefy euro, ustanowiony na mocy traktatu podpisanego w 2012 r. przez 17 państw tworzących ówczesną strefę. W 2013 r. ESM zastąpił wcześniejsze instrumenty wsparcia finansowego ustanowione po zaistnieniu pierwszej fazy kryzysu finansowego, takie jak: Eu-

Inwestycyjny (EBI) czy pożyczek bilateralnych. Jest to jednak negatywnie postrzegane przez społeczeństwa państw ponoszących koszty tej pomocy, które ponadto nie dostrzegają korzystnych efektów reform, a jedynie koszty oraz pogarszające się warunki życia. Dlatego też utrzymująca się trwała asymetria korzyści z udziału w unii walutowej między Niemcami a innymi państwami czyni prymat Niemiec w UGW niepewnym i rodzącym konflikty polityczne. Szczególnie groźna jest zwiększająca się możliwość konfliktu z większymi państwami, takimi jak Włochy (które w 2019 r. podjęły działania, prowadzące do wprowadzenia równoległej parawaluty, czyli „obligacji rządowych o niskich nominałach”), ale także z Francją²⁰.

W warunkach niestabilności politycznej w państwach strefy euro, także tych największych, trudno jednoznacznie ocenić, czy dalsza integracja polityczna i ekonomiczna strefy euro nastąpi. Zacieśnienie integracji w ramach strefy euro forsowane przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona nie spotkało się z pozytywnym odbiorem w innych państwach. Jednocześnie wskazuje się, że po definitywnym wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE, która jest największym z państw pozostających poza strefą euro, pozycja państw nieuczestniczących w unii walutowej wyraźnie się osłabi, co może spowodować kolejny etap pogłębiania integracji państw strefy euro, zwłaszcza jeśli wynikać będzie to z konieczności stabilizowania w ten sposób sytuacji gospodarczej i finansowej w strefie. W związku z tym można się spodziewać usankcjonowania podziału na Unię różnych prędkości²¹.

Wpływ przystąpienia do unii walutowej na zakres suwerenności państwa

Ważnym czynnikiem, który ma wpływ na decyzję państwa o przystąpieniu do unii walutowej, jest kwestia suwerenności. Odnosi się to zarówno do suwerenności zewnętrznej, czyli niezależności od czynników zewnętrznych przy podejmowaniu decyzji dotyczących najważniejszych kwestii polityki publicznej danego państwa, jak i suwerenności wewnętrznej, czyli możliwości samodzielnego podejmowania decyzji przez organy danego państwa. Ograniczenie suwerenności wewnętrznej w wyniku udziału w unii walutowej dotyczy przede wszystkim utraty możliwości prowadzenia suwerennej polityki pieniężnej przez bank centralny państwa, co uniemożliwia samodzielne regulowanie wysokości stóp procentowych w celu stymulowania wzrostu gospodarczego lub ograniczania tendencji inflacyjnych.

ropejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM) i Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF).

²⁰ T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa*, *op. cit.*, s. 135–136.

²¹ J. Wierzbicki, *Perspektywy wspólnej waluty euro – wyzwania polityczne i instytucjonalne*, „Studia BAS” 2017, nr 3(51), s. 26 [Wyzwania dla integracji europejskiej, red. J. Adamiec].

Znaczenie polityki pieniężnej dla suwerenności państwa podnoszone było już przez jednego z twórców doktryny suwerenności Jeana Bodina, który odnosząc atrybut suwerenności do osoby panującego monarchy, wskazywał, że do sfery powinności przynależnych „suwerennemu księciu” poza dbaniem o bezpieczeństwo zewnętrzne, powoływaniem i nadzorem nad działalnością administracji odpowiedzialnej za ład wewnętrzny, nakładaniem i uwalnianiem od podatków. Ważną sferą kompetencji suwerena jest „bicie monety” i właściwa (zgodna z interesem państwa i jego obywateli) polityka pieniężna (monetarna)²².

Wśród kompetencji i funkcji niezbędnych do samodzielnego i suwerennego istnienia państwa jako odrębnego, ale także efektywnego i odpowiedzialnego za dobro ogółu podmiotu uznaje się konieczność umiejętnego układania stosunków zewnętrznych z innymi podmiotami, czyli stosunków międzynarodowych, a także stosunków wewnętrznych, w tym stanowienie prawa, wymierzanie sprawiedliwości, a w sferze ekonomicznej emisja waluty jako środka płatniczego, regulowanie ilości (podaży) waluty w obiegu, ustalanie stóp procentowych, prowadzenie polityki fiskalnej oraz utrzymywanie rezerw w określonej formie i wielkości²³. Jeszcze przed ustanowieniem unii walutowej w UE H.K. Kaufmann podkreślał, że: *z politycznego jak też ekonomicznego punktu widzenia najbardziej znaczącym i zapewne najbardziej oczywistym kosztem UGW jest utrata politycznej suwerenności i polityki monetarnej jako narzędzia sterowania popytem [poprzez] dewaluację i rewaluację kursu waluty*²⁴. Natomiast J.S. Ney zwracał uwagę, że samodzielna polityka monetarna w warunkach amerykańskich była żywotnym instrumentem suwerenności narodowej, a w przypadku niektórych państw UE, takich jak Grecja, Włochy, Hiszpania, była niezwykle przydatnym zabezpieczeniem przed niestabilnością gospodarczą²⁵.

Przystąpienie do unii walutowej prowadzi nie tylko do ustąpienia przez państwo z ważnej i historycznie ukształtowanej dziedziny kompetencji, ale także do innych ograniczeń suwerenności, które są dalej idące niż ograniczenia kompetencji wynikające z funkcjonowania w organizacji, jaką jest Unia Europejska²⁶.

²² J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczpospolitej*, przeł. R. Bierzanek, Z. Izdebski, J. Wróblewski, PWN, Warszawa 1958, s. 187–188.

²³ T. Kubin, *Polityczne implikacje*, op. cit. oraz cit. *ibidem* K. Wójtowicz, *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich* [w:] *Wspólnoty europejskie. Wybrane problemy prawne*, cz. I, red. J. Kolasa, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 9; H. Grubel, *Introduction: Plans and issues* [w:] *World monetary reform. Plans and issues*, ed. H. Grubel, Stanford 1963, s. 6.

²⁴ H.K. Kaufmann, *European economic and monetary union: Prospects and pitfalls – is EMU premature?* [w:] *The European Union in a changing world. A selection of conference papers, Brussels 19–20 September 1996*, Luxembourg 1998, s. 170.

²⁵ J.S. Ney, *The political context* [w:] *European monetary unification and its meaning for the United States*, ed. L. Krause, W. Salant, Washington 1973, s. 170.

²⁶ J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe* [w:] *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 112.

W praktyce bowiem przystąpienie do unii walutowej w ramach wielopaństwowej organizacji międzynarodowej prowadzi też do ograniczenia możliwości wystąpienia z takiej organizacji, gdyż koszty społeczno-gospodarcze i finansowe dla państwa chcącego to uczynić mogłyby być trudne do uniesienia, nie mówiąc o kosztach dla innych państw skupionych w takiej unii walutowej. Wydaje się, że brexit jest możliwy tylko dlatego, że Wielka Brytania zachowała własną walutę, natomiast Grecja, która była najbliższa wystąpienia z unii walutowej, ostatecznie z tego zrezygnowała, gdyż wyjście ze strefy euro byłoby *de facto* wystąpieniem z UE i niesłoby nieobliczalne konsekwencje polityczne, ekonomiczne i społeczne dla tego państwa.

Z drugiej strony pojawiają się stanowiska, że zagadnienia ograniczenia suwerenności nie można postrzegać tylko w wymiarze negatywnym, jako gry o sumie zerowej, ponieważ ograniczenie suwerenności może przyczynić się także do osiągnięcia wspólnych korzyści. Dlatego też: *członkostwo w unii walutowej i używanie wspólnej waluty przez liczną grupę państw (z perspektywą jej poszerzenia) może być uważane także za wzmocnienie wpływu poszczególnych państw na podejmowane decyzje i procesy dotyczące kwestii walutowych*²⁷.

Jednakże stanowisko, że na integracji gospodarczej i walutowej w ramach tzw. suwerenności „dzielonej” lub „łączzonej” zyskują wszystkie państwa członkowskie, jest podważane. Według T.G. Grosse w UE następuje przede wszystkim wzmocnienie suwerenności państw największych, które mają największy wpływ na politykę UE, i to one zyskują największe korzyści z procesów integracyjnych, a jednocześnie mogą koszty związane z efektami zjawisk kryzysowych przerzucać na państwa mniej wpływowe i słabsze pod względem gospodarczym²⁸. W efekcie przedłużający się i nieefektywnie oraz niesprawiedliwie wobec państw Europy Południowej²⁹ rozwiązywany kryzys generował nie tylko koszty finansowe, ale także społeczne i polityczne. Było to z kolei źródłem tendencji dezintegracyjnych w strefie euro i całej UE. Chociaż więc: *w zakresie finansowym koszty musiały w pewnym stopniu być pokrywane przez najbogatsze państwa [...], to państwa Europy Południowej oraz Francja starały się złagodzić politykę oszczędności i dewaluacji wewnętrznej. Miały także pretensje do innych państw strefy euro, zwłaszcza Niemiec, o nadmiernie restrykcyjne działania sanacyjne narzucone im w czasie kryzysu*³⁰.

²⁷ T. Kubin, *Polityczne implikacje*, op. cit., s. 169.

²⁸ T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa*, op. cit., s. 115.

²⁹ Chociaż wskazuje się, że państwa takie jak Grecja w dużym stopniu same przyczyniły się do swoich problemów przez niewłaściwą politykę, „kreatywną księgowość”, podawanie nieprawdziwych danych, masowe niepłacenie podatków przez podmioty gospodarcze, np. sprzedawców, restauratorów. Żeby przeciwdziałać takim praktykom, przyjęto w Grecji przepisy umożliwiające klientom niezapłacenie za obiad w restauracji, jeśli nie otrzymali paragonu.

³⁰ T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa*, op. cit., s. 118.

Krytycy obecnej formuły funkcjonowania strefy euro wskazują, że Grecja i inne państwa Europy Południowej zostały pozbawione podstawowego instrumentu w odzyskiwaniu konkurencyjności w okresie spowolnienia ekonomicznego, jakim jest polityka kursowa, natomiast nie zaistniały odpowiednie narzędzia fiskalne, które pobudziłyby popyt, oraz takie, które zapewniłyby niezbędne inwestycje strukturalne wzmacniające konkurencyjność. Zastosowana polityka „wewnętrznej dewaluacji”, polegająca na obniżeniu wydatków budżetowych i podniesieniu podatków, doprowadziła do ograniczenia popytu, co nasiliło presję deflacyjną i spowodowało obniżenie wzrostu gospodarczego³¹. Tymczasem takie państwa, jak Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja, aby odzyskać konkurencyjność swoich gospodarek, powinny zastosować właściwe instrumenty polityki kursowej (obniżenie kursu waluty), ale nie mogą tego uczynić, bo nie dysponują już narodowymi walutami. W reakcji na kryzys finansowy i gospodarczy mogły zastosować jedynie instrumenty zalecane przez instytucje unijne polegające na ograniczaniu wydatków budżetowych (obniżka wynagrodzeń i emerytur) i podnoszeniu podatków (szczególnie pośrednich), co w efekcie prowadziło do obniżenia popytu wewnętrznego, zwiększyło bezrobocie i zmniejszyło wysokość PKB³².

Z drugiej strony *casus* wychodzenia Wielkiej Brytanii z UE pokazuje, że „odzyskiwanie suwerenności” (mimo posiadania własnej waluty) może być bardzo kosztowne dla danego państwa, co przekłada się na niezadowolenie społeczeństwa oraz wpływowych grup interesu (np. producenci, londyńskie City), dla których brexit stanowi bardzo poważne wyzwanie i zagrożenie³³.

Wpływ przystąpienia do unii walutowej na zakres niezależności prowadzonej polityki i możliwość realizowania swoich funkcji przez państwo

Poza aksjologicznym problemem dla państwa i jego obywateli, jakim jest ograniczenie suwerenności związane z rezygnacją z własnej waluty jako jednego z symboli państwowości, pojawiają się też problemy polityczne i ekonomiczne

³¹ *Ibidem*, s. 115.

³² *Pałapka wspólnej waluty*, wywiad ze Stefanem Kawalcem, <https://www.gosc.pl/doc/3972434> [dostęp: 27 maja 2019 r.]. Według S. Kawalca z tego instrumentu polityki kursowej, z którego nie mogły skorzystać państwa Europy Południowej, aby odzyskać konkurencyjność, skorzystała Polska jedynie przez fakt posiadania własnej waluty. *Na przelomie lat 2008 i 2009 nastąpiło prawie 30-procentowe osłabienie złotego w stosunku do innych walut [...]. Plące, które w złotych pozostały na niezmiennym poziomie, w stosunku do naszych partnerów handlowych spadły. To sprawiło, że polskie produkty stały się bardziej konkurencyjne zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym.*

³³ J. Warufakis, *A słabi muszą ulegać. Europa, polityka oszczędnościowa a zagrożenia dla globalnej stabilizacji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017, s. 202.

związane z brakiem własnej polityki pieniężnej. Jednakże przystąpienie państwa do unii walutowej niesie również istotne konsekwencje dla jego polityki fiskalnej. Z jednej strony w sytuacji braku autonomicznej polityki pieniężnej podstawowym instrumentem państwa jest jedynie polityka fiskalna jako narzędzie stabilizowania szoków asymetrycznych. Z drugiej strony zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w poszczególnych państwach członkowskich, które mogą mieć konsekwencje dla wspólnej polityki pieniężnej, przyczyniły się do wprowadzenia ograniczeń nałożonych na politykę fiskalną na podstawie przepisów Paktu stabilności i wzrostu³⁴.

Politycznym kosztem przystąpienia do unii walutowej jest zatem ograniczenie kompetencji państw członkowskich, które przekazywane są na poziom ponadnarodowy i przejmowane przez instytucje unii walutowej, czyli przede wszystkim przez Europejski Bank Centralny (EBC). W związku z tym pojawia się problem, na ile przystąpienie do unii walutowej może ograniczać państwo w wypełnianiu jego funkcji wobec społeczeństwa, a w szczególności zapisanych w konstytucji socjalnych zobowiązań wobec swoich obywateli. Ponadto, jak wskazuje przypadek Grecji i innych państw UE, państwo nie tylko traci instrumenty polityki umożliwiające skuteczne reagowanie na kryzys gospodarczy, ale zmuszone jest do dokonywania kosztownych i niepopularnych społecznie cięć świadczeń socjalnych.

Z drugiej strony ograniczenie funkcji państwa wynika też z postępującej współzależności państw związanej z procesami internacjonalizacji i globalizacji. W efekcie tych procesów państwa tracą możliwości efektywnego wykonywania zwierzchnictwa, np. w zakresie przepływu pieniądza. Dlatego też według niektórych opinii bardziej efektywnie działać w tym zakresie mogą różne międzyrządowe i pozarządowe organizacje międzynarodowe oraz instytucje przez nie powoływane. Państwa nadal zachowują kontrolę nad tymi pozapaństwowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Jednakże instytucje pozapaństwowe częstokroć są wykorzystywane do obrony interesów narodowych bardziej wpływowych państw³⁵.

Konsekwencją utraty suwerenności w sferze polityki pieniężnej może być też znaczna utrata suwerenności w zakresie obrony własnego terytorium przed zagrożeniem lub napaścią zewnętrzną. Wynika to z tego, że dzięki monopolowi w zakresie emisji pieniądza państwo ma instrument finansowania w czasie wojny³⁶. Chociaż skonstatować też można, że ustanowienie unii walutowej może być skutecznym instrumentem, który zdecydowanie ogranicza możliwość za-

³⁴ T. Jędrzejowicz, M. Kitała, A. Wrońska, *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, s. 1, https://www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/jedrejowiczO.pdf [dostęp: 27 czerwca 2019 r.].

³⁵ T. Kubin, *Polityczne implikacje*, *op. cit.*, s. 203–204.

³⁶ D. Glasner, *Free banking and monetary reform*, Cambridge University Press, 1989, s. 31.

istnienia konfliktów i wojen między państwami znajdującymi się we wspólnej unii walutowej.

Uprawniona jest również teza, że przystąpienie do strefy euro może wzmocnić bezpieczeństwo militarne państw członkowskich UE, gdyż jeżeli zostaną zaatakowane przez państwo trzecie, to inne państwa strefy euro będą bardziej skłonne do pomocy militarnej, kierując się nie tylko solidarnością polityczną, ale także wspólnymi interesami ekonomicznymi. Ponadto środki na organizowanie wspólnej obrony państw strefy euro zapewnić może EBC. Dlatego też niewątpliwie względy bezpieczeństwa narodowego były jednym z podstawowych czynników politycznych, które stały za akcesją do strefy euro państw bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia), a przyczyniło się do tego realne zagrożenie dla suwerenności tych państw ze strony Rosji (uprawnione też ze względów historycznych), szczególnie po aneksji Krymu w 2014 r. Dodatkowo współcześnie dowodzi tego próba legitymizowania przez Rosję paktu Ribbentrop–Mołotow, na podstawie którego państwa te znalazły się w rosyjskiej (ówczesnie radzieckiej) strefie wpływów.

Rola Europejskiego Banu Centralnego w unii walutowej

Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej w strefie euro należy do Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), gdzie decydującą rolę odgrywa Europejski Bank Centralny³⁷. Przedstawiciele EBC odrzucili jednakże postulaty, aby Bank w większym stopniu brał pod uwagę w swojej polityce istniejące różnice w prowadzonej przez państwa członkowskie polityce stóp procentowych, uważając, że: *reagowanie na wstrząsy oraz nierówności pomiędzy krajami, regionami i sektorami jest [...] zadaniem polityki gospodarczej na szczeblu krajowym*³⁸.

Sygnatariusze traktatu z Maastricht, w którym określono drogę do ustanowienia unii walutowej, mieli do wyboru dwa powojenne modele bankowości centralnej – anglo-francuski oraz niemiecki. W pierwszym modelu bank centralny realizował jednocześnie kilka celów, przy czym cel stabilności pieniądza uznawano za występujący wśród, a nie ponad innymi celami. Inną cechą modelu anglo-francuskiego była zależność banku centralnego od działań rządu, reprezentowanego najczęściej przez Ministra Finansów. Jak wskazuje M. Rewizorski, powyższy model na początku lat 90. XX wieku forsowany był przez Francję. Kraj ten dążył do osiągnięcia dwóch strategicznych celów i przez to znacznego wzmocnienia swojej pozycji w kształtującym się systemie politycznym Unii Eu-

³⁷ Zob. K. Kaltenthaler, *Policymaking in The European Central Bank. The Masters of Europe's Money*, Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

³⁸ [Za:] D.M. Mazur, M.J. Mazur, *Europejski Bank Centralny a rozszerzenie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007, s. 27.

ropejskiej. Pierwszym z nich było ustanowienie kontroli politycznej nad polityką monetarną w UE. Drugim celem było ograniczenie wpływów niemieckiego banku centralnego, a przez to osłabienie siły oddziaływania Niemiec w zakresie polityki monetarnej. Miało to nastąpić przez usytuowanie przedstawicieli Francji w EBC lub bardziej wyraźne poddanie ECOFIN kontroli ze strony Paryża. Wizja Francji była naturalnym przedłużeniem rozwiązań właściwych francuskiemu modelowi funkcjonowania banku centralnego, który nigdy w swojej historii, sięgającej początków XIX wieku, nie był niezależny od władzy politycznej³⁹.

Stanowisko Francji spotkało się z oporem Niemiec, stawiających na niezależność EBC, co miało swoje źródło w silnej pozycji, jaką Bundesbank odgrywał względem władz federalnych w sprawach dotyczących polityki monetarnej, jak również znacznego prestiżu, jakim cieszył się niemiecki bank centralny. Bundesbank bowiem przez kilkadziesiąt lat skutecznie bronił silnej pozycji marki niemieckiej, co umocniło ją jako drugą walutę rezerwową na świecie. O ile zwolennikiem niezależnej europejskiej instytucji bankowej był kanclerz Niemiec Helmut Kohl, o tyle jednak Bundesbank z trudem zaakceptował tę ideę. Źródłem obaw Bundesbanku było przeświadczenie, że dążenie do unii monetarnej wiąże się z ryzykiem zwiększenia inflacji w Europie Zachodniej. Karl-Otto Pöhl, prezes Bundesbanku, wskazywał w związku z tym na konieczność zagwarantowania EBC monopolu w zakresie kreacji wspólnego pieniądza i niezależności od nacisków politycznych. Stanowisko Bundesbanku miało decydujący wpływ na ostateczny kształt, jaki przyjął system instytucjonalny UGW. Francja uznała niezależność EBC jedynie w obawie przed wycofaniem się Niemiec z UGW, choć francuskie kręgi finansowe liczyły na możliwość wpływania na działalność EBC za pomocą Rady Europejskiej jako gremium mającego pewne możliwości oddziaływania na kształt systemu politycznego Unii Europejskiej. Ostatecznie EBC pod względem organizacyjnym został oparty na systemie organizacyjnym Bundesbanku⁴⁰.

Przyjęcie modelu niemieckiego dla unii walutowej i niezależnej pozycji Europejskiego Banku Centralnego w dużym stopniu przyczyniło się do tego, że nie przystąpiła do niej Wielka Brytania. Dobitnie powody negatywnego nastawienia swojego kraju wyraziła bezpośrednio premier Margaret Thatcher, odpowiadając na zarzuty, że sprzeciwia się wspólnej walucie i niezależnemu bankowi centralnemu, stwierdziła, że: *gdyby to ode mnie zależało, w ogóle nie byłoby europejskiego banku centralnego [...]. Dlatego że bank centralny tego rodzaju oznacza brak demokracji, [ponieważ będzie] przejmował uprawnienia wszystkich parlamentów, dysponował własną walutą, prowadził własną politykę pieniężną i stóp procentowych, tym samym całkowicie pozbawiając nas władzy politycznej.*

³⁹ M. Rewizorski, *Unia gospodarczo-walutowa: geneza, ewolucja, perspektywy rozwoju*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6, s. 251.

⁴⁰ *Ibidem*.

W ten sposób brytyjska premier wskazała, że nadzorowanie stóp procentowych i podaż pieniądza ma charakter ściśle polityczny⁴¹.

Stosunek elit politycznych i społeczeństw do unii walutowej

Ważnym czynnikiem politycznym determinującym lub też nie możliwość przystąpienia do unii walutowej jest nastawienie elit politycznych oraz społeczeństwa. W trakcie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. udział w strefie euro był jednym z problemów różnicujących polskie ugrupowania polityczne wystawiające swoich kandydatów. Znamienne jest, że stanowiska te nie zależały często od reprezentowanych przez partie postaw ideologicznych. Za przystąpieniem do strefy euro opowiadał się lewicowy Sojusz Lewicy Demokratycznej i centrowa Platforma Obywatelska, natomiast przeciw, przynajmniej w najbliższym czasie, było centroprawicowe Prawo i Sprawiedliwość oraz mocno lewicowa Partia Razem. Negatywne nastawienie do przyjmowania w szybkim tempie euro wynikało też z negatywnej opinii w tej kwestii polskiej opinii publicznej. Pod koniec 2018 r. ponad 2/3 Polaków (77%) było przeciwnych przyjęciu wspólnej waluty, a tylko niecałe 1/4 badanych (22%) było przeciwnego zdania. Natomiast tylko 7% ankietowanych nie było zdecydowanych co do przyjęcia euro⁴².

W Szwecji w 2018 r. na siedem partii politycznych mających reprezentację w parlamencie krajowym cztery były przeciwko wprowadzeniu euro, wskazując na takie powody, jak: ograniczanie autonomii banku centralnego wraz z wejściem do strefy euro; trwający kryzys w strefie euro; przekonanie, że przyjęcie euro może doprowadzić do niestabilności gospodarczej, a istnienie wspólnej waluty intensyfikuje istniejący kryzys, oraz że wchodzenie do strefy euro jest niekorzystne ze względu na nadal niski poziom integracji gospodarczej w państwach UE⁴³. Także stosunek społeczeństwa szwedzkiego do strefy euro jest w większości negatywny⁴⁴.

Jednakże bezpośrednie odwołanie się do woli obywateli w sprawie przystąpienia do strefy euro jest warunkowane przez wymagania konstytucyjne i utrwalone praktyki polityczne postępowania w tym zakresie. Dlatego też dwa

⁴¹ J. Warufakis, *A słabi muszą ulegać*, *op. cit.*, s. 161–162, i *cit. ibidem* wypowiedź Margaret Thatcher w Izbie Gmin w dniu 27 listopada 1990 r.

⁴² Komunikat z badań CBOS, *Polska w Unii Europejskiej*, grudzień 2018 r., https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_166_18.PDF [dostęp: 26 czerwca 2019 r.].

⁴³ K. Mroziewicz, *Dlaczego Szwedzi mówią „nej” strefie euro*, <https://mises.pl/blog/2018/12/12/48424> [dostęp: 23 maja 2019 r.].

⁴⁴ Zob. badanie Eurobarometru z jesieni 2018 r., w którym zadano respondentom pytanie: „czy popierasz istnienie UGW z jedną walutą euro, czy jesteś przeciwko niej?”. Spośród obywateli państw członkowskich UE spoza strefy euro najwięcej przeciwników euro było w Czechach – 74%, następnie zaś w Szwecji – 65%, Danii – 61%, Wielkiej Brytanii – 59%, Chorwacji – 56%, Polsce – 54%, Bułgarii – 52%, Węgrzech – 43%.

„stare” państwa UE, które nie są w strefie euro, czyli Dania i Szwecja, przeprowadziły referenda, w których obywatele opowiedzieli się przeciwko akcesji do strefy euro. W Danii referendum odbyło się 28 września 2000 r. (53,2% biorących udział było przeciw), natomiast w Szwecji takie referendum odbyło się 14 września 2003 r. (55,9% głosów przeciw). Jednakże znaczenie obu referendów w tych państwach jest różne, gdyż Dania już wcześniej zagwarantowała sobie prawnie możliwość trwałego pozostawania poza strefą (klauzula *opt-out* do traktatu z Maastricht), natomiast w Szwecji referendum odbyło się, gdy przystąpiła ona już do UE, zatem powinna starać się spełnić kryteria konwergencji i wejść do strefy euro, a wynik referendum ma jedynie znaczenie konsultacyjne, gdyż w innym wypadku Szwecja powinna starać się o renegotjację traktatu akcesyjnego z 1994 r.

Bardziej złożony jest przypadek elit i społeczeństw państw Europy Południowej, które są często sceptyczne wobec efektów, jakie przyniósł im udział w unii walutowej. Przeprowadzone w październiku 2018 r. przez unijny Eurobarometr badania we wszystkich państwach strefy euro pokazują, że większość obywateli, także państw Europy Południowej, uważa, iż posiadanie euro jest dobre dla ich krajów, chociaż zazwyczaj wyższe wskazania uzyskiwały odpowiedzi na pytanie, czy euro jest dobre dla UE⁴⁵. W okresie tworzenia się strefy euro zarówno elity, jak i obywatele państw takich jak Włochy czy Grecja negatywnie odnosili się do ciągłych dewaluacji własnych walut, które z jednej strony zwiększały konkurencyjność ich gospodarek i chroniły miejsca pracy, a miejscowe rynki przed zalewem towarów importowanych, ale z drugiej strony dewaluacje negatywnie wpływały na stan zasobów finansowych obywateli⁴⁶. Jednocześnie wprowadzenie euro nie spełniło oczekiwań ani obywateli, ani elit rządzących, bo chociaż wzrosła wysokość płac, to jednocześnie krajowa produkcja stała się mniej opłacalna. W efekcie nastąpił wzrost konsumpcji, ale został on pobudzony sztucznie obniżonymi stopami procentowymi, natomiast oszczędności i inwestycje nie wzrosły w takim samym stopniu, jak w Niemczech, a wzrost wydajności pozostawał daleko w tyle⁴⁷. Inne negatywne skutki to spadek konkurencyjności gospodarek, nadwyżka importu nad eksportem i tendencje do dewaluacji waluty, której już nie można było dokonać w warunkach funkcjonowania w unii walutowej.

⁴⁵ Zob. Flash Eurobarometer 473: *The euro area*, November 2018 r. Wyniki badania opinii publicznej we wszystkich krajach strefy euro wykazały, że 64% respondentów uważa, że posiadanie euro jest dobrym rozwiązaniem, a 25%, że złym. Jednakże dosyć zróżnicowane były wyniki w poszczególnych państwach. Największe poparcie dla euro zanotowano w Irlandii (85% do 8%) i Luksemburgu (80% do 17%), ale już we Francji było to 59% do 29%, we Włoszech 57% do 30%, na Cyprze 47% do 40%, a na Litwie (która przystąpiła najpóźniej do strefy euro tylko 42% do 40%).

⁴⁶ J. Warufakis, *A słabi muszą ulegać*, *op. cit.*, s. 161–162.

⁴⁷ P. Bagus, *The Tragedy of The Euro*, Auburn 2012 s. 59.

Podsumowanie

W ramach organizacji międzynarodowej o cechach ponadnarodowych, jaką nadal formalnie jest Unia Europejska, unii walutowej brak jest silnych podstaw polityczno-ustrojowych, które umożliwiłyby podejmowanie skutecznych reform gospodarczych i dostosowań instytucjonalnych niezbędnych do optymalnego funkcjonowania w strefie euro wszystkich państw członkowskich. Jednocześnie w obecnym kształcie instytucjonalnym strefa euro okazała się dysfunkcyjna z różnych powodów dla wielu państw członkowskich.

Dla państw Europy Południowej, takich jak Włochy, Grecja, Hiszpania i Portugalia, kurs euro okazał się zdecydowanie za wysoki, co doprowadziło do obniżenia konkurencyjności ich gospodarek, którą trudno im odzyskać z powodu braku własnej polityki kursowej. Natomiast dla niemieckiej gospodarki, opartej na eksporcie, wspólna waluta ma zbyt niską wartość, co przyczynia się do utrzymywania dużej nadwyżki handlowej, która wynosiła w 2017 r. ok. 8% PKB, narażając Niemcy na konflikty z partnerami handlowymi (np. z USA, gdyż prezydent Trump krytykował niemiecką nadwyżkę i zarzucał Niemcom manipulację walutową polegającą na utrzymywaniu niskiej wartości euro). Niemcy zwracają uwagę, że chcieliby umocnienia euro, ale nie mają na to wpływu, a ponadto silniejsze euro zmniejszyłoby niemiecką nadwyżkę handlową, ale jednocześnie pogorszyłoby jeszcze bardziej sytuację gospodarczą i zaostrzyło sytuację społeczno-polityczną w państwach Europy Południowej i we Francji⁴⁸. Jak stwierdza J. Zielonka: *to nie Grecja, lecz Niemcy i Francja stoją za błędnym projektem Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, który, przewidując wspólną walutę, nie przewidział instrumentów umożliwiających słabszym członkom strefy euro wyrównanie do silniejszych [...]. Od pierwszych dni eurokryzysu Grecja właściwie nie decydowała o własnej polityce – trudno zatem ją winić za katastrofalne społeczne i polityczne skutki drastycznych programów oszczędnościowych i dewaluacji wewnętrznej*⁴⁹. Choć nie należy zapominać o wewnętrznych przyczynach greckich problemów, to wymienione problemy dotyczą także innych państw strefy euro.

Obecna sytuacja w strefie euro jest patowa, bowiem wzmocnienie strefy wymagałoby zmian instytucjonalnych ograniczających jeszcze bardziej suwerenne kompetencje państw członkowskich. Problemy niektórych państw strefy euro wymagają, aby działania EBC nie miały na celu jedynie stabilności pieniądza, ale skuteczniej służyły również promowaniu wzrostu gospodarczego, polityki zatrudnienia i stabilności budżetowej⁵⁰. Takie wzmocnienie pozycji EBC wy-

⁴⁸ S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty*, Poltext, Warszawa 2016.

⁴⁹ J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*, PISM, Warszawa 2014, s. 24–25.

⁵⁰ J. Wierzbicki, *Perspektywy wspólnej waluty*, *op. cit.*, s. 18.

magaloby jednak pogłębienia politycznej integracji nie tylko strefy euro, ale także całej UE, a na to nie ma obecnie przyzwolenia politycznego w państwach członkowskich i wśród ich obywateli.

Bibliografia

- Bagus P., *The Tragedy of the Euro*, Ludwig von Mises Institute, Auburn 2012.
- Balassa B., *The theory of economic integration*, London 1962.
- Bodin J., *Sześć ksiąg o Rzeczpospolitej*, przeł. R. Bierzanek, Z. Izdebski, J. Wróblewski, PWN, Warszawa 1958.
- Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*, 31 maja 2017 r., COM(2017) 291.
- Elbracht M., *Eurozone Reforms – A case for politics first*, <http://www.orfonline.org>.
- European Commission, *Commission proposes new ECB powers for banking supervision as a part of a banking union*, Press Release, Brussels, COM(2014) 114.
- Glaser D., *Free banking and monetary reform*, Cambridge University Press, 1989.
- Grosse T.G., *Pokryzysowa Europa. Dylematy integracji europejskiej*, PISM, Warszawa 2018.
- Grubel H., *Introduction: Plans and issues* [w:] *World monetary reform. Plans and issues*, ed. H. Grubel, Stanford 1963.
- Historia złotego na tle zmian gospodarczych i politycznych*, „Rzeczpospolita” z 9 sierpnia 2018 r., rp.pl.
- Jendrzeczek M., *Polityczne, ekonomiczne źródła integracji i dezintegracji europejskiej według austriackiej szkoły ekonomicznej* [w:] *Od Christianistas do Unii Europejskiej*, red. Ł. Świącicki, A. Wielomski, Towarzystwo Naukowe Myśli Naukowej i Prawnej, Warszawa 2015.
- Jędrzejowicz T., Kitała M., Wrońska A., *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, https://www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/jedrzejowiczO.pdf.
- Kaltenthaler K., *Policymaking in The European Central Bank. The Masters of Europe's Money*, Rowman & Littlefield Publishers, 2006.
- Kaufmann H.K., *European economic and monetary union: Prospects and pitfalls – is EMU premature?* [w:] *The European Union in a changing world. A selection of conference papers, Brussels 19–20 September 1996*, Luxembourg 1998.
- Kawalec S., Pytlarczyk E., *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty?*, Poltext, Warszawa 2016.
- Kranz J., *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe* [w:] *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Kubin T., *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Katowice 2007.
- Mazur D.M., Mazur M.J., *Europejski Bank Centralny a rozszerzenie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007.
- Mroziewicz K., *Dlaczego Szwedzi mówią „nej” strefie euro*, <https://mises.pl/blog/2018/12/12/48424>.

- Ney J.S., *The political context* [w:] *European monetary unification and its meaning for the United States*, ed. L. Krause, W. Salant, Washington 1973.
- Nowak-Far A., *Unia gospodarcza i walutowa w Europie*, CH Beck, Warszawa 2001.
- Komunikat z badań CBOS, *Polska w Unii Europejskiej*, grudzień 2018 r., https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_166_18.PDF.
- Pułapka-wspólnej-waluty*, wywiad ze Stefanem Kawalcem, <https://www.gosc.pl/doc/3972434>.
- Reforma strefy euro po kryzysie finansowym 2007–2009 i jej konsekwencje*, red. L. Oręziak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017.
- Rewizorski M., *Unia gospodarczo-walutowa: geneza, ewolucja, perspektywy rozwoju*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6.
- Stiglitz J.E., *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W.W. Norton & Company, 2016.
- Vanthoor W.F.V., *European Monetary Union since 1848. A Political and Historical Analysis*, Edward Elgar Publishing, 1996.
- Warufakis J., *A słabi muszą ulegać. Europa, polityka oszczędnościowa a zagrożenia dla globalnej stabilizacji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.
- Wierzbicki J., *Perspektywy wspólnej waluty euro – wyzwania polityczne i instytucjonalne*, „Studia BAS” 2017, nr 3(51) [Wyzwania dla integracji europejskiej, red. J. Adamiec].
- Wójtowicz K., *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich* [w:] *Wspólnoty europejskie. Wybrane problemy prawne*, cz. I, red. J. Kolasa, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej?*, PISM, Warszawa 2014.
- Zimmermann H., *The Euro Trilemma, or: how the Eurozone fell into a neofunctionalist legitimacy trap*, „Journal of European Integration” 2016, Vol. 38, No 4.