

Nowa książka Marka A. Cichockiego: Unia w Unii? Strefa euro w przebudowie

Celem niniejszej publikacji jest opisanie zmian instytucjonalno-prawnych, które od kilku lat zachodzą w strefie euro pod presją kryzysu, a także pokazanie ich politycznego oraz ekonomicznego kontekstu. Podstawowe pytanie brzmi czy też wyłania się z nich już jakiś zarys nowej formuły integracji europejskiej



Celem niniejszej publikacji jest opisanie zmian instytucjonalno-prawnych, które od kilku lat zachodzą w strefie euro pod presją kryzysu, a także pokazanie ich politycznego oraz ekonomicznego kontekstu. Podstawowe pytanie brzmi, czy zmiany te mają wciąż tylko charakter doraźnych przedsięwzięć antykryzysowych, czy też wyłania się z nich już jakiś zarys nowej formuły integracji europejskiej - przeczytaj tekst wprowadzający do najnowszej publikacji prof. Marka A. Cichockiego

Unia w Unii?

Strefa euro w przebudowie

Projekt realizowany z

MAREKA CICHOCKI

*Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej*

NUMER SPECJALNY 2 (6) 2015

Narodowym Bankiem Polskim w ramach programu edukacji ekonomicznej

Przeczytaj całą publikację (pobierz plik .pdf)

Wspólna waluta euro jest jednym z najważniejszych projektów integracyjnych Unii Europejskiej. Zakładano powszechnie, że jej powstanie będzie naturalną konsekwencją stworzenia wspólnego rynku, zgodnie z przyjętą zasadą: jeden rynek – jedna waluta. Szczególnie w latach dziewięćdziesiątych XX wieku dla wielu zwolenników europejskiej federalizacji oraz tzw. finalności procesu integracji europejskiej euro było jednak jeszcze czymś więcej niż tylko neutralnym politycznie, funkcjonalnym uzupełnieniem oraz udoskonaleniem wspólnego rynku. Wspólna waluta miała stanowić decydujący krok w stronę budowy europejskiego federalnego państwa, które było ostatecznym celem powojennej integracji europejskiej realizowanej według założenia coraz ściślejszej unii- ever closer union. Euro miało więc także spełnić znaczącą historycznie rolę. W założeniach jego siła i stabilność miały symbolizować siłę i stabilność całego projektu europejskiego oraz zdecydować o rosnącym znaczeniu i roli zjednoczonej Europy w zglobalizowanym świecie. Trzeba jednak zauważyć, że nie wszystkie państwa uczestniczące w integracji europejskiej w jednakowy, pozytywny sposób odnosiły się do projektu wspólnej waluty. Niektóre z nich, takie jak Wielka Brytania, Dania czy

Szwecja, podchodziły do niego z rosnącą rezerwą. Dlatego od początku całego procesu tworzenia wspólnej waluty wiadomo już było, że nie obejmie ona, przynajmniej na jakiś czas, wszystkich państw UE. Podstawowy cel unii monetarnej - pogłębienie integracji - można więc było osiągnąć tylko częściowo i to kosztem pojawienia się różnicowania między państwami UE - tymi, które przystąpiły do wspólnej waluty, i tymi, które postanowiły pozostać poza projektem.

Pierwsze dziesięciolecie funkcjonowania euro 1999-2008 było powszechnie postrzegane jako wyraźny sukces całego przedsięwzięcia. Pesymistyczne przewidywania przeciwników euro, przede wszystkim wielu ekonomistów amerykańskich, krytycznie nastawionych do projektu, wydawały się nie potwierdzać. Podstawowe cele unii walutowej - stabilność cen oraz niska inflacja - zostały osiągnięte. Jednocześnie biedniejsze państwa strefy euro mogły odnotować wyraźny wzrost i ożywienie gospodarcze. Wiele wskazywało więc na to, że wspólna waluta nie tylko gwarantowała stabilność, ale otwierała także drogę do wzrostu. Przewidywano więc, że nawet tak odporne państwa europejskie jak Wielka Brytania z czasem porzucą swoje uprzedzenia i ostatecznie przyłączą się do unii walutowej, która wydawała się być wielkim europejskim sukcesem.

Jednak druga dekada unii walutowej przedstawia się zupełnie inaczej. Światowy kryzys finansowy odsłonił wszystkie słabości konstrukcji euro, które od 2009 roku boryka się z głębokim, systemowym kryzysem. Państwa tej strefy oraz instytucje unijne nie pozostały jednak bierne wobec nowej, groźnej sytuacji. Rok 2010 wydaje się decydujący z perspektywy ostatnich lat. Wtedy główne kraje strefy euro podjęły strategiczną decyzję polityczną o uratowaniu projektu wspólnej waluty i niedopuszczeniu do rozpadu euro bez względu na koszty. W konsekwencji obszar ten przeszedł i nadal przechodzi szereg ważnych przeobrażeń instytucjonalno-prawnych, które zmieniają sposób funkcjonowania unii walutowej w stosunku do jej pierwotnych założeń. Zmiany te są na tyle istotne, że uzasadnione stały się pytania o obecny charakter strefy euro. W 2011 roku Bruce Stokes, znany amerykański analityk globalnej gospodarki oraz polityki międzynarodowej, z pewną dozą emfazy stwierdził w przesłuchaniach przed Komisją Spraw Zagranicznych amerykańskiego Senatu, że kryzys w strefie euro nie jest już tylko problemem ekonomicznym. Potencjał kryzysu wykracza poza wąskie ramy gospodarcze, dotyka samej istoty porządku europejskiego z

wszystkimi implikacjami dla polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa, włącznie z relacjami Europy ze Stanami Zjednoczonymi. Nawet jeśli taka ocena idzie zbyt daleko, to w istocie dotyka ona podstawowego pytania, jaka Europa, jaka UE oraz jaka strefa euro wyłoni się w wyniku obecnego kryzysu? Z całą pewnością bowiem mamy do czynienia z procesem jej gruntownej przemiany poprzez kryzys oraz zarządzanie sytuacją kryzysową. Wpływa to nie tylko na funkcjonowanie unii walutowej, ale zmienia charakter całej Unii Europejskiej. Celem niniejszej publikacji jest opisanie zmian instytucjonalno-prawnych, które od kilku lat zachodzą w strefie euro pod presją kryzysu, a także pokazanie ich politycznego oraz ekonomicznego kontekstu. Podstawowe pytanie brzmi, czy zmiany te mają wciąż tylko charakter doraźnych przedsięwzięć antykryzysowych, czy też wyłania się z nich już jakiś zarys nowej formuły integracji europejskiej. Dodatkowo w publikacji zostaną pokazane potencjalne konsekwencje przyjmowanych rozwiązań dla funkcjonowania strefy euro oraz całej Unii Europejskiej. Przebudowa strefy euro wciąż trwa, podejmowane zmiany mają często charakter doraźny, podyktowany koniecznością reagowania na pojawiające się zagrożenia, jednak tworzą one podstawy pod ewentualne głębsze zmiany, które mogą prowadzić do silniejszego politycznego i gospodarczego związania przynajmniej części państw członkowskich.

Droga do euro

Euro jest obecnie obowiązującą walutą już w 19 państwach Unii Europejskiej. Tworzą one wspólną przestrzeń walutową, nazywaną strefą euro, w ramach której Europejski Bank Centralny prowadzi niezależną politykę pieniężną. Droga do powstania tej strefy nie była jednak prosta. Żeby dostrzec prawdziwe źródła wspólnej waluty, trzeba czasami sięgnąć wzrokiem znacznie dalej wstecz niż tylko poza horyzont powojennej, współczesnej Europy.

Początkowo, w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku, integracja w ramach Wspólnoty Europejskiej koncentrowała się przede wszystkim na budowaniu wspólnej polityki rolnej oraz unii celnej, a docelowo wspólnego rynku. Kiedy tworzenie unii celnej dobiegło końca w 1968 roku, pojawiła się kwestia dalszej integracji europejskiej w obszarze gospodarczym i walutowym. Tej idei sprzyjały wydarzenia na

świecie. Po drugiej wojnie światowej międzynarodowy porządek walutowy opierał się na wynegocjowanych przez państwa alianckie w 1944 roku w Bretton Woods zasadach zarządzania systemami monetarnymi w przestrzeni międzynarodowej. W okresie międzywojennym w wyniku głębokiego kryzysu gospodarczego, który zdewastował porządek gospodarczy i finansowy w wielu krajach Zachodu, stopniowo odchodziły one od standardu złota, który w XIX wieku stanowił podstawę stabilności kursów walut oraz wymiany handlowej. Oznaczało to w istocie utrzymywanie się przez dłuższy czas płynnych kursów walut w rozliczeniach między państwami. Stany Zjednoczone, które odeszły w 1933 roku od standardu złota, jednostronną decyzją ustanowiły relację między złotem a dolarem na poziomie 35 dolarów za uncję. Pozwoliło to rządowi amerykańskiemu na zwiększenie podaży pieniądza i walkę z kryzysem. Ustanawiając nowy, powojenny system kursu walut w Bretton Woods, oparto go na bezpośrednim związaniu z amerykańskim dolarem kursów walut narodowych państw uczestniczących w tym systemie. Rezerwa Federalna USA została zobowiązana do utrzymywania kursu wymiany dolara na złoto na ustalonym po 1933 roku poziomie. Powołany do życia Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) miał sprawować nadzór nad funkcjonowaniem tego systemu, który opierał się na rosnącym znaczeniu amerykańskiego dolara jako waluty podstawowej i przez ponad dwie dekady pozwalał powstrzymać nadmierne wahania kursów walut, co stabilizowało stosunki gospodarcze w krajach zachodniej Europy. Dopóki więc gospodarki państw zachodnich się rozwijały, a system oparty na relacji dolara do złota gwarantował względną stabilność walutową, kraje Europy Zachodniej nie odczuwały zbyt silnej potrzeby dalszej integracji w obszarze gospodarczym i walutowym. Kiedy jednak na początku lat siedemdziesiątych system z Bretton Woods się załamał, a jednocześnie kryzys naftowy poważnie zagroził gospodarkom zachodnim, w krajach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) pojawiły się silne przesłanki, by rozpocząć prace nad europejskim systemem stabilności walutowej, który miał stanowić logiczną konsekwencję unii celnej oraz wspólnego rynku.

W 1970 roku grupa kierowana przez Pierre'a Wenera, premiera i ministra finansów Luksemburga, przygotowała raport dotyczący stopniowej realizacji unii gospodarczo-walutowej państw Wspólnoty. Autorzy raportu spodziewali się, że „unia gospodarczo-walutowa umożliwi powstanie przestrzeni wolnego obiegu produktów, usług,

ludzi i kapitału bez zniekształcenia konkurencyjności oraz strukturalnej lub regionalnej nierównowagi”. W praktyce ustanowienie unii walutowej musiałyby oznaczać całkowite i nieodwracalne przekształcenie walut pięciu państw uczestniczących w projekcie w jeden, ujednolicony system walutowy. W istocie idea wspólnej waluty lub wspólnego systemu walutowego – kwestii tej raport nie rozstrzygał – była bezpośrednio powiązana z koncepcją jednolitego rynku wewnętrznego, a więc ze zniesieniem narodowych barier hamujących przepływ produktów, usług, ludzi i kapitału. Raport Wenera zakładał jednak, że dążenie ku wspólnej walucie musiałyby oznaczać także rezygnację z istotnej części ekonomicznej oraz fiskalnej suwerenności państw na rzecz Wspólnoty Europejskiej. Do kompetencji wspólnotowych należałyby wyznaczanie średnioterminowych celów, jeśli chodzi o wzrost, politykę zatrudnienia, politykę cenową czy o zachowanie zewnętrznej równowagi. Konieczne byłoby również przeniesienie na ponadnarodowy poziom kompetencji w zakresie podatków i polityki społecznej. Raport Wenera kierował się w rzeczywistości jedną zasadniczą przesłanką, iż unia walutowa musiałaby w logicznej konsekwencji prowadzić do stopniowego zacieśniania współpracy politycznej, która miałaby zakończyć się ustanowieniem prawdziwej unii politycznej. Bez niej system wspólnej waluty nie mógłby, zdaniem autorów raportu, funkcjonować stabilnie i odpowiedzialnie. Dlatego na poziomie wspólnotowym konieczne byłoby stworzenie ośrodka decyzyjnego odpowiedzialnego za politykę ekonomiczną, który podlegałby kontroli Parlamentu Europejskiego, oraz wspólnotowego systemu banków centralnych. Te bardzo ambitne założenia raportu nie zostały jednak nigdy zrealizowane.

Dopiero w 1979 roku państwa EWG podjęły decyzję o powołaniu Europejskiego Systemu Walutowego (ESW). Jego celem było zmniejszenie wahań między walutami, a w końcu ustabilizowanie ich relacji przez przyjęcie wspólnych reguł Mechanizmu Kursów Walutowych. Pasma wewnętrznych wahań walutowych wynosiło +/- 2,25 %. Dzięki temu państwa, które przystąpiły do tego systemu, stworzyły razem nowy blok walutowy w stosunkach ze światem zewnętrznym oraz usystematyzowały wewnętrzne wahania kursowe, a zarazem wynikające z nich wewnętrzne nierównowagi ekonomiczne. System opierał się na najsilniejszej walucie bloku – na niemieckiej marce. ECU (European Currency Unit) ustanowiono na potrzeby Europejskiego Systemu Walutowego jako wspólną dla wszystkich

państw jednostkę rozliczeniową. ECU, która istniała do końca 1998 roku, kiedy została zastąpiona przez euro, nigdy nie była jednak pieniądzem w dosłownym znaczeniu tego słowa. Nie przybrała postaci materialnej, była jedynie konstrukcją prawno-finansową, pozwalającą państwom dokonywać rozliczeń w handlu międzynarodowym. Traktowano ją także jako walutę rezerwową oraz instrument spłaty pożyczek między bankami centralnymi państw należących do Europejskiego Systemu Walutowego. Traktat z Maastricht, przyjęty w 1992 roku, ostatecznie zdecydował o ustanowieniu wspólnej waluty, powołując do życia Unię Gospodarczą i Walutową. Potwierdzał także stały udział poszczególnych walut narodowych w tzw. europejskim koszyku walutowym, odpowiadający udziałowi w ECU. Z początkiem 1999 roku euro stało się wspólną walutą w transakcjach bezgotówkowych dla 11 państw (bez Grecji), zaś 1 stycznia 2002 roku weszło do obiegu w formie gotówkowej w 12 państwach UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Szwecji i Danii).

Tabela 1: Skład ECU i waga poszczególnych walut.

Waluty	Ilość walut w ECU	Waga waluty w ECU w %	
		21 IX 1989	8 III 1996
Marka RFN	0,624200	30,09	32,97
Frank francuski	1,332000	19,00	20,53
Funt brytyjski	0,087840	13,00	10,49
Lir włoski	151,800000	10,16	7,59
Gulden holenderski	0,219800	9,40	10,37
Frank belgijski i luksemburski	3,431000	7,89	8,81
Peseta hiszpańska	6,885000	5,31	4,32
Korona duńska	0,197600	2,45	2,70
Funt irlandzki	0,008552	1,10	1,05
Escudo portugalskie	1,393000	0,80	0,71
Drachma grecka	1,440000	0,80	0,47

Przeczytaj całą publikację (pobierz plik .pdf)