

## Europa i Euro

*Guy Kirsch*

Kryzys euro jest nie tylko kryzysem walutowym

*Henrik Enderlein*

Kryzys w strefie euro

*Pascal Kauffmann Henrik Uterwedde*

Niemcy, Francja i kryzys euro

*Kenneth Dyson*

Kryzys? Jaki kryzys? Czyj kryzys?

*Andreas Busch*

Euro jako korzyść i szkoda dla Niemiec

*Timm Beichelt, Bartek Pytlas*

Europa Środkowa i Wschodnia i euro

### Artykuł wstępny

Skutkiem zjednoczenia Niemiec przed dwudziestoma laty było pogłębienie europejskiej integracji. Pragnąc, by nową, w sensie terytorialnym, Republikę Federalną jeszcze mocniej włączyć w europejskie struktury, wcześniej wytyczono ważne kierunki: na podstawie Traktatu z Maastricht z 1992 r. państwa WE powołały Unię Europejską (UE) i przygotowały podstawy prawne wprowadzenia wspólnej waluty („Pakt Stabilizacji i Rozwoju”). W 1999 r. euro najpierw w jedenastu państwach było tzw. pieniądzem bankowym, a od 2002 r. stało się już w tych krajach jedynym środkiem płatniczym. Obecnie do strefy euro należy 16 państw UE, a 1 stycznia 2011 r. do tej strefy przystąpi Estonia.

Wprawdzie nadzieje, że Europa dzięki wspólnej walucie bardziej się do siebie zbliży, spełniło się w dużym stopniu, niemniej wzajemna solidarność została od wiosny 2010 r., w związku z kryzysem w Grecji, wystawiona na ciężką próbę. Pospieszne wysiłki, by uniknąć bankructwa w eurolandzie, ujawniły słabe punkty europejskiej konstrukcji walutowej, a krytyka systemu ponownie stała się przedmiotem publicznych dyskusji, które towarzyszyły euro od samego początku. Był to „przedwczesny poród”; wprowadzeniu euro powinna towarzyszyć wcześniejsza głęboka polityczna integracja, a nie odwrotnie. Rów-

nocześnie narodowe interesy przybrały znów na sile. Niemiecko-francuski „motor” integracji europejskiej dostał wyraźnie słyszalnej zadyszki.

Szczególny „parasol ratunkowy” UE i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) pomogły szybko zapobiec najgorszemu. Jednak zasadnicze pytanie, czy Europa może pozwolić sobie na wspólną walutę bez wspólnego europejskiego rządu gospodarczego – pozostaje bez odpowiedzi. Już w 2013 r. Europa może stanąć ponownie w obliczu podobnej sytuacji. Ale wtedy skończą się uzgodnione środki ratunkowe.

*Johannes Piepenbrink*

Guy Kirsch\*

## Kryzys euro to nie tylko kryzys walutowy

### *Esej*

Kryzysy to takie sytuacje, gdy już nic nie może być jak dotychczas. Albo wypadki rozwiną się w zdecydowanie złym kierunku, albo zdecydowanie lepszym. Zgodnie więc z tą maksymą kryzysy wywołują zazwyczaj obawy, strach, a nawet panikę, toteż należy wyjść im – mimo wszystko – naprzeciw, z niezachwianą pewnością, z mocną nadzieją.

Może to prawda, że kryzysy to punkty zwrotne ku lepszemu albo może ku gorszemu, ale za prawdę można również uznać tezę: czy rozwiną się w kierunku katastrofy, czy odwrotnie, zależy zazwyczaj od decyzji, które podejmują ludzie odpowiedzialni. Jeśli jednak ich postępowanie ogranicza się do drobnych kroków w zmaganiach z kryzysem, do usuwania jego objawów, a nie przyczyn, to szanse na wejście na drogę „ku lepszemu” nie zostaną raczej wykorzystane. Natomiast gdy polityka uwolni się od „zewnątrznego szumu”, wówczas rozpozna i zastosuje środki prowadzące ku lepszemu. W pierwszym przypadku powiemy, że mamy do czynienia z lekarzami, którzy są zadowoleni, iż gorączka, symptom choroby, opadła, a w drugim przypadku celem terapii jest zwalczanie przyczyn choroby.

Takie ogólne rozważania można odnieść i do kryzysu euro. Ale w tym miejscu trzeba stwierdzić, że obecne reakcje na kryzys raczej ograniczają się do zwalczania zewnętrznych, chwilowych symptomów, nie zaś diagnozowania głębokich przyczyn kryzysu euro i wprowadzania odpowiednich reform.

Jeżeli pytamy o przyczyny tak poważnych perturbacji wokół euro, to należy spojrzeć w przeszłość. Przypomnijmy: decydującym argumentem za wprowadzeniem euro była idea, że wspólna europejska waluta będzie zdecydowanym krokiem w kierunku europejskiej jedności. Uważano, że wspólna waluta ułatwi gospodarcze transakcje między państwami członkowskimi, będzie wspierać jedność i wspólne działanie państw członkowskich. Ponadto wspólna waluta miała dopomóc wewnątrz europejskiej konkurencyjności, a ceny między poszczególnymi państwami miały się stać łatwo porównywalne. W mniejszym stopniu do świadomości obywateli UE przebijał się fakt, bardziej zresztą obecny

---

\* Dipl. Volkswirt, Dr. rer. pol., geb. 1938; Professor em. Fuer Neue Politische Oekonomie an der Universite de Fribourg, Bd de Perolles 90, 1700 Fribourg/Schweiz. guy.kirsch@unifr.ch

u innych niż u Niemców, że zjednoczone, a więc większe Niemcy, łatwiej się „zadomowią”, gdy zostaną włączone do unii walutowej, rezygnując z własnej waluty.

Z pewnością niektóre nadzieje związane ze wspólną walutą spełniły się. W strefie euro zmniejszyły się koszty transakcji w obrocie gospodarczym, a różne rodzaje ryzyka wynikające z wahań kursów walutowych między poszczególnymi walutami narodowymi zniknęły. Można to więc uznać za zdecydowany sukces euro, że na obszarze euro trwa obecnie intensywna wymiana gospodarcza. Racjonalne jest również przypuszczenie, że u wielu osób europejskie poczucie wspólnoty dzięki wprowadzeniu euro stało się mocniejsze – bowiem zarówno w Paryżu, jak i w Pasauje (Passau) płaci się takimi samymi banknotami i monetami.

Niemniej o ile te sukcesy można uznać za niepodważalne i zadowalające, o tyle trudno nie zauważyć oczekiwań, które się nie spełniły. I tak, na przykład, nadzieja, że waluta europejska przyczyni się do wzmocnienia jedności Europy i wyprze narodowe egoizmy, spełniła się tylko częściowo. Jednak w obliczu europejskiego kryzysu i ujawnionych w związku z tym głębokich polemik można odnieść wrażenie, że – mimo wcześniejszych zapewnień o europejskiej jedności i solidarności – uzasadnione interesy takiego czy innego państwa są traktowane z pewną rezerwą, wbrew oczekiwaniom tych krajów.

## **Zaraźliwa nieodpowiedzialność**

W czasach kryzysu nie można tracić nadziei. Jednak to przekonanie żadną miarą nie powinno dawać podstaw do twierdzenia, że euro zapewni przyjemne wspólne życie, trudno też nie zauważyć, co obecnie przeżywamy, mianowicie, iż unia walutowa może spowodować zagrożenia.

Dwuznaczny jest właśnie fakt, że przed wprowadzeniem euro obecny kryzys nie był do przewidzenia, ale został przewidziany. Kiedy miano zadecydować o wprowadzeniu euro, istniały dwa punkty widzenia. Zwolennicy pierwszego to ci, którzy (jak wyżej) byli zdania, że wspólna waluta może się przyczynić do wzmocnienia procesów zjednoczeniowych w Europie, zwłaszcza do powstania europejskiej polityki gospodarczej i finansowej. Druga grupa była przekonana, że pewien stopień europejskiej jedności, w szczególności wspólna polityka gospodarcza i finansowa, to warunki, które należy koniecznie spełnić przed wprowadzeniem wspólnej waluty.

Blisko 160 ekspertów gospodarczych wypowiedziało się wówczas w liście otwartym przeciwko wprowadzeniu euro, między innymi i ja. Ale nikt nie zareagował. Euro zosta-

ło wprowadzone, nastąpił przewidziany przez ekonomistów kryzys. Ale to nie wszystko. Argumenty, które wówczas przedstawiono przeciwko unii walutowej bez uprzednio ustanowionej wspólnej polityki finansowej i gospodarczej, mogą również w tej analizie dotyczącej kryzysu, który obecnie przeżywamy, być pomocne.

Krótką uwagę: jeżeli państwa, które prowadzą swoją narodową politykę finansową i gospodarczą, mają własną walutę, to ich decyzje gospodarcze i finansowe szybciej lub wolniej, bardziej lub mniej wyraźnie znajdują odbicie w kursach wymiany ich waluty. W ten sposób kraj, który prowadzi swoją politykę gospodarczą mniej efektywnie i/lub realizuje niesolidną politykę finansową, to albo w krótkim, albo w dłuższym okresie musi się liczyć z tym, że jego waluta straci na wartości w relacji do innych walut. To również oznacza, że import do tego kraju będzie droższy, o wiele mniejsze będą z tego korzyści, jego eksport będzie tańszy, będzie także mieć szansę, poprzez swoje wysiłki, które realnie przyniosą korzyść kontrahentom zagranicznym, uzasadnić, w pewnym sensie, nieudolność i nierzetelność swej polityki gospodarczej i finansowej. Spadek kursu walutowego prowadzi również do tego, że podmioty, które takiemu krajowi wcześniej udzieliły kredytów w jego walucie narodowej, muszą się liczyć z poniesieniem straty. Ponieważ tak jest, kraj taki będzie mógł wziąć kredyt tylko z wysokim oprocentowaniem, co w konsekwencji będzie miało zazwyczaj efekt dyscyplinujący na jego gospodarcze i finansowe przedsięwzięcia.

Natomiast dla kraju, którego polityka gospodarcza jest skuteczna, polityka zaś finansowa stabilna, jest istotne, kurs wymiany jego waluty wzrasta może zatem taniej importować, a ponieważ mniej eksportuje, realnie więcej może dla siebie wygospodarować. Może się on również zapożyczyć na porównywalnie korzystnych warunkach za granicą.

Choć ten opis jest bardzo uproszczony, wystarczy jednak podkreślić pewną ważną kwestię, która ma znaczenie dla naszych rozważań. Gdy poszczególne kraje prowadzą własną politykę gospodarczą i finansową, ale nie mają własnej waluty, rynek dewizowy zapewnia, że każdy kraj sam ponosi skutki swoich decyzji politycznych. Upraszczając, można powiedzieć, że jakość polityki gospodarczej kraju i stabilność polityki finansowej odbijają się na rynku dewizowym i w ten sposób dany kraj jest albo nagradzany, albo karany. Skutek jest taki, że oczekuje się wówczas odpowiedzialnego zachowania pojedynczych krajów lub – jeśli te kraje nie chcą lub nie są do tego zdolne – to one, a nie inni, ponoszą tego skutki.

Tak nie jest w omawianym tu przypadku, bowiem jest wspólna waluta, ale nie ma wspólnej polityki gospodarczej i finansowej. Teraz każdy kraj może reagować nierozsądnie

pod względem gospodarczo-politycznym i niepewnie pod względem finansowo-politycznym, bez – przynajmniej wcześniej – odczuwania wszystkich skutków swego postępowania, ponieważ konsekwencje te w dłuższym lub krótszym okresie są albo w całości spowalniane w ramach związku walutowego (dla innych krajów najpierw tylko w nieznacznym zakresie są odczuwalne), albo mogą być przez niektórych, przynajmniej początkowo, odbierane jako korzyść. I tak, na przykład Niemcy przed długi czas korzystali z nierzetelnej polityki finansowej i gospodarczej Greków, gdy oni importowali niemieckie towary, na które tak naprawdę nie powinni byli sobie pozwolić.

Stąd propozycja, by określić jakiś „termin łaski”, w którym na konsekwencje owej nierzetelności przymknąć oczy, albo nawet ją uznać (...). Można jednak przypuszczać, że nieodpowiedzialność jest (lub pozostanie) cechą nie tylko jednego kraju. O wiele bardziej jest uprawnione przypuszczenie, że pozostałe kraje będą korzystać z możliwości funkcjonowania kosztem innych państw: *Nieodpowiedzialność jest zaraźliwa*. Można wprawdzie nadal mówić, że w Unii Europejskiej wszyscy są wobec siebie solidarni, faktycznie jednak każdy kraj cofa się w trudnych chwilach w swój narodowy egoizm.

Niemniej w pewnym momencie: osiąga się punkt, gdy poziom gospodarczego i finansowo-politycznego chaosu pojedynczych krajów jest tak wysoki, że nie można go ignorować. Wówczas mamy dwie możliwości: albo dłużnicy i zadłużeni będą pod taką presją, iż zaczną poważnie myśleć i działać, albo naganna postawa poszczególnych krajów może się stać zagrożeniem dla wspólnej waluty, a nawet dla samej Unii. Jeśli osiąga się taki stan, państwom rzetelnym pozostaje, przykładowo, przeciwdziałanie osłabieniu się wspólnej waluty w ten oto sposób, iż państwa niesolidne zostaną ostrzeżone przed niewypłacalnością.

I tak stało się w minionych latach i ostatnich miesiącach. Po tym jak Grecja „wcisnęła się” do unii walutowej, a pozostałe państwa przeoczyły, że Grecy – a w konsekwencji kolejne państwa – wciąż osuwają się w gospodarczo-polityczne niedbalstwo i finansowo-polityczne zaniedbania, przyszedł moment, gdy narodowe rynki finansowe i kredytowe przedstawiają rachunki. Grecja nagle znalazła się na skraju niewypłacalności, euro zaś stało się przedmiotem spekulacji na rynkach giełdowych, które stawiały na całkowitą utratę jego wartości, a nawet na jego upadek. I w tym momencie państwa Unii brutalnie z tą sytuacją zostały skonfrontowane. I one miały ponieść skutki greckiej nieodpowiedzialności. Miliardowe programy pomocowe dla Grecji nie są niczym innym jak obciążeniami, jakie muszą ponosić stosunkowo solidniejsi członkowie Unii z powodu naganego postępowania niesolidnych państw.

## Przedwczesne obwinianie się

Jest zrozumiałe, że w tej kłopotliwej sytuacji szuka się winnego; szkoda tylko, że ci, którzy są przedstawiani jako winni, niekoniecznie nimi są czy na to miano zasługują.

Mówimy o „niesolidnych Grekach”. Może to i prawda, że wyróżnili się brakiem dyscypliny. Ale czy można im zarzucać i wypominać, że korzystali z możliwości, które oferuje im tak naprawdę unia walutowa, która jest wyróżniającym się punktem w ramach wspólnej polityki gospodarczej i finansowej? Jakim prawem solidne państwa członkowskie, jak np. Niemcy, zarzucają Grekom postępowanie, na które spoglądali z pobłażaniem i z którego w swoim czasie – w kumpłowski sposób – ciągnęli zyski? Jest czasem mowa o „spekulantach”. Nawet jeśli wywierają oni taki czy inny wpływ na międzynarodowych rynkach dewizowych, a reformy uważają za zbędne, to nie w nich powinno się upatrywać głównych sprawców obecnej sytuacji, a więc również i głównych winowajców. W końcu korzystają oni jedynie z tych możliwości, jakie oferuje im błędna konstrukcja europejskiego mechanizmu jedności, mianowicie unia walutowa bez wspólnej polityki gospodarczej i finansowej. Spekulanci nie tworzą jakiegś niewyobrażalnie tajnej łoży, która sprzeciwia się euro, a nawet zaprzysięgła się przeciwko Unii Europejskiej. Raczej mamy tu do czynienia z aktorami, którzy – pełni swoistej inwencji – racjonalnie wykorzystują możliwości, jakie daje im błędny system.

Błędny system. Może to zbyt dosadnie sformułowanie, niemniej wskazuje, że w minionych miesiącach zarządzanie kryzysowe w Unii Europejskiej funkcjonowało. I to z pewnością prawda, ale nie jest jeszcze powód do samozadowolenia. Konieczne bowiem pakiety pomocowe, których celem jest odparcie ataków na osłabianie euro, to nic innego, jak cena, jaką trzeba dzisiaj płacić za instytucjonalnie zabezpieczoną narodowo-państwową nieodpowiedzialność w przeszłości

Ponadto należy wątpić, czy ten rodzaj zarządzania kryzysowego może przynieść oczekiwaną korzyść, a więc ustabilizowanie się wspólnej waluty. Rynki dewizowe nie wydają się być tego samego zdania, co niestety, udowadniają powtarzające się ataki spekulacyjne na euro i (...) kontrole poszczególnych krajów-dłużników.

Można też wątpić, czy obecne starania, aby rynki finansowe i dewizowe regulować i w ten sposób utrudnić przynajmniej niektóre spekulacje, przyniosą sukces. Fantazja aktorów na tych rynkach będzie prawdopodobnie tak duża, by uciec od tych reglamentacji, jeżeli zostaną one w ogóle wprowadzone.

## Europa na rozstaju dróg

Rzeczywiście, polityka wobec kryzysu euro stała się nieaktywna; choć – z drugiej strony – trzeba stwierdzić, że niektóre reakcje były dziwnie prowokacyjne. Z pewnością uporano się z bezpośrednimi symptomami kryzysu, ale jego przyczyn w ogóle nie wzięto pod uwagę. I tak, nader pochopnie zdecydowano o przyznaniu miliardowej pomocy na programy ratunkowe, zbyt dużo mówiono o konieczności „wytrącenia narzędzia spekulantom”, jednak o systemowych uzgodnieniach Unii Europejskiej wspomiano tylko na marginesie, po cichu. Przewyciężono gorączkę, ale nikt nie zapytał, dlaczego ten pacjent wciąż źle się czuje i co należy zrobić, by wyzdrowiał.

Problem tkwi w tym, czy w obecnej sytuacji nic już się nie da zrobić, czy jednak można mieć niesie jakieś nadzieje. Zachowując pewną ostrożność, odpowiedź powinna być pozytywna. Można się bowiem spodziewać, że w obliczu kryzysu polityka i opinia publiczna dostrzegą, iż Europa stanęła przed jedną z najważniejszych politycznych decyzji co do swej przyszłości. Jeśli dalej oczekujemy korzyści ze wspólnej waluty, wówczas państwa członkowskie muszą zrezygnować z niektórych swych suwerennych praw, a jeśli nie są na to przygotowanym, to w krótkim lub długim okresie wspólnej waluty nie będziemy mogli utrzymać.

W obecnej sytuacji pozytywna decyzja dotycząca pierwszej możliwości nie powinna nastroczać trudności. W końcu już wiele państw członkowskich zrezygnowało w dużej mierze ze swej suwerenności. W tym przypadku nie należy tylko myśleć o takim kraju jak Grecja, która faktycznie jest pod stałym nadzorem, lecz trzeba myśleć o takim kraju jak Niemcy, które wobec kryzysu euro nie mają innej możliwości, jak godzić się na miliardowe programy pomocowe, a więc tracić znaczną część swych narodowych prerogatyw. Kraj, który jest zmuszony godzić się z taką sytuacją, nie jest państwem suwerennym.

Należy otwarcie powiedzieć, że już teraz są przesłanki do wdrożenia określonych sposobów koordynowania i kontroli polityki gospodarczej i finansowej w poszczególnych państwach Unii Europejskiej. Te krok są jeszcze ostrożne i niesystematyczne, ale można się spodziewać, że doprowadzą one nie tylko eurokratów, ale i opinię publiczną – do wniosku iż proces jedności europejskiej potrzebuje nowej ścieżki. Jeżeli z kryzysu euro ma rzeczywiście wyniknąć jakaś szansa, to jedynie pod warunkiem, że nie będą to tylko rozstrzygnięcia dotyczące kryzysu walutowego, ale zjawiska które będą nazwane poważnym kryzysem politycznym, i tak zostanie odebrane przez opinię publiczną. Chodzi o polityczne spojrzenie na Europę; chodzi o to, by – wychodząc o wiele dalej poza pakt stabilizacyjny – stworzyć instytucyjne warunki, które zapewnią, iż w Unii Europejskiej żaden

z jej członków nie będzie szukał korzyści kosztem innych, a zarazem każdy kraj miał udział w tworzeniu decyzji, które zapadają poza jego granicami.

Ponieważ perturbacje związane z euro są najprawdopodobniej także skutkiem zorganizowanej instytucyjnie nieodpowiedzialności, chodzi teraz o to, aby w Unii Europejskiej wzmocnić instytucyjnie zorganizowaną odpowiedzialność. Jeżeli to się nie uda, to wspólna waluta pozostanie słabym punktem, z powodu którego Unia Europejska może się rozpaść. W swoim czasie zdecydowano się na euro, gdyż chciano europejskiej jedności, dzisiaj ta jedność potrzebna jest, by podtrzymać wartość euro.

(...) Bez solidnego zabezpieczenia funkcjonowania wspólnej waluty w zjednoczonej Europie kryzys euro będzie nie do przewyciężenia.

Można żywić nadzieję, w pewnej mierze uzasadnioną, na taki rozwój wydarzeń, aczkolwiek nie musi tak być. A to dlatego, że wciąż odczuwalny kryzys zmusza aktorów politycznej sceny w Unii i w krajach członkowskich do zajmowania się zwalczaniem jego bezpośrednich skutków; nie są więc w stanie nie tylko polityki kształtować, ani jej tworzyć rozwijać. Ten, którego dom się właśnie pali, myśli zazwyczaj o ugaszeniu pożaru, a nie zastanawia się nad tym, co można było zrobić, by do tego nie doszło.

Ponadto dynamika wydarzeń, w kontekście demokratycznych procedur, nie pozwala obecnie politykom dostrzec, co będzie się działo po kolejnym spotkaniu. Oznacza to, że nawet jeśli wszystko dobrze się układa, skutki katastrof walutowych można zatrzymać, jednak nadal ochrona przed jest zaniedbywana. Brzmi to pesymistycznie, ale trzeba o tym powiedzieć w obliczu samozadowolenia, jakie ma miejsce po każdym chwilowym uspokojeniu sytuacji na rynkach walutowych.

*Henrik Enderlein* \*

## **Kryzys w strefie euro: prowokatorzy, odpowiedzi, nadzieje**

Czy euro przetrwa? Dyskutuje się o tym od kilku miesięcy (...). Jeszcze w dziesiątą rocznicę wprowadzenia wspólnej waluty prezentowano niemal wyłącznie sukcesy. Euro było chwalone jako element stabilizacyjny i przykład udanej transnarodowej kooperacji<sup>1</sup>.

---

\* Dr. rer. pol., geb. 1974; Associate Dean und Professor of Political Economy, Hertie School of Governance, Friedrichstrasse 180, 10117 Berlin. [enderlein@hertie-school.org](mailto:enderlein@hertie-school.org)

<sup>1</sup> Por. Komisja-UE, EMU@10: Success and Challenges after 10 years of Economic and Monetary Union, Brussels 2008.

Kryzys z wiosny 2010 r. jasno pokazał „błędy konstrukcyjne” modelu unii walutowej. Rozszerzanie unii walutowej na coraz to nowe państwa wspólnoty, bez równoczesnego wprowadzenia wewnętrznych mechanizmów stabilizujących czy zaakceptowanej, daleko idącej koordynacji polityk finansowych, okazało się ślepą uliczką. Przyczyn tej sytuacji nie należy szukać jedynie w niewłaściwym prowadzeniu właściwej polityki przez poszczególne państwa członkowskie, lecz w konstrukcji obszaru walutowego. Wprawdzie niektóre kraje nie przestrzegały wspólnych reguł stabilizacyjnych, ale nie są one obecnie postrzegane jako słabe punkty strefy euro. Hiszpania i Irlandia przestrzegały reguł zawartych w Pakcie na rzecz stabilizacji i wzrostu przed wybuchem kryzysu, ale w powszechnym odczuciu stały się nagle państwami zagrożonymi bankructwem. Niemcy, Austria, Francja i Niderlandy też nie przestrzegały reguł, a dzisiaj należą do krajów stabilizujących obszar euro.

Nie jest to więc tak często krytykowany z niemieckiej perspektywy brak „kultury stabilizacyjnej”; konstatacja ta powinna być jedynie wyjaśnieniem przyczyn tego kryzysu. Zaostrzenie reguł stabilizacyjnych, jak się dyskutuje, nie wystarczy, by zapobiec podobnemu kryzysowi w przyszłości. Natomiast o wiele bardziej ważniejszy jest wniosek, że model strefy euro sam już tę niestabilność wywołał i że odpowiedzi na kryzys należy szukać w konstrukcji całej tej budowli, zamiast doszukiwać się w umiejscowieniu alarmu przeciwpożarowego, który się włączył. Chodzi o to, aby odpowiedzieć sobie na pytanie, czy wraz z wprowadzeniem wspólnej waluty osiągnięto punkt ostateczny integracji gospodarczej w Europie, czy też praca nad wprowadzeniem wspólnej polityki gospodarczej powinna się teraz zacząć. Kryzys ujawnił, że samo wprowadzenie euro nie zamknęło sprawy, lecz że logika wydarzeń nakazuje dalsze kroki w kierunku osiągnięcia unii politycznej. Równocześnie trzeba podkreślić: drogi powrotnej nie ma. Cofnięcie się do walut narodowych byłoby z ekonomicznego punktu widzenia niepewne i prawnie prawie niemożliwe do przeprowadzenia. Niemniej prawdą jest, że ujednoliconą polityką pieniężną również stwarza problemy. Lecz nie powinno to nas w żadnym razie skłaniać do złudnego wniosku, by teraz ten cały europejski projekt zniweczyć.

## **Prowokatorzy kryzysu**

Popatrzmy na dziesięć lat unii walutowej. Najważniejsza zapewne kwestia to znacząca rozbieżność w tendencjach wzrostu oraz w poziomie inflacji. Średnią stawkę procentową w strefie euro ustala Europejski Bank Centralny. Toteż polityka pieniężna nie jest dlatego odpowiednia dla wszystkich krajów członkowskich, których cykliczna pozycja odbiega od średniej w eurolandzie. W ten sposób w pierwszych dziesięciu latach wyodręb-

niły się dwa bloki: blok niskiej inflacji z wysokimi stopami realnymi, raczej niskimi stopami wzrostu i niewielkim zatrudnieniem (przede wszystkim Niemcy). Drugi blok to stały, wysoki wzrost inflacji, bardzo niskie lub minusowe stopy realne, wysokie stopy wzrostu i prawie pełne zatrudnienie (Hiszpania, Irlandia, Portugalia, częściowo też Grecja). Najwyraźniej polityka pieniężna nie może spowodować, by te dwa bloki połączyć. Polityka Europejskiego Banku Centralnego była dobra dla kraju, którego nie ma.

Do takich wniosków skłania taka oto logika<sup>2</sup>. Ponieważ Europejski Bank Centralny swoich decyzji o stopach nie uzależnia od rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów członkowskich, lecz obszar euro traktuje jako całość, polityka pieniężna dla poszczególnych krajów może się okazać zbyt restrykcyjna, albo zbyt pobłażliwa. Dzieje się tak wtedy, gdy główne czynniki wpływające na politykę pieniężną, mianowicie „luka produkcyjna” (*output gap*, różnica między potencjalnym wzrostem a faktycznym wzrostem) i stopa inflacji wyraźnie odbiegają od danych średnich wartości w obszarze euro. Przykładowo: wyobraźmy sobie, że unia walutowa łączyłaby tylko dwa duże kraje; w kraju A stopa inflacji i wzrost wynoszą w każdym przypadku 5 proc., a w kraju B tylko każdorazowo 0 proc. Średnie wyniki wzrostu i inflacji wyniosłyby wówczas 2,5 proc., a Bank Centralny poprowadzi politykę pieniężną na podstawie tych danych. Czyli: polityka pieniężna prowadzona wobec tych krajów byłaby niewłaściwa. Zbyt pobłażliwa dla kraju A i zbyt restrykcyjna dla kraju B, zwłaszcza, gdy porównuje się poziom realnej stopy procentowej (a więc różnicę między nominalną stopą procentową a oczekiwaną inflacją).

Zbyt niski lub negatywny poziom realnej stopy procentowej zaznacza się w pozytywnych cyklach gospodarczych i podwyższa koszty „utraconych możliwości” (*opportunitätskosten* – koszty alternatywne) kapitału nieinwestowanego w towarach rzeczowych (inwestycje rzeczowe). Przy negatywnych realnych stopach procentowych kredyty mogą nawet doprowadzić do bezpośrednich zysków, jeżeli pożyczony kapitał inwestowany jest w towarach rzeczowych, których cena wzrasta. Skutkiem takiego układu jest trend do zwiększonego obrotu i zwiększonych inwestycji realnych, które przyspieszają wzrost, wyprzedzając potencjał produkcyjny i skutkują inflacyjnie. Dokładnie taki rozwój można zaobserwować od czasu wprowadzenia euro w takich państwach, jak Hiszpania, Irlandia czy Portugalia. I paradoksalnie, unia walutowa wzmocniła nawet jeszcze ten efekt: poprzez wzrastające stopy inflacyjne w tych krajach spadał poziom realnych stóp procentowych. Cykl ten nie może się sam zmienić przez czysto pieniężne fenomeny. Wręcz przeciwnie, polityka pieniężna może jeszcze nawet powiększyć te rozbieżności. W przykładzie poda-

<sup>2</sup> Por. Henrik Enderlein, *Nationale Wirtschaftspolitik In der Europaischen Waehrungsunion*, Frankfurt/M. 2004.

nym wyżej inflacja i wzrost w kraju A będą dalej rosnać z powodu zbyt pobłażliwej polityki pieniężnej, podczas gdy w kraju B będą dalej spadać.

Ta dynamika zostanie dopiero odblokowana, gdy wzrost cen na rynku wewnętrznym w kraju rozwijającym się tak podniesie ceny towarów eksportowych, iż popyt zewnętrzny na towary eksportowe szybko spadnie i koniunktura nagle się uspokoi. Dokładnie taki efekt zastosowano w latach 2008/2009. W Grecji wzrosły w tym czasie wynagrodzenia o 40 proc. w porównaniu do poziomu Niemiec. Grecja straciła ogromnie na zdolności konkurencyjnej w stosunku do Niemiec. Podobny rozwój sytuacji miał miejsce w Hiszpanii, Irlandii i Portugalii.

Z ekonomicznego punktu widzenia należy zauważyć, jak długo trwało, nim nastąpiło oziębienie cykli koniunkturalnych w krajach rozwijających się, przewyższając osłabioną zdolność konkurencyjną. Ponieważ trzeba było na to dostosowanie czekać blisko 10 lat, warto wskazać, że znaczna część potencjału gospodarczego krajów strefy euro wciąż bazuje na własnej produkcji i dlatego dostosowania ponad realny kurs wymiany trwają długo. Czyli, mówiąc dosadnie, obszar euro jest w rzeczywistości zintegrowanym obszarem gospodarczym; gdyby tak było, to dostosowanie nastąpiłoby szybciej.

Ale nawet w Stanach Zjednoczonych, w których obszar gospodarczy jest daleko bardziej jednolity i elastyczny niż europejski, takie dostosowania cenowe następują również bardzo powoli (od 3 do 4 lat). Równocześnie obszar ten ma takie same instrumenty dostosowawcze, jakie były konieczne, jako warunki strukturalne, przy ustanowieniu wspólnej waluty; w Europie jednak one nie istnieją.

Mobilność siły roboczej. Pierwsza możliwość wyrównania rozbieżnych cykli koniunkturalnych na wspólnym obszarze walutowym płynie z mobilności czynnika produkcji, jakim jest praca. Regiony o wysokim poziomie rozwoju korzystają z dodatkowej siły roboczej pochodzącej z regionów o niskim poziomie rozwoju – na skutek tego spada nacisk związany z wynagrodzeniami, mimo wysokiego wzrostu, podczas gdy w innych regionach, mimo niewielkiego wzrostu, podnosi się. W strefie euro mobilność siły roboczej jest niewielka i dlatego dostosowania związanego z tym mechanizmem nie ma.

Transfery fiskalne. W miejsce czynnika, jakim jest mobilność siły roboczej, mogą wejść transfery fiskalne, które właściwie istnieją we wszystkich państwach federalnych, które mają wspólną walutę (USA, Kanada, Niemcy). W państwach tych wprowadzie skutkuje również mobilność siły roboczej jako instrument dostosowawczy, równocześnie jednak wywołują regionalne zjawiska koniunkturalne, również wypłaty z tytułu wyrównania podatkowego.

Gdy w Kalifornii gospodarka rozwija się, w Michigan natomiast jest stabilna, to wówczas proporcjonalnie wyższe zyski podatkowe z Kalifornii, jak i niższe z Michigan wpływają do budżetu federalnego USA. W konsekwencji, wydatki USA nie będą podwyższone w Kalifornii, a w Michigan obniżane. Ponadto zabezpieczenie praw bezrobotnych wywiera istotny wpływ na ten fiskalny wtórny podział: wysokie bezrobocie w Michigan podwyższa kwotę otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych, podczas gdy niska liczba bezrobotnych w Kalifornii obniża kwotę przyjmujących tam zasiłek. Jeżeli obydwa regiony mają takie samo zabezpieczenie dla bezrobotnych, to wówczas koszty tych słabo koniunkturalnie regionów ponoszą zdecydowanie bardziej te koniunkturalnie mocniejsze. W Europie takich mechanizmów wyrównawczych nie ma.

Wysoka elastyczność cenowa. Jak już wspomniano, wyrównanie między regionami ze zróżnicowanymi cyklami koniunkturalnymi może również przebiegać ponad mechanizmem cenowym. Jeżeli różne poziomy inflacyjne przenoszą się bezpośrednio w rosnący i spadający popyt z innych regionów wspólnego obszaru walutowego, to wówczas te różnice weryfikują się automatycznie. To jednak oznacza, że zróżnicowane regiony gospodarczo bardzo są ze sobą powiązane i faktycznie nie ma już żadnych regionalnych czynników gospodarczych. Na papierze Europa stworzyła wprawdzie rynek wewnętrzny, ale do rzeczywiście zintegrowanego obszaru gospodarczego bardzo nam daleko.

Ponieważ w Europie wspomniane mechanizmy dostosowawcze nie istnieją, wspólny obszar gospodarczy będzie musiał zaadaptować znaczące rozbieżności w cyklach koniunkturalnych państw członkowskich. One prowadzą zaś do tego, że koniunkturalna niestabilność nie jest wyjątkiem, lecz regułą w państwach członkowskich strefy euro. Czy tej niestabilności można przeciwdziałać przez konsekwentne niecyklowe działania rządów krajowych – wydaje się wątpliwe.

## **Odpowiedzi na kryzys**

Konsekwencje cyklicznych rozbieżności w obszarze euro prowadzą do samej istoty kryzysu. Gdy w państwach wysoko rozwiniętych koniunkturalna faza wzrostu nagle przeobraziła się w recesję, z miejsca dostrzeżono, że trzeba będzie znów wyklądać pieniądze, czego państwa nie są w stanie już robić.

Na przykład Hiszpania i Irlandia – mimo że długi, jako część PKB, w tych krajach przed kryzysem nie przekraczały maksymalnej wartości określonych w UE reguł, nie były one w stanie, w gruncie rzeczy, z powodu spadającego wzrostu spłacić własnego długu.

Rynki finansowe odpowiedziały ustaleniem wysokiego oprocentowania, ale groźna „spirala deficytu procentowego” (Zins-Defizitspirale) została uruchomiona. Podobny scenariusz można zauważyć we Włoszech i w Portugalii, choć jeszcze przed nastaniem kryzysu starały się one skonsolidować budżet i zapobiec deficytowym problemom UE.

W tym kontekście pozycja Grecji jest szczególna. Jej stan zadłużenia jeszcze przed „oficjalnym” wybuchem kryzysu osiągnął wartość rekordową w Europie. Naganny stan wiedzy o jej polityce budżetowej przyczynił się do zwątpienia w prowadzoną przez Grecję politykę gospodarczą. Zrozumiałe więc, że greckie długi państwowe na przełomie lat 2009/2010 (...) i obciążenia procentowe wiosną 2010 r. bardzo szybko rosły. Można, oczywiście, spekulować, lecz zapewne bardzo wczesne i szybkie zrekonstruowanie greckich długów państwowych doprowadziłoby prawdopodobnie jeszcze w lutym i w marcu 2010 r. nawet do stabilizacji obszaru euro. Kiedy jednak pod koniec marca naciski na euro zdecydowanie nasiliły się, a grecki problem zadłużenia państwowego zagrażał rozszerzeniu się na całą Europę, konieczne było zastosowanie środków ratunkowych. A ponieważ początkowo reakcje były ostrożne, jak i sama realizacja, fala spekulacji dotarła również do innych krajów wysoko rozwiniętych.

Strefa euro stanęła wówczas przed wyborem: ryzyko bankructwa nie tylko Grecji, ale również Hiszpanii, Portugalii i Irlandii oraz – nawet we Włoszech – i w konsekwencji – możliwość upadku euro lub istotne poluzowanie reguł traktatu z Maastricht: tzw. *no-bail-out Klausel*, która stanowi o braku odpowiedzialności Unii i państw członkowskich za zobowiązania innych państw członkowskich [art. 125 TFUE].

W nocy z 9 na 10 maja 2010 r. ministrowie finansów eurostrefy zdecydowali o utworzeniu funduszu ratunkowego, z którego środków powinien być udzielony Grecji (niezależnie od przyznanych już dziś kredytów bilateralnych) kredyt ratunkowy. Należy zaznaczyć, że fundusz ratunkowy jest poza ramami instytucyjnymi UE.

Ponieważ górna granica środków własnych budżetu Unii (1,24 % europejskiego PKB) byłaby za niska, aby planowaną kwotę ratunkową (500 miliardów euro) zagwarantować, niektóre kraje, zwłaszcza Niemcy, zdecydowanie nie chciały dopuścić do planowanej lub zwiększonej górnej granicy własnych środków, zdecydowano o utworzeniu towarzystwa celowego według prawa luksemburskiego. Towarzystwo może, za pomocą pożyczek, które właściwie są funduszami europejskimi, podjąć kapitał i przekazać go krajom będącym w sytuacjach kryzysowych. Pożyczki wypłacone przez towarzystwo są gwarantowane przez kraje strefy euro. Wielkość finansowa towarzystwa celowego może wynosić

maksymalnie 440 miliardów euro. Dodatkowe 60 miliardów powinno, ponieważ mieści się w granicy środków własnych budżetu UE, być przygotowane przez przekazane już przez Komisję pożyczki. Międzynarodowy Fundusz Walutowy obiecał, że przygotowuje kolejne 250 miliardów euro jako kredyty przejściowe dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. EBC zapowiedział, że do tego pakietu będą uruchomione ukryte interwencje w celu bezpośredniej stabilizacji rynku. W lipcu 2010 r. towarzystwo celowe (European Financial Stability Facility, EFSF) mogło rozpocząć swą pracę; jednak dotychczas nie wypłaciło żadnych pożyczek. Ma ono funkcjonować do lipca 2013 r.

Z ekonomicznego punktu widzenia parasol ratunkowy UE był właściwym sygnałem we właściwym czasie. Kombinacja z rekordowej dla samych uczestników rynku kapitałowego wysokiej sumy w wysokości 750 miliardów euro i publicznie zapowiedzianych, ale w realizacji ukrytych interwencji bezpośrednich w celu stabilizacji rynku przez EBC wstępnie osiągnęła zamierzony skutek.

Strategia ratunkowa wiąże się jednak z pewnym ryzykiem. Tak duże wsparcie może przerażać, jednak nie ma odpowiedzi, czy rzeczywiście jest solidne. Wypowiedzi zarządu EFSF, ale przede wszystkim głosy pochodzące z niemieckich kręgów rządowych wskazują, że środki EFSF nie mają w żadnym razie być wypłacone. Ponadto jest wiele kwestii dotyczących trybu przyznania kredytów, nade wszystko odsetki, do tej pory niewyjaśnionych.

Ale ministrowie finansów nie zamierzali w ogóle podczas spotkania 9 maja 2010 r. uruchomić tego funduszu. O wiele bardziej UE chciała zadziałać odstrasżająco: parasol ratunkowy UE jest największym *all-in* w historii pokerowych zagrywek. Jest dobrze, no to będzie jeszcze lepiej. Jest źle, to euro może upaść. I taka strategia się sprawdziła: po uchwaleniu wspomnianego pakietu wyżej, oprocentowanie pożyczek zaczęło w zagrożonych krajach spadać. Jednocześnie ustabilizowało się euro. Niemniej otwarte pozostają dwa pytania: czy w związku z tym kryzys jest już poza nami? W jaki sposób uniknąć w przyszłości problemów strukturalnych związanych ze wspólnym obszarem walutowym?

## **Nadzieje...**

Problem obecnego kryzysu w Europie to, o czym zapomniano powiedzieć, niepodjęcie krótko- lub długotrwałych projektów, kiedy jeszcze był na to czas. Zamiast tego polityka balansuje od zdawkowej wypowiedzi do kolejnej zdawkowej wypowiedzi. Działania ratunkowe dla Grecji i parasol ratunkowy UE były prawidłowe w szczególnym kontekście kryzysu wiosną 2010 r. Ale nie jest pewne, po pierwsze, że działania te faktycznie mogą

zapobiec umorzeniu greckich długów państwowych; po drugie, też nie jest pewne, iż w przypadku kolejnej napiętej sytuacji na rynku finansowym, obiecane środki EFSF rzeczywiście będą uruchomione; po trzecie wreszcie trudno zakładać, iż opisany model obszaru euro w kolejnych latach będzie stabilniejszy niż w minionym dziesięcioleciu.

Czy jest inne wyjście? Rozwiązanie unii walutowej lub wystąpienie pojedynczych państw jest niemożliwe. Dlatego należy iść naprzód. Odpowiedź na kryzys obszaru euro musi brzmieć: więcej Europy.

Cofnięcie się do walut narodowych byłoby dla wszystkich krajów strefy euro gospodarczo nierozsądne, ponieważ np. ponowne wprowadzenie drachmy zadłużenie Grecji w euro dalej będzie istnieć i może być jeszcze większe. Sama tylko debata w sprawie wystąpienia pojedynczych krajów doprowadziłaby też do masowych problemów na europejskich rynkach finansowych i kapitałowych, nie mówiąc już o okresie do **zamian waluty. (...) Obywatele kraju, który chciałby powrócić do swojej waluty, wymieniliby swoje oszczędności w bardzo krótkim czasie (...). Taki szturm na krajowy system bankowy skutkowałby automatycznie jego załamaniem. (...) A strona prawna takiego posunięcia? Z konstrukcji unii walutowej jasno wynika, że kapitału nie da się już przyporządkować jednemu krajowi. Jakie dzisiaj zadłużenie w euro można zamienić w zadłużenie w drachmach? Jakie aktywa będą aktywami w Euro? Odpowiedź na te pytanie, oparta na obowiązującym prawie, wydaje się przekraczać wyobraźnię. (...)**

Szeroko rozpowszechniona idea, że wspólny obszar walutowy mógłby istnieć bez wspólnej polityki gospodarczej, okazała się złudna. Jeśli Europa chce uniknąć w przyszłości kryzysów takich jak ten z roku 2010, to musi zdecydowanie wzmocnić europejskie elementy w polityce gospodarczej. W szczególności dotyczy to Komisji Europejskiej, której pozycja jako właściwej instancji kierowniczej wobec narodowych polityk gospodarczych powinna zostać wzmocniona. Zamiast koncentrować się niemal wyłącznie na danych dotyczących deficytu i długu, powinna ona oceniać polityki gospodarcze krajów członkowskich z o wiele szerszej perspektywy i brać pod uwagę dane zmienne, np.: dochody z podatków, kwoty konsumpcji, kwoty oszczędności, handel zagraniczny czy rynek pracy. Lecz to może się udać tylko wtedy, gdy Komisja będzie znowu politycznie niezależną instytucją i poważnie będzie traktować swoje zadania. Do tego nie będzie konieczna zmiana traktatu.

Artykuł 121 traktatu o UE przewiduje, że Komisja bardzo szeroko nadzoruje polityki gospodarcze krajów członkowskich; jednak Komisja rzadko korzystała z tej możliwości.

A tak na marginesie, kto głosi, że państwa Unii będą dbać tylko o swoje partykularne interesy, interes ogólnoeuropejski nie będzie odgrywać żadnej roli, ten się myli. Gdyby narodowe rządy zajmowały się tylko swoimi interesami, nie byłoby procesu europejskiej integracji. Europa zawsze udawadniała swoją siłę i tak przyspieszała rozwój, że rzadko kto się tego mógł spodziewać. W latach 80. ubiegłego stulecia euro było nie do pomyślenia. Nie chodzi o to, aby Komisji przyznać prawa, które stałyby wyżej niż prawa parlamentów narodowych, taka bowiem struktura przeobraziłaby Europę w klasyczną federację, a na to jest jeszcze za wcześnie. Komisja musi przekonać opinię publiczną i w ten sposób doprowadzić do tego, iż Europa rozwine się w kierunku doskonale zorganizowanej eurostrefy. Tylko wówczas może się udać mocniejsza integracja gospodarczo-polityczna.

Kryzys euro to kryzys Unii Europejskiej. Euro jest fundamentalną częścią tego, co w Europie w ubiegłych dziesięcioleciach zbudowano. Jeżeli z euro się nie powiedzie, to cały projekt europejski jest również zagrożony. Zamiast wracać ponownie do Europy niepowiązanych wspólnotą państw i walut narodowych, powinniśmy być bardziej europejscy. Musimy być świadomi, że transfer suwerenności na poziom unijny przy wprowadzaniu nowej waluty to tylko początek, gdyż w następnych obszarach też ten proces będzie następował. Aby tak się stało będzie trzeba zmienić traktat lub wprowadzić nowe reguły. O wiele ważniejsze jest przyjęcie i stosowanie jasno ukierunkowanej polityki europejskiej przez rządy państw członkowskich. Bez wspólnej woli, aby europejski projekt kontynuować, to się nie uda.

W minionym dziesięcioleciu wprawdzie wciąż była mowa o pogłębianiu gospodarczo-politycznej współpracy w obszarze euro, ale stanowczych kroków nie poczyniono. Europa ludziła się, że wspólny obszar walutowy może funkcjonować bez integracji gospodarczo-politycznej. Państwa, prowadząc narodowe polityki gospodarcze, chętnie korzystały z dobrodziejstw płynących z funkcjonowania wspólnej waluty, ale wynikających z tego nowych wyzwań nie zauważyły. Dotyczy to w szczególności Niemiec. Kiedy konserwatyści nieustannie wzywają do powrotu niemieckiej marki, zadaniem mądrej niemieckiej polityki jest, aby europejski dom stał się stabilniejszy i mocniejszy i aby obywatele byli jeszcze bardziej przekonani o rosnących wartościach wspólnej Europy, a w tym szczególnie z unii walutowej. Żaden kraj nie skorzystał tyle na euro co Niemcy. Niemiecka polityka europejska znaczy dzisiaj o wiele więcej niż tylko myślenie o spłacie długu.

*Pascal Kauffman\* Henrik Uterwedde\*\**

## Zgubiona konwergencja? Niemcy, Francja i kryzys euro

Kryzys europejskiej unii walutowej w świetle oczywistych problemów finansowych Grecji wywołał ponowne różnice zdań między Francją a Niemcami. Jeżeli nawet obydwa rządy cały czas znajdowały kompromisy, to mogły one zostawić pewien osad, bowiem towarzyszyły temu w mediach ostre wypowiedzi, wzajemne zarzuty i zarzucanie nieprawdy. Celem poniższej analizy jest wyjaśnienie stanowiska obydwu partnerów i ich motywów. Tylko dogłębne zrozumienie logiki i motywacji sąsiada pozwoli zidentyfikować rozbieżności oraz nazwać możliwe obszary porozumienia<sup>3</sup>.

### Dwie wizje Europy gospodarczo-politycznej

Rola Unii Europejskiej jest w obydwu krajach różnie definiowana. Z francuskiego punktu widzenia Unia musi być aktorem, w wymiarze gospodarczo-politycznym, który jest w stanie interweniować w wielu dziedzinach, działać na forum wielu instytucji i dysponować wieloma instrumentami. Z niemieckiego punktu widzenia Unia to w pierwszym rzędzie ramy porządkowe, śledząca przede wszystkim polityki regulacyjne w celu stworzenia lub utrzymania tych ram (polityka konkurencyjna, kontrola subwencji, stabilność budżetowa); do tego dochodzą regulowane przepisami fundusze strukturalne.

W stosunku Francji do europejskiej polityki gospodarczej widać tradycyjnie republikański model postępowania, czyli pierwszeństwo polityki nad gospodarką. Tak działo się po 1944 r., kiedy zadanie modernizacji gospodarki wzięło na siebie państwo. Kierujący się etatyzmem politycy francuscy (...) z trudnością zaakceptowali przeforsowaną przez Niemcy niezależność Europejskiego Banku Centralnego<sup>4</sup>.

Po tym, jak postępująca integracja gospodarcza bardzo ograniczyła narodową przestrzeń działania i zmusiła Francję do wdrożenia wielu istotnych zmian w polityce ekonomicznej, kolejne francuskie rządy próbują od lat 80. wyposażyć UE w nowe kompetencje i instrumenty.

---

\* Pascal Kauffmann geb. 1960: profesor fuer Wirtschaftswissenschaften an der Universitaet Montesquieu- Bordeaux 4, Avenue Leon Duguit, Larefi – Bureau R 186, 33608 Pessac/Frankreich, pascal.kauffmann@u-bordeaux4.fr

\*\* Henrik Uterwedde Prof. Dr. phil., geb. 1948; stellvertretender Direktor des Deutsch-Franzoesischen Instituts, Asperger Strasse 34, 71634 Ludwigsburg. uterwedde@dfi.de

<sup>3</sup> Artykuł oparty na obszerniejszej analizie obydwu autorów dla niemiecko-francuskiego Instytutu w Ludwigsburgu z lipca 2010, online: [www.dfi.de/de/pdf/VerloneKonvergenz.pdf](http://www.dfi.de/de/pdf/VerloneKonvergenz.pdf) (9.9.2010); po francusku na stronie: [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

<sup>4</sup> Por. Henrik Uterwedde, Kapitalismus í la française. Die mühsame Erneuerung eines Modells, w: Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.), Länderbericht Frankreich, Bonn 2005, s. 173-191.

To, czego państwo narodowe nie jest w stanie zrobić samo w coraz to silniej zintegrowanej UE, tak logika francuskich wysiłków, musi być kompensowana przez aktywną politykę gospodarczą UE. To zdanie jest w pewnym sensie zgodne z francuskim dążeniem do europejskiej unii walutowej i wyrażanym wcześniej żądaniu powstania europejskiego rządu gospodarczego.

Niemieckie zdystansowanie się do koncepcji rozszerzonych gospodarczo-politycznych kompetencji UE może również mieć swoje źródło w podstawach strukturalnych. W tym wszystkim ważne jest, aby zbliżyć obraz społecznej gospodarki rynkowej, który znacznie ostrożniej formułuje polityczny wymóg wpływania na gospodarkę niż postulaty Francji, podobnie jak model polityczny, który polega na (mniej lub więcej) kooperacyjnej współpracy licznych podmiotów (kraje związkowe, związki, partnerzy społeczni, niezależne organizacje). Ponadto postępy w integracji europejskiej (unia celna, wspólny rynek, wolny handel, zniesienie barier na rynku wewnętrznym) były stale zgodne z interesami niemieckiej, zorientowanej na eksport, gospodarki oraz politycznych oczekiwań.

Generalnie rzecz ujmując, niedoskonały model integracji europejskiej i niemiecka polityka dobrze funkcjonowały przez długi czas. Nawet jeśli były niewielkie problemy z prowadzeniem regulacyjnych polityk w celu nadzorowania rynku wewnętrznego, Niemcy nie widziały potrzeby, by postulować większą aktywność europejskiej polityki gospodarczej. Taka polityka mogłaby – jak się obawiano – powodować koszty i tym samym zwiększać niemiecki wkład finansowy do UE lub – w swoich założeniach – szkodzić priorytetom niemieckiej polityki. Dążenie rządu niemieckiego do ustanowienia paktu stabilizacyjnego z jasnymi kryteriami i sankcjami, jak również do zawarcia klauzuli *no-bail-out*<sup>5</sup> oddala te troski i chęć, by zażegnawać ewentualny błędny kierunek rozwoju poprzez restrykcyjny system reguł.

Z takiego nastawienia wyłania się ogólnie ostrożne stanowisko rządu niemieckiego po wybuchu światowego kryzysu finansowego w roku 2007 oraz kryzysu euro wiosną 2010 r., jeśli chodzi o sformułowanie europejskiej odpowiedzi. To dystansowanie się doprowadziło do niesprawiedliwego obrazu defensywnej polityki niemieckiej.

Omówione różnice można jednak przewyciężyć, bowiem obydwie spojrzenia są i uzasadnione, i wiarygodne. Ta debata toczy się w jednym i drugim państwie. Ponadto nie można zapominać o trwałym fundamencie europejskiej integracji gospodarczej, mianowicie o przekonaniu, że Europa nie może się ograniczyć tylko do rynku wewnętrznego, lecz jednocześnie musi być zdolną do działania unią polityczną; (...) musi poszukiwać rów-

---

<sup>5</sup> *Bail-out* – oznacza, że UE lub państwa członkowskie wykazują solidarną postawę wobec zadłużonego państwa członkowskiego

nowagi między rynkiem a systemem regulacji albo konkurencją oraz społeczną i regionalną spójnością. W uchwalonej w lutym 2010 r. „Agendzie niemiecko-francuskiej 2020” czytamy: „Chcielibyśmy, by Unia Europejska stała się wzorem instytucji generującej silny, trwały wzrost (...)” – Musimy uczynić wszystko, co możliwe, by dopomóc Europie w utrzymaniu zdecydowanego wzrostu i by wyszła ona z obecnego kryzysu gospodarczego umocniona i by został utrzymany europejski model społecznej gospodarki rynkowej»<sup>6</sup>.

### **Kontrowersje wokół niemieckiego „modelu eksportowego”**

Kiedy francuska minister finansów Christine Lagarde w marcu 2010 r. skrytykowała niemiecki, napędzany eksportem, model rozwoju, wywołało to żywą reakcję po obu stronach Renu. Polemiczne głosy dowiodły, że krytyka dotknęła nie tylko bardzo wrażliwego punktu europejskiej integracji gospodarczo-walutowej, ale również stawia pod znakiem zapytania stanęły narodowe preferencje. W ten sposób model opisany przez minister Lagarde będzie we Francji postrzegany jako wyraz polityki egoistycznej, która jest forsowana bez oglądania się na europejskich partnerów. W Niemczech takie oceny są odbierane jako zmasowany, bezpośredni atak na podstawy skutecznego modelu gospodarczego (...).

Co zarzuca się niemieckiemu modelowi gospodarki nastawionej na eksport: Niemcy, poprzez silną presję na wynagrodzenia, podwyższają swoją międzynarodową konkurencyjność kosztem swoich europejskich sąsiadów; równocześnie w powiązaniu z restrykcyjną polityką budżetową zostaje spowolniony rozwój popytu wewnętrznego, a co za tym idzie – możliwości eksportowania do Niemiec.

Ta niekooperacyjna polityka pogłębia nierówność niemieckiej gospodarki między dynamicznym eksportem a stagnacyjnym rynkiem wewnętrznym, prowadzi do nadmiernych nadwyżek w niemieckim bilansie handlowym i jest dlatego odpowiedzialna za rosnącą pozagospodarczą nierówność między państwami UE. Taka polityka jest, jak formułuje to ekonomista Christian Saint-Etienne, „samobójcza dla Unii Europejskiej, ale również i dla Niemiec”<sup>7</sup>. Dla Niemiec zorientowanie na eksport, wobec wzrastających niepewności na rynkach światowych, nie jest żadną długotrwałą strategią i presja wynagrodzeniowa pogłębia tylko socjalne nierówności; w UE niemieckie nadwyżki zaostriżyły deficyty bilansu obrotów w niektórych krajach partnerskich.

<sup>6</sup> Online: [www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2010/02/2010-02-04-agenda-niemiecko-francuska-2020.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2010/02/2010-02-04-agenda-niemiecko-francuska-2020.html) (9.9.2010)

<sup>7</sup> In: Le Monde z 8.4.2010, S. 4. Por. też Patrick Artus, L'Allemagne pourra-t-elle conserver son modèle de croissance?, Natixis Flash Economie, Nr. 280, Paris 17.6.2009; tenże, La politique économique de l'Allemagne est-elle un problème pour les autres pays européens? Natixis Flash Economie, Nr. 538, Paris 8.12.2009.

Taka sytuacja, szczególnie ze strony francuskiej, ale także amerykańskiej, wywołała powtarzające się apele kierowane do rządu federalnego o zmianę polityki gospodarczej i niemieckiego modelu rozwoju przez stymulację wewnętrznego rynku, tak by popyt stał się bardziej zrównoważony: albo przez bardziej ekspansywną politykę budżetową, albo przez podwyżkę wynagrodzeń.

Strona niemiecka zwraca uwagę na to, że niemiecka konkurencyjność mniej bazuje na korzyściach z kosztów wynagrodzeń, ale bardziej na jakościowych, niezwiązanych z kosztami korzyściach z konkurencyjności: atrakcyjna paleta produkcyjna, sektoralna i geograficznie wyspecjalizowana gospodarka eksportowa, zdolności innowacyjne, zdolności reagowania na zmiany światowego popytu, zdywersyfikowana struktura przemysłu, silna klasa średnia<sup>8</sup>. Przedsiębiorstwa przemysłowe stawiają przy wszystkich próbach, na ograniczenie kosztów wynagrodzeń, a właściwie na zdolność konkurencyjną, która uruchamiając mechanizm jakości produktów próbuje uciec od wyłącznej konkurencji cenowej albo związanej z kosztami.

Właściwie niemieckie irytacje na francuskie zarzuty wywołał fakt, że Niemcy są krytykowani z powodu określonej polityki (polityki wynagrodzeń i budżetowej), gdy w rzeczywistości chodzi o model gospodarki, który jest wynikiem długotrwałego, historycznego rozwoju, jest stabilną strukturą, której nie zmieniają działania czy posunięcia rządu. Wspólne decyzje i kierunki rozwoju, kształtują ten model, są zakorzenione w społeczeństwie i – zarówno przez wyborców, jak i partnerów socjalnych – jeszcze potwierdzane. Niemcy są przywiązani do tego modelu, stąd ich irytacja<sup>9</sup>.

## Unia walutowa i polityka budżetowa: między stabilnością a solidarnością

Jakie są konsekwencje unii walutowej wobec państwowej polityki budżetowej? Od czasu traktatu z Maastricht (1992) pytanie to jest kamieniem węgielnym europejskiej polityki<sup>10</sup>. Odpowiedzi Francji i Niemiec są różne: Francja oczekiwała koordynacji gospodarczo-politycznej i w pewnym sensie solidarności na rzecz rozwoju, Niemcy chciały mechanizmu regulacyjnego, który zapewni rzetelną politykę finansową państw członkowskich.

<sup>8</sup> Por. m.in. Lionel Fontagné/Guillaume Gaulier, Performance à l'exportation de la France et de l'Allemagne. Conseil d'Analyse économique, Paris 2008.

<sup>9</sup> Tak np.: Globale Ungleichgewichte-Exportmodell Deutschland. Eckpunkte fuer eine BDI-Argumentationslinie, Koeln 2009, online: [www.bdi.eu/2114.htm](http://www.bdi.eu/2114.htm) (9.9.2010). Nawet jeśli ta rozprawa jest również społeczno-polityczna, można tu tylko zaznaczyć. Por. Gustav Horn/Heike Joebkes/Rudolf Zwiener, Einseitige Exportorientierung belastet Wachstum- Frankreich besser als Deutschland, IMK Policy Brief, Duesseldorf 24.3. 2010.

<sup>10</sup> Por. Catherine Mathieu/Henri Sterdyniak, Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice, online: <http://ces.univ-paris1.fr/membre/seminaire/heterodoxies/Pdf/Sterdyniak-Mathieu04.pdf> (9.9.2010).

Kryzysy ostatnich lat pokazały granice Paktu Stabilizacji i Rozwoju, który uchwalono w 1997 r. w Amsterdamie. Obecny „grecki kryzys” jest modelowym przykładem kryzysu, który przez ten pakt można było zatrzymać; następnie są inne państwa zagrożone kryzysem, które podobnie jak Hiszpania lub Irlandia trzymały się reguł paktu stabilizacyjnego. Nie jest więc on prawdopodobnie potrzebny oraz wystarczający, aby zdecydowanie zatrzymać publiczne kryzysy finansowe.

Ponadto, z powodu przypadkowego charakteru górnych granic deficytowych (te są raczej politycznego i ekonomicznego rodzaju; nie ma dla ustalonych górnych granic żadnego ekonomicznego wyjaśnienia<sup>11</sup>), nie ma uzasadnienia, by niewolniczo trzymać się litery paktu. Europa nie ma innego wyjścia, jak na nowo gruntownie opracować swe budżetowo-polityczne mechanizmy regulacyjne. Jest to o wiele większe wyzwanie niż obecnie jakakolwiek teoria ekonomiczna jest w stanie zaproponować w sprawie zagwarantowania stabilności finansów publicznych. Z drugiej strony korzyść z Paktu stabilizacyjnego nie jest już przez nikogo kwestionowana. „Grecki kryzys” dowiódł istnienia ryzyka niewypłacalności państwa, co przede wszystkim dotyczy europejskich banków, w których zadłużone są państwa.

Strona francuska wskazuje na konieczność umocnienia systemu zarządzania kryzysowego, którego podstawą jest „europejski fundusz walutowy”; pierwsze kroki w tym kierunku UE już zrobiła. Dwa poważne argumenty przemawiają za takim postulatem: skutki ewentualnej niewypłacalności państwa dla unii walutowej czy UE jako całości oraz fundusz ratunkowy jako instrument odstraszący ewentualną presję spekulacyjną.

„Kryzys grecki” tak naprawdę nie jest jedynie kryzysem finansów publicznych, ale również jest to kryzys europejskiej unii walutowej (...). Poza wszelkimi dyskusjami o problemie *bail-out* strefa euro musi wzmocnić swoje mechanizmy służące państwom członkowskim mającym trudności.

W tym miejscu widać pewną rozbieżność zdań z Niemcami. Polega ona na tym, że Republika Federalna zasadniczo odrzuca zobowiązanie bycia solidarnym, gdy kraje partnerskie mają problemy z budżetem. Znalazło to odbicie w stosownych artykułach europejskiego traktatu (art. 122-125 w wersji traktatu z Lizbony). Niemniej jednak takie rozumienie wydaje się być powierzchowne. Istniejące lub przyszłe mechanizmy – jak też interwencje Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF) – polegają przecież na kredytach, które czasami mają mniej atrakcyjne oprocentowanie dla kredytobiorców i związane są surowymi makroekonomicznymi warunkami.

---

<sup>11</sup> Por. Pascal Kaufmann, *L'Union économique et monétaire européenne*, Bordeaux 2008.

Niemcy kładą szczególny akcent na wzmocnienie zabezpieczeń, które mogą mieć znaczenie dla obecnych i przyszłych problemów budżetowych w państwach unii walutowej. Jeśli chodzi o konkrety, Niemcy proponują, aby w przyszłości krajowe projekty budżetów były przed uchwaleniem poddane europejskiej kontroli. Nie chodzi, by pozbawiać państwa i parlamenty ich podstawowych praw, ale o to, by plany budżetów, zarówno po stronie wydatków, jak i przychodów, były spójne i realistyczne<sup>12</sup>.

Pozostaje kwestia sankcji. W stopniu, w jakim niewypłacalność danego kraju niesie skutki dla unii walutowej, to – zgodnie z prawem – wskazane jest, by kraje członkowskie podlegały stosownym regułom zapobiegawczym, podobnie jak to się dzieje w sektorze bankowym. Ostrożne podejście polityki francuskiej do takich reguł jest mało zrozumiałe, ponieważ ona również była odpowiedzialna za niezapobieżenie tej sytuacji, bowiem publiczne zadłużenie osiągnęło dzisiaj patologiczny wymiar. Ocena *ex ante* narodowych projektów budżetowych nie jest więc w żadnym razie błędem.

Francuskie i niemieckie stanowiska nie są zgodne, niemniej w jakimś zakresie komplementarne. Należy tak wzmocnić europejską unię walutową, by w kwestiach budżetowych poprawić zarówno sposób ochrony przed kryzysem, jak i instrumentarium używane podczas kryzysu. Taki nowy Pakt Stabilizacji i Rozwoju mógłby się składać z silniejszych mechanizmów kontrolnych i zapobiegawczych stosowanych wobec np. błędnych posunięć budżetowo-politycznych, z nowych, ujednoczonych sankcji oraz z europejskiego funduszu walutowego, któremu towarzyszyłyby stosowne warunki. W ten sposób wiarygodność strefy euro w relacji do rynków finansowych zostałaaby wzmocniona.

## **EBC i niemiecko-francuska debata budżetowa**

Rola Europejskiego Banku Centralnego była dodatkowym powodem kontrowersji niemiecko-francuskich podczas kryzysu w Grecji. Przedmiotem sporu była przede wszystkim decyzja EBC o uzyskaniu papierów wartościowych krajów członkowskich unii walutowej na rynku wtórnym<sup>13</sup>.

Strona francuska podkreśla, że w ten sposób EBC wnosi określony wkład w przeciwdziałanie perturbacjom dotyczącym stóp procentowych w strefie euro. (...) Odciążanie – przez znaczące zakupy Banku Centralnego – rynku złota i papierów wartościowych

<sup>12</sup> Odpowiednie reguły już 7 września 2010 r. uchwaliła Rada Ecofin.

<sup>13</sup> Zakup już wyemitowanych pożyczek państwowych (rynek wtórny) nie narusza regulacji UE, które jedynie wykluczają udzielenie kredytów przez EBC państwom i bezpośredni zakup nowo wyemitowanych pożyczek (rynek pierwotny).

od spekulacyjnych napięć to ważny instrument, którego Europa nie powinna sobie dać odebrać.

Po stronie niemieckiej widzi się natomiast w tych działaniach swoisty rodzaj zamiany długów publicznych na pieniądze, co wywołuje mroczne wspomnienia. Ten punkt widzenia jest formalnie właściwy: EBC zalicza państwowe zapisy długów jako aktywa (...), jako równowartość podstawy monetarnej. Jest to bez wątpienia potencjalne źródło czerpania pieniędzy i tutaj leży z pewnością bardzo trudna do pokonania przepaść między obydwoma krajami, która wywodzi się z opisanych różnych doświadczeń historycznych.

Niemniej ani niezależność EBC, ani jemu przypisywany priorytet celu stabilizacyjnego nie są zagrożone. EBC będzie znowu musiał skrócić polityczne i finansowe lejce, jeśli będzie tego wymagała sytuacja. Niezależność EBC byłaby zagrożona, gdyby wspomniany powyżej zakup państwowych papierów wartościowych na ustne żądanie (Titel auf Geheiss) nastąpił przez poszczególne rządy narodowe lub w ich interesie. EBC sam określił swoje zakupy, termin i wysokość. Powinna ona jednakże – w rozumieniu przedstawionych argumentów i z uwagi na konieczność przeciwdziałania inflacyjnemu oczekiwaniom – powinien on prowadzić jaśniejszą i aktywniejszą komunikację, aby wyjaśnić europejskiej opinii publicznej swe działania w kontekście wydarzeń w strefie euro.

## **Makroekonomiczne rządy dla Europy?**

Tak jak dzisiaj we Francji uznaje się potrzebę Paktu stabilizacyjnego w unii walutowej, to w Niemczech nie zaprzecza się już, iż w strefie euro zapowiadają się silniejsze makroekonomiczne rządy. Berlin długo obawiał się, że nawet delikatne wspomnienie o europejskim rządzie gospodarczym byłoby odebrane przede wszystkim jako przeciwwaga dla EBC, zagrażająca jego niezależności. Równocześnie należy jednak zauważyć, że brak precyzji we francuskich zarzutach lub – jeszcze gorzej – ich czasami „nerwowy” charakter te obawy raczej przybliżyły, utrudniając tym samym rzeczową debatę.

Konieczność skuteczniejszego uregulowania kwestii gospodarczo-politycznych wynika z dotychczasowych doświadczeń. Może źródła fiaska ogłoszonej w 2000 r. Strategii lizbońskiej, która miała przynieść UE innowacje i wiedzę ekonomiczną, należy upatrywać w nieistnieniu makroekonomicznego rządu; otwarta metoda koordynacji okazała się bowiem nieprzydatna<sup>14</sup>. Dotyczy to też polityki kursu wymiany, gdzie przyczyn tego fiaska

---

<sup>14</sup> Niedawno wylansowana przez Komisję „Agenda 2020” odniesie taki sam skutek, o ile nie nastąpią zmiany w metodzie koordynowania.

dopatruje się mniej w braku rządu, a więcej w nieodpowiedniej strukturze instytucjonalnej.

Traktat z Maastricht umiejscowił istotne kompetencje politycznej wymiany kursu nie na poziomie strefy euro, lecz na poziomie UE, w Radzie Ecofin<sup>15</sup>. Ponieważ wielu członków UE nie należy do strefy euro, do tej pory Rada nie zajmowała się kursem wymiany wspólnej waluty. Francja dlatego bardzo wcześnie zaangażowała się na rzecz powołania grupy krajów euro, by na tej bazie stworzyć pewnego rodzaju załączek późniejszego rządu gospodarczego dla strefy euro. Ze znanych powodów Niemcy sprzeciwiały się tej inicjatywie i przyczyniły się do zredukowania jej skutków do minimum. Grupa euro pozostała więc bez konkretnych uprawnień do działania, tak jak, na przykład, spotkania grup G7, G8 lub G20 – czasami są miejscem wymiany poglądów między kolegami ministrami finansów. Rzeczywisty wymiar niemiecko-francuskich rozbieżności można ocenić z takiej oto perspektywy, iż ta kwestia ponad dziesięć lat po utworzeniu unii walutowej wciąż jeszcze nie jest uregulowana.

Zwłaszcza nie wykorzystano okazji podczas niedawnej weryfikacji traktatów, aby skorygować początkowe kontrowersje związane z traktatem z Maastricht. I jeszcze gorzej: grupę euro na mocy traktatu z Lizbony stała się oficjalnym organem Unii, aczkolwiek bez szczególnej kompetencji do działania. Polityka kursowa UE dlatego pozostaje nie do końca jasna. To z kolei wzbudziło we Francji podejrzenie, że EBC, który faktycznie działa sam, tę politykę, w pewnym sensie, przypisał sobie<sup>16</sup>.

Pytanie dotyczące odpowiednich europejskich struktur zarządzających jest od początku kryzysu w Grecji przedmiotem intensywnych i żywych debat, nie tylko w ramach unii walutowej, ale na forum całej UE. Niestety te debaty toczą się według starych schematów, wywołując jedynie kontrowersje między obydwoma krajami. Francja żąda powołania gremium, które mogłoby dyskutować wybrane kierunki polityki makroekonomicznej tak samo jak kurs euro (...). Strona niemiecka postuluje – co trudno zrozumieć – podwójne zastosowanie: regulowanie powinno następować na poziomie całej UE, spotkania zaś na szczycie w sprawach euro nie powinny być sformalizowane (jak gdyby regularne spotkania były jakoś szkodliwe).

Niemniej jednak „gospodarcza władza” w obszarze unii walutowej nie jest jednoznaczna z rządem gospodarczym. Dotyczyłaby ona tylko polityki kursowej, która nie jest żadną narodową sprawą; grupa euro byłaby odpowiednią instancją podejmującą decyzje, co

---

<sup>15</sup> Por. Traktat z Maastricht, art. 109-1 i 109-2, które później bez istotnych zmian stały się art. 129 Traktatu z Lizbony.

<sup>16</sup> Por. Jérôme Créel/Eloi Laurent/Jacques Le Cacheux, La politique de change de la zone euro ou le hold up tranquille de la BCE, in: *Revue de l'OFCE*, (2007) 100, s. 7-30.

przewidywał też traktat z Maastricht. Natomiast w kwestiach budżetowych i w polityce wynagrodzeń może chodzić o to, aby skonsultować narodowe stanowiska *ex ante*, po czym poszczególne państwa członkowskie mogą dalej przejmować swoje pełne kompetencje i odpowiedzialność.

Niemcy obstają przy wzmocnieniu nadzoru budżetowego i przy jasnych, skutecznych sankcjach. Te żądania byłyby zgodne bez konsultacji z żądaniami Francji, jeśli Berlin nie twierdziłby, że *good governance* powinny się ograniczać tylko do wspólnych reguł i nie powinny obejmować żadnych decyzji politycznych. Koordynowanie ma wtedy sens, kiedy spotykają się partnerzy, wymieniają poglądy i dyskutują, a w końcu podejmują decyzje. Tego nie można osiągnąć posilkując się zwykłymi regułami; regularne spotkania grupy euro są w tym celu koniecznym, jeśli nie wystarczającym warunkiem.

## Perspektywy

Niemiecko-francuskie kontrowersje nie są wynikiem wyłącznie braku politycznej woli, lecz wyrazem odmiennych postaw, mających historyczne, strukturalne i kulturalne podstawy, i nie zmieniają się tak szybko. Lecz to powinno zachęcać obydwu partnerów do dialogu i starań o zrozumienie motywacji drugiej strony, a nie koncentrowania się na polemice. A to umożliwi twórcze wyjście naprzeciw bardziej zacieśniającym się ekonomicznym zależnościom, co przecież wymaga sprawnego koordynowania na poziomie europejskim.

Rozwiązanie konieczne do rozwoju unii walutowej są nie tyle antagonistyczne co komplementarne. Widać to na przykładzie finansów publicznych: chodzi o to, aby wzmocnić ochronę w okresie kryzysów oraz sankcje Paktu Stabilizacji Rozwoju, a jednocześnie, na wszelki wypadek, stworzyć fundusz ratunkowy. Obaj partnerzy powinni patrzeć wprzód, to znaczy starać się uznać swe postulaty za część wspólnego rozwiązania.

W końcu pomysł gospodarczych *governance* w unii walutowej powinien być szybko wyjaśniony i termin „rządu gospodarczego” zniesiony. Ze względu na to, że *governance* może zostać zrealizowany przy wykorzystaniu istniejących instytucji i kompetencji, np. z grupą euro, o której można przeczytać w traktacie z Lizbony i której brakuje tylko jasnego sprecyzowania zadań. Powinno to dotyczyć polityki kursowej, która do tej pory nie została dostrzeżona. Co się tyczy koordynowania polityki makroekonomicznej, to musi przede wszystkim zostać doprecyzowana jej treść. Jednocześnie ważne jest, aby koordynowanie tylko miało swe zadania w ramach unii walutowej i nie wprowadzało do krajowej polityki nowych przepisów. Żadno z państw członkowskich nie powinno się obawiać, że jego podstawowe decyzje makroekonomiczne mogłyby być dyktowane przez stronę trzecią.

*Kenneth Dyson\**

## Kryzys? Jaki kryzys? Czyj kryzys?

Analizując obecną sytuację, można powiedzieć, że „kryzys” to jedno z najbardziej nadużywanych słów. Można odnieść wrażenie, że nieustannie żyjemy w niebezpiecznych czasach i wciąż mają miejsce jakieś momenty zwrotne. Zaczniemy może w tym wszechobecnym kryzysie rozpoznawać jego różne rodzaje. A jakiego rodzaju jest punkt zwrotny, w którym się obecnie znajdujemy?

W tym artykule próbuję, na podstawie trzech pytań, opisać trzy różne sytuacje, gdy używamy terminu „kryzys”. Po pierwsze, czy mamy do czynienia z wydarzeniami kryzysowymi, czy też z kryzysem strukturalnym? Po drugie, jaką fazę kryzysu obecnie przeżywamy? (...) I wreszcie, czyj to jest kryzys? Ponieważ dla jednego jest to kryzys strukturalny, ale dla drugiego wcale tak nie jest.

### Co to za kryzys?

Jaki rodzaj kryzysu gospodarczo-finansowego przeżywa Unia Europejska i jej państwa członkowskie od 2007 r.? Z jednej strony chodzi o znane wszystkim wydarzenia kryzysowe: Northern Rock, irlandzki system bankowy, Fortis, Hypo Real Estate, Lehman Brothers – czyli przykłady upadków w sektorze bankowym.

Kryzys to historia paniki finansowej, której początkiem były spekulacyjne wydarzenia w sektorze nieruchomości, a zaraz później zaraźliwe skutki na mocno powiązanych ze sobą rynkach. Epicentrum „epidemii” przesunęło się z miejsca niewypłacalności w systemie bankowym w stronę potencjalnych bankrutów państwowych (mianowicie Grecji, Węgier i Łotwy) oraz ryzyka kolejnych niewypłacalności banków w Europie. Słysząc spekulacje, dość daleko idące, iż słabsze gospodarki opuszczą strefę euro, a i że cały system może się nawet rozpaść.

Fenomen nierozsądku i paniki na rynkach finansowych powtarza się w regularnych odstępach czasu (nawet jeśli w literaturze makroekonomicznej, która w sposób zróżnicowany traktuje ten temat, często się to zaniedbuje, a to dlatego, że historyczne ustalenia niewiele znaczą)<sup>17</sup>. W obliczu tych faktów zarządzanie kryzysowe UE i jej państw członkowskich

\* Ph. D., ur. 1946; profesor na uniwersytecie w Cardiff, School of European Studies, Cardiff CF103 YQ, Wales/UK. dysonkh@cardiff.ac.uk

<sup>17</sup> Por. Charles Kindleberger, *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*, Basingstoke 2005.

zostało wystawione na próbę. Ujawniły się też niektóre słabości: brak struktury ramowej dla całego europejskiego nadzoru finansowego, który czuwa nad stabilnością systemu finansowego, aby uniknąć systematycznego ryzyka wywołanego przez zbyt poważne skutki związane z nadmiernym napływem kapitału obcego na coraz bardziej powiązanych ze sobą rynkach; błędy w Pakcie Stabilizacji i Rozwoju, ograniczenie wysokich deficytów podatkowych i długów publicznych, aby w szczególności w korzystniejszym czasie możliwa była konsolidacja; niezdolność modelu koordynowania polityki gospodarczej w Europie, który mógłby zapobiegać skumulowanym nierówności w bilansach obrotów bieżących i gospodarczej konkurencyjności państw członkowskich UE. Wydarzenia kryzysowe skutkują tutaj jak katalizatory, umożliwiają zmiany – w zastosowaniu istniejących instrumentów politycznych, w ich wykazie i wreszcie w instytucjonalnych strukturach.

A oto przykład, postawy UE i strefy euro: kreatywne zastosowanie istniejących monetarnych instrumentów przez Europejski Bank Centralny (EBC) zapewniło płynność banków; rozszerzając działanie instrumentów regulacyjnych, objęto nimi agencje ratingowe i fundusze zabezpieczające (Hedgefonds); zapewnienie bezpieczeństwa i transparentności dla pozagiełdowych instrumentów pochodnych; powołanie do życia zarówno Europejskiej Komisji ds. ryzyka systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB), tak by nadzorować ryzyko rynkowe systemu finansowego w całości, jak również trzech europejskich instytucji nadzoru finansowego (sektora bankowego, rynku papierów wartościowych i branży ubezpieczeniowej), tak aby zapewnić nadzór (...)<sup>18</sup>.

W 2010 r. państwa strefy euro, w obliczu zaostrzającego się greckiego kryzysu finansowego, powołały do życia fundusz ratunkowy, European Financial Stability Facility (EFSF), aby wesprzeć finansowo te państwa członkowskie, które znalazły się w poważnych trudnościach. EFSF utworzono na czas określony; fundusz ma funkcjonować do czasu, gdy nie zostaną wypracowane długotrwałe rozwiązania, dzięki którym zostaną zapewnione ramy prawne w celu zarządzania makroekonomicznego w strefie euro. Niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble w swej propozycji dotyczącej funduszu walutowego UE wyczerpująco przedstawił niemiecki punkt widzenia w tych sprawach<sup>19</sup>.

W każdym razie kolejność finansowych i gospodarczych wydarzeń kryzysowych skłania do pytania, czy my się, w tak ujętych historycznie relacjach, rzeczywiście znajdujemy w kryzysie strukturalnym. Jest to możliwe, jeżeli wykażemy wewnętrzne przeciwności istniejących form organizacyjnych systemu kapitalistycznego.

<sup>18</sup> Odnośnie szczegółów por. Kenneth Dyson/Lucia Quaglia (eds.), *European Economic Governance and Policies*. Vol. II, *Commentary on Key Policy Documents*, Oxford 2010.

<sup>19</sup> Por. Wolfgang Schäuble, *Liebäugeln mit einem EU-Währungsfonds*, wywiad w: *Welt am Sonntag* z 7.3.2010.

Strukturalne kryzysy cechuje zasadniczo nowe określenie struktur i funkcji państw, jak również ich stosunku do rynków, do społeczeństwa i do międzynarodowych instytucji, jak UE czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Powstały w ich wyniku instytucjonalny i instrumentalny zwrot wykracza daleko poza działania, które cechują zarządzanie w sytuacjach kryzysowych. Kryzysy strukturalne wymagają zmiany modelu, mianowicie w odniesieniu do naszych zasadniczych przekonań dotyczących wyznaczania celów władzy państwowej i ogólnej oceny, jak funkcjonują mechanizmy finansowe i gospodarcze. Takie przeobrażenia przynoszą radykalne zmiany społeczne i wstrząsy polityczne. Na przykład polityka gospodarcza prezydenta USA Ronalda Reagana i brytyjskiej premier Margaret Thatcher z lat 80. była związana z nową wiarą w fundamentalizm rynkowy, z decyzjami kształtowanymi na podstawie racjonalnych oczekiwań w stosunku do rynków. Dlatego zaufanie do wiarygodności rynków stało się podstawą udziału rządu w systemie opieki społecznej. Kryzys po 2007 r. na nowo podważył te przekonania.

Głęboka depresja od roku 1931 i wysoka inflacja od roku 1973 to dwa klasyczne przykłady kryzysów strukturalnych. Na ich podstawie możemy dojść do ważnego wniosku, takiego oto, że strukturalne kryzysy rozwijają się w długim okresie, co najmniej dziesięć lat lub więcej. Ich przebieg nie jest łagodny i prostoliniowy. Charakterystyczne jest to, że przebiegają one w różnorodnych fazach, z których każda wykazuje własne, często przeciwstawne cechy.

W kakofoni, jaka towarzyszy zarządzaniu krótkotrwałymi wydarzeniami kryzysowymi we wczesnych fazach, trudno jest jednak rozpoznać cechy kryzysu strukturalnego.

### **Jaka faza kryzysu?**

Byłoby nierozsądne przypuszczać, że propozycje rozwiązań, jakie pojawiają się we wczesnej fazie kryzysu, będą trwałe, a obecna faza, to koniec tego procesu (...). Chcąc nie chcąc, znajdujemy się w kryzysie strukturalnym, który jest dla wszystkich taki sam.

Pierwsza faza kryzysu była fazą załamania się kredytu, co nastąpiło w roku 2007 na amerykańskim rynku nieruchomości. Przypuszczając, że przyczyna tego kryzysu leży w anglo-amerykańskiej formie kapitalizmu, opracowano agendę, według której stosunki między państwami oraz rynkami finansowymi a realną gospodarką powinny zostać określone na nowo. Spośród przyczyn kryzysu wskazano błędy w amerykańskim i w brytyjskim systemie finansowym oraz zbyt łagodne reguły.

W drugiej fazie, we wrześniu 2008 r., po upadku banku inwestycyjnego Lehman Brothers, miało miejsce szybkie rozszerzenie kryzysu wewnątrz i poza ramy sektora finansowego.

Rozwinęła się synchroniczna, globalna recesja, jakiej nie było od czasu drugiej wojny światowej. Przypomniano więc sobie znowu o Johnie Maynardzie Keynesie, to znaczy o konieczności zastosowania finansowych i monetarnych działań stymulacyjnych, tak aby uruchomić globalny popyt. Równocześnie umocniło się w tej fazie wrażenie, że chodzi o kryzys strukturalny. Była wyraźna zmiana paradygmatów i władza publiczna musiała się uciec do radykalnych działań, aby ukroić ekscesy na rynku. Silne państwo, na swój sposób, powróciło. Sektor finansowy nie został tak po prostu zasilony nowym kapitałem, zabezpieczając zobowiązania, lecz musiał zostać ponownie uregulowany, aby zapobiec przyszłemu ryzyku przez zastosowanie *overleverage* w sektorze finansowym. Natomiast państwo miało się zabezpieczyć, by uporczywe błędne zachowania banków, narażanie na nadmierne ryzyko oraz przekonanie, że w przypadku poważnych trudności mogą liczyć na to, iż zostaną uratowane, więcej nie powtórzyło. Kryzys więc został przypisany nieświadomym (zagrożenia) bankierom.

Niemniej w trzeciej fazie, pod koniec 2009 r., pojawił się inny scenariusz. Przez ratowanie banków na wielką skalę (często, włącznie z przejmowaniem zobowiązań), którym towarzyszyły skutki fiskalne w postaci drastycznego spadku wpływów z podatków, w połączeniu z dużymi wydatkami publicznymi, wiele państw europejskich znalazło się w nadzwyczaj niestabilnej sytuacji budżetowej. Ten finansowo-polityczny zwrot na rzecz nadmiernej polityki deficytowej wywołał opinie, iż za trwający wciąż kryzys odpowiadają zadłużone państwa i nie panujące nad finansami rządy.

Nowa polityczna „myśl przewodnia”, postulująca konieczność zmniejszenia długów, prowadzi tylko ponownego ożywienia władzy rynków finansowych. Gdy państwa pomogły im wyswobodzić się z kleszczy, w jakich się znalazły, powróciły do biznesu i zaczynają dyscyplinować rządy i narzucać im swój punkt widzenia. Chodzi więc o kryzys strukturalny państwa lub, mówiąc zwięźle o kryzys państw dłużników. Ponadto strefa euro też znalazła się w kryzysie strukturalnym lub, mówiąc mocniej: państwa dłużnicy strefy popadły w kryzysowe tarapaty (wśród których za dużo było, jak w przypadku Grecji, przypadków chronicznych).

## Czyj kryzys?

Kryzysy strukturalne można definiować, co charakterystyczne, w bardzo różny sposób. Zazwyczaj w państwach będących dłużnikami cechy takiego kryzysu są o wiele bardziej wyraziste niż w państwach, które są wierzycielami. We Francji, Włoszech i Wielkiej Brytanii stagflacja, tj. wysoka inflacja lat 70. i wczesnych lat 80. była o wiele mocniej odczuwalna jako element kryzysu strukturalnego, niż było w przypadku Niemiec. We wscho-

dających gospodarkach rynkowych, jak Brazylia, Chiny, Indie i Singapur czy też Australia oraz Kanada, trzy fazy globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego, mające swój początek w 2007 r. nie nabrały formy kryzysu strukturalnego. Wspólnie z Japonią i USA państwa te konfrontowane są z wielkimi wyzwaniami, jeśli chodzi o kwestie gospodarczo-finansowego dostosowania, których celem jest przezwyciężenie poważnych strukturalnych deficytów i ożywienie lokalnej konkurencyjności.

Strukturalne kryzysy wzmacniają państwa będące wierzycielami i zaostrzają ich ocenę kryzysu. Komentatorzy z tych krajów opierają się zazwyczaj na argumentach, w których ogólne teorie dotyczące najlepszych warunków dla państwa socjalnego są połączone z własnymi interesami. W gruncie rzeczy działają według podstawowej zasady, że każda koordynacja międzynarodowego i europejskiego systemu gospodarczego i finansowego musi uniknąć (systematycznego) błędnego zachowania banków. Stabilność można osiągnąć tylko wówczas, jeśli utrzyma się dyscyplinę we własnym domu, a państwowych pakietów ratunkowych należy unikać. Może być jednak też tak, że ugruntowaną stabilizację w czasach kryzysu można osiągnąć jedynie dzięki finansowym działaniom wspierającym. Niemniej tego rodzaju propozycje wsparcia muszą być ograniczane w czasie i obwarowane surowymi warunkami, powinny być również ściśle nadzorowane i – w określonych przypadkach – połączone z ostrymi sankcjami.

Zdominowanie tych rozważań przez niemiecką kolejną „odmianę” liberalizmu stało się widoczne pod koniec 2009 r. podczas unijnej debaty w sprawie wzmocnionej koordynacji polityki finansowej i gospodarczej. W lipcu 2010 r. Komisja Europejska zaleciła wszystkim państwom członkowskim UE przyjęcie niemieckiego systemu wyhamowywania długów. Rząd federalny zażądał w związku z tym pilnej weryfikacji traktatów, aby wprowadzić mechanizmy dotyczące ociągających się płatników, które umożliwiają wdrożenie regulowanej procedury o niewypłacalności lub wykluczeniu określonego państwa członkowskiego ze strefy euro.

Jeśli chodzi o pytanie, czy jest to kryzys, to jeszcze w połowie 2010 r. nie było jasne, czy kryzys strukturalny będzie miał wpływ na rynki finansowe i ich silną pozycję w stosunku do publicznej władzy. Ważnym wyznacznikiem jest uchwalony w lipcu 2010 r. w USA akt Dodd-Franka, dzięki któremu tamtejszy rynek finansowy został na nowo uregulowany. Jednakże i te działania pozostawiły po sobie i zakłócającą strukturę regulacyjną; brakuje jasnego uregulowania w celu ograniczenia własnych interesów banków; równocześnie nie jest uregulowana kwestia, jaka część derywatów powinna zostać przeniesiona do odpowiedzialnych instytucji, tak by zapewnić przejrzystość.

Tak jak jest w omawianej materii wiele niejasności, musi istnieć możliwość oceny, czy oczekiwane postępy byłyby możliwe do osiągnięcia dzięki bezkompromisowym propo-

zycjom, które były dyskutowane w Banku Rozrachunków Międzynarodowych. Dotyczyły one, między innymi, zasilenia stosownej kwoty kapitałowej i poprawy płynności banków, stworzenia anty cyklicznie działających „poduch” kapitału własnego lub praktyki określonego limitu kwot pożyczek pod zastaw w czasowo elastycznych ramach, tak by uniknąć finansowych nierówności i nieproporcjonalnie wielkich pożyczek.

Bez tego rodzaju zmian za wcześnie byłoby mówić o powrocie silnego państwa, które jest w stanie zapanować nad siłami rynku finansowego. Dopóki nie będzie odpowiednich instrumentów, nie może być mowy o tym, że państwa – lub UE – zaakceptują nową funkcję przy nadzorze bardzo ostrożnym (nadzór ryzyka rynkowego w ogóle) lub silniejszą rolę przy nadzorze mniej ostrożnym (nadzór pojedynczych instytucji). Z obecnymi uprawnieniami sektor finansowy pozostaje w związku z tym sam wobec ryzyka kolejnych skandali bankowych i nowych populistycznych ataków. W każdym razie było jeszcze za wcześnie nazywanie kryzysu na rynkach finansowych strukturalnym, zwłaszcza że odpowiedzialność w trzeciej fazie była przesuwana coraz to bardziej na finansowo-polityczne roztrwonienie przez rządy.

Gdy się teraz zastanawiamy, czyj jest to kryzys, powinniśmy rozważyć, że kryzysy strukturalne zawsze pociągają za sobą powstawanie mitów o ich skutkach, lecz wynikające z nich nauki. Te mity dotyczą ostatecznych zwycięzców i użytkowników kryzysu. Tego rodzaju konstrukcje strukturalnych kryzysów wyrażają mocno wystylizowane odbicia przeszłości i krążą wokół polityki, władzy i debat przywódców. Zwycięzcy wielkich depresji byli w końcu tymi, którzy wierzyli w skuteczność „aktywnego” państwa, które zapewnia socjalne zabezpieczenie przez sterowanie popytem oraz kontrole finansowe i kredytowe, które ograniczają finansowe czynności. Zwycięstwa „keynesianizmu” nie należy mylić z odmiennymi poglądami Johna Maynarda Keynesa<sup>20</sup>.

W podobny sposób lata wysokiej inflacji po roku 1973 stworzyły międzynarodowe rynki finansowe oraz wiarę w zasadnicze znaczenie racjonalnych i skutecznych rynków jako gwarantów społecznego bezpieczeństwa (fundamentalizm rynkowy). Z kolei teraz wzmocniły się banki centralne – zaproponowały państwu swe pośrednictwo jako najlepszy mechanizm zabezpieczający<sup>21</sup>. W intelektualnych dyskusjach monetaryzacja nabrała znowu na znaczeniu. W Europie jej kolejny liberalny wariant reprezentowany był w łonie Deutsche Bundesbanku, który ukształtował w istotny sposób warunki ramowe

<sup>20</sup> Por. Robert Skidelsky, John Maynard Keynes. Tom 3: Fighting for Britain 1937-1946, London 2000.

<sup>21</sup> Por. Kenneth Dyson, The Age of the Euro: A Structural Break? Europeanization, Convergence, and Power in Central Banking, in: ten sam/ Martin Marcussen (eds.), Central Banks in the Age of the Euro, Oxford 2009, S. 1-50.

i drogi rozwoju integracji walutowej, co w końcu w 1999 r. zaowocowało europejską unią walutową<sup>22</sup>. Nie wiemy, kto ostatecznie zostanie zwycięzcą obecnego kryzysu, a jeszcze mniej, jak zainteresowani będą to przedstawiać. Jednakże będziemy mogli skomentować ten stan rzeczy.

W 2010 r. znajdujemy się właśnie w trzecim roku – przypuszczalnie strukturalnego – kryzysu. Zważywszy na tak krótki czas, na pytania: kto zwycięży, a kto straci w Europie? można dać tylko bardzo ostrożną ocenę przedsięwzięć. Można się też jedynie domyślać, co to oznacza dla politycznych relacji władzy. Spojrzenie na debaty z lat 30. i 40. ubiegłego stulecia pozwala stwierdzić, iż w czasie trwania kryzysów strukturalnych powtarza się taki sam scenariusz: państwa będące wierzycielami odgrywają decydującą rolę podczas zmian. Określają parametry moralnego wymiaru „hazardowego ryzyka”. Stąd idee związane z reformami krajów będących dłużnikami mają raczej na celu, przez zastosowanie kolektywnej finansowej pomocy, zmianę występowania systematycznego ryzyka i solidaryzowanie się z obciążeniami związanymi z gospodarczymi dostosowaniami z innymi, co zazwyczaj kończy się fiaskiem<sup>23</sup>. Strukturalne kryzysy zaostrzają dyplomatyczne zmagania między państwami wierzycielami a państwami dłużnikami, działanie zaś państwa polega bardziej na instrumentach przymusu, co dodatkowo podkreśla nierówne stosunki<sup>24</sup>. To zjawisko jest widoczne od 2007 r. również w UE.

## Wnioski końcowe

Analityczne ramy tego artykułu nie pozwalają definitywnie odpowiedzieć, jakiego rodzaju jest obecny kryzys. Istnieją wprawdzie przesłanki, które wskazują, że chodzi o kryzys strukturalny, a ponieważ nie można jeszcze mówić o jego zakończeniu, dzisiaj trudno go zakwalifikować.

Kryzys, mierzony na podstawie obserwacji zmian podstawowych paradygmatów, pozostaje wieloznaczny. Obecnie finansowa stabilność i unikanie ryzyka systemowego należą do podstawowych funkcji państwa, UE i EBC, a duża lub mniejsza ostrożność nadzoru nabrała mocno na znaczeniu. Wprawdzie wzrósł zakres regulowania rynku finansowego, ale nowo zastosowane instrumenty nie są jeszcze wystarczająco rozwinięte. Cały

---

<sup>22</sup> Odnośnie do szczegółów por. Kenneth Dyson, *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, London 1994.

<sup>23</sup> Wyczerpująco: Kenneth Dyson, *Norman's Lament: the Greek and the Euro Crisis in Historical Perspective*, in: *New Political Economy*, (2010) i. E.

<sup>24</sup> Por. Kenneth Dyson, *Creditor-Debtor State Diplomacy: „Saints” and „Sinners” in European Integration*, i. E.

czas ważna jest funkcja stabilizowania cen, z podkreśleniem wzajemnej zależności, ale również oddzieleniem finansowo-politycznej stabilizacji i polityki walutowej (jednocześnie walutowo-polityczne instrumenty mają na celu tylko stabilizację cenową). W trakcie kryzysu doszło do istotnego rozszerzenia zadań banków centralnych w i poza strefą euro, tak by zagwarantować finansową stabilność i nadzór nad całym systemem. Jednakże nie wiadomo, jakie instrumenty będą miały do dyspozycji banki centralne, by tę finansową stabilność zapewnić również w przyszłości.

Dzięki unii walutowej i wahaniom kursów wymiany walut państwa strefy euro uciekły od sankcji zagranicznego rynku dewizowego. W trzeciej fazie kryzysu stało się jasne, że siła rynków finansowych (w szczególności rynku pożyczek) i agencji ratingowych nie została naruszona. Agencje ratingowe podzieliły państwa na „świętych” i „grzeszników”, aby obłożyć sankcjami grzeszników, którzy nagle stanęli w obliczu rosnących stawek procentowych i wyższych kosztów obsługi swoich długów. Cały czas istnieją na rynkach finansowych obszary, które unikają kontroli urzędowych (np. w handlu derywatami).

W trzeciej fazie kryzysu kombinacja wysokiego ryzyka bankowego i ryzyka rynku finansowego z trudnościami związanymi z przewyżnianiem długów państwowych i coraz bardziej widoczną tendencją do obliczonego na długi czas zmniejszania wydatków stała się zapowiedzią nowej definicji władzy państwowej. Jednakże było za wcześnie, aby mówić o nowej erze „silnego państwa”, które reguluje rynki na nowo i ich władzę ogranicza (jak to np. w fazie pierwszej i drugiej kryzysu przewidziano). Ważny temat nadmiernego przyjęcia kapitału obcego banków nie został jeszcze podjęty. Nie nastąpiło również rozbitcie dużych banków przez co problem „moralnego hazardu” zostałby omówiony; nie istnieje (jak dotychczas) żadne porozumienie o wprowadzeniu antycyklicznych „poduch” kapitałowych lub regulacji odnośnie do kwot pożyczek pod zastaw.

Ponadto rola państwa pozostała niewyjaśniona, czy powinien nastąpić zwrot do funkcjonalnego, ograniczonego państwa, które więcej zadań rozkłada na społeczeństwo i rynek, czy też państwo powinno swoje obszary działań regulować inaczej, to znaczy ograniczając tylko niektórych funkcji, natomiast rozszerzając inne. Niezależnie, jaką drogę wybierze, państwo jest więcej niż jedynie podmiotem, który wyznacza reguły i je nadzoruje. Niemniej przejmowanie tej role do tej pory idzie bardzo ociężale i niezadowolająco.

Podobne pytanie, czy stosunki między państwami i instytucjami międzynarodowymi (oraz europejskimi) muszą być przez obecny kryzys na nowo zdefiniowane? Wiele oczekiwań nie zostało jeszcze spełnionych: na przykład, że G20, bardziej niż G7/G8, wyjdzie jako

zdecydowanie silniejszy globalny aktor wyjdzie z tego kryzysu, że rola MFW zostanie wzmocniona, aby mógł on w sytuacjach kryzysowych całościowo, a zarazem dyskretnie interweniować lub że UE, dzięki reformom, będzie skuteczniej zwalczać nierówności i zapobiegać sytuacjom niosącym ryzyko. Czy zostaną one spełnione, zależy od gotowości państw do uruchamiania mechanizmów zapobiegającym kryzysom i od dopuszczenia międzynarodowych i subnarodowych instytucji do działania, nawet jeśli tym instytucjom brakuje prawdziwie demokratycznej motywacji do tego rodzaju interwencji.

Aspekt, który ma duże znaczenie dla państw europejskich, to przesunięcie ośrodków gospodarczej władzy globalnej z północnego Atlantyku (gdzie prawie 300 lat to centrum władzy się znajdowało) do obszaru azjatycko-oceanicznego, a dokładnie na płaszczyznę amerykańsko-chińskiego partnerstwa. Ponieważ UE o tym nie mówi nic, oznacza to poważną jej słabość, a państwa członkowskie o tej kwestii wypowiadają się niechętnie. W tym historycznie ważnym momencie przemian UE jest coraz bardziej postrzegana jako samolubna, regionalna siła i jedynie obserwator, a nie jako globalny gracz. Dlatego kryzys strukturalny może się stać raczej europejskim, a nie azjatyckim wyzwaniem.

Historia uczy, że obecny kryzys może się przemienić w kryzys strukturalny bardziej dla państw dłużników niż dla państw wierzycieli. Podczas gdy w czasie ekonomicznych burz sytuacja państw wierzycieli będzie coraz lepsza, to państwa dłużnicy będą coraz to bardziej narażeni na surowsze warunki ramowe, kontrole oraz na niepewność. Dlatego też kryzys strukturalny będzie wpływał na pogłębianie się coraz bardziej obecnych nierówności w relacjach między państwami wierzycielami a państwami dłużnikami, również w strefie euro.

*Andreas Busch*\*

## **Euro jako korzyść i szkoda dla Niemiec**

Ponad dziesięć lat po wprowadzeniu wspólnej europejskiej waluty wydaje się, że przyszedł czas na ocenę tego ambitnego projektu subnarodowej gospodarczo-politycznej kooperacji. Z jednej strony zebrano wiele doświadczeń dotyczących euro, z drugiej zaś rozwój kryzysowych wydarzeń wiosną i latem 2010 r., związanych ze wsparciem Grecji, spowodował poważne wątpliwości, czy wprowadzenie wspólnej waluty było właściwe i czy ten projekt przetrwa.

---

\* Dr. phil., ur. 1962; Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Politische Ökonomie an der Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen. andreas.busch@sowi.uni-göttingen.de

W najnowszej literaturze naukowej wiele razy analizowano już doświadczenia związane z euro, porównując wątpliwości i nadzieje, jakie wypowiedziano przed wprowadzeniem wspólnej waluty. Okazuje się na przykład, że skala – według makroekonomicznych wskaźników – konwergencji między gospodarkami narodowymi strefy euro jest mniejsza niż oczekiwano (...)<sup>25</sup>. Związki między rozwojem politycznych i ekonomicznych zmiennych są analizowane przez jednych autorów jako widoczne<sup>26</sup>, przez drugich zaś jako słabiej widoczne<sup>27</sup>. Jak by na to patrzeć, wprowadzenie euro ogólnie doprowadziło do zwiększonego subiektywnego postrzegania inflacji (...)<sup>28</sup>. Ponadto podkreśla się również, że dzięki Europejskiej Unii Walutowej mniej jest problemów, niż wielu obserwatorów ich oczekiwało<sup>29</sup> i że ostatecznie przyszły sukces wspólnej waluty będzie zależeć od rozwoju politycznych czynników<sup>30</sup>.

W niniejszym artykule nie oceniam całego projektu unii gospodarczo-walutowej, lecz ograniczam się do pytania, czy ten projekt widziany z perspektywy Republiki Federalnej Niemiec należy uważać raczej za sukces, czy też błędne posunięcie. Czy wprowadzenie euro przyniosło Niemcom korzyści, czy też szkodę. Mam świadomość, że ocena minionego dziesięć lat musi być zróżnicowana, ponieważ euro dla ekonomii politycznej Republiki Federalnej w około pierwszej połowie analizowanego okresu przyniosło raczej szkodę, w kolejnych zaś latach jednak raczej korzyści.

Moja analiza koncentruje się przede wszystkim na pośrednich skutkach funkcjonowania nowej waluty, które zmieniły warunki działania niemieckiej ekonomii i jej politycznego wymiaru, a w publicznej debacie jednak ich nie uwzględniono. Nim rozwinę temat opracowania, przypomnę krótko powody powstania unii walutowej w Europie. Później spróbuję opisać korzyści i szkody tej inicjatywy, opatrując moje przemyślenia uwagami dotyczącymi niepolitycznych wyzwań, jakie euro może przynieść nam, Niemcom w przyszłości.

---

<sup>25</sup> David H. Bearce, EMU: the last stand for the Policy convergence hypothesis?, in: *Journal of European Public Policy*, 16 (2009) 4, S. 582-600; Jürgen Matthes, Ten years EMU – reality test for the OCA endogeneity hypothesis, economic divergences and future challenges, in: *Intereconomics*, 44 (2009) 2, s. 114-128.

<sup>26</sup> Marcel Fratyscher/Livio Stracca, The political economy under monetary union. Has the Euro made a difference?, in: *Economic Policy*, 58 (2009) 4, S. 309-348.

<sup>27</sup> Por. Dermot Hodson, EMU and political union. What, if anything have we learned from the Euro's first decade, in *Journal of European Public Policy*, 16 (2009) 4, S. 508-526.

<sup>28</sup> Por. Paul De Grauwe, The Euro AT ten, w: *Empirica*, 36 (2009) 1, s. 5-20.

<sup>29</sup> Por. Amy Verdun, Ten years EMU: an assessment of ten critical claims, w: *International Journal of Economics and Business Research*, 2 (2010) 1-2, s. 144-163.

<sup>30</sup> Por. P. De Grauwe (przypis 4). Zob. także w tym znaczeniu: Michael D. Bordo/Lars Jonung, *The future of EMU: What does the history of monetary unions tell us?* (NBER Working paper 7365), Cambridge, MA 1999.

## Dlaczego unia walutowa w Europie?

Do pytania, dlaczego i jak w Europie doszło do unii walutowej powrócę jeszcze w dalszej części tekstu, a teraz przypomnijmy motywy projektu, którego geneza sięga początku lat 70. ubiegłego stulecia. W 1970 r. tzw. raport Wernera zalecił wprowadzenie wspólnej europejskiej waluty i określił jego ramy czasowe. Jednakże upadek systemu stałych kursów wymiany (system Bretton Woods) w 1973 r. uniemożliwił realizację tych planów.

Ówczesne przejście ze stałych kursów wymiany walut do elastycznych oraz silne wahania, którym poddane zostały narodowe waluty w następnym okresie, wzmocniły jednak w Europie pragnienie walutowo-politycznej stabilności, a nie ograniczenia takiej tendencji. Powód był – generalnie rzecz biorąc – jeden: mocne gospodarcze powiązania między krajami członkowskimi Unii Europejskiej (wtedy Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej). Ich cechą było i jest, że UE jako całość (stanowi „swoistą gospodarczą otwartość”<sup>31</sup> w stosunku do reszty świata, podobnej do tej w USA czy w Japonii; między sobą jednak (a więc jako pojedyncze państwa) wykazują o wiele większą „gospodarczą otwartość”<sup>32</sup>. Otwartość ta jest wynikiem ścisłej wymiany handlowej między tymi krajami, której tak głównym celem była europejska integracja gospodarcza. Silne wahania kursów wymiany narodowych walut przeszkadzają tym stosunkom handlowym i dlatego mają negatywne skutki gospodarcze. W przypadku integracji europejskiej wzmocniło się to jeszcze bardziej przez wspólną politykę rolną z jej transgranicznymi płatnościami wyrównawczymi.

Po udanym starciu Europejskiego Systemu Walutowego pod koniec lat 70. i dostosowaniu makroekonomicznej strategii w wielu państwach UE wrócono do planów wprowadzenia wspólnej europejskiej waluty. Dyskusje, a także wiele konferencji rządowych na poziomie europejskim zaowocowały koncepcją przyjęcia wspólnego pieniądza. Wobec zróżnicowanych stanowisk państw, jak i różnicy zdań wewnątrz pojedynczych państw, negocjacje były bardzo żmudne<sup>33</sup>.

Republika Federalna Niemiec odgrywała w nich bardzo ważną rolę. Marka niemiecka w tym okresie, zwłaszcza zaś od 1973 r., była faktycznie walutą „kotwicą” w Europie, co

<sup>31</sup> Gospodarcza otwartość jest mierzona za pomocą udziału importu i eksportu w produkcji socjalnym.

<sup>32</sup> Por. dane w: Silke Gehle-Dechant/Joseph Steinfelder/Manual Wirsing, Export, Import, Globalisierung – Deutscher Aussenhandel Und Welthandel: 1990 bis 2008, Wiesbaden 2010, s. 34; Andreas Busch, The Crisis in the EMS, in: Government & Opposition, 29 (1994) 1, s. 82.

<sup>33</sup> Zob. w tym znaczeniu wyczerpujące studium Kenneth Dyson/Kevin Featherstone, The Road to Maastricht. Negotiating economic and monetary union, Oxford 1999.

wpływało przede wszystkim z polityki pieniężnej Bundesbanku, która była ukierunkowana na zapewnienie stabilizacji cenowej. Niemiecka stawka inflacyjna była wciąż jedną z najniższych w Europie, marka zaś niemiecka była uważana na międzynarodowych rynkach za mechanizm stabilności<sup>34</sup>. Aby skłonić Republikę Federalną do zrezygnowania z własnej waluty i opowiedzenia się za wspólną europejską walutą, konieczne były różne obietnice ze strony europejskich partnerów. Jednocześnie należało zaakceptować stabilizację cenową jako główny cel w polityce pieniężnej, tak samo jak daleką idącą transformację konstytucji Bundesbanku do reguł nowego Europejskiego Banku Centralnego (ECB), tak aby zagwarantować jego niezależność. Po niemieckiej stronie pomogło to, że rząd pod kierownictwem Helmuta Kohla, po zjednoczeniu kraju, chciał dać wyraźny, pozytywny sygnał dla europejskiej integracji i zgodził się na unię walutową.

Rezygnując z narodowych walut i przekazując politykę pieniężną supranarodowej niezależnej politycznej instytucji, do strefy euro przystąpiło 11 państw członkowskich, czyniąc duży i nieodwracalny krok w kierunku dalszej politycznej i ekonomicznej integracji. Wiązano z tym wzajemne, pozytywne oczekiwania: po pierwsze, jeśli chodzi o silniejszą identyfikację obywateli z UE; po drugie, odnośnie do pozytywnych efektów gospodarczych, które dzięki wzrastającej skuteczności i spadającym kosztom transakcyjnym miały przyczynić się do większego udziału we wzroście gospodarczym we wszystkich krajach członkowskich strefy euro<sup>35</sup>.

Ponad 10 lat po wprowadzeniu wspólnej waluty (i w szczególności po oznakach kryzysu w 2010 r. związanych z euro) stawało się jasne, że krok ten miał wprawdzie różnorodne konsekwencje dla rozwoju gospodarczego w państwach członkowskich, jednakże są one zdecydowanie różne – zależą od kraju i rozpatrywanego okresu. Generalizowanie opinii o skutkach integracji walutowej jest więc prawie niemożliwe. Co się tyczy skutków tej integracji w Niemczech, dokładniejsze badanie pokazuje mieszankę korzyści i szkód.

## **Euro jako szkoda**

Mimo że polityczne podmioty decydujące w Republice Federalnej zaangażowały się jednoznacznie na rzecz wprowadzenia euro, to jednak na oczekiwane pozytywne skutki unii walutowej musiano poczekać. Pierwsze lata wspólnej waluty (od 1999 r. wprowadzonej jako

---

<sup>34</sup> Por. Andreas Bush, Preisstabilitätspolitik. Politik und Inflationsraten im international en Vergleich (Gesellschaftspolitik Und Staatstätigkeit, Bd. 8), Opladen 1995.

<sup>35</sup> Por. Michael Emerson/Daniel Gros/Alexander Italianer et al., One market, one Money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union, Oxford 1992.

pieniądz bankowy, od 2002 r. jako gotówka) charakteryzowało utrzymujące się wysokie bezrobocie i niski wzrost gospodarczy, niższy niż w pozostałych krajach euro (Tabela 1).

|                                 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Średnia krajów euro bez Niemiec | 4,2  | 4,6  | 2,1  | 1,7  | 1,2  | 2,8  | 2,5  |
| Niemcy                          | 2,0  | 3,2  | 1,2  | 0    | -0,2 | 1,2  | 0,8  |

*Quelle: Obliczenia autorów według danych Eurostatu.*

Złe dane dotyczące rozwoju na początku obecnej dekady dowodzą, że wówczas w Niemczech przeważały ekonomiczne szkody, których przyczyną było wprowadzenie wspólnotowej waluty. Szkody te były raczej pośredniej natury (...). W tym kontekście należałoby wymienić przede wszystkim dwa rodzaje konsekwencji: uniknięcie stosownych korzyści przy poziomie oprocentowania oraz szkody, które były efektem realnej stopy procentowej w jednolitym obszarze walutowym<sup>36</sup>.

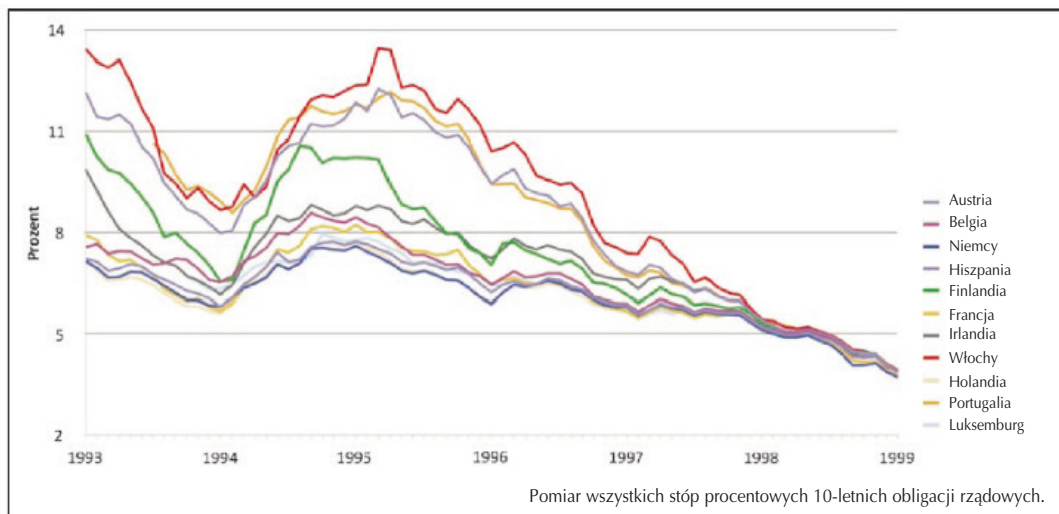
Długoterminowe obligacje skarbowe tworzą w jednym państwie zazwyczaj podstawę poziomu oprocentowania, do którego przedsiębiorstwa na rynkach finansowych mogą się zadłużać. Jest to uzasadnione tym, że państwu jako dłużnikowi przypisywany jest najlepszy rodzaj solidności, ponieważ u niego ryzyko niewypłacalności jest najmniejsze. Przedsiębiorstwa muszą do tego oprocentowania dokonać dodatkowej opłaty, która jest mierzona według tego, jak duże jest na rynku ryzyko niewypłacalności danego przedsiębiorstwa. Ta opłata stanowi zachętę dla udzielających kapitału, aby ich pieniądze inwestować nie tylko w papiery wartościowe państwa, ale w bardziej ryzykowne, za to jednak przynoszące wyższe zyski papiery wartościowe przedsiębiorstw. Wysokość wymaganego przez państwo oprocentowania mierzona jest wtedy głównie według oczekiwań dotyczących przyszłej stawki inflacyjnej oraz (dla zagranicznych inwestorów) kursu wymiany.

Republika Federalna, jako kraj z najniższą stawką inflacyjną i najstabilniejszym kursem wymiany, miała stale – w porównaniu z innymi państwami europejskimi – szczególnie niski poziom oprocentowania. To była korzyść w stosunku do innych krajów, ponieważ niemieckie przedsiębiorstwa mogły bardzo tanio uzyskiwać pieniądze. To się bardzo zmieniło w latach 90., gdy wprowadzenie wspólnej waluty wydawało się już pewne. Ponie-

<sup>36</sup> Chociaż w obydwu przypadkach mowa jest o stawkach oprocentowania, należy rozróżnić, że w pierwszym przypadku chodzi o stopę procentową ukształtowaną na rynku, w drugim natomiast o stopę procentową wyznaczoną przez Bank Centralny, do której banki handlowe mogą się refinansować w EBC.

waż perspektywa (najpierw przewidywalna, potem faktyczna) przystąpienia do unii walutowej i ukierunkowana na stabilizację konstrukcja EBC tworzyły klimat swego rodzaju monetarnej wiarygodności odnośnie do przyszłej inflacji, którą dotychczas odnotowywano tylko w Republice Federalnej, stopy procentowe dla długoterminowych długów państwowych w państwach strefy euro zaczęły się zbliżać do niemieckich długów państwowych i różnica w stopach procentowych do niemieckiego rynku kapitałowego zniknęła (Grafika 1).

Stopy procentowe w krajach euro do 1999 r.



Źródło: Europejski Bank Centralny

W innych państwach skutkowało to tak silnym cofnięciem stop procentowych, jak duża była różnica wobec niemieckiego poziomu stop procentowych. Tylko w Republice Federalnej nie było takiego zjawiska, co – w porównaniu – musiało mieć negatywne skutki na niemiecki wzrost gospodarczy – jego wskaźniki wzrostu pozostały w tyle za większością krajów europejskich.

Kolejny, mający podobne skutki efekt nastąpił już na początku funkcjonowania unii walutowej, a to dlatego, iż polityka pieniężna w jednolitym obszarze walutowym może ustanowić jedną stopę procentową, stawki inflacyjne natomiast między państwami strefy euro jednak (mimo starań o konwergencję) znacznie się różniły. Problem ten jest dyskutowany w kontekście hasła „optymalne obszary walutowe”. Idealnie jest, jeśli na określonym obszarze obowiązuje waluta, a obszar ten może być uważany za jednolity i w którym mobilność czynników gospodarczych jest wystarczająco duża, aby wyrównać asymetryczny szok i wpływać na podobny, zrównoważony rozwój gospodarczy.

Podobnie w innych dużych strefach walutowych, jak np. w USA, istnieją regionalne różnice w strukturze gospodarczej i w rozwoju; przynajmniej stabilne są tam warunki instytucjonalne. W strefie euro są natomiast znaczne różnice między krajami, które dotyczą i mechanizmów polityki fiskalnej, i polityki płacowej, mając (oprócz polityki pieniężnej) wpływ na stawkę inflacyjną<sup>37</sup>.

Dlatego narodowe stawki inflacyjne zmieniały się między państwami, które przyjęły euro. EBC nie może brać pod uwagę narodowych okoliczności, lecz musi prowadzić najlepszą politykę pieniężną w strefie euro jako całości. Im silniej się stawki inflacyjne od siebie różnią, tym bardziej jest prawdopodobne, że polityka EBC dla niektórych krajów nie jest właściwa, ponieważ jest ona dla nich albo zbyt ekspansywna, albo zbyt restrykcyjna. Bank Centralny może tylko ustanowić nominalną stopę procentową; realna stopa procentowa zależy natomiast od danych stawek inflacyjnych.

Na początku unii walutowej przede wszystkim zmieniały się znacznie stawki inflacyjne w strefie euro, co prowadziło do widocznych, różniących się realnych stawek procentowych. Zresztą stosunkowo silnych gospodarczo krajach istniała wyższa inflacja niż w wyraźnie ustabilizowanej Republice Federalnej. Skutek był taki, iż realna stawka procentowa w tych krajach była niższa i potrzebowały one raczej restrykcyjnej polityki pieniężnej (a więc wyższej średniej stawki procentowej); była ona jednak stosunkowo wyższa w krajach z ustabilizowaną polityką cenową, które raczej potrzebowały ekspansywnej polityki pieniężnej (a więc niższej średniej stawki procentowej), a to w celu pobudzenia swojego słabego wzrostu gospodarczego – jak np. Niemcy. Tabela 2 ilustruje ten efekt na przykładzie roku 2000 dla wybranych krajów: gdy wówczas słaba gospodarczo Republika Federalna miała najwyższą realną stawkę procentową, w Irlandii i Hiszpanii przez wysokie stawki inflacyjne wynikły nawet negatywne realne stawki procentowe.

**Tabela 2: Realna stawka procentowa w wybranych krajach w roku 2000 (w procentach, przy stawce procentowej Banku Centralnego 2,75%)**

|                          | Niemcy | Francja | Irlandia | Hiszpania |
|--------------------------|--------|---------|----------|-----------|
| Stawka inflacyjna        | 1,4    | 1,8     | 5,3      | 3,5       |
| Realna stawka procentowa | 1,35   | 0,95    | -2,55    | -0,75     |

Źródło: Obliczenia autora według danych World Economic Outlook Database MFW.

<sup>37</sup> Por. A. Busch (przyp. 10), s. 135-150.

## Euro jako korzyść

Utrzymujący się niski wzrost gospodarczy oraz stale rosnąca liczba bezrobotnych doprowadziły w Niemczech w pierwszych latach minionej dekady do wielu dyskusji na temat niedostatecznej wydajności oraz możliwych dróg wyjścia. Jednocześnie „powódź” negatywnych diagnoz przyczyniała się do uczucia bezradności; (...) utyskiwano na „korek reform”, za wysoki poziom płac i nieodwracalny spadek znaczenia Niemiec wobec zagranicznej konkurencji<sup>38</sup>.

Chociaż ten czasami przypominający zbiorową depresję nastrój nie powinien działać motywująco, podjęto w Niemczech, po nieoczekiwanie wygranych wyborach przez SPD w 2002 r. (...) pod kierownictwem kanclerza Gerharda Schroedera, zasadnicze polityczne reformy w polityce dotyczącej rynku pracy i zabezpieczeń socjalnych (Agenda 2010). One potwierdzały, że wcześniejsza strategia „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit” (stowarzyszenia na rzecz pracy, wykształcenia i konkurencji – tzn. kooperacji rządu, związków zawodowych i grupowań pracowniczych) poniosła klęskę i należało wyznaczyć inną strategię, której celem powinna być większa elastyczność rynków pracy<sup>39</sup>.

Wspólnie z tradycyjną, przez instytucje ds. negocjowania płac przeniesioną tendencją stabilizacji cenowej i ostrożności płacowej<sup>40</sup>, reformy te przyczyniły się do tego, iż się po dłuższej fazie słabego wzrostu gospodarczego co najmniej od 2005 r. skutki wspólnej waluty dla Niemiec zmieniają i zaczynają przynosić korzyści. Udało się, mianowicie, znacznie ustabilizować częściowe koszty płac (Lohnstückkosten), podczas gdy w szybciej rozwijających się krajach strefy euro zaznaczyły się duże wzrosty płac przy wyraźnie rosnących częściowych kosztach płac (Grafika 2)<sup>41</sup>.

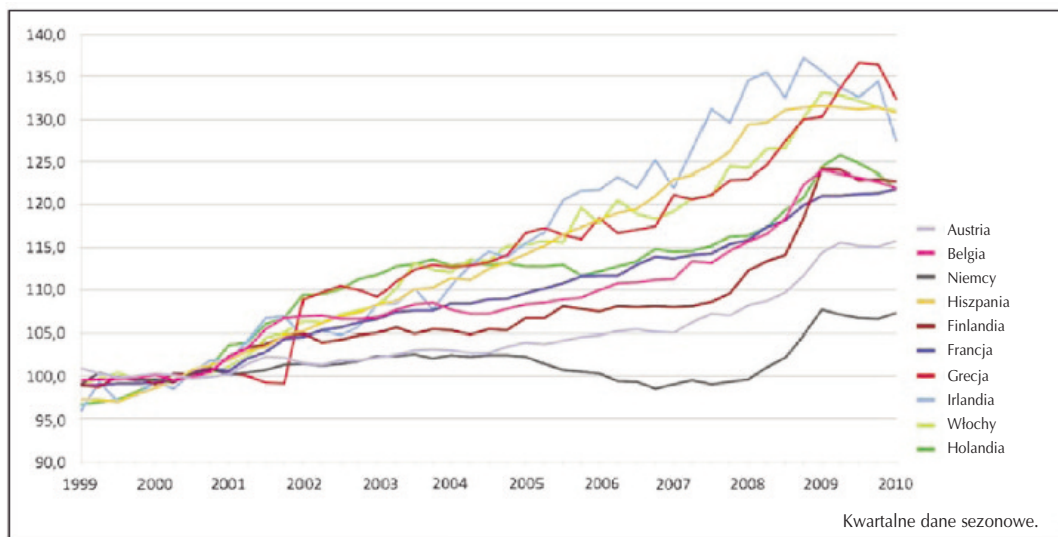
<sup>38</sup> Przykłady dla tego rodzaju literatury są np.: Arnulf Baring, *Scheitert Deutschland? Abschied von unseren Wunschwelten*, Stuttgart 1997; Hans-Werner Sinn, *Ist Deutschland noch zu retten?*, München 2003 lub Gabor Steingart, *Deutschland: der Abstieg eines Superstars*, München 2004.

<sup>39</sup> W odniesieniu do tła i szczegółów tego procesu zob. np. Andreas Busch, *Schroeders Agenda 2010. From Plan B to lasting Legacy?*, in: Alister Miskimmon/William E. Paterson/James Sloam (eds.), *Germany's gathering crisis. The 2005 federal election and the Grand Coalition*, Basingstoke 2009, s. 64-79.

<sup>40</sup> Zob. w tym znaczeniu również: Hagen Lesch, *Lohnpolitik 2000 bis 2009 – Ein informelles Buendnis fuer Arbeit*, w: *IW –Trends*, 37 (2010), 1, s. 77-90.

<sup>41</sup> Koszty częściowe wzrastają, jeśli podwyżki płac przewyższają sumę ze wzrostu cen i postęp produkcyjności. Jeśli tak jest, skutkiem jest spadek międzynarodowej konkurencyjności danych gospodarek narodowych.

## Rozwój częściowych kosztów płac w strefie euro (Rok 2000 = 100 procent)



*Źródło: Eurostat*

Niemiecka gospodarka zaczęła teraz korzystać z rezultatów swej poprawionej konkurencyjności. Znalazło to najpierw wyraz w rosnącym eksporcie; jednakże również od połowy tego dziesięciolecia, we wzrastających stawkach wzrostu produktu socjalnego.

Wspólna waluta, która wcześniej przynosiła Niemcom negatywne skutki, zaczęła teraz przynosić wyraźne korzyści. Z jednej strony wspólna waluta uniemożliwiła innym krajom w strefie euro poprawę zmniejszonej międzynarodowej konkurencyjności przez zmniejszenie wartości (która zmniejsza cenę swoich towarów eksportowych za granicą) – jak to miało miejsce wiele razy w przeszłości. Weryfikacja była teraz możliwa jedynie przez dostosowania wysokości płac, tzn. ich obniżenie, lub wyraźny wzrost produktywności. Wzrastające korzyści Republiki Federalnej, przy stabilizacji częściowych kosztów płac, nie mogły – w każdym razie – zostać już skompensowane przez jednostronną decyzję w kierunku zmniejszenia wartości.

Z drugiej strony, w jeszcze inny sposób została wykazana znaczna korzyść wspólnej waluty w Republice Federalnej w minionych latach i w związku z tym przyniosła poprawę w porównaniu do ery niemieckiej marki. Mianowicie euro oznaczało, że wzrastająca ekonomiczna niepewność z powodu rozpoczynającego się w lecie 2007 r. kryzysu finansowo-gospodarczego nie doprowadzi do ucieczki w uważaną za najstabilniejszą, narodową europejską walutę i nie dojdzie do jej zmniejszenia wartości (a związku z tym pod-

wyżki cen niemieckich towarów eksportowych) w stosunku do europejskich partnerów handlowych.

W przeszłości niemiecka marka (z jej wysoką stabilnością) służyła często jako „bezpieczny port” w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza dla inwestorów lokujących swój kapitał, tak by zachować jego wartość. Ten przyływ kapitału i wzrastający kurs wymiany niemieckiej marki skutkowały tym, że niemieckie towary za granicą były droższe, natomiast ich eksport utrudniony, powodując spadek wzrostu i zmniejszenie liczby miejsc pracy. W kryzysie ESW (Europejski System Walutowy) na początku lat 90. spowodowało to, na przykład, wyraźny wzrost bezrobocia<sup>42</sup>. Istnienie euro zapobiegło takim skutkom w kryzysie od roku 2007 – przez co kwota bezrobotnych zmniejszyła się, niż miałyby to miejsce bez wspólnej waluty.

## Ocena i perspektywy

Nasze rozważania dowodzą, że wprowadzenie europejskiej wspólnej waluty przyniosło niemieckiej gospodarce narodowej mieszankę korzyści i szkód, wymykając się zresztą łatwym ocenom. Zmniejszenie kosztów transakcyjnych w międzynarodowym handlu, bezpieczeństwo cen w głównym obszarze eksportowym w Europie oraz dostęp do większego rynku kapitałowego zderzyły się z rezygnacją z możliwości uprawiania polityki na rzecz narodowych specyficznych interesów oraz ograniczenia fiskalno-politycznej swobody działania przez europejski Pakt Stabilizacji i Rozwoju. Oprócz tych bezpośrednich skutków, stało się jasne, że były też jednak istotne, choć przewidywalne skutki pośrednie, których bilans w pierwszej połowie minionego dziesięciolecia był dla Niemiec raczej obciążający, w drugiej zaś połowie łagodniejszy.

Patrząc z gospodarczo-politycznej perspektywy roku 2010, euro jest dla Niemiec wyraźnie korzystne. Obserwując zaś z ogólnej perspektywy politycznej, wprowadzenie euro doprowadziło do pogłębienia europejskiej integracji. Jednak to pogłębienie pociągnęło za sobą również problemy, jak to na przykład pokazał kryzys roku 2010 w kwestii wypłacalności niektórych państw strefy euro. Również to utrudnia ostateczną ocenę, ponieważ niektóre korzyści i szkody będzie można ocenić dopiero w przyszłości. Dla Republiki Federalnej jest bez wątpienia korzystne, że znajduje się ona obecnie w zupełnie innej sytuacji gospodarczo-politycznej, niż miało to miejsce przed kilkoma laty. Wtedy oczekiwano postępującego spadku znaczenia gospodarczej konkurencyjności. Obecnie Niemcy mają raczej ten problem, że są dla swoich partnerów w UE zbyt silni gospodarczo (...).

<sup>42</sup> Zob. w tym znaczeniu analizy Rady Ekspertów w sprawie oceny całej sytuacji gospodarczej, w szczególności opinie roczne z lat 1993/94: s. 138-140 (Deutscher Bundestag, wydruk 12/6170) i 1995/96: s. 23, 30-31 (Deutscher Bundestag, wydruk 13/3016).

Gospodarczo i politycznie Republika Federalna jest tak mocno „zakotwiczona” w Europie, że nie może ignorować gospodarczych problemów innych państw członkowskich, również we własnym interesie. Dlatego musi aktywnie działać na rzecz utrzymania oraz stabilności euro. (...) Załóżmy, że unia walutowa rozpadnie się i powrócimy do walut narodowych. Skutki dla Niemiec byłyby bardzo negatywne – nieuniknione wyraźne dowartościowanie nowej niemieckiej waluty w stosunku do innych europejskich walut pociągnęłoby za sobą znaczącą utratę miejsc pracy przede wszystkim w (...) przemyśle, pogrążając niemiecką gospodarkę w głębokim kryzysie.

Niewidocznym więc obecnie (...) korzyściom odpowiadały potencjalny przyszły kryzys. Toteż jego uniknięcie musi być nadrzędnym zadaniem niemieckiej polityki, nawet jeśli będzie trzeba sięgnąć po nowe rozwiązania, nie wykluczając szukania wsparcia (również finansowego) u będących w trudnościach krajach partnerskich unii walutowej.

*Timm Beichelt\* Bartek Pytlas\*\**

## Europa Środkowa i Wschodnia i euro

Już w 1950 r. francuski minister finansów Jacques Rueff stwierdził, że Europa powstaje przez pieniądź albo wcale<sup>43</sup>. Wiadomo, że dopiero po dwóch dziesięcioleciach Wspólnota Europejska (WE) w latach 70. ubiegłego wieku mogła rozpocząć koordynację polityki pieniężnej (europejskiego węża walutowego), a u schyłku lat 90. powołała europejską Unię Gospodarczą i Walutową (UGiW)<sup>44</sup>.

W nowych państwach członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej<sup>45</sup> ten rozwój następował dość nieoczekiwanie. W ciągu kilku lat uwolniły one nie tylko swoje porządki gospodarcze od centralnego planowania, lecz wdrożyły i instytucje gospodarki rynkowej. W ramach procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej (UE) dopuszczenia swobodnej kon-

---

\* Dr. phil., geb. 1968; professor für Europastudien an der Europa-Universität Viadrina, Grosse Scharnstrasse 59. 15230 Frankfurt /O. beichelt@euv-frankfurt-o.de

\*\* M. A., ur. 1983; doktorand an der Europa-Universität Viadrina (s. o.). pytlas@euv-frankfurt-o.de

<sup>43</sup> Cytat według: Hans-Jürgen Wagoner/Thomas Eger/Heiko Fritz, Europäische Integration. Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik, München 2006, s. 511.

<sup>44</sup> Por. artykuł: Werner Abelshauser w tym zeszycie.

<sup>45</sup> Chodzi o 10 postsocjalistycznych państw członkowskich UE: Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę, Słowację, Słowenię, Czechy i Węgry (przystąpienie wszystkich w maju 2004) oraz Bułgarię i Rumunię (przystąpienie w styczniu 2007). Do debaty w sprawie pojęć Mitteleuropa lub Mittelosteuropa por. Bożena Chołuj, Die Renaissance des Begriffs Mitteleuropa, in: Timm Beichelt/Bożena Chołuj/Gerard Rowe et. al. (Hrsg.), Europa-Studien. Eine Einführung, Wiesbaden 2006, s. 111-124.

kurencji na swych rynkach wewnetrznych i na krótko zrezygnowania z własnej polityki pieniężnej. Stało się to przez gotowość wiążącego uczestniczenia w UGIW<sup>46</sup>.

Nawet jeśli nowe państwa UE z formalnoprawnego punktu widzenia są na jednakowym poziomie, to jednak od momentu ich przystąpienia do UE (2004/2007) w Europie Środkowej i Wschodniej nastąpiło zróżnicowanie integracji walutowej. Różne są tego przyczyny, które zostaną omówione dalej. Z jednej strony, rozwój gospodarki pozwala państwom przechodzącym transformację zbliżyć się do euro w sposób zróżnicowany – silniej lub słabiej. Z drugiej strony, ich rządy nie zawsze są w stanie utrzymać porządku w swoich finansach publicznych. Obydwa aspekty są związane z kryteriami konwergencji, które miały spełnić państwa kandydujące do UGIW zgodnie z regulacjami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Oprócz ekonomicznych i gospodarczo-politycznych wskaźników, ważne jest nastawienie elit oraz społeczeństwa, jeśli chodzi o szybkie przyjęcie europejskiej waluty. Dlatego należy o tym również dyskutować.

## Kryteria konwergencji (zbliżenia) i kontekst transformacji

Jakiegokolwiek państwo w obydwu falach przystąpienia nie przystąpiło równocześnie do UE i do UGIW. Według traktatu akcesyjnego nowe państwa członkowskie zobowiązały się zrealizować zapisane w traktatach cele<sup>47</sup>. Przystąpienie do euro nastąpiło zatem domyślnie i przebiegało lub będzie przebiegać według tych samych reguł, według których przedtem 12 z 15 tzw. starych państw członkowskich UE stało się członkami strefy euro.

Reguły te są zapisane w obowiązującej wersji traktatów europejskich, w preambule i w art. 3 Traktatu z Maastricht oraz w art. od 119 do 114 TFUE. Stąd ukształtowanie unii gospodarczo-walutowej, która obejmuje jednolitą i stabilną walutę oraz charakteryzuje się wyważonym wzrostem gospodarczym, należy do najważniejszych celów UE. Zwłaszcza zaś – w celu zapewnienia stabilności walutowej – wprowadzono w Traktacie z Maastricht katalog kryteriów, które państwa członkowskie przed przystąpieniem do UGIW muszą spełnić. W lizbońskiej wersji traktatów<sup>48</sup> kryteria te znajdują się w artykule 140 TFUE oraz w protokole nr 13 i obejmują następujące regulacje:

<sup>46</sup> Por. art. 4 aktów w sprawie warunków przystąpienia, 23.09.2003, online: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:2003:236:0033:0049:de:pdf\(14.9.2010\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:2003:236:0033:0049:de:pdf(14.9.2010)).

<sup>47</sup> Traktat o przystąpieniu 2003, online: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=oj:l:2003:236:0017:0032:de:PDF\(25.8.2010\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=oj:l:2003:236:0017:0032:de:PDF(25.8.2010)).

<sup>48</sup> Por. Traktat z Lizbony, online: [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/vertrag-vertrag-von-lissabon.pdf\(14.9.2010\)](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/LissabonVertrag/vertrag-vertrag-von-lissabon.pdf(14.9.2010)).

Stabilizacja poziomu cenowego. Średnia stawka inflacyjna państwa kandydującego do UGiW musi wynosić nie więcej niż 1,5 punktów procentowych i znajdować się ponad poziomem trzech państw członkowskich należących do UGiW i mających najniższe stawki inflacyjne. Za pomocą tego kryterium Europejski Bank Centralny (ECB), po przystąpieniu danego kraju mającego mocno odbiegające stawki inflacyjne, może być konsultowany, jaka w kontekście określania podstawowych stóp procentowych – polityka pieniężna stanowiłaby dużą przeszkodę. Wartość referencyjna nie odnosi się zatem do wartości absolutnej, lecz jest zmiennie kształtowana; w latach 1997-2010 zmieniała się między 0,6 a 4,2 procent<sup>49</sup>.

Stały nominalny poziom oprocentowania. Stopa procentowa wnioskującego państwa nie może przekraczać stóp procentowych trzech państw członkowskich mających najniższe stawki inflacyjne więcej niż o dwa punkty procentowe. Takie kryterium uzasadnia fakt, że rozsądna i jednolita polityka pieniężna jest zapewniona tylko przy podobnych stawkach inflacyjnych<sup>50</sup>. Odnośna wartość referencyjna wahała się w latach 1998-2010 między 5,9 a 7,8 procent<sup>51</sup>.

Stabilność kursu wymiany. Kursy narodowych walut muszą się przez dwa lata funkcjonować w ramach europejskiego Mechanizmu Kursów Walutowych II (ERM II)<sup>52</sup>. To znaczy kurs wymiany danej waluty może się wahać o maksymalnie 15 punktów procentowych w górę lub w dół. Dzięki temu można pośrednio stwierdzić, że dana gospodarka narodowa nie znajdują się „w kleszczach” dewaluacji. W czasach transformacji, które zwykle charakteryzuje dynamiczny rozwój, również w obszarze importu kapitału, stabilność kursu wymiany bardzo trudno jest osiągnąć.

Zadłużenie państwa. Ostatnie kryterium obejmuje dwa wskaźniki, które dotyczą, między innymi, zarazem pięciu kryteriów konwergencji omówionych poniżej<sup>53</sup>. Zadłużenie państwa zostanie najpierw określone z wyłączeniem deficytu rocznego budżetu państwa, który w danym roku nie może przekroczyć trzech procent PKB. Drugi wskaźnik ogranicza publiczny stan zadłużenia do 60 procent PKB. Ważny jest poziom zadłużenia państwa,

<sup>49</sup> Ministerstwo Finansów RP, Monitor konwergencji nominalnej, 08/2010, Warszawa 2010, s. 6.

<sup>50</sup> Stałe nominalne stopy procentowe postrzegane są jako szczególnie dobra wskazówka przewidywalnych zmian poziomu cenowego. Por. Hermann Ribhegge, Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, Berlin-Heidelberg 2007, s. 119.

<sup>51</sup> Por. Konvergenzberichte der EZB 1998, s. 11; 2000, s. 14; 2002, s. 20; 2004, s. 14; 2006, s. 19; 2008, s. 32; 2010, s. 35.

<sup>52</sup> ERM II wprowadzono równocześnie z euro w 1999 r., aby ustanowić stabilność kursu wymiany między euro a walutami krajów, które chcą wprowadzić euro. Jest on następcą pierwszego mechanizmu kursu wymiany z 1979 r., który w czasie przed wprowadzeniem euro miał zapewnić stabilność kursu między różnymi walutami we WE.

<sup>53</sup> Ważny jest wspomniany protokół nr 13 Traktatu z Lizbony.

ponieważ wysokie stany zadłużenia w krótkim okresie prowadzą do wzrostu podatków (...). Jednolite kryteria powinny zapobiec sytuacji, by dane państwo nie dokonywało wydatków na koszt podatników z innych państw członkowskich UGiW.

Wymienione kryteria, jako całość, powinny zapewnić, by obszar euro był kierowany, w sensie pieniężno-politycznym, przez EBC jako instytucję do tego powołaną i niezależną. Ponadto powinno się dążyć do osiągnięcia stanu „optymalnego obszaru walutowego”<sup>54</sup>, gdy czynniki produkcyjne (włącznie z czynnikami produkcyjnymi pracy) są na tyle elastyczne, by mogły się zmierzyć z zewnętrznymi lub asymetrycznymi zakłóceniami<sup>55</sup>. Istnienie w tym względzie wystarczająco wysokiego stopnia integracji było przede wszystkim przez niemiecką ekonomię od początku istnienia UGiW przyjmowane z ostrożnością<sup>56</sup>. Przed kryzysem finansowym na przełomie lat 2008/2009, w konsekwencji którego członek UGiW Grecja znalazła się na skraju bankructwa, sceptycy na początku osłabili nawet swoje oceny. Jednakże jasne jest, że przystąpienie do euro krajów poddawanych wciąż procesom transformacji może być przeszkodą w drodze do „optymalnego obszaru walutowego”<sup>57</sup>.

W tym właśnie kontekście rozważano, czy kryteria konwergencji dla procesu transformacji są w ogóle właściwe. Przez efekt nadrabiania zaległości wobec Europy Zachodniej wzrastają produktywność w sektorze zbywalnych towarów, ceny w obszarze nie zbywalnych towarów (np. usług) i płace w obydwu sektorach. Przez to w państwach przechodzących transformację oczekiwane są wyższe stawki inflacyjne (Balassa-Samuelsen-Effekt)<sup>58</sup>. Również przy kryterium zadłużenia państwa można argumentować, że potrzebne inwestycje w infrastrukturze i w „państwie opiekuńczym” pociągają za sobą potrzebę wykorzystywania środków publicznych niż w Europie Zachodniej<sup>59</sup>. (...)

## Kryteria konwergencji w Europie Środkowej i Wschodniej

Jak obecnie nowe państwa członkowskie są w stanie ocenić wspomniane kryteria konwergencji? Słowenia (od 2007) i Słowacja (od 2009) to dwa państwa, które z dziesięciu

---

<sup>54</sup> Robert Mundell, A Theory of Optimum Currency Areas, in: American Econometrica, 29 (1999), s. 315-335; por. H.-J. Wagener et al. (Anm. 1), s. 533-536.

<sup>55</sup> Por. H. Ribhegge (przyp. 9), s. 112, 117.

<sup>56</sup> Por. w szczególności Wilhelm Hankel/Wilhelm Noelling/Karl Albrecht Schachtschneider et. al., Die Euro-Klage. Warum die Waehrungsunion scheitern muss, Reinbek 1998.

<sup>57</sup> Por. Helmut Wagner, Europaeische Wirtschaftspolitik. Perspektiven einer Europaeischen Wirtschafts- Und Waehrngsunion, Berlin-New York 1998, S. 252 ff.; Egon Goergens/Karlheinz Ruckriegel/Franz Seitz, Europaeische Geldpolitik. Theorie, Empirie, Praxis, Stuttgart 2004, s. 54-57.

<sup>58</sup> Por. E. Goergens et al. (przyp. 15) s. 34-47.

<sup>59</sup> Por. ebd.; H. Wagner (przyp. 15), s. 256 f.

nowych członków UE przystąpiły do UGiW; Estonia wprowadzi euro 1 stycznia 2011 r.<sup>60</sup> Pozostaje więc jeszcze 7 państw tego regionu, dla których spełnienie kryteriów konwergencji wciąż jest ważnym warunkiem członkostwa w UGiW.

Tabela 1 pokazuje stan spełnienia kryteriów konwergencji przez środkowoeuropejskich kandydatów do UGiW, zgodnie z raportami ECB o konwergencji z lat 2008 i 2010. W roku 2008 można dostrzec, iż „spokojną” sytuacją w państwach podlegających transformacji. Gospodarka rozwija się szybko, zatem płace i pozostałe ceny zazwyczaj wzrastają. Działania rządów i banków centralnych w przeciwnym kierunku byłoby wprawdzie możliwe, ale utrudniałoby to prowadzenie bardzo potrzebnych inwestycji. Dlatego podwyższone raty inflacyjne są w kontekście transformacji postrzegane jako drugorzędne zjawiska towarzyszące rozwojowi gospodarczemu. Stąd do czasu wybuchu światowego kryzysu gospodarczego jesienią 2008 r. charakterystyczny był następujący obraz: wysokie raty inflacyjne kontrastowały z solidną polityką budżetową, która została określona przez politykę gospodarczą ukierunkowaną na przystąpienie do UE. I właśnie Węgry, które od wielu lat walczą z nadmiernym deficytem, są wykluczone z powodu niespełnienia prawie wszystkich kryteriów konwergencji<sup>61</sup>.

Dane z roku 2010 pokazują natomiast głównie reakcje państw wschodnich UE na trwający od 2008 r. kryzys gospodarczy. I tak, silny zryw lat poprzednich nie mógł zapobiec wyższym stopom procentowych oraz deficytów budżetowych. Wprawdzie neutralny nacisk na ceny zmniejszył stawki inflacyjne, lecz przy stałych stawkach procentowych spowodował ogólny spadek zaufania międzynarodowych rynków, a ekspansywna monetarna strategia wielu banków centralnych silny wzrost, co można odczytać jako wskaźnik słabego zaufania w stabilność danych walut.

Podobnie przy podwójnym kryterium finansów publicznych widać wyraźnie podatność na kryzys państw poddawanych procesom transformacji.

---

<sup>60</sup> Z rundy rozszerzenia w 2004 r. do UGiW przystąpiły również Malta i Cypr (obydwa w 2008 r.).

<sup>61</sup> Por. European Commission DG-ECFIN, Economic Forecast, Spring 2010, s. 200 (Tabelle 37).

**Tabela 1: Wskaźniki gospodarczej konwergencji**

|                      | Rok  | Inflacja | Finanse publiczne           |                    |             | Kurs wymiany    |                         | Stoła stopa procentowa | Suma spełnionych kryteriów |
|----------------------|------|----------|-----------------------------|--------------------|-------------|-----------------|-------------------------|------------------------|----------------------------|
|                      |      |          | Ustalony nadmierny deficyt* | Saldo finansowania | Stan długów | Udział w WKM II | Kurs wymiany wobec euro |                        |                            |
| Bułgaria             | 2008 | 9,4      | nie                         | 3,2                | -14,1       | nie             | 0,0**                   | 4,7                    | 3                          |
|                      | 2010 | 1,7      | nie                         | -2,8               | -17,4       | nie             | 0,0                     | 6,9                    | 3                          |
| Łotwa                | 2008 | 12,3     | nie                         | -1,1               | -19,5       | tak             | -0,4                    | 6,4                    | 3                          |
|                      | 2010 | 0,1      | tak                         | -8,6               | -48,5       | tak             | -0,4                    | 12,7                   | 3                          |
| Litwa                | 2008 | 7,4      | nie                         | -1,7               | -17,0       | tak             | 0,0                     | 4,6                    | 4                          |
|                      | 2010 | 2,0      | tak                         | -8,4               | -38,6       | tak             | 0,0                     | 12,1                   | 2                          |
| Polska               | 2008 | 3,2      | tak                         | -2,5               | -47,2       | nie             | 7,2                     | 6,1                    | 5                          |
|                      | 2010 | 3,9      | tak                         | -7,3               | -53,9       | nie             | 8,4                     | 6,1                    | 2                          |
| Rumunia              | 2008 | 5,9      | nie                         | -2,9               | -13,6       | nie             | -10,3                   | 7,1                    | 3                          |
|                      | 2010 | 5,0      | tak                         | -8,0               | -30,5       | nie             | 2,9                     | 9,4                    | 2                          |
| Czechy               | 2008 | 4,4      | tak                         | -1,4               | -28,1       | nie             | 8,4                     | 4,5                    | 4                          |
|                      | 2010 | 0,3      | tak                         | -5,7               | -39,8       | nie             | 2,6                     | 4,7                    | 4                          |
| Węgry                | 2008 | 7,5      | tak                         | -4,0               | -66,5       | nie             | -2,7                    | 6,9                    | 1                          |
|                      | 2010 | 4,8      | tak                         | -4,1               | -78,9       | nie             | 4,5                     | 8,4                    | 1                          |
| Wartość referencyjna | 2008 | -3,0     | -60,0                       | +/-15              | 6,5         |                 |                         |                        |                            |
|                      | 2010 | 1,0      |                             | -3,0               | -60,0       |                 | +/-15                   | 6,0                    |                            |

Czerwony – kryterium niespełnione; zielony – kryterium spełnione. Wszystkie dane podane w procentach.

Źródło: *Konvergenzberichte der EZB 2008, s. 32 oraz 2010, s. 35*

Dane statystyczne obejmujące dłuższy okres pokazują, że publiczne deficyty w większości środkowoeuropejskich państw są niewielkie, w każdym razie jeśli zachodnioeuropejskie państwa UE są przywoływane jako miara porównawcza<sup>62</sup>. Dane europejskiego urzędu statystycznego pokazują, że w latach 2002-2007 Bułgaria, Łotwa, Litwa i Rumunia (oraz Estonia i Słowenia) stale pozostają poniżej kryterium deficytowego wynoszącego 3 procent budżetu rocznego<sup>63</sup>. Natomiast zazwyczaj wyższe deficyty budżetowe wykazują przede wszystkim Węgry i Polska (...)<sup>64</sup>.

\* Ponieważ okresy odwoławcze raportów konwergencji oraz postanowienia o deficytach nie są zgodne, częściowo występuje niespójne przyporządkowanie.

\*\* Currency Board (jednostronne przypisanie kursu wymiany waluty narodowej) od 2002 (Bułgaria i Litwa) lub 2005 (Łotwa).

<sup>62</sup> Por. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), Transition Report 2009, online: [www.ebrd.com/downloads/research/transition/TR09.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/TR09.pdf) (14.9.2010).

<sup>63</sup> Por. UE economic data pocketbook, (2009) 4, S. 76 f., online: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CZ-09-004-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CZ-09-004-EN.PDF) (27.8.2010).

<sup>64</sup> Por. ebd., s. 77.

Widać więc, że w konsekwencji globalnego kryzysu gospodarczego żaden kraj w tym regionie, z wyjątkiem Bułgarii, nie mógł utrzymać stabilizacyjnej polityki budżetowej. Toteż stan zadłużenia w wielu państwach szybko wzrósł, jeśli nawet obecnie tylko na Węgrzech przekroczona jest wartość referencyjna 60 procent PKB. Ogólnie rzecz biorąc, przy tym raczej wątpliwym „rozwoju” odnośnie stanu zadłużenia należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że prawie wszystkie państwa członkowskie UE stoją wobec wywołanych kryzysem problemów. W roku 2010 zostanie w końcu spełnione kryterium deficytowe w trzech państwach członkowskich – Bułgarii, Estonii i Szwecji<sup>65</sup>.

Również można zauważyć, że tylko cztery państwa z 17 członków strefy euro ograniczają swój stan zadłużenia zgodnie z kryteriami (mianowicie Luksemburg: 19 procent, Słowenia: 41,6 procent, Słowacja: 40,8 procent, Finlandia: 50,5 procent)<sup>66</sup>, podczas gdy czynią tak we wszystkie państwa aspirujące poza Węgrami (Tabela 1). Dlatego przez szybkie przystąpienie do UGiW wszystkich państw środkowoeuropejskich pozycja stabilizacyjna strefy euro została by więc raczej zwiększona niż zmniejszona. Można też stwierdzić, że reakcje poszczególnych nowych członków UE na globalny kryzys kończą się przeważnie na zróżnicowanych kursach stabilizacyjnych. Ostatnio Bułgaria i Węgry mogły już zrealizować w roku 2010 wyraźne ograniczenie wydatków – pewien trend, który sprawdził się w prognozach na rok 2011<sup>67</sup>. Wszystkie pozostałe państwa planują najpierw w dłuższym terminie powrócić do stanu sprzed kryzysu, czyli niskich rat nowego zadłużenia. Można więc tu postawić zarzut, że szybkie spełnienie wszystkich kryteriów konwergencji będzie punktem spornym w debatach publicznych i w działaniach politycznych.

## Nastawienie wobec euro

Jakie jest nastawienie społeczeństw krajów środkowoeuropejskich do wprowadzenia euro? Czy są poinformowani o najważniejszych właściwościach euro i jak oceniają oczekiwane korzyści i straty? Na te pytania należy znaleźć odpowiedź.

Najpierw trzeba zauważyć, że wiedza na temat wprowadzenia euro jest niewielka. Ze względu na wagę tematu jest to zadziwiająca diagnoza. W maju 2010 r. 28 procent obywateli nowych państw członkowskich UE poprawnie twierdziło, że wprowadzenie euro jest

<sup>65</sup> Por. European Commission DG-ECFIN, Economic Forecast, Spring 2010, S. 200 (Tabelle 37). Dane tam wymienione: Bułgaria: -2,8 procent, Estonia: -2,4 procent, Szwecja: -2,1 procent.

<sup>66</sup> Por. European Commission DG-ECFIN, Economic Forecast, Spring 2010, S. 202 (Tabelle 42).

<sup>67</sup> Por. ebd.

zobowiązaniem<sup>68</sup>. W Polsce tylko 19 procent badanych, ale w Czechach więcej niż połowa badanych (52 procent). Ten stan rzeczy wyjaśnia poziom (jakość, kondycję) politycznej komunikacji. Szczególnie w Polsce można zauważyć tak ukierunkowaną retorykę sceptycznych wobec euro politycznych aktorów, którzy często pytają o „referendum w sprawie euro”<sup>69</sup>.

Referenda, podczas których rząd jednego z państw członkowskich zdecydowałoby się na podjęcie ryzyka odnośnie do sceptycznego dla integracji sygnału, mają niewielkie szanse na spełnienie. Inaczej zadecydowało „stare” państwo członkowskie – Szwecja, która za pomocą technicznego triku – nieprzystępowania do ERM II – wydłużyła przystąpienie do UGiW. Dlatego trudno jest zdecydować, co dla obywateli państw środkowoeuropejskich powinno być najważniejsze: czy traktatowe zobowiązanie do przyjęcia euro, czy swobodna decyzja wybranego w powszechnym głosowaniu rządu.

Zatem prawdopodobnie ważniejsze są inne preferencje społeczeństw. Tak było w maju 2010 r., gdy blisko 30 procent badanych w nowych państwach członkowskich było zdania, że przejście euro doprowadzi do zmniejszenia kontroli nad polityką gospodarczą. 33 procent stwierdziło, że euro zabierze państwu dużą część tożsamości. Szczególnie na Łotwie (55 i 61 procent) oraz w Czechach (50 i 57 procent) zwrócono uwagę na te zagrożenia. Natomiast na Węgrzech (19 i 17 procent) i w Rumunii (18 i 19 procent) przeważały wypowiedzi, w których w euro nie widziano żadnego bezpośredniego zagrożenia<sup>70</sup>.

Opinie są podzielone, gdy pytamy o oczekiwany wzrost cen w związku z wprowadzeniem euro. W Polsce, Estonii, Czechach, na Litwie i w Bułgarii większość społeczeństwa liczy się z takim rozwojem wydarzeń, przy czym takie obawy w Polsce i w Estonii (w obydwu przypadkach 77 procent) są najsilniejsze. Natomiast Rumuni (47 procent) mają najmniej obaw w tej kwestii<sup>71</sup>.

Wobec rozszerzającego się eurosceptycyzmu w Europie Środkowej, co w kilku krajach widać jasno, postawa politycznych elit nie jest zaskoczeniem. I tak Vaclav Klaus, sceptyczny wobec UE prezydent Republiki Czeskiej, unię walutową określa jako „częściowy

---

<sup>68</sup> Por. Flash Eurobarometer 296, Introduction of the euro in the new Member States, Wave 10, July 2010, s. 11, online: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_296\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_296_en.pdf) (14.9.2010). Pytanie brzmiało: „Czy poszczególne państwa członkowskie powinny same zdecydować o tym, czy chcą wprowadzić euro?”

<sup>69</sup> Por. Kaczynski, czy naród chce zagłosować, 25.10.2005, online: [www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,381503,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,381503,00.html) (14.9.2010).

<sup>70</sup> Por. Flash Eurobarometer 296 (przyp. 26), s. 55, 59, 61.

<sup>71</sup> Por. ebd., s. 48.

projekt europeizmu i w ogóle nieskuteczny”, a euro jako „prawdziwy powód greckiego kryzysu”<sup>72</sup>.

Polscy konserwatywni politycy przywołują te obawy regularnie; w roku 2008 były premier Jarosław Kaczyński ostrzegał przed poważnym ryzykiem dla bezpieczeństwa emerytur, uzasadniając to w ten sposób, że „w interesie zwykłych obywateli polskich” nie należy rezygnować ze złotego<sup>73</sup>.

Generalnie nastawienie do wprowadzenia euro można ocenić jako niejednoznaczne. W minionych latach nie zdarzyło się, biorąc pod uwagę cały region, by nawet raz wzrosło zadowolenie z powodu wstąpienia do UGiW, przy czym w pierwszych latach po przystąpieniach do UE zgoda na to najpierw wzrosła (od około 40 procent w 2005 r. do 49 procent w 2007 r.) i od tego czasu jest stagnacja. Wśród państw kandydackich można zatem wyróżnić trzy zróżnicowane profile:<sup>74</sup>

Istotny sceptycyzm wobec UGiW. Głosy pozytywne (40 procent, a w niektórych krajach wyraźnie poniżej) można odnotować na Łotwie, w Czechach i Estonii.

Niezdecydowanie. W Bułgarii, na Litwie i w Polsce można spotkać opinie, które – średnio biorąc – odpowiadają nastawieniu widocznym w nowych państwach członkowskich, to znaczy z reguły lokują się poniżej krytycznego progu 50 procent głosów.

Otwarcie na euro. W Słowenii i Słowacji – zarówno przed, jak i po przystąpieniu – oraz w Rumunii i w ubiegłych latach na Węgrzech przeważają głosy pozytywne za członkostwem w strefie euro.

## Perspektywy

O ile przystąpienie nowych państw członkowskich do obszaru euro może być formalnie postrzegane jako automatyzm, to na poziomie czysto politycznym istnieje wiele utrudnień na drodze do rychłego wstąpienia do UGiW wszystkich państw środkowoeuropejskich. W niektórych krajach większość ludzi jest sceptyczna do euro. Przykład Estonii (gdzie „euro optymizm” przed decyzją o przystąpieniu jest w miarę umiarkowany) poka-

---

<sup>72</sup> Wywiad w: FAZ z 28.4.2010.

<sup>73</sup> Kaczyński: emeryci na wprowadzeniu euro mogą stracić nawet 240 zł miesięcznie, w: Gazeta Wyborcza z 22.9.2009, online: <http://wiadomości.gazeta.pl/Wiadomości/1,80708,5721876.html> (14.9.2010).

<sup>74</sup> Dane pochodzą z różnych wywiadów Eurobarometru. Por. Flash Eurobarometer 165, 175, 191, 214, 237, 270, 280, 296.

zuje, że przejście wspólnej waluty zasadniczo nie powinno zaszkodzić. Gdy jednak wpływowi politycy wygłaszają niechętnie opinie, to bezproblemowe przejście na euro zaczyna być wyraźnie zagrożone; Łotwa, Czechy i prawdopodobnie Polska byłyby faktycznie pierwszymi kandydatami do takiego scenariusza.

Ponadto światowy kryzys gospodarczy również w Europie Środkowej pozostawił swoje ślady. Nawet jeśli przystąpienie do euro ma zostać uznane za fakt wynikający z traktatu akcesyjnego, to zainteresowane rządy nie zobowiązały się nigdzie do wprowadzenia surowych pakietów oszczędnościowych – wbrew woli ludzi i wyborców, tak by spełnić kryteria konwergencji.

Nie leży to w ich interesie, aby za pomocą umownych wydatków i/lub polityk pieniężnych przeszkadzać kruchemu rozwojowi (...).

W związku z tym należy się powstrzymać z wysuwaniem prognoz o nowych członkach strefy euro w najbliższych trzech czy czterech latach.