

*Jacek Pietrucha**

Instytucjonalne dylematy przystąpienia do europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Niemiecka debata w sprawie przyjęcia EURO

Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa (UGW) powoli staje się faktem, co przy ograniczonej dynamice procesów integracyjnych w innych dziedzinach uczyniło projekt wprowadzenia wspólnej waluty jednym ze sztandarowych obszarów integracji. Obok ewidentnych korzyści ekonomicznych, UGW może bowiem przynieść generalne, dalsze przyspieszenie procesów integracyjnych. Jej powstanie wiąże się jednak z licznymi dylematami, zwłaszcza natury makroekonomicznej i instytucjonalnej. W trakcie ożywionej dyskusji, zwłaszcza w ostatnim okresie przed podjęciem decyzji o przyjęciu wspólnej waluty, padało szereg interesujących argumentów za i przeciw integracji walutowej przewidzianej Traktatem z Maastricht. Obok prób przewidzenia konsekwencji makroekonomicznych, szczególną uwagę zwracano na instytucjonalne uwarunkowania wprowadzenia UGW w ramach Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie. Wątek ten, rzadziej uwzględniany w polskich dyskusjach, wydaje się natomiast niezwykle ważny.

Niniejsze rozważania analizują niektóre z powyższych zagadnień, biorąc pod uwagę debatę, jaka toczy się na ten temat w Niemczech. Zainteresowanie problematyką instytucjonalną w RFN wiąże się z tradycją dyskusji o polityce ładu gospodarczego (*Ordnungspolitik*), zwłaszcza w opozycji do tzw. polityki procesowej (*Prozesspolitik*). Zdaniem W.Euckena,¹ gospodarka wolnorynkowa funkcjonuje prawidłowo tylko wówczas, gdy proces gospodarczy toczy się w ramach jasno określonych reguł, zapewniających pełną konkurencję. Państwo powinno tworzyć ogólne ramy prowadzenia działalności gospodarczej, zabezpieczając funkcjonowanie mechanizmu rynkowego i gwarantując efektywną konkurencję, a

* Dr **Jacek Pietrucha** – adiunkt w Akademii Ekonomicznej w Katowicach; członek Rady Centrum Dokumentacji Europejskiej przy Europejskiej Akademii na Śląsku w Katowicach.

¹ Patrz W.Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1990, s.372.

w mniejszym stopniu (lub w ogóle) ingerować w przebieg procesów gospodarczych. Takie podejście przykłada mniejszą wagę do bieżącej polityki makroekonomicznej, a większą – do skutków różnych rozwiązań instytucjonalnych.

Podobną problematykę podejmuje tzw. nowa analiza instytucjonalna. Ma ona charakter podejścia interdyscyplinarnego, łącząc problematykę ekonomiczną, socjologiczną, politologiczną i prawną. Chociaż jest to nurt badawczy wewnątrznie zróżnicowany, to generalnie można stwierdzić, że przedmiotem analiz prowadzonych w tej perspektywie badawczej są instytucje rozumiane jako reguły. Takie pojmowanie instytucji wykracza poza to, co potocznie rozumie się pod tym pojęciem (tj. zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w jakiejś dziedzinie; urząd).²

Większość definicji powstałych w ramach tego nurtu podkreśla, że instytucje dostarczają ram, w obrębie których istoty ludzkie wzajemnie na siebie oddziałują. Instytucje składają się z ograniczeń nieformalnych, formalnych reguł i właściwości przestrzegania ich obu. Instytucje to wymyślone przez ludzi (przy czym nie zawsze świadomie zaplanowane) ograniczenia, które określają i ograniczają układ dokonywanych przez jednostki wyborów.³ Reguły formalne to te, które znajdują swoje odzwierciedlenie w obowiązujących na terenie danego państwa przepisach prawa, a ich egzekwowanie narzucone jest przez państwo dysponujące przymusem. Reguły nieformalne mają najczęściej postać zwyczajowych reguł i norm postępowania, których egzekwowanie wymuszone jest kontrolą społeczną (taką normą jest np. niemiecka „awersja inflacyjna”, o której mowa dalej). Istniejący układ instytucji kształtuje bieżącą politykę, tj. „reguły i standardy działających procedur, które tworzą instytucje, pozostawiają swój ślad na politycznych wynikach poprzez strukturyzację politycznego zachowania”.⁴ Warto dodać, że ten nurt analizy instytucjonalnej nie odrzuca ekonomii neoklasycznej.

1. Uwarunkowania polityki pieniężnej w RFN

Nad przebiegiem dyskusji w sprawie przystąpienia Niemiec do Unii Gospodarczej i Walutowej z pewnością zaważyło ogromne znaczenie przywiązywane do problematyki pieniężnej w powojennej historii tego kraju, w którym stabilizacja monetarna urosła do rangi wartości o charakterze samoistnym. W wyniku doświadczeń wielkiej inflacji po I wojnie światowej, której konsekwencje nie tylko gospodarcze, ale także polityczne i społeczne były ogromne, jak również chaosu monetarnego po II wojnie światowej, panuje w

² Por. *Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1997.

³ Sformułowania te nawiązują do definicji D.Northa. Por. szerzej P.Chmielewski, *Nowa analiza instytucjonalna*, „*Studia Socjologiczne*”, nr 3-4 1994, s.240.

⁴ R.Putnam, *Demokracja w działaniu*, Warszawa 1995, s.20.

Niemcech postawa określana często mianem „awersji inflacyjnej”. Dlatego też zarówno ordoliberalizm, jak i program społecznej gospodarki rynkowej (stanowiące intelektualną podstawę współczesnego porządku gospodarczego RFN), przy-wiązywały do stabilności pieniężnej pierwszorzędne znaczenie.

Wspomniany Eucken, czołowy przedstawiciel szkoły ordoliberalnej, uznał konieczność utrzymania stabilnej wartości pieniądza za jedną z konstytucyjnych zasad systemu gospodarczego. Jej realizacja była niezbędna, aby mogły prawidłowo funkcjonować konkurencja i mechanizm cenowy, dwa filary gospodarki rynkowej. Zasada ta stała się także jednym z najważniejszych elementów programu społecznej gospodarki rynkowej, sformułowanego przez A.Müllera-Armacka oraz programu reform ekonomicznych ministra gospodarki, a później kanclerza L.Erharda. Zdaniem tego ostatniego „*społeczna gospodarka rynkowa bez konsekwentnej polityki stabilności cen jest nie do pomyślenia*”.⁵ Przekonanie to znalazło swoje odzwierciedlenie w realizowanej po 1948 r. polityce gospodarczej. W 1950 r. Erhard w jednym ze swoich przemówień stwierdził, że celem realizowanej przezeń polityki powinno być: „*utrzymanie niemieckiego poziomu cen w sposób bardziej stabilny niż to ma miejsce w innych krajach*”.⁶ Cztery lata później wyraził się jeszcze dobitniej: „*Stabilność monetarna jest naszym najwyższym przykazaniem. (...) Stabilność poziomu cen jest warunkiem (...) każdego gospodarczego i społecznego postępu*”.⁷ Okres „cudu gospodarczego” lat 50. i 60., kiedy to znacznemu rozwojowi gospodarczemu oraz wzrostowi zamożności towarzyszył niemal zupełny brak zjawisk inflacyjnych, wzmocnił przeświadczenie rozpowszechnione szeroko w społeczeństwie, że stabilność pieniężna jest niezbędnym warunkiem rozwoju gospodarczego oraz wzrostu dobrobytu prywatnego i społecznego.

Konieczności zapewnienia niskiej inflacji podporządkowano ład instytucjonalny polityki pieniężnej. Niemiecki Bank Federalny (Deutsche Bundesbank) otrzymał szeroką autonomię, która umożliwiała samodzielne ustalanie bieżących celów i zasad polityki pieniężnej oraz jej realizację. Ustawa o banku centralnym z 1957 r. wyraźnie stwierdzała, że podstawowym celem działalności Bundesbanku jest stabilizacja wartości pieniądza. Oprócz tego istotny wpływ na charakter polityki pieniężnej miała centralizacja negocjacji płacowych, co ułatwiało stabilizowanie (pośrednio, bo oczywiście niemiecki bank centralny nie miał żadnych bezpośrednich środków nacisku na strony umów płacowych) kosztowych elementów inflacji. Szeroki konsensus w sprawie celów i zasad polityki pieniężnej oraz stworzone uwarunkowania instytucjonalne sprawiły, że niemiecka polityka pieniężna odniosła, zgodnie z rozpowszechnioną opinią, duży sukces.

⁵ L.Erhard, *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf 1964, s.15.

⁶ L.Erhard, *Gedanken aus fünf Jahrzehnten*, Düsseldorf 1988, s.243.

⁷ Tamże, s.458.

Niemiecki Bank Federalny szybko zgromadził ogromny kapitał wiarygodności i za pośrednictwem Europejskiego Systemu Walutowego (ESW) zaczął wpływać na politykę pieniężną innych krajów europejskich.

Nie bez znaczenia dla przebiegu debaty był także fakt, że dla Niemiec ważniejszy był projekt unii politycznej niż walutowej. Integracja walutowa preferowana była przez inne państwa członkowskie UE, w czym znaczącą rolę odgrywała – paradoksalnie – chęć odzyskania przynajmniej częściowo wpływu na politykę pieniężną, uzależnioną w dużym stopniu od Bundesbanku zajmującego dominującą pozycję w ESW. Jak się często podkreśla, RFN wyraziła zgodę na integrację walutową w zamian za aprobatę dla zjednoczenia Niemiec.⁸

2. Charakter i korzyści UGW

Jakkolwiek decyzja o wprowadzeniu wspólnej waluty na obszarze jedenastu suwerennych państw oraz oddaniu odpowiedzialności za prowadzenie polityki pieniężnej instytucji wspólnotowej może się wydawać bez precedensu, to z pewnością nie była ona podjęta *ad hoc*. W wymiarze konkretnych przedsięwzięć integracja europejska ma blisko pięćdziesięcioletnią tradycję, w wymiarze intelektualnym – jeszcze starszą. W ramach obecnej Unii Europejskiej funkcjonuje wspólny rynek obejmujący niemal wszystkie aktywności gospodarcze i zapewniający swobodę przepływu ludzi, kapitału, towarów i usług. Zliberalizowane zostały nawet tak zazwyczaj „drażliwe” sektory jak przepływy kapitałowe i swoboda prowadzenia działalności finansowej, w wyniku czego powstaje Wspólny Rynek Finansowy. Umacnia się także, choć nie bez pewnych przeszkód, współpraca pozaekonomiczna.

Istnienie na obszarze Unii wielu walut, a tym samym kursów walutowych, stwarzało jedną z najważniejszych barier dalszej integracji. Zmienność stosunku wymiennego między poszczególnymi walutami oraz związane z tym tzw. ryzyko kursowe negatywnie wpływały na opłacalność handlu wewnątrzunijnego i na możliwości dalszego wzrostu wymiany handlowej między krajami UE. Co prawda, w ostatnich latach opracowano szereg technik zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym, ale działania takie są kosztowne i wymagają znacznych kwalifikacji. Zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa nie są w stanie sprostać zarówno organizacyjnie oraz merytorycznie, jak i ekonomicznie wymogom właściwego zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym. Do dalszych kosztów występowania na obszarze jednego rynku wielu walut należy zaliczyć także brak łatwej porównywalności cen i tym samym mniejszą przejrzystość rynku, co

⁸ L.Oręziak, *Unia Gospodarcza i Walutowa* w: L.Ciamaga, E.Latoszek, K.Gorywoda, L.Oręziak, E.Teichmann, *Unia Europejska*, Warszawa 1997, s.304.

zakłóca przepływ informacji, a więc efektywność alokacji zasobów, zaś generalnie – całokształt gospodarowania. O ile dość trudno jest wyliczyć koszty zakłóceń przepływu informacji, o tyle łatwiej jest podać koszty zabezpieczenia przed ryzykiem kursowym oraz wymiany walut. Komisja Europejska oszacowała je na ok. 20-25 miliardów ECU (ok. 0,3-0,4% PKB całej Unii).⁹

Początkowo próbowano uniknąć części powyższych kosztów tworząc europejski „wąż walutowy”, a następnie Europejski System Walutowy (ESW).¹⁰ Mechanizm kursowy ESW zakładał stabilizację waluty wokół uzgodnionego i co pewien czas dostosowywanego parytetu, przy czym odchylenia kursu nie mogły przekraczać +/- 2,25% (względnie 6% dla słabszych walut). System ten umożliwił redukcję części kosztów ryzyka walutowego, ale nie usunął wszystkich kosztów wynikających z istnienia w obiegu wielu walut. Jednocześnie w latach 1992-93 Europejski System Walutowy przeżył znaczny kryzys¹¹ połączony z licznymi spekulacjami walutowymi, w wyniku którego rozszerzono zakres dopuszczalnych wahań do +/- 15%, a więc *de facto* powrócono do kursów płynnych. Unia Gospodarcza i Walutowa jest zatem nie tylko kolejnym etapem integracji europejskiej (w tym integracji walutowej), ale również swoistą „ucieczką do przodu”, umożliwiającą znaczną redukcję kosztów funkcjonowania wielu walut na jednym rynku, przy jednoczesnym wyeliminowaniu ryzyka wynikającego z prowadzenia polityki kursowej w instytucjonalnych ramach ESW.

Założenia UGW przewidują, że od 1 stycznia 1999 r. na obszarze jedenastu państw, które zdecydowały się przystąpić do unii w pierwszym terminie, nieodwołalnie usztywnione zostaną wzajemne kursy walutowe oraz wprowadzona będzie wspólna waluta rozrachunkowa EURO. Od tej chwili odpowiedzialność za politykę pieniężną przejmuje wspólny bank centralny (Europejski Bank Centralny – EBC). W 2002 r. EURO pojawi się w obiegu, a po pół roku zastąpi krajowe waluty. Kraje Unii, które wyraziły zainteresowanie przystąpieniem do obszaru EURO musiały, zgodnie z Traktatem z Maastricht, spełnić szereg tzw. kryteriów konwergencji w zakresie stabilności ogólnego poziomu cen, finansów publicznych, stóp procentowych, kursu walutowego oraz odpowiednich dostosowań instytucjonalnych, m.in. zapewnienia autonomii banku centralnego, określenia celu polityki pieniężnej czy prawnej integracji ze strukturami Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC).¹² Weryfikacja spełnienia kryteriów

⁹ *One Currency for Europe, Green Paper on Practical Arrangements for the Introduction of Single Currency*, European Commission, Brussels 1995, s.13.

¹⁰ Szerzej na temat historii integracji walutowej w ramach UE por. A.Komar, *Europejska Unia Walutowa*, Warszawa 1993.

¹¹ Najważniejszym czynnikiem, który zdestabilizował ESW był tzw. asymetryczny szok (o czym dalej) w postaci zjednoczenia Niemiec.

¹² Szerzej por. L.Oręziak, op.cit., s.263-313.

miała miejsce w maju 1998 r. i w jej wyniku 11 krajów uzyskało pozytywną opinię Europejskiego Instytutu Walutowego¹³ oraz Komisji Europejskiej;¹⁴ dwa państwa skorzystały z przysługującej im derogacji (Wielka Brytania i Dania), zaś następne dwa – Grecja i Szwecja – uzyskały negatywną ocenę. (Przy czym przypadek Szwecji był o tyle skomplikowany, że kraj ten nie wyraził zainteresowania przystąpieniem do obszaru EURO, chociaż nie posiadał odpowiedniej derogacji.)

Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa oznacza także reformę instytucjonalną polityki pieniężnej. Część traktatowych reguł ma co prawda charakter przejściowy, gdyż ich skuteczność ograniczona jest do okresu poprzedzającego powołanie UGW. Niektóre zapisy mają jednak ogólniejszy charakter, nie ograniczony jedynie do wąskiej roli kryteriów konwergencji. Zapisy te, szczegółowo zinterpretowane przez Komisję Europejską i Europejski Instytut Walutowy oraz uzupełnione nowymi ustaleniami (np. Paktem o Stabilizacji i Wzroście), wyznaczyły nowe standardy polityki makroekonomicznej państw UE oraz krajów kandydujących. Standardy te tworzą, często specyficznie europejskie,¹⁵ nowe podejście do prowadzenia polityki pieniężnej. Większość przewidzianych Traktatem z Maastricht reguł polityki makroekonomicznej nie miała bowiem odpowiedników w ustawodawstwach państw członkowskich Unii, tak jak zresztą w wielu krajach pozaeuropejskich.¹⁶ Generalnie rzecz biorąc, zmiany instytucjonalne miały na celu ułatwić bankowi centralnemu prowadzenie polityki antyinflacyjnej.

Polityka pieniężna prowadzona w UGW będzie miała charakter wspólnotowy i scentralizowany. Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowywanie i realizację polityki pieniężnej będzie Europejski System Banków Centralnych, składający się z Europejskiego Banku Centralnego i banków narodowych. Europejski Instytut Walutowy szczegółowo zinterpretował wymagania dotyczące prawnej integracji narodowych banków centralnych w struktury ESBC. Zgodnie z jego statutem, narodowe banki centralne będą jego integralną częścią, a tym samym będą wykonywać polecenia i wytyczne kierownictwa EBC. Z ustawodawstwa krajowego musiały być zatem usunięte wszelkie regulacje mogące uniemożliwić

¹³ *EWI, Konvergenzbericht*, Frankfurt 1998.

¹⁴ *Euro 1999, Report on progress towards convergence and recommendation with a view to the transition to the third stage of economic and monetary union*, European Commission, Brussels 1998.

¹⁵ Reformy polityki pieniężnej przeprowadzano w latach 90. w wielu krajach. Chociaż generalnie zmierzały one w podobnym kierunku, to w szczegółowych rozwiązaniach zaobserwować można pewne różnice, zwłaszcza między państwami Europy kontynentalnej dążącymi do UGW a krajami anglosaskimi. Por. np. przebieg reformy nowozelandzkiej w: A. Wojtyna, *Reforma banku centralnego Nowej Zelandii*, „Bank i Kredyt”, nr 10 1997, s.4.

¹⁶ Stworzono je niejako w zastępstwie nie istniejącej „kultury stabilności” (o której dalej). Por. szerzej: J. Pietrucha, *Kultura stabilności*, „Gazeta Bankowa”, nr 11 1998, s.8.

lub utrudnić funkcjonowanie narodowego banku centralnego w strukturach ESBC, który powinien mieć także prawne możliwości realizacji decyzji kierownictwa EBC.¹⁷

ESBC ma zapewnioną autonomię w zakresie polityki pieniężnej, obejmującą autonomię instytucjonalną, personalną, funkcjonalną i finansową. Wyraźnie został sformułowany cel polityki pieniężnej – utrzymanie stabilnego poziomu cen.

Polityka fiskalna oraz inne elementy polityki makroekonomicznej (np. polityka dochodowa i negocjacje płacowe) pozostaną zdecentralizowane. Na finanse publiczne nałożono jedynie dwie generalne reguły ograniczające deficyt budżetowy do 3% PKB, zaś dług publiczny do 60% PKB. Przekroczenie owych limitów skutkować może, zgodnie z Paktem o Stabilizacji i Wzroście, nałożeniem przez Radę Europejską sankcji finansowych. Dla państw członkowskich UE nie uczestniczących w UGW przygotowano Europejski System Walutowy II.

Koncepcja Unii Gospodarczej i Walutowej przewidująca „jeden pieniądz dla jednego rynku” znalazła w RFN głębokie poparcie w kręgach gospodarczych. Najczęściej argumentuje się, że wyeliminowanie zmienności kursów walutowych między krajami przyjmującymi wspólną walutę będzie miało liczne pozytywne konsekwencje dla gospodarki. Bezpośredni rezultat to wyeliminowanie ryzyka kursowego i związanych z tym kosztów, a także kosztów wymiany, co ułatwi i zwiększy opłacalność wymiany handlowej oraz przejrzystość rynku, gdyż wszystkie ceny (w tym płace) podawane będą w jednolitej jednostce rachunkowej. Większa transparentność rynku poprawi przepływ informacji, a tym samym powinna zwiększyć efektywność alokacji zasobów. Oznaczać będzie także wzrost konkurencji. Wszystko to powinno doprowadzić do wzrostu jakości oferowanych produktów oraz spadku cen, zarówno na rynku dóbr i usług, jak i w sektorze finansowym. To ostatnie (oznaczające spadek stóp procentowych i prowizji) może mieć zwrotny efekt w postaci spadku kosztów pozyskania kapitału. Wzrost konkurencji powinien zatem zwiększyć efektywność gospodarowania, a także poprawić pozycję konsumentów.

3. Niektóre aspekty debaty w sprawie przystąpienia do UGW

Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa stała się w RFN także przedmiotem krytyki płynącej ze środowisk akademickich. Do wypowiedzi nielicznego grona przeciwników Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie, generalnie odrzucających dominującą aktualnie wizję zakresu i mechanizmów integracji europejskiej, dołączyły głosy znaczących naukowców sprzeciwiających się przyjęciu wspólnej waluty. Sceptycznie co do zasad UGW wypowiadało się wielu specjalistów z dziedziny teorii pieniądza, polityki pieniężnej i finansów publicznych.

¹⁷ *EWI. Konvergenzbericht*, op.cit., s.313.

Znaczące argumenty przeciwko przystąpieniu Niemiec do Unii Gospodarczej i Walutowej przedstawili m. in. M.J.M. Neumann (przewodniczący Rady Doradczej przy ministrze finansów), W. Nölling (były członek Rady Bundesbanku) i R. Ohr. Protesty te znalazły odzwierciedlenie w liście 155 profesorów, którego sygnatariusze opowiedzieli się za przesunięciem terminu powołania UGW.¹⁸

Generalnie można zidentyfikować trzy główne grupy dylematów wiążących się z przystąpieniem do Unii Gospodarczej i Walutowej, które omówione są poniżej.

3.1. Niebezpieczeństwo złej polityki pieniężnej

Do grupy tej należy szereg wzajemnie się uzupełniających argumentów, których punktem wyjścia jest uznanie, że polityka pieniężna powinna dążyć przede wszystkim do zapewnienia stabilnej wartości pieniądza. Zdaniem niemieckich przeciwników EURO, wspólna odpowiedzialność za emisję pieniądza może doprowadzić do zaburzeń w realizacji tak rozumianej polityki pieniężnej, a to oznaczałoby odejście od jednego z filarów (uznawanego także w powszechnej społecznej świadomości) powojennego niemieckiego cudu gospodarczego.

Co prawda Traktat z Maastricht dobitniej i wyraźniej niż ustawa o Bundesbanku gwarantuje autonomię bankowi centralnemu i zobowiązuje go do realizacji celu stabilizacji wartości pieniądza, to jednak nie daje gwarancji (bo też nie może), że w każdych warunkach politycznych i gospodarczych polityka pieniężna odpowiadać będzie tym standardom. Odpowiednie reguły prawne zwiększają oczywiście zakres autonomii oraz pewność właściwego prowadzenia polityki pieniężnej, ale o rzeczywistej autonomii nie decydują jedynie lepsze lub gorsze ramy prawne. Nawet najbardziej szczegółowe i rygorystyczne przepisy nie zagwarantują niezależności, jeżeli konieczność odseparowania banku centralnego od decyzji politycznych nie jest wartością podzielaną przez polityków i społeczeństwo. Podobnie żadne reguły nie zagwarantują realizacji traktatowego celu, jeżeli nie będzie on podzielany przez polityków i społeczeństwa poszczególnych państw.

Zdaniem niektórych ekonomistów, sukces Bundesbanku w mniejszym stopniu wynikał z takich czy innych warunków ramowych, a w większym zakresie z istnienia w Niemczech tego, co nazwać można „kulturą stabilności”.¹⁹ Termin ten oznacza, że w społeczeństwie niemieckim powszechnie uznano niską inflację za istotną wartość, a zachowania zmierzające do stabilności monetarnej za normę, która znalazła swój wyraz zarówno w prawie stanowionym, jak i akceptowanych nieformalnych regułach zachowań. Samoistna wartość stabilności

¹⁸ Tekst apelu pod adresem internetowym: <http://www.vwl.uni-manheim.de/lehrst/vaubel>.

¹⁹ W. Steuer, *Gibt es eine europäische Stabilitätskultur?*, „Wirtschaftsdienst”, no. 2 1997, s. 86–93; M. Häder, H. Niebaum, *EWU und Stabilitätskultur aus institutionenökonomischer Sicht*, „Wirtschaftsdienst”, no. 2 1997, s. 94–98.

pieniężnej spowodowała, że w RFN wielokrotnie formułowano postulat, aby Unia Gospodarcza i Walutowa, o ile w ogóle ma powstać, miała charakter „*Stabilitätsgemeinschaft*”, a więc wspólnoty, dla której stabilność ma pierwszorzędne znaczenie. Wartości związane z „kulturą stabilności” nie są jednak powszechnie w Europie podzielane, istnieje zatem duże niebezpieczeństwo, że wspólna polityka pieniężna będzie realizować cele odpowiadające preferencjom inflacyjnym, że będzie „mięka” lub też inaczej EURO będzie „słabe”.

Uznano zatem, że warunkiem minimalnym powołania Unii Gospodarczej i Walutowej powinno być ściśle wypełnienie przez wszystkie państwa uczestniczące kryteriów konwergencji oraz utrzymanie raz uzyskanej stabilności makroekonomicznej także po powołaniu UGW, m.in. w wyniku ścisłego przestrzegania Paktu o Stabilizacji i Wzroście. Uzgodnione w Maastricht kryteria weryfikują gotowość do prowadzenia i umożliwiają realizację określonej polityki pieniężnej na obszarze nowej, wspólnej waluty.

Dylemat „*co ważniejsze: termin powołania Unii czy kryteria*”²⁰ powinien być zatem jednoznacznie rozstrzygnięty na korzyść kryteriów. W czasie podpisywania Traktatu z Maastricht wydawało się, że zastosowanie takiej zasady uniemożliwi przystąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej krajów o tradycyjnie wysokiej inflacji lub wymusi przesunięcie terminu jej wprowadzenia. Okazało się jednak, że niemal wszystkie państwa członkowskie UE uznały udział w UGW za istotny cel swojej polityki i położyły duży nacisk na realizację kryteriów konwergencji. Konsekwencją był znaczący spadek różnicowania stóp inflacji państw Unii, a więc spełnienie tego kryterium przez wszystkie kraje z wyjątkiem Grecji.

Wobec długo utrzymującej się recesji trudniej było zrealizować kryteria fiskalne; problem ten dotknął jednak niemal wszystkie państwa, w tym silnie (ze względu na zjednoczenie) Niemcy. W praktyce, zwłaszcza w przypadku właśnie kryteriów fiskalnych, zastosowano podejście bardzo formalne, przy czym realizację kryterium deficytu budżetowego nie większego niż 3% PKB uzyskano wykorzystując szereg działań o ograniczonym czasowo działaniu (dochody z prywatyzacji, przeszacowanie aktywów banku centralnego itp.). W efekcie, w chwili dokonywania oceny nie było istotnych różnic w wypełnianiu kryteriów konwergencji między RFN a krajami o tradycyjnie dużej inflacji (Włochy, Portugalia). Zdecydowano więc, że do UGW przystąpią wszystkie (z wyjątkiem Grecji) państwa UE, które wyrażają zainteresowanie przyjęciem wspólnej waluty.

To, co powszechnie uznano za duży sukces, w Niemczech zwiększyło niepewność co do przyszłej polityki pieniężnej. Determinacja, z jaką kraje dotychczas akceptujące relatywnie wysoką inflację realizowały kryteria z Maastricht, miast osłabić, paradoksalnie zwiększyła obawy związane z wpro-

²⁰ W.Nölling, *Na cenzurowanym*, „Gazeta Bankowa”, nr 23 1996, s.11.

dzeniem UGW. Obawy te wynikały z przypuszczenia, że gwałtowne dążenie do stabilizacji makroekonomicznej w owych krajach wynika głównie z politycznie umotywowanej chęci dostosowania się do wymogów Unii Gospodarczej i Walutowej, a nie uznania, że warunki te mają rzeczywiste uzasadnienie ekonomiczne. Tym samym nie ma gwarancji, że po przystąpieniu do UGW nie dojdzie do reorientacji kierunku polityki makroekonomicznej i że kraje te powstrzymają się od nacisków na EBC, aby ten postąpił podobnie.²¹

Wyrażano także obawy, że nieefektywność polityki pieniężnej prowadzonej w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej może mieć nie tylko polityczne, ale także głębsze instytucjonalne przyczyny, związane bezpośrednio z działalnością banku centralnego. Panuje powszechna opinia, że Niemiecki Bank Federalny wypracował efektywną strategię polityki pieniężnej oraz spory kapitał wiarygodności. Nie można jednak bezpośrednio przenosić doświadczeń Bundesbanku na cały obszar EURO, gdyż strategia polityki pieniężnej uzależniona jest m.in. od mechanizmu transmisyjnego, charakterystyki popytu na pieniądź, stopnia rozwoju rynku pieniężnego, które to wielkości są specyficzne dla każdego obszaru walutowego. Co więcej, wiele z tych specyficznych dla UGW czynników jeszcze nie zostało zidentyfikowanych, chociażby ze względu na fakt, że dopiero niedawno poznano liczbę krajów, które w niej będą uczestniczyć.

Wszystko to powoduje, że Europejski Bank Centralny może nie dysponować należytyymi procedurami i wiedzą niezbędną do efektywnej realizacji polityki pieniężnej. Na to nakłada się niebezpieczeństwo, że zmiana reżimu polityki pieniężnej osłabi generalnie wiarygodność działań EBC. Bundesbank budował swoją wiarygodność przez co najmniej kilkanaście lat, efektywnie realizując założoną politykę pieniężną, a ważną rolę w jej realizacji odgrywały scentralizowane negocjacje płacowe. Europejski Bank Centralny nie będzie miał za sobą podobnej tradycji realizacji założonych celów, co więcej, takie fakty jak konflikt o obsadę prezesa czy też zgoda na tricki księgowe podczas realizacji kryteriów konwergencji dodatkowo obniżają wiarygodność polityki pieniężnej w ramach UGW.

3.2. Niebezpieczeństwo tzw. asymetrycznych szoków

Punktem wyjścia tej grupy argumentów jest uznanie, że ze względu na swoją różnorodność oraz niską elastyczność rynków czynników wytwórczych, obszar UE nie spełnia warunków przyjęcia wspólnej waluty. Co prawda w wyniku dotychczasowej integracji ekonomicznej wzrosła współzależność zjawisk gospodarczych, w tym przebiegu cyklu koniunkturalnego, ale nie można wykluczyć wystąpienia tzw. asymetrycznych szoków, czyli zaburzeń równowagi, które

²¹ W.Nölling, *Vorsichtiger Irrtum nicht ausgeschlossen*, „Auszüge aus Presseartikeln”, no. 43 1997, s.10.

w niejednakowy sposób dotkną poszczególne państwa. Odpowiedzią kraju dotkniętego takim szokiem i prowadzącego samodzielną politykę pieniężną może być w niektórych przypadkach dewaluacja. Przyjęcie wspólnej waluty powoduje, że instrument kursu walutowego (i inne polityki pieniężnej) przestaje być dostępny, a więc odpowiednie dostosowania muszą się odbywać w inny sposób. Pojawia się zatem pytanie, czy w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej oraz w samej Unii Europejskiej istnieją odpowiednie mechanizmy ułatwiające dostosowania i minimalizujące konflikty, które mogą wystąpić na tym tle?

Dostosowania mogą (a nawet powinny) mieć charakter rynkowy, tzn. odbywać się za pośrednictwem odpowiednich korekt na rynkach czynników wytwórczych. Takie dostosowania są jednak w krajach UE utrudnione ze względu na sztywność przyjętych rozwiązań, zwłaszcza na rynku pracy. Sztywność płac uniemożliwiająca dostosowania cenowe, wywoła dostosowania ilościowe, a to może oznaczać wzrost bezrobocia. Wskazuje się, że UGW nie tylko nie wyeliminuje tych niebezpieczeństw, ale może je nawet wzmocnić, gdyż różnorodność mechanizmów transmisyjnych odbije się na symetryczności podatności na szoki. Prócz tego, jak pokazują doświadczenia niemiecko-niemieckiej unii monetarnej funkcjonującej przed oficjalnym zjednoczeniem RFN i NRD, porównywalność płac może prowadzić do równania płac w górę.

Zdaniem zwolenników podobnych argumentów, przykładów tego typu asymetrycznych szoków destabilizujących sytuację walutową w UE nie trzeba długo szukać. Jeden z najsilniejszych wywołany był ostatnio zjednoczeniem Niemiec, które spowodowało w tym kraju silny wzrost stóp procentowych. W pozostałych państwach uczestniczących w ESW panowała w tym czasie recesja, co zmuszało je do obniżania oprocentowania. Możliwe to było jedynie pod warunkiem zaakceptowania deprecjacji waluty krajowej wobec marki, sprzecznej z zasadami Europejskiego Systemu Walutowego. Powstający w ten sposób konflikt doprowadził do silnych napięć w ESW i kryzysu jego mechanizmu, pogłębionego licznymi spekulacjami, zwłaszcza w stosunku do funta brytyjskiego. W rezultacie Wielka Brytania wycofała w 1992 r. swoją walutę z mechanizmu ustalania kursów; podobną decyzję, połączoną z silną, konkurencyjną dewaluacją lira, podjęły Włochy. Dla ratowania ESW w 1993 r. (a więc już po podpisaniu Traktatu z Maastricht) podjęto wspomnianą decyzję o rozszerzeniu marginesu wahań do +/- 15%.

Dla europejskiej integracji walutowej wydarzenia te miały znaczące konsekwencje. Oznaczały bowiem, że w warunkach kryzysowych państwa Unii nie są w stanie uzgodnić wspólnej polityki pieniężnej i uciekają się do działań konkurencyjnych. Wiele zależy od odpowiedzi na pytanie, na ile wydarzenia z lat 1992-93 miały charakter jednostkowy, wywołany nadzwyczajnym szokiem w postaci zjednoczenia Niemiec, a na ile są elementem większego problemu: niemożliwości rzeczywistego ujednoczenia przebiegu cyklu koniunkturalnego

i kierunków polityki makroekonomicznej, a zwłaszcza rezygnacji z działań konkurencyjnych. Z pewnością kryzys ESW pogłębiony został spekulacjami walutowymi obliczonymi na dewaluacje lub rewaluacje walut, charakterystycznymi dla systemu stałych kursów z możliwością dopasowania parytetów. W systemie stałych kursów bez marginesu wahań (jakim *de facto* jest unia walutowa) tego typu niebezpieczeństwo nie istnieje. Kryzys ten jednak wyraźnie ujawnił nadal utrzymującą się ogromną siłę interesów narodowych w sytuacjach kryzysowych, jakie mogą wystąpić po asymetrycznym szoku.

Problemem mogą być także inne procesy, które wystąpią po przyjęciu wspólnej waluty. Większa przejrzystość cen i łatwość handlu wewnątrzunijnego spowoduje wzmożoną konkurencję między systemami gospodarczymi. Oznacza to m.in. możliwość wystąpienia dwóch przeciwstawnych tendencji. Z jednej strony, produkcja będzie lokowana w krajach oferujących lepsze warunki pod względem kosztowym (cena siły roboczej, wysokość podatków), co faworyzować będzie gospodarki dotychczas słabiej rozwinięte. Dla takich państw jak Niemcy, konsekwencją będzie dalszy wzrost bezrobocia lub konieczność zmian systemowych (deregulacja rynku pracy, zmniejszenie osłony socjalnej) i zmniejszenie płac.

Z drugiej strony, może wystąpić tendencja odwrotna – przedsiębiorstwa wykorzystując fakt, że UE stanie się rzeczywiście jednym rynkiem ze względu na korzyści skali i koszty transportowe, bliskość rynków finansowych itp., wybierając będą centralne lokalizacje, powiązane z dobrą infrastrukturą i wykształconą siłą roboczą. Taka tendencja faworyzowałaby naturalnie wyżej rozwinięte gospodarki Unii Europejskiej, ale zwiększyłaby zróżnicowane w rozwoju regionalnym.

3.3. Brak unii politycznej

Stworzenie unii politycznej należało do ważnych celów polityki europejskiej RFN i jak się wydaje, miało zdecydowany priorytet przed powstaniem Unii Gospodarczej i Walutowej. Integracja polityczna natrafia jednak na trudności (czego ostatnim przykładem są losy Maastricht II i Traktatu Amsterdamskiego), natomiast unia walutowa – forsowana przez niektóre państwa UE, zwłaszcza Francję – okazała się projektem możliwym do realizacji. Tym samym problematyka walutowa, z obszaru relatywnie najslabiej zintegrowanego, stała się liderem integracji europejskiej. Ta dysproporcja może, zdaniem m.in. M.J.M. Neumanna i ekonomistów z Niemieckiego Banku Federalnego,²² negatywnie wpłynąć na losy integracji walutowej. Unia walutowa powinna zakończyć proces integracji, a nie jak to ma miejsce obecnie – być jednym z jego katalizatorów.

²² Por. szerzej *Stellungnahme der deutschen Bundesbank zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa*, Deutsche Bundesbank, „*Monatsbericht*”, no. 10 1990, s.42.

Pieniądz jest jednym z elementów działalności państwa, wobec tego właściwe funkcjonowanie ładu pieniężnego jest uzależnione od wsparcia pozostałych elementów tej działalności. Bez zasady „jeden pieniądz – jedno państwo” i wiążącej się z tym struktury instytucjonalnej „*istnieje niebezpieczeństwo, że trudności ekonomiczne prowadzić będą do zróżnicowanych narodowych reakcji, a cała odpowiedzialność za rosnące bezrobocie spadnie na EBC. Byłoby technokratyczną iluzją oczekiwanie, że w takich warunkach EBC będzie prowadzić politykę stabilizacji wartości pieniądza*”.²³ Zdaniem zwolenników stworzenia unii politycznej przed powołaniem UGW, wszystkie doświadczenia historyczne wskazują, że współpraca monetarna nie powiązana ze współpracą polityczną nie daje oczekiwanych efektów.

Forsowany przez rząd niemiecki Pakt o Stabilizacji i Wzroście, który miał zapłacić lukę w konstrukcji Unii Gospodarczej i Walutowej powstałą w wyniku niedojścia do skutku unii politycznej, jest w RFN dość powszechnie krytykowany. Jego istotą, w powiązaniu z Traktatem z Maastricht, jest zwiększenie wspólnotowego nadzoru nad polityką makroekonomiczną pozostałą w gestii rządów narodowych, w tym zwłaszcza polityki fiskalnej. Pozostała ona zdecentralizowana, ale musi być prowadzona zgodnie z określonymi wymogami, w tym utrzymywać dopuszczalne limity deficytu budżetowego i długu publicznego. W pierwotnym projekcie zakładano, że kraje nie przestrzegające ustalonych regulacji automatycznie podlegać będą karom finansowym. Ostatecznie postanowiono, że o nałożeniu kary będzie decydowała w drodze głosowania Rada Europejska. Taki „rozwodniony” Pakt o Stabilizacji może spowodować z jednej strony, że „*postępowanie dyscyplinujące suwerenne państwa może zwiększyć potencjał konfliktów w Europie do niespotykanych dotąd rozmiarów*”,²⁴ a z drugiej, że „*grzesznicy będą oceniać grzeszników*”²⁵ co oznacza, że nałożenie jakiegokolwiek kary dyscyplinującej będzie mało prawdopodobne.

Argumenty przeciwników powołania UGW zwykle opierały się na kreśleniu „czarnych scenariuszy”. Ostrzegano przed możliwymi, w istniejących aktualnie ramach instytucjonalnych, nadzwyczajnymi wydarzeniami i zjawiskami; wskazywano na potencjalne obszary konfliktów, mogących wystąpić w sytuacjach kryzysowych i na nieefektywność mechanizmów ich rozwiązywania. Jest rzeczą charakterystyczną, że znaczna część dyskusji koncentrowała się wokół ram instytucjonalnych w Unii Gospodarczej i Walutowej, które nie są prostą kopią ram instytucjonalnych któregoś z państw członkowskich.²⁶ Na potrzeby UGW

²³ M.J.M.Neumann, *Wirklich so notwendig?*, „*Internationale Politik*“, no. 6 1996, s.26.

²⁴ W.Nölling, *Vorsichtiger ...*, op.cit., s.10.

²⁵ W.Schaefer, *Der Streit um dem Euro in zehn Thesen*, „*Auszüge aus Presseartikeln*”, no. 11 1998, s.8.

²⁶ Według rozpowszechnionej w literaturze opinii, model Europejskiego Banku Centralnego wzorowany był na Niemieckim Banku Federalnym. Prawdą jest, że rozwiązania instytucjonalne

(ze względu na jej specyfikę, m.in. brak unii politycznej, ale także w wyniku zmian w koncepcjach prowadzenia polityki pieniężnej) stworzono szereg reguł nie mających odpowiedników nie tylko w dotychczasowych ustawodawstwach krajów UE, ale generalnie w praktyce polityki pieniężnej. Nie ma zatem żadnej pewności, jak te reguły zadziałają w skomplikowanej rzeczywistości i czy w sposób wystarczający wyznaczą będą kierunek polityki pieniężnej. Tak więc UGW jest eksperymentem, nie tylko dlatego, że 11 państw zrezygnuje z walut narodowych, ale także dlatego, że skonstruowano zupełnie nowe ramy prowadzenia owej polityki. Fakt ten wzbudzał znaczne kontrowersje. Wątpliwości, czy zaplanowane (a raczej wynegocjowane i będące kompromisem politycznym) instytucje będą działać tak jak założyli ich twórcy, wydają się być uzasadnione.

Wątpliwości wobec UGW nie były podzielane przez wszystkie niemieckie środowiska naukowe. Zaprojektowane w Traktacie z Maastricht ramy instytucjonalne znalazły w RFN także licznych zwolenników. Punktem wyjścia ich argumentacji jest stwierdzenie, iż błędna jest teza zakładająca powiązanie problematyki pieniężnej z państwem.²⁷ Wobec faktu, że znaczna część procesów inflacyjnych wynika z przyczyn politycznych, od pewnego czasu poszukiwano reguł, które pozwoliłyby na odseparowanie problematyki pieniężnej od bieżących decyzji natury politycznej.²⁸ Próbą zastosowania takich reguł jest Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa, a tym samym unia polityczna nie jest konieczna, a być może nawet niepożądana, zaś istotną rolę odgrywać powinny ramy instytucjonalne umożliwiające prowadzenie długofalowej polityki pieniężnej, zmierzającej do ograniczenia inflacji i oddzielającej decyzje w tym zakresie od nacisków politycznych. Ważniejsze jest, aby UGW towarzyszył jednolity rynek.²⁹ Dotychczasowe negatywne doświadczenia tworzenia unii

przypominają bardziej model niemiecki niż któryś z innych modeli proponowanych w literaturze przedmiotu lub faktycznie realizowanych (Nowa Zelandia, Wielka Brytania). Jednocześnie jednak większość regulacji przewidzianych Traktatem z Maastricht oraz Statutem EBC idzie znacznie dalej w gwarancjach autonomii w zakresie polityki pieniężnej oraz szerzej i precyzyjniej określa standardy, jakie w tym zakresie muszą być spełnione niż to przewidywała ustawa o Bundesbanku z 1957 r. Z tego względu ustawa ta musiała być dwukrotnie nowelizowana w celu dostosowania jej do wymogów Traktatu z Maastricht i Statutu EBC oraz szczegółowej interpretacji autonomii poczynionej przez Europejski Instytut Walutowy. Sztucznych ram dla finansów publicznych nie przewidywało ustawodawstwo żadnego z państw członkowskich UE.

²⁷ Związki między emisją pieniądza a państwem są bardzo kontrowersyjnym tematem. Wydaje się jednak, że znaczenie pozaekonomiczne przypisywane walucie narodowej jest tworem stosunkowo młodym. Przez długi czas emisja pieniądza miała przecież charakter prywatny. Upaństwowienie pieniądza nastąpiło relatywnie późno i to zwykle w formie osobistego przywileju władcy, zaś „uniarodowienie” pieniądza nastąpiło jeszcze później.

²⁸ R.Hasse, *Wielviel Politische Union braucht eine EWU*, „*Internationale Politik*”, no. 5 1997, s.49.

²⁹ P.Bofinger, *Braucht die gemeinsame Währung die Politische Union*, „*Internationale Politik*”, no. 9 1995, s.44.

walutowej między suwerennymi państwami mogły wynikać nie z braku unii politycznej, ale z braku jednolitego rynku na nowym obszarze walutowym. Unia Europejska mając za sobą długoletnią integrację gospodarczą, w zasadzie jednolity rynek towarów i usług oraz silnie integrujący się w ostatnich latach system finansowy różni się znacząco od krajów, które próbowały w przeszłości realizować tego typu projekty (łacińska unia monetarna, unia walutowa niemiecko-niemiecka).

Osobno należy wspomnieć o problemie, który w sposób znaczący zaciążył nad gospodarką i dyskusjami publicznymi w RFN w ostatnim okresie. W latach 90. nastąpił niespotykany w powojennych Niemczech wzrost bezrobocia. (Zjawisko to było zresztą charakterystyczne nie tylko dla gospodarki RFN.)

W tym samym okresie można było bowiem obserwować rozwarcie się trendów na rynku pracy w Europie kontynentalnej i krajach anglosaskich – podczas gdy w USA bezrobocie systematycznie malało, o tyle w Europie wykazywało wyraźny trend wzrostowy. Ze względu na czasową korelację tego procesu z koniecznością realizacji kryteriów konwergencji przewidzianych regułami Traktatu z Maastricht, niektórzy badacze właśnie w owej restrykcyjnej polityce makroekonomicznej dopatrywali się przyczyn wzrostu bezrobocia w RFN.

Wątpliwości może budzić jednak fakt, czy polityka ta miała rzeczywiście restrykcyjny charakter. Z danych dotyczących wydatków państwowych i deficytu budżetowego wynika, że w całym tym okresie niemiecka polityka fiskalna działała ekspansywnie w wyniku ogromnych transferów do nowych krajów związkowych. W 1997 r. wydatki państwowe sięgały 49% PKB, podczas gdy jeszcze w 1985 r. wynosiły 46,5%.³⁰ W tym samym czasie wpływy sektora publicznego pozostały niemal bez zmian (42,9%), a dochody podatkowe nawet lekko się zmniejszyły do 23,1% PKB w 1997 r., w porównaniu z 25,3% w 1985 r. (podczas gdy obciążenia na ubezpieczenia społeczne nieco wzrosły).³¹ Ta dysproporcja między wydatkami sektora publicznego a przychodami oznacza, że wydatki musiały być finansowane z deficytu, co z kolei pociągało za sobą (w warunkach zakazu finansowania deficytu przez bank centralny) wzrost długu publicznego.

Ocena kierunku oddziaływania polityki pieniężnej jest trudniejsza. W pierwszej fazie Niemiecki Bank Federalny utrzymywał wysokie stopy procentowe, ale mimo to rosła znacznie podaż pieniądza. Wysokie stopy procentowe przyciągały bowiem kapitały zagraniczne, co powodowało duży wzrost rezerw dewizowych. W następnych latach Bundesbank przystąpił do obniżek stóp procentowych, które obecnie osiągnęły jeden z najniższych poziomów w historii. Nie wydaje się zatem, aby można określić politykę pieniężną, zwłaszcza w drugiej fazie,

³⁰ Dane za: „*Statistics in Focus, Economy and Finance*”, no. 25 1997, s.4.

³¹ Dane za: „*Statistics in Focus, Economy and Finance*”, no. 8 1996, s.5.

jako restrykcyjną. Tym samym to raczej nie w bieżącej polityce makroekonomicznej należy szukać powodów utrzymywania się wysokiego bezrobocia.

4. Zakończenie

Wejście do III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej oznacza także początek praktycznej weryfikacji skuteczności zaplanowanych dla niej reguł. Unia ta zacznie w pełni funkcjonować w okresie – jak wszystko na to wskazuje – zaburzeń ekonomicznych, a zwłaszcza finansowych, związanych z rozprzestrzenianiem się azjatyckiego i rosyjskiego kryzysu finansowego. To niespokojne środowisko ekonomiczne wystawi instytucje UGW na dodatkową próbę. Sytuacja kryzysowa najlepiej zweryfikuje to, na ile ów projekt jest spójny instytucjonalnie i podatny na niebezpieczeństwa prognozowane w „czarnych scenariuszach”.