

*Maria Bijak-Kaszuba**

USTANAWIANIE UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

1. WPROWADZENIE

Unia gospodarcza i walutowa (UGW) jest zaawansowaną formułą międzynarodowej integracji gospodarczej, osiągniętą przez większość państw członkowskich Unii Europejskiej (UE)¹. Tak zaawansowany etap integracji nie był pierwotnie przewidziany przez traktat założycielski, tzw. traktat rzymski, podpisany w roku 1957. Perspektywa postępów integracji zarysowana w tym traktacie obejmowała utworzenie unii celnej, a następnie wspólnego rynku. O ile unia celna została sprawnie zrealizowana w planowanym okresie przejściowym, o tyle sfinalizowanie budowy jednolitego rynku wewnętrznego wymagało zasadniczych zmian legislacyjnych i nastąpiło po długotrwałym procesie zmian regulacyjnych i dostosowań rynkowych we wszystkich państwach członkowskich UE. Inicjatywy mające na celu utworzenie unii gospodarczej i walutowej zostały zapoczątkowane już w drugiej dekadzie po wejściu w życie traktatu rzymskiego, jednak dopiero wprowadzony w życie rynek wewnętrzny umożliwił osiągnięcie tego najwyższego stopnia integracji ekonomicznej.

Proces tworzenia UGW miał charakter długotrwały i był uwarunkowany, z jednej strony, dynamiką realnych procesów gospodarczych w UE, z drugiej zaś

* Dr hab. prof. nadzw., Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, UŁ.

¹ Nazwa „Unia Europejska” nie była stosowana od początku istnienia ugrupowania, powołanego do życia na mocy traktatu rzymskiego. Nazwa podlegała zmianom, wraz ze zmianami zakresu i głębokości integracji między państwami członkowskimi. Chronologicznie, pierwotną nazwą była Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), zgodnie z traktatem założycielskim podpisanym w roku 1957, który nosił nazwę *traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą*. Po wejściu w życie *traktatu o Unii Europejskiej* (tzw. traktatu z Maastricht), co nastąpiło w roku 1993, EWG przekształciła się we Wspólnotę Europejską (WE), zgodnie ze zmienioną nazwą *traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*. I wreszcie, po wejściu w życie traktatu z Lizbony (01.12.2009), WE przekształciła się w Unię Europejską, a traktat założycielski zmienił nazwę na *traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE). W praktyce, od roku 1993 kraje członkowskie określały się jako Unia Europejska.

– inicjatywami czysto politycznymi, realizowanymi wskutek splotu określonych okoliczności, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Dynamika procesu integracji europejskiej odpowiadała znanemu z teorii neofunkcjonalizmu efektowi rozlewania się (*spillover*). Rozlewanie się integracji, w sensie jej pogłębiania w danej dziedzinie lub poszerzania na nowe obszary, oznacza proces, w którym „dane działanie, służące konkretnemu celowi, stwarza sytuację, w której początkowy cel można osiągnąć tylko przez podejmowanie dalszych działań, co w efekcie tworzy kolejny warunek i potrzebę kolejnych działań”². Ta sama koncepcja neofunkcjonalistyczna przypisuje istotną rolę promowaniu integracji przez elity polityczne, traktując to jako warunek wstępny integracji.

Celem niniejszego opracowania jest spojrzenie na proces tworzenia unii gospodarczej i walutowej zarówno przez pryzmat efektu *spillover*, co pozwoli zidentyfikować elementy integracji ekonomicznej tworzące warunki i potrzebę UGW, jak i przez pryzmat kolejnych inicjatyw politycznych. Tekst podzielony został na kilka części, z których pierwsza przedstawia teoretyczne aspekty procesu integracji, sekwencyjnie zmierzającego do unii gospodarczej i walutowej. Pozostałe części odpowiadają głównym etapom tworzenia UGW w ramach Unii Europejskiej, poczynając od wczesnej próby integracji walutowej, przez niepełną unię walutową, jaką był Europejski System Walutowy, jednolity rynek europejski jako ekonomiczny fundament UGW, aż po utworzenie funkcjonującej współcześnie unii gospodarczej i walutowej. W uwagach końcowych zawarto wnioski dotyczące charakteru i uwarunkowań procesu ustanawiania UGW.

2. UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA JAKO NAJWYŻSZY STOPIEŃ INTEGRACJI EKONOMICZNEJ

Międzynarodowa regionalna integracja ekonomiczna oznacza proces tworzenia się trwałych, strukturalnych powiązań między gospodarkami i systemami regulacyjnymi grupy państw, w wyniku którego wyodrębnia się nowy jakościowo organizm gospodarczy. Z podanej definicji wynika, że międzynarodową integrację gospodarczą można rozumieć dwojako: jako proces zmian oraz jako stan rzeczy³. W wyniku integracji rozumianej jako proces (wzajemnego dostosowywania się i w efekcie scalania gospodarek krajowych) powstaje nowa całość, a więc nowy stan rzeczy (nowy organizm gospodarczy). Powstanie określonego organizmu gospodarczego nie oznacza końca procesów integracyjnych (lub

² L. N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford 1963, s. 10.

³ Traktowanie integracji gospodarczej jako procesu oraz jako stanu rzeczy ma w literaturze przedmiotu długą tradycję, zapoczątkowaną przez B. Balsa w dziele *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Unwin Ltd., London 1973, s. 1.

dezintegracyjnych). Ponieważ procesy te mają charakter dynamiczny, to w miarę jak zmieniają się państwa i ich gospodarki, musi zmieniać się również zakres i treść powiązań między nimi.

W zależności od zakresu i treści powiązań między gospodarkami, można mówić o różnych formach lub etapach integracji. Przyjmuje się, że proces integracji ekonomicznej zachodzi według pewnego schematu, na który składają się kolejno występujące formy⁴. Formy te, według kryterium stopnia zaawansowania, są następujące: strefa wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek, unia gospodarcza i unia walutowa. Wychodząc poza integrację czysto ekonomiczną, należy wymienić również unię gospodarczą i polityczną.

Strefa wolnego handlu polega na zniesieniu ceł i ograniczeń ilościowych w handlu między państwami członkowskimi, przy zachowaniu autonomii tych państw w kształtowaniu ich polityki handlowej w stosunku do państw trzecich.

Unia celna, oprócz zniesienia ceł i ograniczeń ilościowych w handlu między państwami członkowskimi, charakteryzuje się wprowadzeniem przez te państwa wspólnej zewnętrznej taryfy celnej oraz ujednoliconej polityki handlowej w stosunku do państw trzecich.

Wspólny rynek, oprócz swobody handlu towarami i usługami, oznacza swobodę migracji czynników produkcji (pracy i kapitału) między państwami członkowskimi oraz przyjęcie przez te państwa ujednoliconych przepisów regulujących obrót towarami, usługami i czynnikami produkcji z państwami trzecimi.

Unia gospodarcza oznacza wspólny rynek, w którego ramach ma miejsce zaawansowana koordynacja lub unifikacja najważniejszych dziedzin polityki gospodarczej oraz ustawodawstwa gospodarczego. Koordynacja, według W. Molle'a⁵, powinna obejmować wiele obszarów, w tym przynajmniej politykę związaną z funkcjonowaniem wspólnego rynku (m.in. politykę konkurencji, politykę strukturalną), politykę makroekonomiczną dotyczącą całokształtu gospodarek krajowych (politykę pieniężną i budżetową), a także politykę odnoszącą się do społecznych aspektów gospodarki (politykę redystrybucji, politykę społeczną, politykę ochrony środowiska).

Unia walutowa polega na nieodwołalnym wzajemnym usztywnieniu kursów walut uczestniczących państw lub rezygnacji przez te państwa z emisji i stosowania własnej waluty na rzecz wspólnej waluty. Niezbędna jest rezygnacja z prowadzenia autonomicznej polityki pieniężnej przez każde z uczestniczących państw

⁴ Teoretyczny schemat etapów rozwojowych integracji stworzył wspomniany wyżej B. Balassa (źródło z przyp. 3, s. 8). Schemat ten, z drobnymi modyfikacjami, należy do kanonu współczesnej literatury przedmiotu. Zob. m.in. E. Jantoń-Drozdowska, *Regionalna integracja gospodarcza*, PWN, Warszawa-Poznań 1998, s. 11–13; S. Ładka, *Z teorii integracji gospodarczej*, Wyd. SGH, Warszawa 2001, s. 23; E. Ożewicz (red.), *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 18–21.

⁵ W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000, s. 12.

na rzecz prowadzenia wspólnej polityki pieniężnej (przez powołaną w tym celu instytucję ponadnarodową). Niezbędna jest także efektywna koordynacja polityki gospodarczej na wspólnym rynku uczestniczących państw.

Unia gospodarcza i polityczna obejmuje wszystkie elementy unii gospodarczej i walutowej, a ponadto koordynację lub unifikację podstawowych dziedzin polityki wewnętrznej i zagranicznej, wraz z ustanowieniem organów ustawodawczych i wykonawczych o kompetencjach ponadpaństwowych.

W powyższym schemacie warto zwrócić uwagę na dwa aspekty integracji ekonomicznej: rynkowy i polityczny. Zgodnie z rozróżnieniem wprowadzonym przez Molle'a⁶, ten pierwszy dotyczy integracji rynków, zarówno rynków dóbr i usług, jak i rynków czynników produkcji, a drugi – integracji różnych obszarów polityki ekonomicznej. Integracja rynków polega na eliminacji barier utrudniających przepływ dóbr, usług i czynników produkcji. Otwarcie dostępu do rynków uruchamia proces wzajemnego dostosowywania się gospodarek, w trakcie którego poprawia się alokacja zasobów i zwiększa efektywność ekonomiczna. Ten aspekt integracji byłby wystarczający w gospodarce rynkowej, pozbawionej interwencjonizmu państwowego. Z uwagi na to, że współczesne gospodarki pozostają jednak pod wpływem rządów, niezbędny jest polityczny aspekt integracji, polegający na międzynarodowej koordynacji lub unifikacji różnych dziedzin polityki ekonomicznej i odnoszących się do niej przepisów prawnych. Celem integracji polityki jest stworzenie w państwach członkowskich podobnych ram regulacyjnych w danym segmencie gospodarki. Jest to ważne nie tylko dla biznesu, który nie będzie musiał dostosowywać się do różnorodnych systemów regulacyjnych i będzie ponosił w związku z tym niższe koszty transakcji międzynarodowych, ale również dla rządów, które będą mogły skuteczniej realizować swoją politykę, jeżeli jej cele i instrumenty staną się spójne w skali międzynarodowej. Integrowanie różnych obszarów polityki, ekonomicznej i pozaekonomicznej, wydaje się trudniejsze od integrowania rynków, ponieważ wchodzi w kolizję z preferencjami i tradycjami poszczególnych państw oraz wymaga powołania wspólnych instytucji i przyznania im określonych kompetencji.

Rynkowy aspekt stanowi sedno trzech pierwszych form integracji, przy czym, w przypadku strefy wolnego handlu i unii celnej, dotyczy rynków dóbr, a w przypadku wspólnego rynku również rynków czynników produkcji. Nie oznacza to, że polityczny aspekt integracji jest tu nieobecny: w unii celnej mamy przecież unifikację polityki celnej, a nawet handlowej, a wspólny rynek wymaga koordynacji przepisów państw członkowskich, odnoszących się do obrotów towarami, usługami i czynnikami produkcji z państwami trzecimi. Polityczny aspekt integracji staje się kluczowy w przypadku unii gospodarczej, unii walutowej i unii politycznej. Unia gospodarcza i walutowa wymaga daleko idącej koordynacji wielu obszarów ogólnej (m.in. fiskalnej, pieniężnej, społecznej, strukturalnej)

⁶ Tamże, s. 10.

i sektorowej (m.in. rolnej, przemysłowej, transportowej, energetycznej) polityki ekonomicznej, a unia polityczna – analogicznej koordynacji w odniesieniu do polityki pozaekonomicznej.

Schemat etapów rozwojowych integracji jest przydatnym narzędziem analizowania rzeczywistych procesów integracyjnych, ale nie powinien być traktowany mechanicznie. Proces integracji nie musi przechodzić przez wszystkie kolejne formy. Może powstać jako forma docelowa tylko strefa wolnego handlu lub tylko unia celna lub tylko wspólny rynek. Z drugiej strony, najbardziej zaawansowane formy integracji ekonomicznej (unia gospodarcza, unia walutowa) nie wymagają uprzedniego utworzenia strefy wolnego handlu lub unii celnej. Trwały jest natomiast związek między wspólnym rynkiem a unią gospodarczą i walutową. Wspólny rynek, z definicji, stanowi podstawę budowy unii gospodarczej, a obie formy warunkują sprawne funkcjonowanie unii walutowej⁷. Dwa człony interesującej nas unii gospodarczej i walutowej są wprowadzone osobno definiowane w literaturze przedmiotu, ale unia walutowa implikuje wysoki stopień spójności polityki makroekonomicznej, co stanowi istotę unii gospodarczej. Ze względu na ścisły związek między polityką pieniężną, która podlega unifikacji w unii walutowej, a pozostałymi dziedzinami polityki makroekonomicznej, które podlegają koordynacji lub unifikacji w unii gospodarczej, rozwój obu form integracji może być równoległy.

3. WCZESNA PRÓBA UTWORZENIA UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Kiedy na mocy traktatu rzymskiego powstawała ówczesna Europejska Wspólnota Gospodarcza (zob. przyp. 1), jej państwa członkowskie nie stawiały sobie za cel utworzenia unii gospodarczej i walutowej. W traktacie ustanawiającym EWG, zagadnienia walutowe zostały potraktowane jako część składowa polityki gospodarczej państw członkowskich. Przewidziano jedynie koordynację polityki walutowej tych państw. Bardziej zaawansowana współpraca walutowa nie była zresztą wówczas potrzebna, ponieważ stabilność walutową zapewniał międzynarodowy system walutowy z Bretton Woods – system kursów stałych

⁷ J. Biłski (*Międzynarodowy system walutowy*, PWE, Warszawa 2006, s. 153) wymienia warunki, które muszą być spełnione, aby unia walutowa mogła sprawnie funkcjonować: (1) liberalizacja obrotów kapitałowych i wprowadzenie swobody świadczenia usług finansowych; (2) eliminacja marż wahań kursów walutowych lub wprowadzenie do obrotu wspólnej waluty; (3) utworzenie ponadnarodowego centrum banków emisyjnych, prowadzącego wspólną politykę pieniężną; (4) efektywne skoordynowanie polityki gospodarczej państw członkowskich tak, aby nie wystąpiły istotne różnice w przebiegu faz cyklu koniunkturalnego. Warto zauważyć, że warunek pierwszy, z definicji, powinien zostać spełniony na etapie wspólnego rynku. Warunek czwarty wiąże się z unią gospodarczą, podobnie jak przesłanki prowadzące do spełnienia warunku trzeciego.

(określonych w stosunku do dolara USA), o dopuszczalnym przedziale wahań kursów rynkowych $\pm 1\%$ wokół kursów parytetowych. Państwa członkowskie EWG poszły nieco dalej w koordynacji polityki walutowej, zawężając dopuszczalny przedział wahań kursowych do $\pm 0,75\%$.

Potrzeba integracji walutowej ujawniła się dopiero pod koniec lat 60., kiedy w międzynarodowym systemie walutowym powstał kryzys, który doprowadził do zmiany kursów parytetowych niektórych walut, w tym rewaluacji marki niemieckiej i dewaluacji franka francuskiego. Zmiany te stanowiły zagrożenie dla osiągniętej w międzyczasie integracji w ówczesnej EWG, a mianowicie dla unii celnej oraz wspólnej polityki rolnej, których proces tworzenia zakończył się w roku 1968.

Znaczenie stabilności walutowej dla funkcjonowania unii celnej wynika z istotnych cech unii, sprowadzających się do swobody handlu między państwami członkowskimi, połączonej ze wspólną polityką handlową skierowaną na zewnątrz. Oznacza to, że uczestniczące w unii celnej kraje wyzbywają się możliwości indywidualnego sterowania międzynarodową konkurencyjnością cenową swojej produkcji za pomocą instrumentów polityki handlowej. Tymczasem dewaluacja (rewaluacja) waluty jednego lub kilku uczestniczących państw poprawia (pogarsza) konkurencyjność ich eksportu w stosunku do pozostałych państw. Może to prowadzić do nierównowagi w handlu i związanych z tym napięć między uczestnikami unii celnej. Jest jeszcze jeden powód, dla którego brak stabilności walutowej jest niekorzystny dla sprawnego funkcjonowania unii celnej. Powodem tym jest systemowy wzrost obrotów handlowych między uczestnikami unii celnej i związany z tym wzrost kosztów transakcyjnych, a ściślej tej ich części, która wynika z zabezpieczania się przed ryzykiem kursowym. Wzrost handlu wewnątrz unii wynika z preferencyjnego traktowania tego handlu, połączonego z gorszym, czyli dyskryminacyjnym traktowaniem towarów pochodzących z państw trzecich. Teoria unii celnej opisuje skutki takiej wymiany za pomocą dwóch pojęć: kreacji i przesunięcia handlu. Efekt **kreacji handlu** wiąże się ze zniesieniem wewnętrznych barier celnych i polega na tym, że względnie drogą produkcję w danym kraju członkowskim można zastąpić względnie tanim importem z innego państwa członkowskiego. Oznacza to pojawienie się nowych strumieni handlu w obrębie unii celnej. Efekt **przesunięcia handlu** wynika z dyskryminacji państw trzecich wywołanej wspólną zewnętrzną taryfą celną. Taryfa ta może doprowadzić do zmiany struktury geograficznej handlu w taki sposób, że import z krajów trzecich zostanie zastąpiony importem od dostawców pochodzących z unii celnej. Ci ostatni mogą produkować po wyższych kosztach niż producenci z zewnątrz, ale i tak stali się konkurencyjni cenowo wskutek preferencyjnego traktowania importu w obrębie unii celnej⁸. Zarówno kreacja, jak i przesunięcie handlu powodują

⁸ W odróżnieniu od kreacji handlu, która jest ekonomicznie racjonalna, przesunięcie handlu jest niekorzystne z punktu widzenia dobrobytu krajów członkowskich, ponieważ doprowadza do

wzrost obrotów między uczestnikami unii celnej, niezależnie od tego, czy obroty te są wykreowane (nowe) czy przesunięte (kosztem zmniejszenia obrotów zewnętrznych). Opisane przez teorię efekty ujawniły się w relatywnie szybkim wzroście wzajemnych obrotów handlowych państw ówczesnej EWG (w porównaniu do ich handlu całkowitego), już w czasie liberalizacji poprzedzającej wejście w życie unii celnej⁹. Ów wzrost obrotów stanowił istotną przesłankę podjęcia przez państwa członkowskie działań na rzecz stabilizacji walutowej, potencjalnie obniżającej koszty transakcyjne handlu międzynarodowego.

Niestabilność kursów walutowych stanowiła również zagrożenie dla funkcjonowania wspólnego rynku rolnego ówczesnej EWG. Istotą tego rynku jest nie tylko brak ograniczeń w handlu wzajemnym państw członkowskich, ale również wysoki stopień interwencjonizmu, wynikający z realizacji celów wspólnej polityki rolnej (WPR), które dotyczą jednocześnie rozwoju rolnictwa i poziomu życia ludności wiejskiej, zaopatrzenia i stabilizacji rynków rolnych, a także rozsądnych cen dla konsumentów. Cele te w zapisie traktatowym nie zmieniły się do dziś, chociaż zmienia się ich hierarchia, w wyniku stopniowego reformowania WPR trwającego od dwudziestu lat¹⁰. W latach 60. ubiegłego wieku najważniejszymi celami było zagwarantowanie odpowiednich dostaw żywności – przez zwiększenie jej produkcji, a także podniesienie dochodów ludności rolniczej. Cele te były realizowane w drodze gwarantowania jednolitych, relatywnie wysokich (w porównaniu do cen światowych) i stabilnych cen interwencyjnych na artykuły rolne we wszystkich państwach członkowskich. Utrzymanie jednolitych cen na rynkach grupy krajów wymagało wzajemnej stabilności kursów walut tych krajów. W związku z tym, kiedy w roku 1969 doszło do pierwszej dewaluacji franka francuskiego i rewaluacji marki niemieckiej, powstała potrzeba korekty kursów parytetowych, aby zrekompensować efekt potaniaenia francuskich produktów rolnych i podrożenia niemieckich na rynkach pozostałych państw członkowskich. W wewnątrzwspólnotowym handlu rolnym wprowadzono zatem system monetarnych kwot kompensacyjnych (*monetary compensatory amounts* – MCA), w formie podatków i subsydiów granicznych¹¹. System MCA subsydiował eksport rolny i opodatkowywał import rolny krajów

realokacji zasobów spowodowanej lokalizacją produkcji (zyskują producenci wewnątrz obszaru preferencji, kosztem producentów z zewnątrz), a nie jej efektywnością.

⁹ Na temat handlowych efektów unii celnej, zob. J. D. Hansen (red.), *Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 144–149.

¹⁰ Zob. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 39, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Wybór dokumentów*, ParkPrawo, Warszawa–Bielsko-Biała 2010. Zmiana hierarchii celów WPR wynikała ze zmieniającej się sytuacji rolnictwa w UE oraz okoliczności zewnętrznych. W latach 60. najważniejszy był wzrost podaży żywności i poprawa dobrobytu ludności rolniczej. Kiedy rynki zostały już ustabilizowane, co więcej – pojawiły się na nich znaczne nadwyżki, zaczęto powoli zmieniać priorytet. Współcześnie, celem WPR jest wysoka jakość i bezpieczeństwo żywności oraz ekologiczny charakter produkcji rolnej.

¹¹ L. Ciamağalı, *Unia Europejska*, PWN, Warszawa 1997, s. 158.

o względnie silnej walucie. Jednocześnie, system ten opodatkowywał eksport i subsydiował import krajów o względnie słabej walucie. Wprowadzenie MCA, pomyślanych jako rozwiązanie tymczasowe, zapoczątkowało tzw. agromonetarny system amortyzowania wpływu fluktuacji walutowych na sektor rolny. Oprócz MCA, kilka lat później zaczęto stosować odrębne rolnicze kursy wymiany, różniące się od rynkowych, tzw. zielone kursy, po których przeliczano na waluty narodowe jednolite ceny ustalane corocznie we Wspólnocie na główne produkty rolne. System agromonetarny, w zmodyfikowanej formie, przetrwał długie lata, aż do wprowadzenia wspólnej waluty euro, która sprawiła, że stracił on rację bytu¹². Zarówno pod koniec lat 60., jak i później, skomplikowany, kłopotliwy i kosztowny system stanowił poważny argument na rzecz unii walutowej.

Fluktuacje walutowe końca lat 60., wynikające z kryzysu w międzynarodowym systemie Bretton Woods i stwarzające zagrożenie dla osiągnięć europejskiej integracji gospodarczej, skłoniły państwa członkowskie Wspólnoty do podjęcia działań integracyjnych w sferze walutowej. W roku 1969, na szczycie w Hadze, zapadła decyzja przywódców tych państw o utworzeniu unii gospodarczej i walutowej w EWG. Szczegóły przedsięwzięcia zostały określone w planie Wernera, dokumencie opracowanym w kolejnym roku przez zespół pod kierunkiem P. Wernera, ówczesnego premiera i ministra finansów Luksemburga.

Plan Wernera był efektem ścierania się dwóch koncepcji budowy unii gospodarczej i walutowej, reprezentowanych przez tzw. monetarystów i ekonomistów¹³. Ci pierwsi uważali, że należy rozpocząć od realizacji unii walutowej, a związane z tym rygory stopniowego ograniczania marż wahań kursowych skłonią państwa członkowskie do koordynacji polityki gospodarczej. Ci drudzy, odwrotnie, zakładali utworzenie unii walutowej dopiero w końcowej fazie realizacji unii gospodarczej, kiedy dojdzie do zbliżenia gospodarek państw członkowskich. W planie Wernera przyjęto wariant kompromisowy, przewidujący równoległą integrację gospodarczą i walutową. Plan zakładał stopniową realizację unii w latach 1971–1980.

Z powodu wyjątkowo niesprzyjających okoliczności zewnętrznych (światowy kryzys walutowy, kryzys energetyczny i kryzys gospodarczy), plan Wernera nie został zrealizowany. Państwa członkowskie zdołały jednak wprowadzić w życie trzy elementy planu:

- tzw. „wąż walutowy”,
- Europejski Fundusz Współpracy Walutowej (EFWW) oraz
- europejską jednostkę rozrachunkową.

¹² MCA zostały zlikwidowane w roku 1993, ale zielone kursy, po których ceny i opłaty ustalone w ecu przeliczano na waluty narodowe, dopiero w roku 1999. Zob. *The euro and the reform of the agrimonetary system*, the European Commission, DG VI, Fact sheets: Euro (10/1998), http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/euro/index_en.htm

¹³ Zob. J. B i l s k i, *Międzynarodowy system...*, s. 157–158.

„Wąż walutowy”, wprowadzony w roku 1972, był systemem stabilizowania wahań wzajemnych kursów walut państw członkowskich w przedziale $\pm 1,125\%$. Jednocześnie stabilizacji podlegały wahania walut państw członkowskich w stosunku do walut państw trzecich, tym razem w szerszym paśmie $\pm 2,25\%$ ¹⁴. Jednak szersze pasmo wkrótce stało się nieaktualne, ze względu na upłynięcie w 1973 r. kursu dolara USA i innych głównych walut. Niewiele dłużej przetrwał tzw. „wąż walutowy”, ponieważ perturbacje na rynkach walutowych oraz rosnąca inflacja uczyniły z niego łatwy cel dla spekulantów, w efekcie jego skład był niestały. Po opuszczeniu „węża” przez walutę brytyjską, francuską i włoską, przestał on pełnić funkcję instrumentu integracji walutowej państw EWG. „Wąż”, składający się od roku 1976 wyłącznie z waluty niemieckiej, duńskiej i państw Beneluksu, a także Szwecji i Norwegii jako partnerów z zewnątrz, przekształcił się *de facto* w strefę marki niemieckiej. Z kolei EFWW, ustanowiony w roku 1973 i zaprojektowany w planie Wernera jako wspólnotowa instytucja koordynująca współpracę walutową, nie wpłynął znacząco na funkcjonowanie „węża”, ale przetrwał i zyskał na znaczeniu w kolejnej fazie integracji walutowej we Wspólnocie. Trzecim zrealizowanym elementem planu Wernera była europejska jednostka rozrachunkowa (*European Unit of Account* – EUA), ustanowiona na podstawie koszyka walut państw EWG i wykorzystywana do rozliczeń budżetowych między państwami członkowskimi. Kontynuacją EUA, w następnej fazie integracji walutowej, stała się ECU.

Na niepowodzeniu realizacji pierwszego projektu unii gospodarczej i walutowej we Wspólnocie zaważyły nie tylko niesprzyjające okoliczności zewnętrzne. Nie bez znaczenia wydają się też pewne czynniki natury wewnętrznej. Po pierwsze, zabrakło wiążących podstaw traktatowych przedsięwzięcia¹⁵. Nie zawierał ich traktat założycielski, a budowę unii gospodarczej i walutowej podjęto na podstawie decyzji politycznej szczytu w Hadze, bez uprzedniego wynegocjowania i ratyfikowania przez parlamenty narodowe odnośnych postanowień traktatowych. W trudnej sytuacji ekonomicznej, postanowienia haskie okazały się niewystarczająco wiążące. Po drugie, państwa członkowskie nie zdecydowały się na stworzenie instytucjonalnych ram współpracy walutowej (o charakterze ponadnarodowym), które w myśl teorii neofunkcjonalistycznej mają do odegrania kluczową rolę inicjującą i ułatwiającą proces integracji. Powołanej w celu koordynowania współpracy walutowej instytucji (EFWW) nie przekazano odpowiednich kompetencji, nie została ona nawet wyposażona w kapitały własne. Po trzecie i najważniejsze, przedsięwzięcie nie spełniało definicyjnego wymogu wspólnego

¹⁴ Pasmo $\pm 2,25\%$ wynikało z decyzji Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który w roku 1971 poszerzył przyjęte wcześniej w systemie Bretton Woods pasmo $\pm 1\%$. Dwa przedziały dopuszczalnych fluktuacji kursowych, węższy wewnętrzny i szerszy zewnętrzny, sprawiły, że system określono mianem „węża w tunelu”.

¹⁵ L. C i a m a g a i n., *Unia Europejska*, s. 218.

rynku, na podstawie którego buduje się unię gospodarczą i walutową. W ówczesnej EWG funkcjonowały zaledwie zręby wspólnego rynku, a proces integracji gospodarek państw członkowskich nie był jeszcze wystarczająco zaawansowany, czego odzwierciedleniem były rozbieżne tendencje kształtowania się kursów walut narodowych.

4. EUROPEJSKI SYSTEM WALUTOWY: NIEPEŁNA UNIA WALUTOWA

Pod koniec lat 70., kiedy międzynarodowy system walutowy praktycznie i formalnie odszedł od zasady stałych kursów walutowych (w roku 1978 MFW zaakceptował swobodę wyboru reguł kursowych przez państwa członkowskie), w ówczesnej EWG podjęto kolejną próbę integracji walutowej. Na mocy rezolucji Rady Europejskiej z roku 1978, skonkretyzowanej w porozumieniu między bankami centralnymi państw członkowskich, wszedł w życie w roku 1979 Europejski System Walutowy (ESW). Tym razem celem przedsięwzięcia było ustabilizowanie kursów walutowych we Wspólnocie oraz przygotowanie państw członkowskich do ustanowienia, w nieokreślonej przyszłości, unii walutowej. ESW nawiązywał do koncepcji „węża walutowego” i wspólnej jednostki walutowej, funkcjonującej obok walut narodowych, ale nie oznaczał prostego ich przedłużenia. Na ESW, określony przez P. De Grauwe’a¹⁶ jako niepełna unia walutowa, składały się trzy elementy: europejska jednostka walutowa – ECU (*European Currency Unit*), mechanizm kursowy – ERM (*Exchange Rate Mechanism*) oraz system kredytowy.

Wspólna jednostka walutowa ECU była koszykiem walut państw członkowskich Wspólnoty¹⁷. Liczba jednostek poszczególnych walut w koszyku była stała, z możliwością okresowego dostosowywania. Była ona proporcjonalna do udziału kraju-emitenta waluty w łącznym PKB Wspólnoty oraz w wewnątrzwspólnotowym handlu. Z uwagi na zmieniające się relacje kursowe (aprecjacja jednych walut, deprecjacja innych), zmieniał się również udział, inaczej waga, tych walut w koszyku ECU, co stanowiło problem, ponieważ zagrażało symetryczności systemu¹⁸. Ze względu na potencjał gospodarczy i handlowy Niemiec, waluta

¹⁶ P. De Grauwe, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford 1994, s. 97.

¹⁷ Z uwagi na zmieniającą się w czasie funkcjonowania ESW (1979–1998) liczbę państw członkowskich Wspólnoty, zmieniała się również liczba walut i ich waga w koszyku ECU. W chwili wejścia w życie ESW, w skład koszyka wchodziło 9 walut. Po przystąpieniu Grecji, a następnie Hiszpanii i Portugalii, waluty tych państw zostały kolejno włączone do koszyka. Te 12 walut utworzyło ostateczny koszyk ECU, ponieważ po wejściu w życie traktatu z Maastricht skład koszyka został zamrożony.

¹⁸ Względnie silne (aprecjonujące się) waluty ESW zwiększały swoją wagę w koszyku ECU, podczas gdy słabe (podlegające deprecjacji) ją traciły. Ponieważ z politycznego punktu

tego kraju miała największą wagę w koszyku. ECU pełniła funkcję denominatora w kluczowym dla ESW mechanizmie kursowym.

Mechanizm kursowy – ERM był systemem kursu stałego, w którym każda waluta członkowska miała określony oficjalny kurs wymienny (tzw. kurs centralny) w stosunku do ECU¹⁹. Kursy centralne ECU wyrażone w walutach państw członkowskich były przeliczane na bilateralne kursy centralne poszczególnych walut w stosunku do siebie, które tworzyły tzw. siatkę parytetów. Przyjęto dopuszczalne przedziały (marże) wahań kursów rynkowych wokół bilateralnych kursów centralnych. Przedziały te były szersze, niż we wcześniejszym „węźu walutowym”: wynosiły one $\pm 2,25\%$ dla większości uczestniczących państw oraz $\pm 6\%$, przejściowo, dla państw, którym trudno byłoby utrzymać węższą marżę wahań swojej waluty. W roku 1993 marża dopuszczalnych fluktuacji walutowych została poszerzona do $\pm 15\%$.

Kraje, których waluty osiągały marginesy dopuszczalnych wahań w stosunku do innych walut ERM, zobowiązane były do interwencji na rynku walutowym, polegającej na skupowaniu własnej waluty w zamian za walutę zagraniczną (w przypadku deprecjacji własnej waluty wobec zagranicznej) lub, odwrotnie, sprzedawaniu własnej waluty za walutę zagraniczną (w przypadku aprecjacji własnej waluty wobec zagranicznej). Banki centralne zainteresowanych państw mogły też, i najczęściej w ESW tak się działo, stosować tzw. interwencje intramarginalne, tj. interweniować na rynku odpowiednio wcześniej, zanim jeszcze kurs własnej waluty osiągnął granicę dopuszczalnych wahań. Do interwencji na rynku walutowym banki centralne potrzebowały nawzajem swoich walut, w związku z czym został pomyślany trzeci element ESW, a mianowicie system kredytowy, w którego ramach udostępniane były kredyty ze środków wniesionych przez państwa członkowskie do Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej (sam EFWW został ustanowiony jeszcze w okresie realizacji planu Wernera). Warto zauważyć, że system interwencyjny ESW nie ograniczał się do rynku walutowego, lecz przewidywał również interwencje państw na rynku pieniężnym i kredytowym, zmiany polityki kursowej w formie dewaluacji lub rewaluacji własnej waluty (za zgodą pozostałych państw członkowskich) oraz dostosowania w zakresie

widzenia było to trudne do zaakceptowania, co pięć lat dostosowywano ilość poszczególnych walut w koszyku, aby w dłuższej perspektywie zachować względnie stałe ich udziały. Z drugiej strony, takie dostosowywania, polegające na podwyższaniu liczby jednostek słabych walut w koszyku i obniżaniu liczby silnych, wprowadzały niepewność co do przyszłej wartości ECU. Dylemat rozstrzygnięto w traktacie z Maastricht, podejmując decyzję o zamrożeniu ilości poszczególnych walut w koszyku ECU. Zob. P. De Grauwe, *The Economics of Monetary...*, s. 101.

¹⁹ Nie wszystkie państwa, które w okresie funkcjonowania ESW (1979–1998) były członkami Unii Europejskiej, wprowadziły swoje waluty do mechanizmu kursowego ERM. W ERM nie uczestniczyła korona szwedzka i drachma grecka (ta druga weszła później do ERM II). Funt brytyjski został wprowadzony dopiero w drugiej dekadzie funkcjonowania ERM i wkrótce z niego wypadł (1992), razem z lirem włoskim (ten ostatni jednak po kilku latach wrócił do ERM).

polityki gospodarczej, które powinny podjąć kraje odpowiedzialne za zakłócenia na rynku walutowym. W tym kontekście, system interwencyjny ESW nawiązywał do wcześniejszych poglądów tzw. monetarystów, którzy uważali, że rygory związane z utrzymaniem stabilnych kursów walutowych skłonią zainteresowane państwa do koordynacji polityki makroekonomicznej.

Europejski System Walutowy, z formalnego punktu widzenia, funkcjonował przez 20 lat, aż do wejścia w życie w roku 1999 unii gospodarczej i walutowej. W znacznej mierze osiągnął swój główny cel, jakim było stabilizowanie kursów walut państw członkowskich. Pod tym względem ESW był skuteczniejszy niż „wąż walutowy” z pierwszej połowy lat 70., a wzajemne kursy uczestniczących walut – bardziej stabilne w porównaniu do walut spoza systemu²⁰. Jednak funkcjonowanie ESW, a ściślej jego mechanizmu kursowego, okazało się dalekie od ideału. Kursy centralne poszczególnych walut były zmieniane, niektóre kilkakrotnie (waluty francuska i włoska), a w latach 1992–1993 mechanizm ERM przeżył dwa poważne kryzysy, które ujawniły jego słabości i zmusiły państwa członkowskie do radykalnego poszerzenia (do $\pm 15\%$) marży dopuszczalnych fluktuacji walutowych. Główną słabością Europejskiego Systemu Walutowego okazał się jego asymetryczny charakter, który powodował nierównomierne rozłożenie ciężaru działań dostosowawczych na uczestniczące państwa i związane z tym konflikty między nimi w kwestii wyboru właściwej polityki pieniężnej. Wprawdzie ESW został pomyślany jako system oparty na symetrycznych interwencjach na rynkach walutowych, ale w praktyce pojawiły się w nim dość wyraźne asymetrie, spowodowane zróżnicowaniem gospodarek krajów członkowskich oraz siły ich walut²¹. Główną walutą systemu była marka niemiecka, co wynikało z potencjału ekonomicznego i handlowego Niemiec. Utrzymująca się przez niemal cały okres

²⁰ Zob. L. C i a m a g a i n., *Unia Europejska*, s. 221.

²¹ P. D e G r a u w e (*The Economics of Monetary...*, s. 108–116) rozróżnia dwa systemy stałych kursów walutowych: system asymetryczny (inaczej hegemoniczny) i system symetryczny (kooperatywny). Ten pierwszy polega na uzgodnionym przejęciu przez jeden z krajów roli lidera, decydującego o charakterze polityki pieniężnej, która będzie prowadzona również przez pozostałe kraje ugrupowania. Jego przeciwieństwem jest system symetryczny, w którym uczestniczące kraje wspólnie decydują w sprawie wyboru polityki pieniężnej. De Grauwe dowodzi, że systemy kursów stałych, nawet jeżeli zostały pomyślane jako symetryczne, wykazują tendencję do przekształcania się w systemy asymetryczne. Dotyczyło to również ESW, który został zaprojektowany jako system kooperatywny. Symetryczności systemu interwencji na rynkach walutowych miało sprzyjać, po pierwsze, wykorzystanie ECU jako wskaźnika rozbieżności (informującego o skali odchylenia kursów rynkowych od kursów centralnych). Kiedy kurs rynkowy danej waluty wyrażony w ECU odchyłał się o więcej niż 75% dopuszczalnej marży, odnośny kraj był zobowiązany do podjęcia działań korygujących. Wskaźnik miał działać symetrycznie, tj. informować, która waluta staje się przeciętnie słabsza lub silniejsza w stosunku do innych walut ESW. Po drugie, symetryczny miał być sam system interwencji na rynkach walutowych, tj. interweniować miały oba kraje, których waluty zmieniały swój kurs w stosunku do siebie. W praktyce, szybko zaniechano stosowania wskaźnika rozbieżności, a interwencje na rynkach nie były konsekwentnie symetryczne.

funkcjonowania ESW tendencja do aprecjacji marki niemieckiej w stosunku do ECU, a więc do walut wielu krajów systemu, zmuszała te kraje do podejmowania działań dostosowawczych w celu obrony kursów swoich walut. Działania te polegały na interwencjach na rynku walutowym, adaptacjach kursów centralnych oraz na prowadzeniu restrykcyjnej polityki pieniężnej. Działania dostosowawcze okazały się wystarczająco skuteczne, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie mechanizmu kursowego w latach 80.

Na początku lat 90. wystąpiły jednak pewne dodatkowe okoliczności, które w połączeniu z wewnętrzną asymetrią systemu, doprowadziły do kryzysu ESW. Wspomniane okoliczności to: stopniowe eliminowanie kontroli nad międzynarodowymi przepływami kapitału w obrębie Wspólnoty (w związku z finalizowaniem budowy jednolitego rynku), zmiana w polityce kursowej państw członkowskich, polegająca na unikaniu zmian kursów centralnych walut (w związku z perspektywą usztywnienia kursów w ramach przygotowań do przyszłej unii gospodarczej i walutowej), zmiana polityki banku centralnego Niemiec (w związku ze skutkami zjednoczenia tego państwa w roku 1990) oraz, *last but not least*, poważna recesja gospodarcza w Europie w latach 1992–1993.

Zjednoczenie Niemiec i w następstwie tego ogromny wzrost wydatków rządowych na rzecz wschodniej części tego państwa stworzył zagrożenie inflacyjne, na które bank centralny odpowiedział restrykcyjną polityką pieniężną. Tymczasem dla innych państw członkowskich ESW, zmagających się z recesją, zwłaszcza dla Wielkiej Brytanii i Francji, priorytetem była względnie luźna polityka pieniężna, z niższymi stopami procentowymi. Realizacja rozbieżnych priorytetów polityki pieniężnej przez głównych uczestników ESW wiązała się z nieuchronną perspektywą zerwania dotychczasowych (utrzymywanych przez kilka lat) poziomów kursów centralnych między walutami tych krajów. W warunkach swobody przepływów kapitałowych, powstała dobra okazja do spekulacji walutowych. W wyniku pierwszej fali spekulacji, w roku 1992, niektóre waluty systemu (funt brytyjski, lir włoski, peseta hiszpańska) zostały zdewaluowane, przy czym zawieszony został udział dwóch pierwszych w mechanizmie kursowym. Druga fala spekulacji, rok później, skierowana była przeciwko frankowi francuskiemu i kilku innym walutom. Tym razem, w celu ratowania zagrożonego mechanizmu kursowego, poszerzono pasmo dopuszczalnych fluktuacji kursowych do $\pm 15\%$ wokół kursów centralnych. Przyjęcie tak szerokiego (łącznie 30%) pasma wahań oznaczało w praktyce dezintegrację mechanizmu kursowego i jego przekształcenie z systemu stałego na quasi-płynny.

Doświadczenia ESW wskazują na ścisły związek integracji walutowej z gospodarczą. Okazało się, że nawet niepełna unia walutowa, oparta na stałych kursach między uczestniczącymi walutami, nie jest w stanie sprawnie funkcjonować bez odpowiedniej koordynacji polityki makroekonomicznej, a przynajmniej polityki pieniężnej państw członkowskich. Konflikty między państwami na tle wyboru polityki pieniężnej sygnalizują bowiem rynkom finansowym możliwą zmianę

stałych relacji kursowych i prowokują ataki spekulacyjne na zagrożone waluty. Z kolei polityka pieniężna jest trudna do skoordynowania w skali międzynarodowej, jeżeli uczestniczące gospodarki cechują się odmienną sytuacją gospodarczą i koniunkturalną. Kryzysy mechanizmu kursowego w ESW wywołały niejednolitą reakcję w państwach członkowskich. W Wielkiej Brytanii, a także w Danii, pojawiły się lub wzmożyły wątpliwości co do celowości i wykonalności unii walutowej we Wspólnocie. W większości pozostałych państw członkowskich, umocnił się pogląd, że w świecie swobodnych przepływów kapitałowych trudno jest utrzymać stałe kursy walutowe, a jedynym sposobem osiągnięcia stabilności walutowej przez grupę integrujących się gospodarek jest wprowadzenie jednolitej waluty.

5. JEDNOLITY RYNEK JAKO FUNDAMENT UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Postanowienie dotyczące ustanowienia współcześnie funkcjonującej unii gospodarczej i walutowej zostało podjęte przez państwa członkowskie w tym samym czasie i odnotowane w tej samej umowie międzynarodowej, co postanowienie o budowie jednolitego rynku europejskiego. Przełomową umową był Jednolity Akt Europejski (JAE), podpisany w roku 1986 i wprowadzony w życie rok później. Przełom nastąpił pod wpływem dwóch okoliczności. Po pierwsze, była to stagnacja procesu integracji europejskiej, polegająca na tym, że w latach 70. i na początku lat 80. państwa członkowskie, zajęte wewnętrznymi problemami gospodarczymi (słabnące tempo wzrostu, rosnąca inflacja i bezrobocie), nie podjęły zdecydowanych działań w kierunku przewidzianego w traktacie założycielskim utworzenia wspólnego rynku, zadowolając się istnieniem unii celnej. Po drugie, zahamowaniu procesu integracji towarzyszyło pogorszenie się międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw państw członkowskich, a zaniepokojeni tym przemysłowcy zwrócili uwagę na związek między słabnącą konkurencyjnością a zaniechaniem działań integracyjnych w Europie²². Zainspirowana tym Komisja Europejska przygotowała w roku 1985 projekt połączenia odrębnych rynków narodowych w jednolity rynek europejski (opublikowany w *Białej księdze* Komisji do spraw realizacji rynku wewnętrznego), a rok później, w umowie JAE, państwa członkowskie zobowiązały się do realizacji tego projektu w terminie do końca roku 1992.

Jednolity rynek wewnętrzny, który formalnie wszedł w życie w roku 1993, został zdefiniowany w JAE (obecnie art. 26 TFUE, zob. przyp. 1) jako „obszar

²² W. Dekker, ówczesny prezes koncernu Philips, przedstawił w roku 1984 *Plan dla Europy 1990*, w którym wskazał na celowość podjęcia działań poprawiających słabnącą konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich. Zob. J. K u n d e r a, *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 94.

bez granic wewnętrznych, na którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”. Urzeczywistnianie wymienionych swobód wiązało się z procesem usuwania trzech typów barier, które utrudniały przejście od unii celnej do jednolitego rynku: barier fizycznych, technicznych i fiskalnych. Bariery fizyczne (administracyjne) polegają na istnieniu kontroli granicznych i związanej z tym konieczności przedkładania różnorodnych, w zależności od przepisów poszczególnych państw, dokumentów. Proces ich usuwania, kluczowy w przypadku przepływu towarów i ruchu osobowego, sprowadził się do likwidacji granic celnych oraz kontroli osobowej (paszportowej) między państwami członkowskimi.

Trudniejsza okazała się eliminacja barier technicznych i fiskalnych, ponieważ wymaga ona integracji polityki w odnośnych dziedzinach. Bariery techniczne wynikają ze zróżnicowania obowiązujących w poszczególnych krajach przepisów prawnych, w tym standardów i norm technicznych. Przepisy, standardy i normy stanowią nieodzowny element obrotu gospodarczego, ale sama ich odmienność i specyfika narodowa, a tym bardziej nadużywanie ich w celach protekcyjnych, stanowią uciążliwą przeszkodę w międzynarodowym handlu, ruchu osobowym i przepływach kapitałowych. W przypadku obrotów handlowych, bariery techniczne na rynku wewnętrznym UE zostały usunięte w dwojaki sposób: albo w drodze harmonizacji technicznej, polegającej na ujednoliceniu w całej UE norm i standardów odnoszących się do poszczególnych dóbr i usług, albo przez stosowanie zasady wzajemnego uznawania narodowych przepisów i norm. Dla swobody przepływów kapitałowych istotna była harmonizacja standardów świadczenia usług finansowych. Eliminacja barier technicznych miała też fundamentalne znaczenie dla urzeczywistnienia swobody przepływu pracowników na rynku UE; usunięcie tych barier wymagało respektowania traktatowej zasady niedyskryminacji pracowników za względu na narodowość, a także uzgodnień międzynarodowych dotyczących zabezpieczenia społecznego pracowników oraz uznawania ich kwalifikacji zawodowych.

Z uwagi na bariery fiskalne, rynek wewnętrzny UE nie ma w pełni jednolitego charakteru. Bariery te polegają na zróżnicowaniu między poszczególnymi państwami wysokości, struktury i sposobu poboru podatków, wskutek czego system podatkowy nie jest neutralny względem handlu międzynarodowego i międzynarodowych przepływów kapitałowych. W przypadku handlu problem dotyczy podatków pośrednich (VAT i akcyzy), w przypadku obrotów kapitałowych – podatków bezpośrednich od dochodów z kapitału (CIT i podatku od dochodów z kapitału). Wymienione podatki zostały poddane pewnej harmonizacji, przede wszystkim z myślą o niedyskryminacyjnym ich stosowaniu, jednak kwestia pełnej harmonizacji systemów podatkowych pozostaje otwarta.

Zrealizowanie większości założeń jednolitego rynku europejskiego miało fundamentalne znaczenie dla procesu budowy unii gospodarczej i walutowej, w sensie teoretycznym i praktycznym. W sensie teoretycznym, funkcjonowanie jednolitego rynku sprzyja integrowaniu się uczestniczących gospodarek i osiąganiu

przez nie takich cech, które odpowiadają przynajmniej niektórym kryteriom optymalnego obszaru walutowego²³. Zgodnie z teorią optymalnego obszaru walutowego, potencjalne kraje członkowskie unii walutowej powinny spełniać określone warunki, aby bilans korzyści i kosztów z tytułu udziału w tym przedsięwzięciu był dla nich dodatni. Główne wyzwanie, jakie stwarza dla uczestniczących krajów unia walutowa, polega na tym, że kraje te muszą uporać się ze stanami nierównowagi, spowodowanymi szokami asymetrycznymi²⁴, a nie mogą indywidualnie posługiwać się w tym celu ani polityką kursu walutowego, ani polityką pieniężną. Ich gospodarki, we wzajemnej relacji, powinny zatem posiadać pewne cechy, które będą osłabiać lub amortyzować wpływ wspomnianych szoków. To właśnie te cechy składają się na kryteria optymalnego obszaru walutowego. Do kryteriów tych należą²⁵: (1) otwartość gospodarek, (2) różnorodność struktur produkcji, (3) wysoki stopień integracji rynków dóbr i usług, (4) mobilność siły roboczej, (5) elastyczność cen i płac, (6) integracja polityki fiskalnej, (7) czynniki polityczne, rozumiane jako polityczna wola integracji i dotrzymywania w związku z tym podjętych zobowiązań.

Ustanowienie jednolitego rynku europejskiego z pewnością wpłynęło na otwartość gospodarek, rozumianą jako wielkość ich obrotów handlowych w proporcji do PKB. Pod tym względem wspólny rynek wykazuje silniejsze działanie niż unia celna, ponieważ wiąże się ze znacznie głębszą liberalizacją handlu. Otwartość gospodarki ma wpływ na wybór instrumentów polityki, których celem jest absorpcja szoków asymetrycznych²⁶. W gospodarkach o bardzo otwartym charakterze stosowanie polityki kursowej jest problematyczne. W razie prób aktywizowania gospodarki i podnoszenia poziomu zatrudnienia przez deprecjację waluty występuje spore ryzyko inflacji, ponieważ wyższe ceny importu będą miały większy wpływ na ogólny indeks cen krajowych, niż w gospodarkach relatywnie mało otwartych. Różnorodność struktury produkcji uczestniczących krajów, wymieniona jako kolejne kryterium, stanowi cechę gospodarek rozwiniętych. Wysoce zdywersyfikowane gospodarki są postrzegane jako lepiej nadające się do

²³ Koncepcję optymalnego obszaru walutowego wprowadził do teorii R. A. Mundell (*A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review” 1961, vol. 51, issue 4, s. 657–665), lecz spora część kryteriów, jakie powinny spełniać potencjalne kraje członkowskie, została sformułowana przez następców Mundella.

²⁴ Pojęcie „szok” oznacza w tym kontekście gwałtowny przebieg procesów gospodarczych pod wpływem nieoczekiwanego zdarzenia, który silnie zakłóca równowagę gospodarczą kraju. Szok może mieć charakter symetryczny lub asymetryczny. Ten pierwszy wpływa na wszystkie państwa członkowskie unii, ten drugi – na jedno lub na niektóre. Z uwagi na rodzaj, szok może być podażowy lub popytowy. Szok podażowy polega na nagłej zmianie podaży dobra lub czynnika produkcji niezbędnego dla gospodarki, wskutek klęsk żywiołowych lub wydarzeń politycznych. Szok popytowy polega na nagłej zmianie popytu na dobra, usługi lub aktywa danego kraju.

²⁵ Zob. G. S. T a v l a s, *The „New” Theory of Optimum Currency Areas*, „The World Economy” 1993, vol. 16, issue 6, s. 663–685.

²⁶ J. D. H a n s e n (red.), *Ekonomiczne aspekty...*, s. 202–203.

udziału w obszarze walutowym, niż gospodarki o mniej zróżnicowanej strukturze, ponieważ są bardziej odporne na szoki. Udział danego kraju we wspólnym rynku może tylko pośrednio wpłynąć na stopień zróżnicowania jego struktury produkcyjnej, przez ułatwienie transformacji jego gospodarki. Trzecim kryterium jest wysoki stopień integracji rynków dóbr i usług. Integracja taka, z definicji, jest charakterystyczna dla jednolitego rynku, a rynek wewnętrzny UE sprawia, że mobilność towarów i usług wzrasta. Przy wysokiej mobilności dóbr między państwami członkowskimi, popyt staje się zagregowany, w związku z czym wzajemny handel zaczyna amortyzować wpływ szoków asymetrycznych na zatrudnienie. Kolejny warunek, mobilność siły roboczej, został sformułowany wraz z koncepcją optymalnego obszaru walutowego, przez twórcę tej koncepcji²⁷. Zauważył on, że mobilność siły roboczej może stanowić czynnik, który zastępuje brak elastyczności kursów walutowych w przywracaniu równowagi w unii walutowej poddanej asymetrycznym szokom popytowym. Ludzie będą migrować w poszukiwaniu pracy z krajów o spadającym popycie do tych, w których popyt rośnie, co osłabi asymetrię w poziomie bezrobocia między państwami członkowskimi i sprawi, że państwa dotknięte szokiem będą mniej odczuwać potrzebę wdrożenia niezależnej polityki pieniężnej i kursowej.

Warto zauważyć, że J. D. Hansenem²⁸, że w przypadku Unii Europejskiej, mimo zniesienia przeszkód na jednolitym rynku, masowa migracja siły roboczej w reakcji na szoki asymetryczne nie jest promowana, ponieważ stoi w sprzeczności z celami integracji europejskiej. Jeżeli siła robocza nie przemieszcza się, istotne staje się kolejne kryterium, dotyczące elastyczności cen i płac. W sytuacji pogorszenia koniunktury, pod wpływem negatywnego szoku asymetrycznego i wzrostu bezrobocia w gospodarce kraju członkowskiego unii walutowej, elastycznie reagujące (tj. spadające) ceny i płace stanowią automatyczny czynnik stabilizujący i przywracający gospodarce konkurencyjność. O ile elastyczność cen jest cechą gospodarki rynkowej, o tyle elastyczność płac jest znacznie ograniczona przez politykę państwa i zbiorowe układy pracy. Możliwość stabilizacji, tyle że uwarunkowanej politycznie, w omawianej sytuacji szoku asymetrycznego kryje się również w polityce fiskalnej, o której mówi kolejne kryterium optymalnego obszaru walutowego. Integracja fiskalna państw tworzących unię walutową może uczynić z polityki fiskalnej instrument przewyższania szoków asymetrycznych, przez transfery budżetowe z regionów o relatywnie niskim bezrobociu do regionów pod tym względem upośledzonych²⁹. Warunkiem takich transferów jest zaawansowana harmonizacja fiskalna, zmierzająca w kierunku federalnej polityki fiskalnej. W warunkach jednolitego rynku europejskiego harmonizacja polityki fiskalnej państw członkowskich została zaledwie zapoczątkowana, a federalna

²⁷ R. A. Mundell, *A Theory of Optimum...*

²⁸ J. D. Hansen (red.), *Ekonomiczne aspekty...*, s. 203.

²⁹ G. S. Tavlas, *The „New” Theory of Optimum...*, s. 667.

polityka fiskalna (budżet UE) jest prowadzona w tak niewielkiej skali, że trudno mówić o jej istotnej roli w absorbowaniu szoków asymetrycznych. W kontekście ostatniego z wymienionych kryteriów, czynników politycznych, warto zauważyć, że terminowe ustanowienie jednolitego rynku stanowiło świadectwo wystarczająco silnej politycznej woli integracji ze strony uczestniczących w niej państw.

Wdrożenie jednolitego rynku wewnętrznego miało również duże praktyczne znaczenie dla kolejnego etapu integracji. Świadczyło o radykalnym zaawansowaniu integracji, której efekty, zwłaszcza te związane ze swobodą przemieszczania się oraz integracją infrastruktury komunikacyjnej, stały się odczuwalne w życiu milionów Europejczyków. Rynek wewnętrzny pogłębił przesłanki wskazujące na celowość przyjęcia wspólnej waluty. Funkcjonowanie rynku stało się sprawniejsze w sytuacji jednolitej waluty. Oczekiwano wzrostu przejrzystości cen i poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw. Przy dużej i rosnącej skali wzajemnych obrotów handlowych i kapitałowych, wspólna waluta oznaczała ogromną obniżkę kosztów transakcyjnych, związanych z koniecznością wymiany walut i zabezpieczania się przed ryzykiem kursowym. Pozwalała na prowadzenie wspólnej polityki rolnej bez kłopotliwego i kosztownego systemu agromonetarnego.

Wymienione przesłanki wskazywały na celowość przejścia do kolejnego etapu integracji, ale czynnikiem decydującym okazała się polityka. W trakcie finalizowania budowy jednolitego rynku, na europejskiej scenie politycznej zaszły zmiany, polegające na upadku komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej oraz zjednoczeniu Niemiec. Do tego ostatniego wydarzenia doszło w efekcie kompromisu francusko-niemieckiego, w którym realizacja projektu unii gospodarczej i walutowej ze wspólną walutą warunkowała zgodę Francji i pozostałych państw Wspólnoty na zjednoczenie Niemiec. Jak pisze J. McCormick³⁰, to determinacja przywódców europejskich, przede wszystkim Francji i Niemiec, sprawiła, że projekt unii gospodarczej i walutowej został uruchomiony, chociaż zdawano sobie sprawę, że był to projekt bardziej obciążony ryzykiem niż projekt jednolitego rynku.

6. ZASADY USTANAWIANIA UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ I ICH REALIZACJA

Projekt przejścia do unii gospodarczej i walutowej został zawarty w raporcie tzw. komitetu Delorsa, sporządzonym na zlecenie Rady Europejskiej, a opublikowanym w roku 1989³¹. Strategia nakreślona w raporcie Delorsa stała się podstawą

³⁰ J. McCormick, *Zrozumieć Unię Europejską*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2010, s. 263.

³¹ Nazwa komitetu pochodzi od nazwiska ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej i zarazem przewodniczącego komitetu. Był nim J. Delors. W skład komitetu wchodził gubernatorzy banków centralnych państw członkowskich oraz niezależni eksperci. Sporządzony przez nich dokument nosił tytuł: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*.

historycznej decyzji państw członkowskich, podjętej w roku 1991 w Maastricht i sformalizowanej w zawartym tam traktacie o Unii Europejskiej, o przejściu do nowego etapu procesu integracji europejskiej, polegającego na ustanowieniu Unii Europejskiej, w ramach której będzie funkcjonował rynek wewnętrzny oraz unia gospodarcza i walutowa³². Strategia budowania unii gospodarczej i walutowej opierała się na dwóch zasadach:

- gradualizmu, polegającego na stopniowym dochodzeniu do UGW, przez osiąganie kolejnych etapów procesu konwergencji i nasilającej się współpracy;
- uwarunkowanej akcesji do UGW, uzależnionej od spełnienia określonych kryteriów konwergencji³³.

Zgodnie ze strategią **gradualizmu**³⁴, zaproponowaną w raporcie Delorsa i przyjętą w traktacie z Maastricht, unia gospodarcza i walutowa w UE została zrealizowana w trzech etapach (zob. tab. 1). Najważniejszym zadaniem etapu I (1990–1993) było wprowadzenie jednolitego rynku wewnętrznego na obszarze Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem swobody obrotu kapitałowego i swobody świadczenia usług finansowych. Obie swobody są niezbędne dla ustanowienia wspólnego obszaru finansowego, przy czym liberalizacja przepływów kapitałowych stanowi przesłankę liberalizacji obrotu usługami finansowymi, tj. bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz usługami związanymi z obrotem papierami wartościowymi. Swoboda przepływu kapitału, zarówno wewnątrz UE, jak i w relacjach z państwami trzecimi, została wprowadzona 01.07.1990 r. na obszarze obejmującym większość ówczesnych państw członkowskich, z wyjątkiem Hiszpanii, Portugalii, Irlandii i Grecji, gdzie kontrola kapitałowa została sukcesywnie zniesiona do połowy roku 1994. W trakcie etapu I państwa członkowskie zobowiązane były również do wzmacniania wzajemnej koordynacji polityki gospodarczej, a banki centralne – do ściślejszej współpracy w zakresie polityki pieniężnej. I wreszcie, w etapie I zadbano o wypracowanie prawnej podstawy UGW, jaką stał się traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht). W latach 1990–1993 traktat ten został wynegocjowany, podpisany, ratyfikowany i wprowadzony w życie³⁵.

³² Zob. *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 1 i 3, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*

³³ P. De Grauwe, *The Economics of Monetary...*, s. 146–148.

³⁴ Przeciwnieństwem strategii gradualizmu w ustanawianiu unii walutowej jest strategia szokowa, zastosowana w przypadku Zachodnich i Wschodnich Niemiec. Unifikacja walutowa została tam przeprowadzona w jednym dniu, 1 lipca 1990 roku. Przy znaczącym zróżnicowaniu, pod względem ekonomicznym, obu części Niemiec, następstwem unifikacji był dramatyczny spadek produkcji i zatrudnienia w części wschodniej, łagodzony przez transfery fiskalne z części zachodniej. Tamże, s. 151–153.

³⁵ Traktat z Maastricht był jednym z najbardziej ambitnych i spornych dokumentów w historii integracji europejskiej, ponieważ radykalnie pogłębiał integrację gospodarczą, wprowadzając unię gospodarczą i walutową, oraz poszerzał jej zakres o zagadnienia pozaekonomiczne, które należały do sfery wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Z tego powodu proces ratyfikacji traktatu

Tabela 1

Etapu ustanawiania unii gospodarczej i walutowej w Unii Europejskiej

	Główne zadania
Etap I 1990–1993	• Wprowadzenie jednolitego rynku, za szczególnym uwzględnieniem swobody obrotu kapitałowego i swobody świadczenia usług finansowych. • Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej oraz współpracy banków centralnych w zakresie polityki pieniężnej. • Ustanowienie prawnej podstawy UGW – wynegocjowanie, podpisanie (07.02.1992), ratyfikacja i wejście w życie (01.11.1993) traktatu o Unii Europejskiej.
Etap II 1994–1998	• Ustanowienie instytucjonalnej podstawy UGW – Europejskiego Instytutu Walutowego (1994), przekształconego następnie w Europejski Bank Centralny. • Osiągnięcie przez państwa członkowskie konwergencji gospodarczej, według kryteriów traktatu o Unii Europejskiej. • Przyjęcie przez Radę Europejską Paktu Stabilności i Wzrostu (1997). • Zakwalifikowanie (przez Radę UE) grupy państw członkowskich do wejścia do UGW (1998). • Określenie nieodwołalnych wzajemnych kursów wymiany między walutami zakwalifikowanych państw, a także ostatecznego kursu ecu (1998).
Etap III 1999–2002	• Początek funkcjonowania Europejskiego Systemu Banków Centralnych i wspólnej polityki pieniężnej (1999). • Zastąpienie ecu przez euro, wprowadzenie euro do obiegu bezgotówkowego (1999). • Początek koordynacji polityki gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem polityki budżetowej (1999). • Wejście w życie nowego mechanizmu kursowego ERM II (1999). • Wprowadzenie euro do powszechnego obiegu, połączone z wycofywaniem walut narodowych (2002, do 28 lutego).

Źródło: opracowanie własne.

Etap II (1994–1998) rozpoczął od ustanowienia instytucjonalnej podstawy UGW, tj. Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW). EIW przejął zadania Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej, a sam przekształcił się w połowie roku 1998 w Europejski Bank Centralny (EBC). Zadaniem EIW było przygotowanie gruntu pod powstanie i funkcjonowanie EBC, zarówno w sensie merytorycznym (przez zacieśnianie współpracy między bankami centralnymi państw członkowskich oraz koordynacji ich polityki pieniężnej), jak i w sensie organizacyjnym (przez realizację zadań przygotowujących do trzeciego etapu UGW). Najtrudniejszym wyzwaniem dla państw członkowskich UE w trakcie etapu II było sprostanie kryteriom konwergencji ekonomicznej, sformułowanym w traktacie z Maastricht, co stanowiło warunek przejścia do kolejnego etapu

nie przebiegał gładko i trwał blisko dwa lata. Nie bez znaczenia był też fakt, że w czasie ratyfikacji traktatu miały miejsce kryzysy ESW i związane z tym perturbacje na rynkach walutowych.

UGW. Z realizacją kryteriów zbieżności związany był Pakt Stabilności i Wzrostu, zawarty w roku 1997 między państwami członkowskimi. Oba zagadnienia zostaną przedstawione i skomentowane w dalszym ciągu niniejszego opracowania. Ostatni rok II etapu był okresem przygotowań do wprowadzenia wspólnej waluty – euro. W tym celu, w maju 1998, ustalono listę 11 państw (na 15 ówczesnych członków UE) zakwalifikowanych do strefy euro, powołano statutowe władze EBC (z mocą od 1.06.1998 r.) oraz określono i ogłoszono nieodwołalne bilateralne kursy wymiany między walutami zakwalifikowanych państw. Przyjęto kursy identyczne z kursami obowiązującymi wówczas w ERM. W ostatnim dniu roku 1998 ustalono ostateczny kurs ecu w stosunku do walut narodowych³⁶.

Na początku etapu III (1999–2002) wprowadzono euro jako wspólną walutę państw uczestniczących w UGW. Euro automatycznie zastąpiło ecu w proporcji 1:1, natomiast proces zastępowania walut narodowych przez euro był rozłożony w czasie. Od pierwszego dnia roboczego roku 1999 euro zaczęło być stosowane do rozliczeń bezgotówkowych, tzn. do płatności za pośrednictwem instrumentów finansowych (czeki, weksle, polecenia przelewu), przede wszystkim w stosunkach międzybankowych. Stopniowo, do końca roku 2001, obrót bezgotówkowy w całej gospodarce przeszedł na euro. Z początkiem roku 2002 euro znalazło się w obiegu powszechnym, równolegle z walutami narodowymi. Proces wycofywania tych ostatnich z obiegu zakończył się 28.02.2002 r. W trzecim etapie budowy UGW kompetencje w zakresie polityki pieniężnej w strefie euro przejął niezależny od rządów Europejski System Banków Centralnych (ESBC), z EBC na czele³⁷. Głównym celem traktatowym, określonym w art. 127 TFUE (zob. przyp. 1) jest utrzymanie stabilności cen, a także, bez uszczerbku dla tego celu, wspieranie ogólnej polityki gospodarczej w Unii Europejskiej. W trzecim etapie została też zapoczątkowana ścisła koordynacja polityki gospodarczej przez rządy uczestniczących państw, ze szczególnym uwzględnieniem polityki budżetowej. Na mocy przyjętego we wcześniejszym etapie Paktu Stabilności i Wzrostu, polityka makroekonomiczna państw członkowskich UGW podlega multilateralnemu nadzorowi i przeglądowi pod kątem rygorystycznego przestrzegania dyscypliny budżetowej w strefie euro, a w razie potrzeby – procedurze zaradczej na wypadek nadmiernego deficytu finansów publicznych, włącznie z pewnymi środkami przymusowymi³⁸. I wreszcie, w roku 1999, kiedy przestał istnieć Europejski System Walutowy,

³⁶ Ostatecznego kursu ecu w stosunku do walut narodowych nie można było określić wcześniej, ponieważ ecu był koszykiem walutowym i w jego skład wchodziły także waluty państw, które nie przystąpiły do strefy euro w roku 1999 (funt brytyjski, korona duńska i drachma grecka). Zmieniające się kursy tych walut mogły wywierać wpływ na kurs ecu. Ostateczny kurs ecu, na podstawie którego został ustalony nieodwołalny kurs euro, można więc było poznać dopiero 31.12.1998 r.

³⁷ Europejski System Banków Centralnych (ESBC) składa się z EBC jako jednostki centralnej oraz narodowych banków centralnych państw UE jako uczestników systemu.

³⁸ Cechą procedury na wypadek nadmiernego deficytu budżetowego jest jej stopniowość. Najpierw Rada zaleca odnośnemu państwu członkowskiemu podjęcie stosownych działań

jego kluczowy element, ERM został zastąpiony przez nowy mechanizm kursowy ERM II, którego celem jest utrzymywanie stabilnych kursów wymiennych między euro a walutami narodowymi państw członkowskich nienależących do strefy euro³⁹.

Drugą zasadą strategii budowania unii gospodarczej i walutowej była zasada **uwarunkowanej akcesji** państw członkowskich Unii Europejskiej do UGW, uzależnionej od spełnienia przez te państwa kryteriów konwergencji (zbieżności) ekonomicznej. Kryteria te, wprowadzone przez traktat o Unii Europejskiej, były następujące, według kolejności zapisu w traktacie⁴⁰:

- osiągnięcie wysokiego stopnia stabilności cen, o czym będzie świadczyła stopa inflacji zbliżona (dokładnie: nieprzekraczająca o więcej niż 1,5 pkt. proc.) do wartości referencyjnej, tj. średniej stopy inflacji występującej w co najwyżej trzech państwach członkowskich, które mają najlepsze rezultaty pod względem stabilności cen,

- stabilna sytuacja finansów publicznych, o czym będzie świadczyła sytuacja budżetowa, niewykazująca nadmiernego deficytu budżetowego (przyjęto, że deficyt budżetowy nie powinien przekraczać 3% PKB, a dług publiczny – 60% PKB danego państwa),

- utrzymywanie się waluty krajowej w normalnych granicach wahań kursowych, przewidzianych mechanizmem kursowym ESW, przez co najmniej dwa lata, bez dewaluacji w stosunku do waluty któregośkolwiek państwa członkowskiego,

zaradczych. Jeżeli państwo nie podejmie takich działań, zalecenia mogą zostać podane do publicznej wiadomości. Jeżeli państwo członkowskie w dalszym ciągu nie realizuje zalecenia Rady, może ona wezwać to państwo do przyjęcia w określonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne. Tak długo jak państwo członkowskie nie zastosuje się do wspomnianego wezwania, Rada może podjąć wobec niego jeden lub kilka z następujących środków: (1) zażądać od danego państwa członkowskiego, aby przed emisją obligacji i papierów wartościowych opublikowało określone przez Radę dodatkowe informacje, (2) wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego, (3) zażądać złożenia w Unii przez dane państwo członkowskie nieoprocenowanego depozytu, do czasu skorygowania nadmiernego deficytu, (4) nałożyć grzywnę w stosownej wysokości. Zob. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 126, ustępy 7–11, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*...

³⁹ W ERM II obowiązuje szeroki dopuszczalny przedział wahań kursowych +/-15%, wprowadzony w ERM w roku 1993. Możliwe jest zawężenie tego przedziału za zgodą zainteresowanego państwa i EBC; taka sytuacja dotyczy waluty duńskiej.

⁴⁰ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (w wersji traktatu amsterdamskiego), art. 121, [w:] *Dokumenty europejskie*, t. III, w opracowaniu A. Przyborowskiej-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelskiej, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1999. W obowiązującej po 1.12.2009 r. wersji traktatu założycielskiego (TFUE), wprowadzono korektę do kryterium trzeciego i czwartego. W kryterium trzecim chodzi o dewaluację w stosunku do euro, a w kryterium czwartym – o trwały charakter konwergencji osiągniętej przez „państwo członkowskie objęte derogacją”, tj. państwo członkowskie UE nienależące do strefy euro. Zob. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 140, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*...

- trwały charakter konwergencji osiągniętej przez państwo członkowskie i jego udziału w mechanizmie kursowym ESW, co odzwierciedla się w poziomie długoterminowych stóp procentowych (ich średni poziom nie powinien przekraczać o więcej niż 2 pkt. proc. przeciętnej dla trzech krajów z kryterium pierwszego).

Z wyjątkiem kryterium drugiego, odnoszącego się do finansów publicznych, pozostałe mają charakter monetarny, ponieważ dotyczą stabilności cen dóbr i usług, kursów walut oraz cen długoterminowych aktywów na rynkach finansowych. Kryteria monetarne pozwalają ocenić konkurencyjność danego kraju na tle pozostałych. Relatywnie wysoka stopa inflacji w danym kraju pogarsza jego konkurencyjność i sprawia, że konieczne może okazać się użycie instrumentu polityki kursowej (dewaluacja) w celu zahamowania spadku konkurencyjności. Poza tym, nadmierna inflacja jest niekorzystna z punktu widzenia wzrostu gospodarczego, ponieważ wprowadza element niepewności w długofalowej działalności gospodarczej, zwłaszcza w inwestycjach. Kryterium zbieżności stóp procentowych na relatywnie niskim poziomie ma związek z kryterium inflacyjnym, ponieważ umiarkowanemu wzrostowi cen towarzyszy zwykle umiarkowany poziom stóp procentowych. Z drugiej strony, poziom długoterminowych stóp procentowych zależy od polityki ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego, a więc ma związek z kryterium fiskalnym. Konwergencja stóp procentowych pokazuje, że rynki finansowe w miarę jednolicie oceniają perspektywę prowadzenia działalności gospodarczej na danym obszarze, zwłaszcza z uwagi na inflację i stan finansów publicznych. Z kolei kryterium stabilności kursu walutowego ujawnia, czy w określonym czasie (dwa lata) w przeszłości kraj nie musiał uciekać się do dewaluacji, co wykluczałoby jego udział w unii walutowej, w której instrument ten nie jest dostępny dla poszczególnych państw członkowskich.

Kryterium, a właściwie dwa kryteria, odnoszące się do dyscypliny finansów publicznych, opiera się na dwóch argumentach. Po pierwsze, zły stan finansów publicznych w państwie członkowskim UGW może kolidować z polityką pieniężną Europejskiego Banku Centralnego. Głównym celem tej polityki jest zapewnienie stabilności cen, co może wymagać podniesienia przez EBC stóp procentowych; wówczas kraje mające względnie wysoką relację deficytu i długu publicznego do PKB znalazłyby się w niekorzystnej sytuacji, ponieważ wzrost stóp procentowych zwiększa ciężar finansowania deficytu budżetowego oraz obsługi długu publicznego. Po drugie, brak dyscypliny budżetowej w jednym lub kilku państwach członkowskich może mieć niekorzystne skutki dla całej UGW. Nadmierne zadłużanie się takich państw na rynku w celu sfinansowania deficytu budżetowego może spowodować wzrost stóp procentowych w UGW i tym samym pogorszyć sytuację ekonomiczną w całej unii. Zdrowe finanse publiczne państw członkowskich można zatem uznać za warunek skuteczności polityki pieniężnej nastawionej na utrzymanie stabilnych cen. Z kolei taka polityka wpływa na konkurencyjność międzynarodową UGW i przesądza o międzynarodowej wartości euro.

Warto zauważyć, za P. De Grauwe⁴¹, że kryteria zbieżności traktatu z Maastricht mają niewiele wspólnego z kryteriami optymalnego obszaru walutowego. Z wyjątkiem kryterium finansów publicznych, są to kryteria nominalne, nie dotyczące realnej konwergencji ekonomicznej. Brak jest takich kryteriów, jak elastyczność cen i płac, mobilność siły roboczej, czy integracja fiskalna. De Grauwe wyjaśnia nominalny charakter kryteriów z Maastricht względami politycznymi, a konkretnie stanowiskiem reprezentowanym wówczas przez Niemcy, że skład członkowski przyszłej unii walutowej powinien być względnie mały, do czego miały przysłużyć się kryteria monetarne, trudne do spełnienia przez kraje UE o tradycyjnie wysokiej inflacji i niezbyt stabilnych walutach. Z kolei J. D. Hansen⁴², doceniając rolę względów politycznych, zwraca uwagę na przesłanki teoretyczne, tkwiące u podstaw kryteriów z Maastricht. Kryteria te wywodzą się z neoklasycznego modelu konkurencji doskonałej, zakładającego, że mechanizm rynkowy funkcjonuje poprawnie. Jeżeli tak, to nie ma potrzeby formułowania kryteriów realnej konwergencji ekonomicznej, takich jak docelowa roczna stopa wzrostu gospodarczego czy maksymalna dopuszczalna stopa bezrobocia, ponieważ realizację tych zadań powinien zapewnić sprawny i elastyczny mechanizm rynkowy. Sprawny i elastyczny system rynkowy nie jest jednak cechą gospodarek państw UE. Większość z nich ma problem ze względnie wysokim poziomem bezrobocia, co więcej, charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem tempa wzrostu gospodarczego. Można zatem podzielać opinię Hansena, że przy braku postępów w realnej konwergencji ekonomicznej, trwałość UGW może być zagrożona.

Zgodnie z zasadą uwarunkowanej akcesji, przedstawione kryteria traktatowe posłużyły do oceny poziomu konwergencji ekonomicznej, osiągniętej przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej. Ocena ta została sformułowana w dwóch niezależnych od siebie raportach, opublikowanych w marcu 1998, a sporządzonych przez Komisję oraz przez Europejski Instytut Walutowy. Raporty zawierały podobną ocenę stanu konwergencji i wynikające z niej wnioski. Uznano, że zdecydowana większość ówczesnych państw członkowskich, bo aż 11 na 15, osiągnęła wysoki poziom trwałej zbieżności ekonomicznej i spełniła warunki przyjęcia wspólnej waluty. Kraje te stały się z dniem 1.01.1999 r. członkami założycielami UGW, tworząc strefę euro. Dwa kraje, Grecję i Szwecję, uznano za niespełniające wymaganych kryteriów wejścia do UGW. Natomiast Wielka Brytania i Dania wykorzystały swoją opcję, tzw. *opt-out*, zapisaną w traktacie o Unii Europejskiej (odpowiednio, protokoły 11 i 12 do TUE) do odroczenia swojego udziału w UGW.

Powstaje pytanie, na ile konsekwentnie zrealizowano zasadę uwarunkowanej akcesji w czasie powstawania UGW? Z danych umieszczonych w raporcie Komisji z roku 1998 na temat konwergencji⁴³ wynika, że żadne z ówczesnych

⁴¹ P. De Grauwe, *The Economics of Monetary...*, s. 160–163.

⁴² J.D. Hansen (red.), *Ekonomiczne aspekty...*, s. 208–210.

⁴³ European Commission, *Convergence Report 1998*, „European Economy” 1998, no. 65.

państw członkowskich UE, z wyjątkiem Grecji, nie miało problemu ze spełnieniem monetarnych kryteriów traktatu z Maastricht, co można przypisać świadomej polityce gospodarczej tych państw, ale także utworzeniu jednolitego rynku, a nawet poważnej recesji, jaka miała miejsce na początku lat 90. Inaczej wyglądał natomiast stan finansów publicznych w państwach członkowskich UE. Mimo działań naprawczych oraz sprzyjającego (względnie niskiego) poziomu stóp procentowych, jeszcze na dwa lata przed kwalifikacją do UGW, w roku 1996, zdecydowana większość krajów UE nie spełniała kryteriów deficytu budżetowego i długu publicznego. Rok później kraje te zostały zakwalifikowane do UGW, ewidentnie na podstawie nietrwałej równowagi finansów publicznych. Główna przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w samym traktacie o Unii Europejskiej, który – przy jednoznacznie i restrykcyjnie sformułowanych kryteriach deficytu budżetowego i długu publicznego – zawierał zastrzeżenia stwarzające możliwość elastycznej interpretacji tych kryteriów. Zgodnie z art. 126 TFUE (pochodzącym pierwotnie z TUE), Komisja badając respektowanie dyscypliny budżetowej może zaakceptować przekroczenie przyjętej wartości referencyjnej, o ile wskaźnik (relacja deficytu budżetowego lub długu publicznego do PKB) maleje w wystarczającym stopniu i osiąga poziom bliski wartości referencyjnej, a także wtedy, kiedy przekroczenie wartości referencyjnej (w przypadku relacji deficytu budżetowego do PKB) ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, a wskaźnik pozostaje bliski wartości referencyjnej. Powyższy zapis traktatowy został szeroko wykorzystany przy ocenie poziomu konwergencji na podstawie kryteriów fiskalnych. Jak wynika z danych pokazujących wskaźniki konwergencji państw członkowskich za rok 1997⁴⁴, będące podstawą oceny kwalifikującej do UGW, większość państw nie spełniała kryterium długu publicznego, w tym dwa zakwalifikowane państwa (Belgia, Włochy) przekraczały wartość referencyjną ponad dwukrotnie, a Grecja – blisko dwukrotnie. Świadczy to o niekonsekwentnej realizacji zasady uwarunkowanej akcesji w odniesieniu do kryterium finansów publicznych.

Unia gospodarcza i walutowa jest częścią dorobku prawnego Unii Europejskiej, zatem udział w UGW jest prawem i obowiązkiem państw UE. Z obowiązku tego zwolnione są traktatowo jedynie Dania i Wielka Brytania. Pozostałe państwa członkowskie UE zobowiązane są, na mocy traktatów akcesyjnych, do respektowania kryteriów zbieżności oraz przystąpienia do UGW. Część z nich przygotowuje się do tego, stabilizując swoją walutę w stosunku do euro w ramach nowego mechanizmu kursowego ERM II. Według stanu na koniec roku 2011, status państw członkowskich Unii Europejskiej względem strefy euro jest zróżnicowany: 17 państw⁴⁵ uczestniczy w UGW, dwa państwa (Dania i Wielka

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Są to, według kolejności wejścia do strefy euro: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Włochy (od roku 1999); Grecja (od 2001); Słowenia (od 2007); Cypr, Malta (od 2008); Słowacja (od 2009); Estonia (od 2011).

Brytania) mają status *opt-out*, przy czym Dania stabilizuje swoją walutę w ERM II, a osiem państw (Bułgaria, Czechy, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Szwecja, Węgry) ma status *pre-in*, tzn. są zobowiązane do przystąpienia do UGW, przy czym dwa z nich (Litwa, Łotwa) stabilizują swoje waluty w ERM II.

7. PODSUMOWANIE

Z uwagi na to, że unia gospodarcza i walutowa jest najbardziej zaawansowaną formą integracji ekonomicznej, proces jej tworzenia w Unii Europejskiej miał charakter długotrwały i był uwarunkowany, z jednej strony, dynamiką realnych procesów gospodarczych w UE, a z drugiej strony – inicjatywami czysto politycznymi, podejmowanymi pod wpływem określonych okoliczności wewnętrznych i zewnętrznych. Potrzeba ustanowienia UGW ujawniła się po raz pierwszy po wejściu w życie unii celnej oraz wdrożeniu wspólnej polityki rolnej. Oba wczesne osiągnięcia integracji wymagały stabilności walutowej, której wówczas, z przyczyn zewnętrznych, zabrakło. Podjęta przez państwa członkowskie, na mocy decyzji politycznej, próba ustanowienia UGW zakończyła się niepowodzeniem, nie tylko ze względu na niesprzyjające okoliczności zewnętrzne i słabe podstawy prawne przedsięwzięcia, ale przede wszystkim dlatego, że nie spełniało ono definicyjnego wymogu wspólnego rynku, na podstawie którego buduje się unię gospodarczą i walutową. W ówczesnej EWG funkcjonowały zaledwie zręby wspólnego rynku, a proces integracji gospodarek państw członkowskich nie był jeszcze wystarczająco zaawansowany, czego odzwierciedleniem były rozbieżne tendencje kształtowania się kursów walut narodowych.

Kolejna próba integracji walutowej, związana z ustanowieniem ESW i funkcjonowaniem tego systemu przez dwie dekady, była względnie udana. Jednak i w tym przypadku ujawnił się konflikt między wymogami (nawet niepełnej) unii walutowej a stanem zaawansowania integracji gospodarczej w UE. Niewystarczająca konwergencja gospodarek państw członkowskich i związane z tym zróżnicowanie siły ich walut doprowadziły, wbrew intencjom, do pojawienia się w systemie wyraźnych asymetrii, które powodowały nierównomierne rozłożenie ciężaru działań dostosowawczych na uczestniczące państwa, a w ślad za tym – konflikty między nimi w kwestii wyboru właściwej polityki pieniężnej. Doświadczenia ESW wskazują na ścisły związek integracji walutowej z gospodarczą, polegający na tym, że unia walutowa nie jest w stanie sprawnie funkcjonować bez odpowiedniej koordynacji polityki makroekonomicznej, a przynajmniej polityki pieniężnej państw członkowskich. Konflikty między państwami na tle wyboru polityki pieniężnej sygnalizują bowiem rynkom finansowym możliwą zmianę stałych relacji kursowych i prowokują ataki spekulacyjne na zagrożone waluty. Z kolei polityka pieniężna jest trudna do skoordynowania

w skali międzynarodowej, jeżeli uczestniczące gospodarki cechują się odmienną sytuacją gospodarczą i koniunkturalną.

Wdrożenie jednolitego rynku wewnętrznego w obrębie Unii Europejskiej miało fundamentalne znaczenie dla procesu budowy UGW. Z jednej strony, świadczyło o radykalnym zaawansowaniu integracji, które stało się odczuwalne w życiu milionów Europejczyków i które pogłębiło przesłanki wskazujące na celowość przyjęcia wspólnej waluty. Z drugiej strony, jednolity rynek tworzył potencjalnie korzystne warunki dla unii gospodarczej i walutowej, ponieważ jego funkcjonowanie sprzyja długofalowo integrowaniu się uczestniczących gospodarek i osiąganiu przez nie takich cech, które odpowiadają przynajmniej niektórym kryteriom optymalnego obszaru walutowego. O sposobie i terminie uruchomienia projektu unii gospodarczej i walutowej w jej obecnym kształcie nie zadecydowały jednak uwarunkowania ekonomiczne, lecz polityka.

Strategia budowania UGW została przezornie oparta na zasadach gradualizmu oraz uwarunkowanej akcesji, zależnej od spełnienia przez poszczególne państwa członkowskie UE kryteriów konwergencji traktatu z Maastricht. Kryteria te mają niewiele wspólnego z kryteriami optymalnego obszaru walutowego. Z wyjątkiem kryterium finansów publicznych, które pozwala ocenić ich stan, pozostałe (monetarne) mają charakter nominalny i dają pogląd na konkurencyjność cenową danej gospodarki na tle pozostałych. Nie dotyczą one jednak realnej konwergencji ekonomicznej, wyrażającej się m.in. zbieżnością stopy wzrostu czy stopy bezrobocia w poszczególnych krajach. Co więcej, w odniesieniu do kryterium finansów publicznych, zasada uwarunkowanej akcesji nie została zrealizowana w sposób konsekwentny, przede wszystkim wskutek dopuszczenia przez TUE elastycznej interpretacji tego kryterium i wykorzystania takiej interpretacji jako podstawy do decyzji. Zauważone cechy kryteriów zbieżności, a także sposób ich weryfikacji w przypadku poszczególnych państw, mogą tkwić u źródeł słabych postępów w realnej konwergencji gospodarek UGW. To z kolei utrudnia ścisłą koordynację polityki makroekonomicznej i może ujemnie rzutować na funkcjonowanie strefy euro.

Maria Bijak-Kaszuba

ESTABLISHING AN ECONOMIC AND MONETARY UNION IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

Economic and monetary union (EMU) is the most advanced form of international economic integration. The process of establishing the EMU in the European Union was long-lasting and determined by the dynamics of the European integration, as well as by political initiatives. The first attempt to create an EMU, made in early 70., turned out to be a failure, mainly due to insufficient economic integration of the participating economies. The second attempt at monetary integration,

in the form of the European Monetary System (the EMS), was relatively successful, as it formally remained in existence during twenty years. However, in practice, the system disintegrated a few years earlier, when it was transformed into a quasi-floating exchange rate regime, following two serious speculative crises. The underlying reason was again insufficient convergence of the participating economies and resulting divergence of monetary policy pursued by member countries. Together with the establishment of the single European market, came a turning point in the process of monetary integration, for two reasons. First, a substantial advancement of economic integration fully revealed the need for a common currency. Second, operating single market started to create potentially advantageous conditions for future monetary integration. However, it was politics that influenced most the decision to launch the project of the EMU. The accession to the EMU was made dependent on the criteria that have little in common with the optimal currency theory. What's more, the interpretation of the criteria in the process of evaluation was rather flexible.