

ISSN 2081-5913



**M  
Y  
Ś  
L**

**EKONOMICZNA  
*i*  
POLITYCZNA**

**4(31)2010**

**Uczelnia Łazarskiego**

# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

---



# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

4(31) 2010



Uczelnia Łazarzkiego

RADA PROGRAMOWA

Wojciech Bieńkowski, Małgorzata Gałązka-Sobotka, Bogna Gawrońska-Nowak,  
Zbigniew Lasocik, Krzysztof Łazarski, Daria Nałęcz

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Zbigniew Dobosiewicz (zastępca redaktora naczelnego),  
Paweł Olszewski (sekretarz), Józef M. Fiszer (redaktor naczelnny),  
Maria Furman

RECENZENT

Prof. zw. dr hab. Dariusz K. Rosati

REDAKTOR NAUKOWY

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

KOREKTA

Halina Barcz

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego  
Warszawa 2010

ISSN 2081-5913

Oficyna Wydawnicza  
Uczelni Łazarskiego  
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43  
tel. (22) 54-35-450, (22) 54-35-410  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)  
[wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85,  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## SPIS TREŚCI

Od Redakcji .....	9
-------------------	---

### ARTYKUŁY

**Tomasz G. Grosse**

Wspólna waluta w systemie europejskim: analiza politologiczna .....	15
---	----

**Artur Nowak-Far**

Międzynarodowe gospodarcze i polityczne aspekty funkcjonowania euro .....	53
--	----

**Kinga Schlesinger**

Polityczne i społeczne skutki wprowadzenia euro we Francji i w Niemczech .....	83
---	----

**Józef M. Fiszer**

Společno-polityczne i ekonomiczne skutki wprowadzenia euro w Polsce .....	104
--	-----

**Daria Orzechowska**

Złoty – atrybut tożsamości narodowej Polaków? .....	133
---	-----

**Leokadia Oręziak**

Ewolucja finansów publicznych krajów Unii Europejskiej od 2007 roku – ograniczona skuteczność mechanizmów dyscyplinujących .....	156
--	-----

### RECENZJE

Krzysztof Iwańczuk, Tomasz Kapuśniak, <i>Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych</i> (Paweł Olszewski) .....	181
---	-----

Elżbieta Mączyńska, Piotr Pysz (red.), <i>Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa</i> (Tadeusz T. Kaczmarek) .....	185
Noty o Autorach .....	191

## CONTENTS

Editorial .....	9
-----------------	---

### ARTICLES

<b>Tomasz G. Grosse</b> Common Currency in the European System: Politological Analysis ..	15
--	----

<b>Artur Nowak Far</b> International Economic and Political Aspects of the Euro Currency Use .....	53
--	----

<b>Kinga Schlesinger</b> Political and Social Effects of the Introduction of the Euro in France and Germany .....	83
---	----

<b>Józef M. Fiszer</b> Social, Political and Economic Effects of the Introduction of the Euro in Poland .....	104
---	-----

<b>Daria Orzechowska</b> Zloty – Poles' National Identity Attribute? .....	133
---	-----

<b>Leokadia Oręziak</b> Evolution of Public Finance of the European Union Countries Since 2007 – Limited Effectiveness of Disciplinary Mechanisms ..	156
--	-----

### REVIEWS

Krzysztof Iwańczuk, Tomasz Kapuśniak, <i>Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych – Caucasus Region in International Relations</i> (Paweł Olszewski) .....	181
---	-----



Elżbieta Mączyńska, Piotr Pysz (ed.), <i>Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa – Idee ordo and Social Market Economy</i> (Tadeusz T. Kaczmarek) .....	185
Notes on the Authors .....	191

## OD REDAKCJI

Niniejszy czwarty numer naszego kwartalnika, który oddajemy do rąk Czytelnika, nieco odbiega od przyjętych i stosowanych do tej pory przez naszą redakcję założeń metodologicznych. Można powiedzieć, że ma specyficzny, wyjątkowy charakter. *De facto* jest to monograficzne ujęcie problematyki dotyczącej unijnej waluty, czyli euro, oraz perspektyw i skutków jej wprowadzenia w Polsce. Stanowi ono pokłosie panelu dyskusyjnego nt. *Polityczne, społeczno-ekonomiczne i prawnomiędzynarodowe aspekty wprowadzenia euro w Polsce*, zorganizowanego przez Zakład Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk podczas I Ogólnopolskiego Kongresu Politologii, który odbył się w dniach 22–24 września 2009 r. w Warszawie. Organizatorami tego Kongresu były zasłużone dla rozwoju polskiej politologii następujące instytucje: Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych i Komitet Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk we współpracy z Wydziałem Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Panel był poświęcony rozważaniom dotyczącym teoretyczno-uitylitarnych aspektów wprowadzenia euro w Polsce. Paneliści analizowali – z różnych punktów widzenia – problem, czy euro jest Polsce potrzebne i kiedy należy je wprowadzić w miejsce waluty narodowej. Szukali odpowiedzi na liczne pytania dotyczące przesłanek oraz konsekwencji zarówno pozytywnych, jak i negatywnych przyjęcia przez Polskę unijnej waluty. Biorąc pod uwagę aktualność i znaczenie tej kwestii, postanowiliśmy opublikować na łamach niniejszego kwartalnika niektóre z wygłoszonych wówczas referatów.

Warto przypomnieć, że jesienią 2009 r., mimo szalejącego w Europie i na świecie kryzysu finansowo-gospodarczego, w Polsce liczba zwolenników wprowadzenia euro była zbliżona do liczby przeciwników. Nieznaczna wówczas większość Polaków, bo 52,7 proc., uważała, że przystąpienie do strefy euro będzie miało pozytywne skutki dla polskiej gospodarki, ale tylko 46,9 proc. dostrzegało pozytywne konsekwencje społeczne i polityczne. Natomiast rok

później, jesienią 2010 r., 45 proc. badanych Polaków uważało, że skutki przyjęcia euro będą dla naszego kraju negatywne, a 43 proc. – że pozytywne.

W oczach Polaków największymi korzyściami wprowadzenia euro będą: lepsze warunki dla polskiego handlu zagranicznego, ułatwienia w zakupach w innych państwach strefy euro oraz silniejsza i stabilniejsza waluta. Natomiast największe obawy związane z wprowadzeniem wspólnej waluty wiążą się bezpośrednio lub pośrednio z jego wpływem na poziom cen. Wciąż prawie 80 proc. badanych Polaków obawia się, w mniejszym lub większym stopniu, skokowego wzrostu cen w wyniku wprowadzenia euro.

Jak wynika z różnych danych publikowanych przez Eurobarometr, od maja 2010 r. Polacy już znacznie mniej optymistycznie oceniają możliwości szybkiego przystąpienia do strefy euro: w maju 2010 r. 37 proc. polskich respondentów spodziewało się, że wejdziemy do strefy euro w ciągu najbliższych trzech lat, podczas gdy we wrześniu 2010 r. było to tylko 24 proc. (spadek aż o 13 pkt proc.). w tym samym czasie odsetek Polaków, którzy oceniali, że zmiana waluty nie nastąpi w ciągu najbliższych pięciu lat, wzrósł o 6 pkt proc. (z 15 proc. w maju 2010 r. do 21 proc. we wrześniu 2010 r.). Z badań sondażowych i danych Eurobarometru wynika też, że odsetek Polaków oceniających klimat do przyjęcia euro jako niesprzyjający wzrósł do 53 proc. w stosunku do 44 proc. w maju 2010 r. Coraz więcej osób w Polsce chce również jak najpóźniejszego przyjęcia unijnej waluty. Na pytanie, czy mają oni rację i także na wiele innych pytań związanych z euro, próbują odpowiedzieć autorzy w poszczególnych artykułach, które publikujemy w tym kwartalniku.

Prezentowany tom otwiera obszerne studium Tomasza G. Grosse nt. *Wspólna waluta w systemie europejskim: analiza politologiczna*. Ogólnie rzecz biorąc, stanowi ono podsumowanie debaty w Polsce i w Unii Europejskiej na temat wprowadzenia euro z punktu widzenia mechanizmów i interesów politycznych. Poza tym autor próbuje ukazać wpływ kryzysu gospodarczego na sytuację polityczną w Polsce, w tym również na dyskusję o euro.

W kolejnym artykule Artur Nowak-Far ukazuje międzynarodowe gospodarcze i polityczne aspekty funkcjonowania euro w latach 1999–2009. Zdaniem autora, wprowadzenie euro stanowiło nową, istotną przesłankę w procesie integracyjnym Europy i wywarło duży wpływ na globalną pozycję Unii Europejskiej.

Natomiast Kinga Schlesinger pisze o politycznych i społecznych skutkach wprowadzenia euro we Francji i Niemczech. Autorka przedstawia drogę Niemiec i Francji do euro i analizuje doświadczenia tych państw z tym faktem związane. Omawia polityczne i społeczne skutki wymiany marki i franka na euro, a więc takie kwestie, jak problem suwerenności narodowej, legitymizacji

i deficytu demokratycznego, europeizacji polityk, elit i instytucji politycznych oraz wzrostu roli Unii Europejskiej w świecie. Udawadnia tezę, że nie sprawdziły się pesymistyczne scenariusze, jakoby Niemcy i Francuzi mieli duże trudności z przestawieniem się z waluty narodowej na wspólnotową.

W następnym, obszernym artykule pióra Józefa M. Fiszera ukazane zostały społeczno-polityczne i ekonomiczne skutki akcesji Polski do tzw. Eurolandu i przyjęcia wspólnej waluty. Według autora, nie ulega żadnej wątpliwości, że rezygnacja przez państwo z narodowej waluty pociąga za sobą daleko idące skutki polityczne i społeczno-gospodarcze, a nawet psychologiczne. Rodzi różnorakie obawy wśród społeczeństwa i elit politycznych. Autor stawia tezę, że batalia o wprowadzenie euro w Polsce będzie jednym z istotnych elementów walki politycznej między opozycją a rządzącą koalicją PO – PSL, co szczególnie ujawniać się będzie podczas kolejnych kampanii wyborczych, które czekają Polaków w latach 2009–2011.

Dalej na łamach prezentowanego kwartalnika Daria Orzechowska w artykule pt. *Złoty – atrybut tożsamości narodowej Polaków?*, zastanawia się, czy rzeczywiście nasza złotówka jest wpisana w świadomość narodową i stanowi ważny atrybut tożsamości narodowej. Stawia odważną, ale zarazem kontrowersyjną tezę, że „złoty nie jest atrybutem tożsamości narodowej Polaków”.

Natomiast w ostatnim artykule Leokadia Oręziak pisze o wyzwaniach związanych z finansami publicznymi Polski w procesie dostosowań do uczestnictwa w strefie euro. Zdaniem tej specjalistki, finanse publiczne odgrywają kluczową rolę w procesie przygotowań Polski do wejścia do strefy euro, a tymczasem światowy kryzys gospodarczy stał się jedną z głównych przyczyn spowolnienia tego procesu. Mimo to – jej zdaniem – zastąpienie złotego przez euro to wciąż realna i niezbyt odległa perspektywa.

Prezentowany tom zamykają dwie recenzje z książek poświęconych roli regionu Kaukazu w stosunkach międzynarodowych i społecznej gospodarce rynkowej oraz klasykom ordoliberalizmu i społecznej gospodarki rynkowej. Publikacje te z pewnością zasługują na uwagę politologów i ekonomistów oraz studentów i publicystów.

Życząc wszystkim Czytelnikom miłej lektury, zachęcamy zarazem Państwa do współpracy z naszą redakcją i Uczelnią Łazarskiego.

*Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer*



**A R T Y K U Ł Y**

---



**Tomasz Grzegorz Grosse**

## WSPÓLNA WALUTA W SYSTEMIE EUROPEJSKIM: ANALIZA POLITOLOGICZNA

### GOSPODARKA W SYSTEMIE EUROPEJSKIM

Gospodarka europejska stanęła przed trzema zasadniczymi wyzwaniami na przyszłość<sup>1</sup>. Po pierwsze, jest to rosnąca konkurencja na rynkach światowych, zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi, Japonią i coraz bardziej ze strony gospodarek azjatyckich. Po drugie, są to ogromne dysproporcje gospodarcze wewnątrz Europy, które zwiększyły się dramatycznie po powiększeniu Wspólnoty o ubogie kraje środkowej i wschodniej części kontynentu. Po trzecie, wyzwaniem dla Europy jest dotkliwy kryzys gospodarczy (2008–2010), a zwłaszcza to, czy stanie się on okazją do wprowadzenia zmian strukturalnych w gospodarce europejskiej. Pytaniem zasadniczym w tej sytuacji jest to, czy system instytucjonalny i polityki publiczne w Europie będą ułatwiały wyjście z kryzysu oraz reformę czynników strukturalnych decydujących o przyszłej konkurencyjności Europy na rynkach zewnętrznych, czy też będą blokowały takie zmiany? W ten sposób kryzys staje się jednym z najważniejszych wyzwań nie tylko dla europejskiej gospodarki, ale dla funkcjonującego w Europie systemu politycznego odpowiedzialnego za prowadzenie skutecznych polityk ekonomicznych na poziomie UE i w państwach członkowskich.

Wzrost gospodarczy w latach 2000–2005 osłabł w Unii Europejskiej w stosunku do poprzedniej pięcioletki. Wyniósł w tym okresie około 1,9 proc. na mieszkańca w stosunku do 2,8 w latach 1995–2000<sup>2</sup>. Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku notowane było dynamicznie pogorszenie wskaźników gospodarczych związanych z kryzysem. Wzrost gospodarczy w roku 2008

---

<sup>1</sup> Por. na podobny temat: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, rozdz. 8.

<sup>2</sup> *Time to Move Up a Gear*, Communication from the Commission to the Spring European Council, Annex, European Commission 2006, s. 6, <http://ec.europa.eu/growthandjobs>.



wyniósł jedynie 0,5 proc., a na rok 2009 spadł do ponad -4 proc.<sup>3</sup> Bezrobocie wzrosło w tym roku do blisko 9 proc., a inwestycje zmniejszyły się o ponad 12 proc. Alarmujące wskaźniki recesji gospodarczej wywołały poważne skutki polityczne, w tym nawrót tendencji protekcjonistycznych w państwach UE i szereg napięć między nimi.

W ostatnich latach zwiększył się problem słabej wydajności pracy, szczególnie w odniesieniu do innych regionów świata. Przykładowo wydajność pracy mierzona na jednego zatrudnionego była w roku 2006 o 40 proc. wyższa w USA niż w UE<sup>4</sup>. Jest to związane ze spadkiem inwestycji w przeliczeniu na pracownika w krajach „starej” Unii, a także przyłączeniem nowych krajów członkowskich, które mają bardzo niski poziom inwestycji badawczo-rozwojowych. Problem wydajności jest w opinii ekonomistów<sup>5</sup> związany ze słabym generowaniem w Europie nowych miejsc pracy (we wszystkich segmentach europejskiej gospodarki) oraz stosunkowo niskim poziomem inwestycji technologicznych. Jest to bodaj największy problem unijnej gospodarki, który utrzymuje się przynajmniej od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Wydatki na innowacyjną gospodarkę mierzone współczynnikiem finansowania badań rozwojowych, utrzymują się od wielu lat na zbliżonym poziomie i są wyraźnie mniejsze w Europie niż w USA i Japonii (w Unii: 1,8 proc. PKB w 2006 roku, w USA: 2,6, w Japonii: 3,4)<sup>6</sup>. Dysproporcje wydatków rozwojowych pogłębiają problemy jakości badań nad nowymi technologiami na Starym Kontynencie. Według ekspertów<sup>7</sup>, w Europie dominuje innowacyjność naśladowcza, a nie oryginalna. Widać to w statystykach dotyczących liczby patentów. W roku 2003 liczba zgłoszeń patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego (EPO) w przeliczeniu na milion mieszkańców wynosiła odpowiednio dla UE: 128, USA: 168 i dla Japonii: 219. Z kolei liczba patentów przyznanych przez amerykański urząd patentowy (USPTO) na milion mieszkańców wyniósł w tym samym roku: dla UE: 33, USA: 297 i dla Japonii: 232<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Por. *Economic Forecast, Autumn 2010*, European Commission, nr 7/2010, s. 184.

<sup>4</sup> Por. *Europe in figures, Eurostat yearbook 2008*, Eurostat, European Commission, Luxembourg, s. 102.

<sup>5</sup> M.N. Baily, J.F. Kierkegaard, *Transforming the European Economy*, Institute for International Economics, Washington 2004, s. 118.

<sup>6</sup> *Europe in figures, Eurostat yearbook 2010*, Eurostat, European Commission, Luxembourg, s. 588.

<sup>7</sup> D. Acemoglu, P. Aghion, F. Zilibotti, *Distance to Frontier, Selection and Economic Growth*, „Journal of the European Economic Association” 2006, Vol. 4, nr 1, s. 37–74.

<sup>8</sup> *Europe in figures, Eurostat yearbook 2010*, op. cit., s. 608.

Poszerzenie Wspólnoty (2004–2007) było specyficznym instrumentem modernizacyjnym dla krajów zachodnioeuropejskich. Zamiast podejmowania koniecznych zmian strukturalnych lub reformowania polityk unijnych – zastosowano mechanizm poszerzenia wspólnego rynku o słabiej rozwijające się gospodarczo kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Konkurencyjność przedsiębiorstw została podwyższona głównie przez obniżenie kosztów produkcji a nie w wyniku zwiększenia innowacji technologicznych. Wysiłek inwestycyjny został skierowany na przejęcie konkurentów lub opanowanie nowego rynku zbytu. Taki sposób działania był szczególnie korzystny dla największych korporacji, które intensywnie lobbowały w instytucjach europejskich za rozwojem wspólnego rynku i jego poszerzeniem na wschód<sup>9</sup>. Niektórzy politolodzy dowodzą<sup>10</sup>, że opisywany rozwój integracji gospodarczej był celowym zabiegiem elit politycznych zarówno na szczeblu unijnym, jak również w najbardziej wpływowych państwach członkowskich. Według przytoczonej opinii poszerzenie wspólnego rynku na wschód przynosi przy tym nierówny podział korzyści między poszczególne kraje. Wprawdzie w nowych państwach członkowskich szybciej rośnie zatrudnienie i inwestycje zagraniczne, ale jednocześnie jest to związane z przejmowaniem firm z tego regionu przez korporacje z krajów piętnastki.

Podział korzyści wynikających z opisywanej *logiki wspólnego rynku* najlepiej opisują różnice między dwoma grupami europejskich krajów<sup>11</sup>. Zasadnicze znaczenie ma wymiana handlowa na wspólnym rynku oraz przepływ środków finansowych, w tym m.in. zysków pochodzących z inwestycji kapitałowych. Pierwszą grupę tworzą kraje nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, wśród których znajdują się m.in. państwa Beneluksu i Niemcy. Są one nastawione na produkcję eksportową i wykorzystują integrację unijnej gospodarki do intensywnej ekspansji kapitałowej (inwestycji portfelowych i bezpośrednich). Drugą grupę tworzą kraje trwałego deficytu na rachunku obrotów bieżących, którego nie mogą zniwelować środki transferowane z unijnego budżetu. Wśród nich znajdują się wszystkie nowe kraje członkowskie, a także Portugalia, Hiszpania, Grecja i Włochy. Mają one wspólny katalog cech charakteryzujących ich

<sup>9</sup> M. Nollert, *Lobbing for a Europe of Big Business: The European Roundtable of Industrialists*, [w:] *Statebuilding in Europe. The Revitalization of European Integration*, (red.) V. Bornschier, Cambridge: Cambridge University Press 2000, s. 187–209.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: P. Ziltener, *The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations – and the reality*, „Review of International Political Economy” 2004, Vol. 11, nr 5, s. 953–979.

<sup>11</sup> Szerzej: E. Jones, *Liberalized capital markets, state autonomy, and European monetary union*, „European Journal of Political Research” 2003, Vol. 42, nr 2, s. 197–222.

gospodarki. Kraje nienależące do systemu euro mają stosunkowo wysokie stopy procentowe, które wprawdzie przyciągają zagraniczne oszczędności, ale jednocześnie utrudniają rozwój rodzimych przedsiębiorstw (droższy kredyt inwestycyjny). Kolejną cechą tych gospodarek jest tendencja do aprecjacji waluty krajowej, co jest korzystne dla inwestycji zagranicznych w papiery dłużne Skarbu Państwa, ale utrudnia eksport i stymuluje import dóbr konsumpcyjnych. Inną cechą jest rozluźniona polityka fiskalna, która pobudza wprawdzie popyt konsumpcyjny, ale w dużym stopniu sprzyja on działalności importowej. Natomiast kraje należące do strefy euro spośród omawianej grupy państw mają wyższy poziom tzw. realnego efektywnego kursu walutowego (*real effective exchange rate*), co wpływa na obniżenie konkurencyjności cenowej krajowej produkcji, a więc również osłabienie opłacalności eksportu<sup>12</sup>. W rezultacie zwiększa się deficyt na rachunku obrotów bieżących.

Należy zauważyć, że wyżej opisany podział geograficzny na wspólnym rynku pokrywa się z silnym zróżnicowaniem poziomu innowacyjności poszczególnych gospodarek, a także tym, czy ich konkurencyjność opiera się na tanich zasobach produkcyjnych, czy na wysokich kwalifikacjach zasobów ludzkich oraz zwiększonej innowacji technologicznej. W Unii istnieje bardzo wyraźny podział między krajami z północno-zachodniej a tymi z południowej i wschodniej części kontynentu w zakresie innowacyjnej gospodarki i skali inwestycji w badania rozwojowe<sup>13</sup>. Podział ten ma również odniesienie do kryterium wydajności pracy. Głównymi beneficjentami europejskiej polityki innowacyjnej są największe kraje członkowskie: Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy. Jednocześnie w przeliczeniu na mieszkańców największymi odbiorcami omawianej polityki są kraje nordyckie, mające największy potencjał narodowych systemów innowacji. Spośród „starych” państw członkowskich najsłabiej korzystają z tej polityki unijnej kraje kohezyjne, tj. Grecja, Hiszpania i Portugalia. Najczęściej jest to poniżej średniego poziomu absorpcji w UE15. W omawianych krajach głównymi beneficjentami tej pomocy

<sup>12</sup> Szerzej na ten temat: P. De Grauwe, *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4, s. 711–730.

<sup>13</sup> P.C. Padoan, F. Mariani, *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 1, s. 77–112; S. Borrás, *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2003, s. 61; H. Prange, R. Kaiser, *Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination*, „Journal of Public Policy” 2005, Vol. 25, nr 2, s. 241–263; R. Cappellin, *International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement*, „International Social Science Journal” 2004, nr 180, s. 207–225.

są instytucje naukowe i publiczne zakłady badawcze, a nie przedsiębiorstwa prywatne. Jednocześnie kooperacja z czołowymi ośrodkami innowacyjnymi w zachodniej Europie odbywa się tutaj w sposób „wyspowy”, a więc niemając szerszego znaczenia dla poprawy poziomu innowacyjności w danym kraju<sup>14</sup>.

W opinii specjalistów<sup>15</sup> dotychczasowa europejska polityka innowacyjna nie zmniejszyła dysproporcji rozwojowych w Unii, wzmocniając raczej gospodarkę regionów silniejszych i bardziej konkurencyjnych. Także polityka spójności, której jednym z głównych beneficjentów jest Polska, w niewielkim stopniu wspiera modernizację w kierunku zbudowania innowacyjnej gospodarki<sup>16</sup>. Badacze<sup>17</sup> zwracają uwagę na nadmierne znaczenie celów istotnych z punktu widzenia rozwoju całej Europy, w tym dla regionów centralnych i rozwoju handlu w zjednoczonej Europie. Przykładem takiego podejścia jest lansowanie transeuropejskich sieci transportowych (TINA). Sprzyja to osiągnięciu spójności w skali całej Unii, a w mniejszym stopniu wewnątrz danego kraju<sup>18</sup>. Innym zagrożeniem jest nadmierne zorientowanie europejskiej polityki spójności wobec słabszych obszarów na celach infrastrukturalnych, a jednocześnie skierowanie pomocy unijnej na programy wspierające innowacyjną gospodarkę do lepiej rozwijających się regionów. W takiej sytuacji polityka unijna prowadziłaby do pogłębienia podziału między unijnymi centrami i regionami peryferyjnymi<sup>19</sup>.

Według ekonomistów<sup>20</sup>, kolejnym problemem gospodarki europejskiej jest rosnąca luka między kosztami utrzymywania systemów zabezpieczeń spo-

<sup>14</sup> M. Sharp, T.S. Pereira, *Research and Technological Development*, [w:] *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, (red.) R. Hall, A. Smith, L. Tsoukalis, Oxford University Press, Oxford–New York 2001.

<sup>15</sup> A. Amin, J. Tomaney, *The Challenge of Cohesion*, [w:] *Behind the Myth of European Union. Prospects for cohesion*, (red.) A. Amin, J. Tomaney, London, New York: Routledge 1995, s. 10–47.

<sup>16</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 163–178.

<sup>17</sup> J. Błażek, J. Vozáb, *Ex-ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic*, „Regional Studies” 2006, Vol. 40, nr 2, s. 237–248.

<sup>18</sup> J. Błażek, S. Boeckhout, *Regional policy in the Czech Republic and the EU accession*, [w:] *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, (red.) J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak, London: Ashgate 2000, s. 301–318.

<sup>19</sup> G. Baudelle, C. Guy, *The peripheral areas of Western Europe and EU regional policy: prospective scenarios*, referat przedstawiony na konferencji RSA: Europe at the margins: EU regional policy, peripherality & rurality, Angers, 15–16 April 2004.

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat: A. Alesina, F. Giavazzi, *The Future of Europe: Reform or Decline*, The MIT Press, Cambridge–London 2006, s. 16–23, 45–48.

łecznych a zdolnościami narodowych gospodarek do generowania bogactwa, pozwalającego na ich utrzymanie. Jest to z jednej strony związane z rosnącymi kosztami obsługi tych systemów, m.in. pod wpływem starzenia się społeczeństwa. Z drugiej strony wynika to ze zbyt niskiej innowacyjności gospodarczej, która dostarczałaby nowych impulsów dla konkurencyjności i pozwalała sfinansować hojne systemy opieki społecznej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można uznać, że wskaźniki unijnej gospodarki dowodzą stosunkowo niskiego poziomu wydajności polityk gospodarczych w zjednoczonej Europie. Pomimo wielu wysiłków, w tym promowanej od wielu lat strategii lizbońskiej, dotychczasowe działania nie przynoszą spodziewanych efektów. Dowodzą nieskuteczności obecnego systemu zarządzania politykami gospodarczymi<sup>21</sup>. Problemy ekonomiczne we współczesnej Europie nie mogą być rozwiązane jedynie poprzez reformowanie polityk europejskich. System gospodarczy funkcjonujący na Starym Kontynencie należy rozpatrywać łącznie jako **system europejski**, tj. układ instytucji narodowych i unijnych w Europie<sup>22</sup>. Oznacza to, że kłopotem jest zarówno zarządzanie politykami unijnymi, jak również koordynacja między politykami europejskimi i krajowymi.

Słabość funkcjonowania *systemu europejskiego* jest przede wszystkim związana z niewłaściwym zarządzaniem strategicznym. Chodzi o trudności klarownego wyznaczania priorytetów polityk gospodarczych, ich efektywnego wdrażania i koordynowania oraz zapewnienia sterowności (kontroli) nad procesami gospodarczymi na Starym Kontynencie. Cele polityczne podejmowane przez Unię Europejską nie zawsze są racjonalne pod względem strategicznym, niejednokrotnie są słabo ze sobą powiązane lub wręcz wzajemnie sprzeczne. Na przykład jedna z największych części unijnego budżetu (36 proc. na lata 2007–2013) jest przeznaczana na wspólną politykę rolną – mało przydatną w rozwoju europejskiej gospodarki i kosztowną dla konsumentów. Kolejne 10 proc. tego budżetu przeznaczono na politykę rozwoju obszarów wiejskich, która wprawdzie przyczynia się do rozwoju lokalnego, zwłaszcza na płaszczyźnie społecznej, ale ma znikomy wpływ na rozwój nowoczesnej gospodarki w Europie. Wydatki Unii w latach 2007–2013 na rozwój konkurencyjnej

<sup>21</sup> Por. L. Tsoukalis, *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 1, s. 1–15.

<sup>22</sup> Zbliżoną koncepcją do *systemu europejskiego* jest tzw. *pluralistyczny system regulacyjny*, zakładający nawzajem przenikające się subsystemy prawne występujące na poziomie narodowym i europejskim, por.: N.W. Barber, *Legal Pluralism and the European Union*, „European Law Journal” 2006, Vol. 12, nr 3, s. 306–329. Por. T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, rozdz. 8., op. cit.

i wysoko technologicznej gospodarki wyniosą zaledwie około 7 proc. całego budżetu (nie licząc wydatków na ten cel z unijnej polityki spójności). Na siódmy program ramowy przeznaczono niewiele więcej pieniędzy niż na utrzymanie brukselskiej administracji<sup>23</sup>. Niektóre działania związane z liberalizacją wspólnego rynku, w tym zwłaszcza regulacje dotyczące polityki konkurencji, utrudniają możliwości prowadzenia polityki innowacyjnej i niemal wykluczają realizowanie klasycznej polityki przemysłowej w Unii. Tymczasem w Stanach Zjednoczonych subwencje dla przemysłów strategicznych są wyłączone z reżimu polityki konkurencji (antytrustowej)<sup>24</sup>. Przez wiele lat założeniem europejskiej polityki innowacyjnej było wspieranie prac badawczo-rozwojowych przed etapem ich komercjalizacji, a także ograniczanie zakresu bezpośredniego wspierania przedsiębiorstw, w szczególności tzw. europejskich championów, które mogły podjąć skuteczną rywalizację technologiczną na rynkach światowych<sup>25</sup>. Takie podejście było kompromisem w stosunku do europejskiej polityki konkurencji, a więc miało na celu umożliwienie swobodnej rywalizacji na wspólnym rynku.

Unia opracowała w ostatnich latach kolejne strategie gospodarcze, tj. strategię lizbońską (2000) i strategię wzrostu i zatrudnienia (2005). Były one słabo realizowane w praktyce i rozproszone na zbyt wiele różnych, niekiedy wzajemnie sprzecznych ze sobą celów<sup>26</sup>. Strategie zostały oparte na metodyce „miękkiego” zarządzania politykami europejskimi, tzw. otwartej metody koordynacji. Opiera się ona jedynie na wskazywaniu dość ogólnikowych kierunków działania i dobrowolnym wypełnianiu przyjętych zobowiązań.

<sup>23</sup> Budżet siódmego programu ramowego badań, rozwoju technologicznego i demonstracji na lata 2007–2013, zgodnie z uzgodnieniami Rady z lipca 2006 r., wyniesie około 50,5 mld euro (<http://cordis.europa.eu/fp7/budget.htm>), natomiast koszty administracyjne w budżecie Unii na lata 2007–2013 zostały wstępnie zaplanowane w wysokości 49,8 mld euro, por. [http://ec.europa.eu/budget/prior\\_future/next\\_fin\\_framework\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/prior_future/next_fin_framework_en.htm).

<sup>24</sup> M.P. Smith, *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 3, s. 315–331.

<sup>25</sup> S. Borrás, *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, op. cit., s. 37.

<sup>26</sup> Por. T.G. Grosse, *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, Analizy i Opinie nr 34. Także: *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004; A. Dierx, F. Ilzkovitz, *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, [w:] *Competitiveness and Growth in Europe*, (red.) S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru, INFER Advances in Economic Research Vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham 2006, s. 15–46.

W rezultacie jedynie od dobrej woli rządów krajowych i ich determinacji do osiągnięcia poszczególnych celów zależało to, w jakim tempie i w jakim zakresie postulaty tych strategii były realizowane. Jest to przykład niewystarczającej koordynacji polityk gospodarczych, zwłaszcza między działaniami podejmowanymi na szczeblu krajowym oraz europejskim. Strategia lizbońska w opinii ekspertów<sup>27</sup> niewystarczająco pobudzała niezbędne reformy strukturalne w krajach członkowskich. Jest to związane ze słabością instrumentów unijnych ułatwiających współpracę zarówno regulacyjnych, jak również finansowych<sup>28</sup>. W 2010 r. przyjęto kolejną strategię gospodarczą UE „Europa 2020”. Wstępna jej analiza wskazuje, że w niewielkim stopniu zostały usprawnione mechanizmy jej wdrażania<sup>29</sup>.

Nieskuteczność *systemu europejskiego* wynika także ze wzajemnego blokowania polityk gospodarczych przez poziom unijny i narodowy. Z jednej strony niektóre działania podejmowane przez szczebel unijny ograniczają władze narodowe<sup>30</sup>. Klasycznym przykładem w tej mierze jest polityka makroekonomiczna w strefie euro, która nie tylko przyczyniła się do obniżenia tempa wzrostu gospodarczego w tej strefie<sup>31</sup>, ale dodatkowo ograniczyła możliwości efektywnego reagowania na spowolnienie przez rządy krajowe (np. poprzez zmianę kursu walutowego lub instrumenty polityki fiskalnej)<sup>32</sup>. Innym przykładem jest europejska polityka konkurencji, która ogranicza pomoc publiczną dla gospodarki, w tym również związaną z rozwojem technologicznym i badaniami rozwojowymi. Także niektóre regulacje europejskie dotyczące swobody działalności na wspólnym rynku niejednokrotnie poważnie ograniczają polityki krajowe i możliwości kontrolowania procesów gospodarczych na własnym terytorium przez władze narodowe.

<sup>27</sup> Por. A. Sapir, *Globalization and the Reform of European Social Models*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2, s. 369–390.

<sup>28</sup> J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *Last exit to Lisbon*, Institute BRUEGEL, Brussels 2006.

<sup>29</sup> T.G. Grosse (2010), *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE*, Zarządzanie Publiczne, Nr 1(11), s. 5–23.

<sup>30</sup> M.A. Pollack, *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, Vol. 8, s. 357–398; J.D. Levy, *The State after Statism. From Market Direction to Market Support*, [w:] *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, (red.) J.D. Levy, Harvard University Press, Cambridge–London 2006, s. 389; V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006, s. 63–72.

<sup>31</sup> Por. A. Verdun, *Economic Developments in the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 44, Annual Review, s. 199–212.

<sup>32</sup> A. Sapir, *Globalization and the Reform of European Social Models*, op. cit.

Z drugiej strony efektywność polityk unijnych jest zmniejszana przez państwa członkowskie. Blokują one transfer kompetencji na poziom unijny w wielu istotnych obszarach polityk gospodarczych i społecznych<sup>33</sup>. Jest to związane z generalnym podziałem zadań w politykach gospodarczych między poziom unijny i krajowy<sup>34</sup>. Pierwszy koncentruje się przede wszystkim na wspieraniu wspólnego rynku i ograniczaniu instrumentów działania głównie do sfery regulacyjnej. Natomiast władze narodowe odpowiadają za polityki redystrybucyjne oraz posiadają większość kompetencji w zakresie polityk społecznych, socjalnych i gospodarczych<sup>35</sup>. Warto przypomnieć, że europejskie polityki rozwojowe korzystające ze środków unijnego budżetu (spójności, innowacyjna, rozwoju obszarów wiejskich itp.) formalnie mają jedynie charakter uzupełniający wobec polityk krajowych.

Politycy krajowi nie zgadzają się na wprowadzenie w Unii Europejskiej silniejszych mechanizmów koordynacyjnych w zakresie polityk gospodarczych i społecznych, zwłaszcza na przechodzenie od „miękkich” do „twardych” metod zarządzania, związanych z wprowadzaniem harmonizujących regulacji europejskich oraz wzmacnianie działań politycznych poprzez instrumenty redystrybucyjne<sup>36</sup>. Nie są także skłonni do nadmiernych transferów finansowych do budżetu wspólnotowego<sup>37</sup>, a zwłaszcza sprzeciwiają się oparciu wpływów budżetowych na unijnych podatkach, a nie na składkach państw członkowskich. W ten sposób utrudniają możliwości skutecznego realizowania polityk gospodarczych. Coraz silniejsza jest rywalizacja między krajami członkowskimi i próba maksymalnego wykorzystania wspólnego rynku dla rozwoju krajowej gospodarki. Silne zróżnicowanie instytucjonalne i rozbieżność interesów gospodarczych między krajami członkowskimi są uznawane

<sup>33</sup> B. Eberlein, E. Grande, *Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1, s. 89–112.

<sup>34</sup> L. Tsoukalis, *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, op. cit.

<sup>35</sup> F.W. Scharpf, *The European Social Model: Doping with the Challenge of Diversity*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 4, s. 645–670; O. Holman, *Asymmetrical Regulation and Multidimensional Governance in the European Union*, „Review of International Political Economy”, Vol. 11, nr 4, s. 714–735.

<sup>36</sup> S. Collignon, *Is Europe going far enough? Reflections on the EU's economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 5, s. 909–925. Więcej na temat „miękkich” i „twardych” metod zarządzania: D.M. Trubek, P. Cottrell, M. Nance, „Soft Law,” “Hard Law,” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, Jean Monnet Working Paper 02/05, NYU School of Law, New York 2005.

<sup>37</sup> M.A. Pollack, *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, nr. 3, s. 519–538.



za najważniejsze przyczyny niskiej skuteczności funkcjonowania instytucji europejskich<sup>38</sup>. Opisywane zjawiska dodatkowo pogłębił kryzys gospodarczy ostatnich lat (2008–2010).

## DWA NURTY POLITYK GOSPODARCZYCH W EUROPIE

W Unii Europejskiej obecne są dwa odmienne nurty polityki gospodarczej. Pierwszy nawiązuje do doktryny klasycznej w ekonomii<sup>39</sup>. Opiera się na rozwoju wspólnego rynku, liberalizacji usług finansowych i wspólnej walucie<sup>40</sup>. Jednocześnie wprowadza ograniczenia pomocy publicznej w państwach członkowskich<sup>41</sup>. Omawiany nurt polityki gospodarczej z niechęcią odnosi się do wspierania największych narodowych przedsiębiorstw, gdyż traktuje to jako zbyt silną ingerencję państwa w gospodarkę, możliwość zakłócania konkurencji na wspólnym rynku i niepotrzebnego wzmacniania rywalizacji między krajami członkowskimi, co jest szkodliwe dla postępów integracji europejskiej.

Zupełnie odmiennym podejściem jest polityka przemysłowa (lub sektorowa). Nawiązuje ona do idei Keynesistowskich w ekonomii. Jest związana z silnym wsparciem władz publicznych dla rozwoju przedsiębiorczości w sektorach uznawanych za strategiczne dla gospodarki. Ważnym instrumentem działania jest tutaj budowanie siły konkurencyjnej największych firm. Stają się one podstawą zarówno dla procesów rozwojowych w kraju (m.in. poprzez stymulowanie sieci kooperacyjnej i rozwoju nowoczesnych technologii), jak również ekspansji działalności gospodarczej na rynkach zewnętrznych.

Omawiane nurty polityki gospodarczej są związane z odmiennymi tradycjami polityki gospodarczej w Europie. Jak wcześniej wspomniałem, podejście liberalne realizowane w Europie opiera się na rozwoju wspólnego rynku. Jest silnie wspierane przez najsilniejsze interesy gospodarcze, a także interesy unijnej technokracji. Zmniejszanie roli państw członkowskich w gospodarce propagowane przez administrację unijną wiąże się nie tylko z chęcią podwyż-

<sup>38</sup> F.W. Scharpf, *The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration” 1988, Vol. 66, nr 3, s. 239–278.

<sup>39</sup> J.-M. Trouille, *Re-Inventing Industrial Policy in the EU: A Franco-German Approach*; S. McGuire, *No more euro-champions ? The interaction of EU industrial and trade policies*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 6, s. 887–905.

<sup>40</sup> B. Rosamond, *Imagining the European Economy: „Competitiveness” and the Social Construction of „Europe” as an Economic Space*, „New Political Economy” 2002, Vol. 17, nr 2, s. 157–177.

<sup>41</sup> M.P. Smith, *Germany’s Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, op. cit.

szenia konkurencji na wspólnym rynku, ale również ograniczeniem wpływu rządów krajowych na procesy integracji europejskiej. Osłabianie sterowności rządowej nad własnymi gospodarkami jest także związane ze zmniejszeniem geoeconomicznej rywalizacji w Europie. Ponieważ jednym z celów integracji według modelu technokratycznego jest zmniejszenie wpływu polityki wyborczej i polityków narodowych na procesy gospodarcze, mniejszą wagę mają również kwestie związane z geopolityką. Polityki liberalne nie przykładają większej wagi do rozróżnienia między przedsiębiorstwami europejskimi i ich konkurentami geoeconomicznymi, tj. korporacjami pozaeuropejskimi. Inną konsekwencją jest szeroko otwarty dostęp do unijnego rynku dla zewnętrznych inwestorów i stosunkowo niewielki poziom ochrony firm europejskich, na przykład w strategicznych sektorach.

Odmienne podejście wykazuje tradycja polityk przemysłowych i sektorowych. Jest ona związana ze wsparciem strategicznych dziedzin gospodarki i promowaniem narodowych championów. Rozwinięcie takiego podejścia do działalności gospodarczej na gruncie europejskim zmierza w kilku kierunkach. Po pierwsze, stanowi odpowiedź na ekspansję liberalnej logiki integracyjnej związanej z rozwojem wspólnego rynku. Państwa kapitalizmu koordynacyjnego nawiązują w ten sposób do własnych tradycji polityk publicznych. Starają się również odzyskać sterowność nad krajowymi procesami gospodarczymi, które zostały osłabione w wyniku postępów integracji europejskiej. Większa ingerencja w procesy gospodarcze wiąże się bowiem ze wzrostem politycznej kontroli nad strategicznymi dziedzinami gospodarki. Ilustracją tej tendencji są propozycje ograniczenia restrykcji polityki konkurencji wobec pomocy publicznej dla działalności badawczo-rozwojowej i rozwoju innowacyjnej gospodarki. Innym przykładem są propozycje komisarza Güntera Verheugena<sup>42</sup> obejmujące m.in. systematyczną analizę potencjału sektorów przemysłowych w Europie, z punktu widzenia ich międzynarodowej konkurencji i potrzeby wsparcia ze strony polityki unijnej. Rozwinięciem tych propozycji jest koncepcja zbudowania w Europie polityki przemysłowej wzorowanej na rozwiązaniach funkcjonujących w Niemczech, intensywnie wspierana przez polityków tego kraju<sup>43</sup>. Zmaterializowała się ona w postaci „zielonej” polityki przemysłowej będącej jednym z głównych instrumentów wdrażania strategii „Europa 2020”<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Por. G. Verheugen, *A New Industrial Policy*, Speech/05/710, Bologna, 18 November 2005.

<sup>43</sup> M.P. Smith, *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, op. cit.

<sup>44</sup> *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, COM(2010) 2020 final version, Brussels 3.3.2010, s. 12–16.

Po drugie, propozycje zmierzające w kierunku polityki przemysłowej są odpowiedzią na rozwój technokratycznych metod zarządzania w *systemie europejskim*. Chodzi o osłabienie znaczenia instytucji delegacyjnych w Unii i krajach członkowskich oraz o zwiększenie roli rządów w procesach gospodarczych. Jest to również związane z rozwojem mechanizmów współpracy międzyrządowej w Europie, zwłaszcza między największymi krajami kontynentalnymi, a także silniejszą kontrolą nad unijnymi instytucjami technokratycznymi ze strony państw członkowskich.

Po trzecie, renesans koncepcji polityk przemysłowych jest związany z coraz silniejszym postrzeganiem związku między rozwojem gospodarczym a skuteczną odpowiedzią na wyzwania geopolityczne. Stymulowanie rozwoju w sektorach strategicznych ma przynajmniej kilka odniesień geoeconomicznych. Największe kraje członkowskie próbują odblokować niektóre instrumenty polityk krajowych, aby zwiększyć siłę własnych przedsiębiorstw na arenie europejskiej i światowej, a tym samym podnieść pozycję polityczną w stosunkach międzynarodowych (w tym w strukturach władzy w Europie). Takie działania wiążą się ze wzmocnieniem rywalizacji wewnętrznej, co określam jako *geopolitykę wewnętrzną* w zjednoczonej Europie. Jednocześnie największe państwa członkowskie próbują wykorzystać instrumenty polityki przemysłowej (zarówno krajowe, jak również europejskie) dla zwiększania siły geoeconomicznej na arenie globalnej. Są to działania podejmowane w perspektywie *geopolityki zewnętrznej*. Temu celowi służy rosnąca liczba projektów o znaczeniu geoeconomicznym w Europie (takich jak Galileo, samolotu transportowego A400M itp.), jak również próby wykorzystywania współpracy gospodarczej do wzmocnienia przywództwa francusko-niemieckiego w Europie.

## MIĘDZY ZARZĄDZANIEM MIĘDZYRZĄDOWYM A TECHNOKRATYCZNYM

Jednym z głównych problemów związanych z zarządzaniem politykami gospodarczymi w *systemie europejskim* jest kwestia wyboru docelowego ustroju politycznego w Europie. Obejmuje to zwłaszcza wykreowanie jednolitego ośrodka skupiającego funkcje planowania strategicznego i dysponującego odpowiednimi instrumentami prawnymi i finansowymi pozwalającymi na skuteczne egzekwowanie polityk unijnych. Silne polityki wymagają mocnej władzy politycznej, a to wiąże się z decyzjami o charakterze konstytucyjnym i odpowiednią legitymacją społeczną dla takiej władzy. W Europie podejmowane są działania częściowego rozwiązania tych problemów, bez konieczności definitywnego przesądzenia kwestii ustrojowych. Widoczne są

próby poprawienia zarządzania politykami gospodarczymi w dwóch odmiennych kierunkach. Z jednej strony wzmacniane są instrumenty zarządzania technokratycznego politykami europejskimi, zwłaszcza za pośrednictwem wyspecjalizowanych agencji regulacyjnych i egzekucyjnych, działających zarówno na szczeblu unijnym, jak również narodowym. Z drugiej – wzmagają się presja związana z częściową renacjonalizacją niektórych polityk unijnych i poluzowaniem ograniczeń europejskich nakładanych na polityki krajowe<sup>45</sup>. Przykładem takich działań było dążenie do poluzowania Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW) oraz europejskich regulacji dotyczących udzielania pomocy publicznej<sup>46</sup>, a także zmniejszenia zakresu unijnego prawa gospodarczego<sup>47</sup>. Wprawdzie w trakcie kryzysu wspólnej waluty (2010) wzrosła tendencja do zaostrzenia kryteriów PSiW, ale jednocześnie wzrosło znaczenie największych państw unii walutowej w wypracowaniu rozwiązań antykryzysowych.

Trudno się dziwić, że działania komisarza Güntera Verheugena, zmierzające do ograniczenia regulacji unijnych, napotkały na opór ze strony urzędników Komisji Europejskiej<sup>48</sup>. Wynika to nie tylko z trudności sprawnego działania maszyny biurokratycznej, ale również zupełnie odmiennej koncepcji zarządzania gospodarką europejską, jaką mogą mieć niektórzy technokraci brukselscy. Innym przykładem jest krytyka polityki niemieckiej przez Przewodniczącą Komisji Europejskiej Jose M. Barroso<sup>49</sup>. Zarzucił on władzom tego kraju dążenie do osłabienia instytucji wspólnotowych m.in. poprzez zbyt silne wzmocnienie zasady subsydiarności w nowym traktacie europejskim. W istocie chodzi o odmienne wizje reform instytucjonalnych i docelowy kierunek integracji europejskiej. Napięcie między metodami technokratycznymi i międzyrządowymi wiąże się z odmiennymi interesami politycznymi i społecznymi wspierającymi oba typy zarządzania. Rywalizacja instytucjonalna między tymi interesami przyczynia się do stopniowej zmiany zarządzania politykami gospodarczymi w Europie. Jednocześnie konsekwencje tych zmian wykraczają poza ramy ekonomiczne i mają poważne znaczenie dla kształtowania modelu integracji europejskiej.

<sup>45</sup> Por. P. Subacchi, *Reforming Economic Governance in Europe: exploring the Road to effective coordination*, „International Affairs” 2005, Vol. 81, nr 4, s. 741–755.

<sup>46</sup> Por. *Communication from the Commission, Consultation document on state aid for innovation*, COM(2005) 436final, European Commission, Brussels, 21.9.2005.

<sup>47</sup> K. Niklewicz, *Unijne przepisy będą prostsze o 25 proc.*, „Gazeta Wyborcza”, 16.11.2006.

<sup>48</sup> A. Słojewska, *Ciężka walka z unijną biurokracją z podejrzeniem o sabotaż w tle*, „Rzeczpospolita”, 11.10.2006.

<sup>49</sup> Por. P. Jendroszczyk, *Barroso zaatakował Niemcy*, „Rzeczpospolita”, 08.10.2007.

Interesującym przykładem tych zjawisk jest ewolucja regulacji rynku finansowego w Unii<sup>50</sup>. Warto przypomnieć, że w wielu krajach kontynentalnych rynek finansowy jest uznawany za strategiczny dla rozwoju narodowej gospodarki. Dlatego utrzymanie kontroli nad rozwojem tego sektora przez władze narodowe ma duże znaczenie dla odpowiedniej koordynacji procesów rozwojowych. W początkowym okresie integracji europejskiej widoczny był silny podział na rynki narodowe, a dominujące dla ich funkcjonowania były regulacje krajowe. Rozwój liberalizacji usług finansowych na wspólnym rynku przed rokiem 1999 opierał się na zasadzie wzajemnego rozpoznawania norm krajowych (*mutual recognition*) i minimalnej harmonizacji przepisów w ramach prawa europejskiego. Inne standardy prawa międzynarodowego (np. bazylejskie, dotyczące systemu bankowego) miały jedynie dobrowolny charakter<sup>51</sup>. Zapewniało to władzom krajowym odpowiednią kontrolę nad omawianym rynkiem, a jednocześnie umożliwiało wprowadzanie regulacji korzystnych dla krajowych instytucji finansowych, m.in. umożliwiających ich ochronę przed nadmierną ekspansją silniejszych podmiotów zagranicznych<sup>52</sup>. Ponadto władze największych państw europejskich wprowadzały w latach dziewięćdziesiątych instytucje agencyjne wyspecjalizowane w nadzorze nad systemami finansowymi. W założeniach miało to wzmocnić narodowe mechanizmy kontroli nad tym segmentem gospodarki w obliczu coraz silniejszej integracji na wspólnym rynku. W początkowym okresie rozwoju wspólnego rynku usług finansowych dominujące znaczenie miały więc władze narodowe, które wprowadzając stopniową liberalizację systemu finansowego starały się jednocześnie zachować nad nim kontrolę. Liberalizację wspierały zwłaszcza największe kraje europejskie (Francja, Wielka Brytania, Niemcy), w których sektor finansowy był najsilniejszy i najbardziej konkurencyjny, a więc mógł w największym stopniu skorzystać na wprowadzanych zmianach. Miało to wyraźny aspekt geoekonomiczny, w którym interesy polityczne najsilniejszych krajów zbiegały się z dążeniami największych podmiotów gospodarczych.

Liberalizację wspólnego rynku usług finansowych popierała również Komisja Europejska. Od samego początku zabiegała ona o zwiększenie roli

<sup>50</sup> Szerzej: J. Story, I. Walter, *The Political Economy of Financial Integration in Europe. The Battle of the Systems*, MIT Press, Cambridge 1997.

<sup>51</sup> W 1988 r. Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego uchwalił tzw. Bazylejską Umowę Kapitałową (Basel I). Umowa ta stanowiła pierwszą międzynarodową umowę dotyczącą wymogów kapitałowych o kompleksowym charakterze, która ustanawiała równe warunki działalności dla banków aktywnych na rynku międzynarodowym.

<sup>52</sup> D. Mügge, *Reordering the Marketplace: Competition Politics in European Finance*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 5, s. 991–1022.

instytucji delegacyjnych w zarządzaniu tym sektorem oraz wprowadzenie harmonizujących przepisów europejskich<sup>53</sup>. Chodziło więc nie tylko o zmniejszenie krajowej odrębności poszczególnych rynków finansowych, ale również o ograniczenie wpływów rządów narodowych i delegowanie większych uprawnień kontrolnych do technokratycznych instytucji europejskich. W rezultacie na kolejnym etapie rozwoju liberalizacji zwiększono liczbę harmonizujących przepisów prawa europejskiego i ograniczono stosowanie zasady wzajemnego rozpoznania. Komisja wspierała także autonomię krajowych instytucji regulacyjnych od rządów narodowych, jak również ich większą wzajemną współpracę w ramach europejskiej sieci agencji regulacyjnych. Przykładem sieci narodowych agencji regulacyjnych jest Komitet Europejskich Regulatorów Rynku Kapitałowego<sup>54</sup>. Począwszy od raportu barona Lamfalussy'ego (2000) Komisja Europejska intensywnie wspierała ideę ustanowienia unijnej instytucji regulacyjnej nadzorującej sektor bankowości i ubezpieczeń<sup>55</sup>.

Dla rozwoju liberalizacji rynku usług finansowych w Europie decydujące znaczenie miała fuzja dwóch nurtów ideowych: liberalnej doktryny ekonomicznej i koncepcji delegacyjnego zarządzania na tym rynku przez wyspecjalizowane i apolityczne instytucje agencyjne. Jednocześnie ogromnie istotne było zbliżenie dwóch rodzajów interesów: transeuropejskich (i pozaeuropejskich<sup>56</sup>) podmiotów gospodarczych<sup>57</sup> oraz unijnej technokracji<sup>58</sup>. Integracja europejska doprowadziła do wzmocnienia obu tych interesów społecznych. Z jednej strony rozwój wspólnego rynku umocnił znaczenie najsilniejszych grup kapitałowych, które były zainteresowane dalszą liberalizacją europejskiego rynku. Z drugiej strony integracja wzmocniła wpływy unijnej administracji. Jest to przykład ciągłości instytucjonalnej na szczeblu europejskim (*path dependency*) i kumulowania interesów społecznych (zarówno urzędników, jak i podmiotów gospodarczych) wokół instytucji technokratycznych. Kierunki strategiczne

<sup>53</sup> Ibidem, s. 1014–1016.

<sup>54</sup> Por. D. Coen, M. Thatcher, *Governance after Delegation: The Rise of Networks of Regulatory Agencies*, artykuł prezentowany na konferencji konsorcjum NewGov: Montecatini Therma, 22–23 czerwca 2006.

<sup>55</sup> Szerzej: L. Quaglia, *The Politics of Financial Services Regulation and Supervision Reform in the European Union*, „European Journal of Political Research” 2007, Vol. 46, nr 2, s. 269–290.

<sup>56</sup> H.J. Bieling, *EMU, financial integration and global economic governance*, „Review of International Political Economy” 2006, Vol. 13, nr 3, s. 420–448.

<sup>57</sup> Np. C. Woll, *Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists*, „Journal of Public Policy” 2007, Vol. 27, nr 1, s. 57–78.

<sup>58</sup> M. Höpner, A. Schäfer, *A New Phase of European Integration, Organized Capitalism in Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper, 2007/4.

działań Komisji wspierał także Europejski Bank Centralny, choć w sprawach szczegółowych rozwiązań występowały różnice między koncepcjami Banku i Komisji<sup>59</sup>.

Jak wcześniej wspomniałem, postępy liberalizacji rynku usług finansowych były również wspierane przez największe kraje. Decydujące znaczenie miał tutaj dwutorowy lobbing najsilniejszych grup finansowych: w instytucjach wspólnotowych i wobec rządów narodowych<sup>60</sup>. Rywalizacja polityczna między krajami członkowskimi ułatwiała postępy liberalizacji, a administracja unijna umiejętnie rozgrywała różnice preferencji rządów narodowych. Innym czynnikiem był podział interesów gospodarczych wewnątrz niektórych krajów. Rozwój integracji europejskiej doprowadził bowiem do sytuacji, w której dążenia najsilniejszych grup kapitałowych zainteresowanych ekspansją europejską (i globalną) mogły być zupełnie odmienne od interesów słabszych podmiotów gospodarczych pochodzących z tego samego kraju. Przykładem takiej sytuacji jest spór dotyczący pomocy publicznej dla banków regionalnych i spółdzielczych w Niemczech<sup>61</sup>. W roku 2000 na wniosek Europejskiej Federacji Bankowej Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie udzielania gwarancji przez landy niemieckie dla publicznych banków regionalnych w tym kraju jako niedozwolonej pomocy publicznej. Działania Komisji były również wspierane (choć nieformalnie) przez najsilniejsze banki prywatne z Niemiec. W pośredni sposób wykorzystywały one instrumenty presji europejskiej przeciwko polityce własnego państwa, także dla wzmocnienia pozycji konkurencyjnej w segmencie bankowości regionalnej. Osiągnięte porozumienie z władzami niemieckimi zakłada stopniowe wycofywanie gwarancji publicznych do końca 2015 r.

Opisywany przykład wskazuje na kilka istotnych procesów zachodzących na wspólnym rynku. Po pierwsze, najsilniejsze interesy gospodarcze, które wykorzystywały wsparcie własnych rządów do liberalizacji wspólnego rynku, jednocześnie potrafią wykorzystać instrumenty europejskie do zmniejszenia kontroli państwa nad gospodarką. Osłabiają w ten sposób narodowe instytucje kapitalistyczne (niezgodne z logiką wspólnego rynku) i wymuszają na drodze sporu prawnego dalszą liberalizację unijnego rynku, także wbrew

<sup>59</sup> L. Quaglia, *The Politics of Financial Services Regulation and Supervision Reform in the European Union*, op. cit., s. 281.

<sup>60</sup> Por. D. Coen, *The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States*, „Journal of Public Policy” 1998, Vol. 18, nr 1, s. 75–100.

<sup>61</sup> E. Grossman, *Europeanization as an Interactive Process: German Public Banks Meet EU State Aid Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2, s. 325–348.

stanowisku władz krajowych. Jest to przykład stopniowej emancypacji największych podmiotów gospodarczych poza ramy państwa narodowego i utraty lojalności wobec tego państwa oraz związanych nim interesów gospodarczych i społecznych. Co ciekawe, wspomniane procesy uruchomiły same rządy narodowe, które dążyły do wzmocnienia pozycji geoeconomicznej w Europie. Jednak liberalizacja wspólnego rynku uruchomiła procesy niezależne od celów zakładanych przez państwa członkowskie. W rezultacie doprowadziło to do częściowej utraty sterowności nad gospodarką przez rządy narodowe, a więc osłabienia ich potencjału geopolitycznego. Po drugie, rozwój liberalizacji wspólnego rynku doprowadził do stopniowej rekonfiguracji interesów społecznych i gospodarczych w Europie. Wokół technokracji europejskiej integrują się interesy zainteresowane rozwojem liberalnego wspólnego rynku, które jednocześnie wzmacniają kierunek integracji europejskiej według modelu technokratycznego. Natomiast wokół państw członkowskich skupiają się słabsze interesy gospodarcze i społeczne, które dążą do zachowania odrębności instytucji narodowego systemu kapitalistycznego, stanowiących ochronę dla tych interesów na wspólnym rynku. Wzmacniają one również międzyrządową logikę integracji europejskiej. Po trzecie, efektywność kolejnych etapów liberalizacji wspólnego rynku wynika z uruchomienia mechanizmów tzw. *negatywnej integracji*, opierającej się w dużym stopniu na sądowej interpretacji prawa unijnego. Jest ona również związana z rywalizacją geoeconomiczną między największymi państwami. Postępowanie Komisji Europejskiej przeciwko władzom niemieckim zostało nieformalnie wsparte politycznie przez niektóre kraje członkowskie, co w rezultacie przyczyniło się do sukcesu stanowiska liberalnego<sup>62</sup>.

Dodatковым czynnikiem zmian była sytuacja kryzysowa w gospodarce europejskiej (2008–2010). Dyskusja nad *Europejskim Planem Odbudowy Gospodarczej*<sup>63</sup> wskazuje na istotne zjawiska polityczne dotyczące zarządzania politykami gospodarczymi w *systemie europejskim*. Pierwszym jest stanowisko Komisji, która zaproponowała unijny program antykryzysowy i modyfikacje w zakresie polityki spójności w celu wzmocnienia instrumentów europejskich. Nie były to zmiany rewolucyjne (na przykład na miarę programów J. Delorsa), ale stanowiły próbę wykorzystania kryzysu do wzmocnienia instrumentów wspólnotowych i zahamowania coraz silniejszych tendencji odśrodkowych w Unii, związanych głównie z narastaniem egoizmów narodowych. Przykła-

<sup>62</sup> Ibidem, s. 338.

<sup>63</sup> Por. Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800, Brussels, 26.11.2008.



dem drugiej tendencji były działania krajów w największym stopniu płacących do budżetu unijnego. Warto przypomnieć, że podstawowym celem tych krajów w okresie kryzysu było ograniczenie transferów europejskich i wykorzystanie zaoszczędzonych w ten sposób funduszy do realizacji krajowych programów antykryzysowych. Dążyły one również do zmniejszania znaczenia europejskiej polityki spójności. Chodziło zwłaszcza o ograniczanie pomocy dla przedsiębiorstw oraz wspierania działań innowacyjnych w tej polityce. Widoczny był również proces osłabiania politycznego znaczenia Komisji Europejskiej i jej postulatów, a także coraz większe znaczenie stanowiska dominujących krajów.

W rezultacie działania antykryzysowe podejmowane przez Unię Europejską były dość ograniczone<sup>64</sup>. Oprócz nielicznych głosów<sup>65</sup>, nie rozważano możliwości zwiększenia budżetu Unii Europejskiej, co w oczywisty sposób ograniczało skuteczność odpowiedzi Wspólnoty na kryzys. Unia nie przedstawiła nowego programu inwestycyjnego, pomimo silnej presji ze strony Stanów Zjednoczonych Ameryki<sup>66</sup>. Przyjęte propozycje zmierzały jedynie do przesunięcia środków w ramach istniejących transz finansowych, zwłaszcza w polityce spójności lub przeznaczenia niewykorzystanych środków na nowe inwestycje. Jednak nawet tak skromne działania napotykały na trudności ze strony niektórych państw członkowskich. Zabrakło wspólnego dla całej Europy programu ratowania systemu finansowego. Nie zgodzono się na propozycję francuską powołania europejskiego funduszu majątkowego (*European Sovereign Wealth Fund*), który inwestowałby w strategiczne przemysły oraz stabilizował giełdy i rynki finansowe<sup>67</sup>. Na nieformalnym szczycie europejskim w marcu 2009 r. nie zgodzono się na emisję euroobligacji (wspólnych dla całego obszaru euro), które potencjalnie mogły być wykorzystane dla stabilizacji finansowej zarówno w strefie euro, jak również w krajach członkowskich niemających wspólnej waluty<sup>68</sup>. Nie zgodzono się na węgierską propozycję

<sup>64</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Przykłady działań antykryzysowych władz publicznych. Wnioski dla prac nad polską Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

<sup>65</sup> Romano Prodi zaproponował zwiększenie budżetu UE do wysokości 1.25 PKB w UE. Por. R. Prodi, *Walka z kryzysem przy wykorzystaniu euroobligacji*, „Financial Times”, 26.02.2009.

<sup>66</sup> Por. A. Beattie, *Geithner looks for a trade-off over IMF*, „Financial Times”, 12.03.2009; *Zoellick adds to calls for more stimulus*, „Financial Times”, 13.03.2009.

<sup>67</sup> Szerzej: *Nicolas Sarkozy calls for European Sovereign Wealth Funds to tackle the economic and industrial crisis*, <http://www.premier-ministre.gouv.fr/>, 10.03.2009.

<sup>68</sup> Taką możliwość przewidywał m.in. Jacques Delpla, jeden z pomysłodawców wprowadzenia euroobligacji i doradca ds. ekonomicznych prezydenta Francji, por. A. Słowjewska, *Kryzys dzieli Unię*, „Rzeczpospolita”, 21.02.2009.

specjalnego programu służącego ratowaniu systemów bankowych i stabilizacji finansów publicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (wstępnie opiewała ona na około 180 mld euro). Przejawem rosnącego znaczenia zarządzania międzyrządowego w Unii było powierzenie zadania wypracowania pakietu działań antykrzysowi zespołowi funkcjonującemu pod auspicjami Rady i pod kierownictwem jej prezydenta Hermana van Rompuya (2010).

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że rozwój wspólnego rynku ułatwił ekspansję technokratycznych mechanizmów integracyjnych. Jednocześnie zmniejszył sterowność rządów nad gospodarką i zwiększył rywalizację geoeconomiczną między państwami członkowskimi. Pod wpływem opisywanych procesów rządy najsilniejszych krajów członkowskich nasiliły jednak działania odbudowujące mechanizmy międzyrządowe w Unii, w tym wzmacniające kontrolę nad administracją europejską. Dążą również do odzyskania sterowności nad krajowymi gospodarkami, co ma szczególne znaczenie w okresie kryzysu gospodarczego. Pociąga on za sobą chęć ograniczenia oddziaływania niektórych regulacji europejskich oraz zwiększenia krajowych instrumentów polityk gospodarczych. Komisja Europejska wydaje się coraz bardziej ustępować bogatym państwom członkowskim, choć werbalnie sprzeciwia się tendencjom protekcyjnym. Jednocześnie zauważalne jest odmienne podejście do oczekiwań słabszych i najsilniejszych państw członkowskich. Jest to widoczne kiedy porównamy reakcję Komisji wobec zachodnioeuropejskich programów pomocowych i surowej reakcji wobec polskiego przemysłu stocznioowego<sup>69</sup>.

## WSPÓLNA WALUTA W SYSTEMIE EUROPEJSKIM

Wprowadzenie wspólnej waluty było przede wszystkim projektem politycznym, uzasadnianym chęcią pogłębienia integracji europejskiej i silniejszego związania zjednoczonych Niemiec z Unią Europejską<sup>70</sup>. Na płaszczyźnie ekonomicznej miało zintensyfikować wymianę handlową oraz integrację rynków finansowych w Europie<sup>71</sup>. Miało również być instrumentem wymuszającym większą koordynację polityk gospodarczych w państwach członkowskich.

<sup>69</sup> Por. B. Chomątowska, *Stoczniovcy piszą do Brukseli*, „Rzeczpospolita”, 10.03.2009.

<sup>70</sup> Por. K. Kaltenthaler, *German Interests in European Monetary Integration*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 1, s. 69–87.

<sup>71</sup> Por. A.K. Rose, *Money, One Market: The effect of common currencies on trade*, „Economic Policy” 2000, Vol. 17, nr 30, s. 8–45; Ch. Wyplosz, *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, „Economic Policy” 2006, Vol. 21, nr 46, s. 207–261.

Łączyło w sobie dążenie do liberalizacji polityk gospodarczych w Europie z chęcią ograniczenia wpływu polityków na gospodarkę. Wiązało się to z wprowadzeniem metody delegacyjnej do zarządzania polityką makroekonomiczną i przekazaniem kompetencji w tym zakresie do instytucji typu agencyjnego, ograniczających wpływy państw członkowskich i polityków narodowych.

Zasadniczym źródłem problemów w systemie euro jest to, że gospodarka europejska nie spełnia warunków do wprowadzenia wspólnej waluty, zgodnie z założeniami teorii optymalnego obszaru walutowego (*optimum currency area*)<sup>72</sup>. Jest to związane z nadmiernymi różnicowaniami strukturalnymi między poszczególnymi krajami strefy euro. Niektórzy eksperci<sup>73</sup> wskazują na stopniowe wyrównywanie tych różnic, m.in. pod wpływem funkcjonowania wspólnego rynku. Inni<sup>74</sup> podkreślają jednak, że jest to proces bardzo powolny i kosztowny społecznie. Nie może więc bazować wyłącznie na mechanizmach rynkowych, ale wymaga znacznego zaangażowania polityk redystrybucyjnych, które będą zmierzały do wprowadzania zmian strukturalnych i niwelowały skutki cyklicznej dekonjunkcji gospodarczej.

Zróżnicowania strukturalne powodują trudności prowadzenia odpowiedniej polityki makroekonomicznej przez władze Europejskiego Banku Centralnego (EBC), która byłaby korzystna zarówno dla dynamiki procesów rozwojowych w poszczególnych krajach, a jednocześnie ograniczałaby presję inflacyjną. W opinii wielu ekonomistów<sup>75</sup> działanie tego banku w latach poprzedzających kryzys finansowy (2008–2010) w nadmiernym stopniu ukierunkowane były na przeciwdziałanie inflacji (dodatkowo przy zawyżonym

<sup>72</sup> Ch. Wyplosz, c; J. Pisani-Ferry, *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4, s. 823–844.

<sup>73</sup> J. Frankel, A. Rose, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „Economic Journal” 1998, Vol. 108, nr 449, s. 1009–1025.

<sup>74</sup> P. De Grauwe, *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, op. cit.

<sup>75</sup> M.N. Baily, J.F. Kierkegaard, *Transforming the European Economy*, op. cit., s. 18–19, 271–280; P. De Grauwe, *Challenges for Monetary Policy in Euroland*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 4, s. 693–718; Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1, s. 1–29; S.G. Cecchetti, R. O’Sullivan, *The European Central Bank and the Federal Reserve*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1, s. 30–43; A. Martin, *The EMU macroeconomic policy regime and the European social model*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross, Cambridge University Press, Cambridge 2005; A.M. Sbragia, *Shaping a Polity in an Economic and Monetary Union: the EU in comparative perspective*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross, op. cit.; Ch. Wyplosz, *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, op. cit.

celu inflacyjnym). Zbyt słabo uwzględniały potrzeby rozwoju gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia. Dostępne dane statystyczne wskazują<sup>76</sup>, że od chwili wprowadzenia wspólnej waluty kraje unijne nieuczestniczące w tym systemie mają wyższy poziom zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w porównaniu do członków obszaru walutowego.

Różnice strukturalne między poszczególnymi gospodarkami przynoszą zróżnicowane skutki prowadzenia polityki monetarnej wobec poszczególnych państw, co określane jest mianem wstrząsów asymetrycznych. Wśród nich warto wymienić dwa rodzaje. Kraje centralne unii walutowej (zwłaszcza Niemcy), o generalnie lepszej sytuacji makroekonomicznej mają w wyniku polityki EBC zawyżone stopy procentowe (w stosunku do uwarunkowań własnej gospodarki). Są także narażone na ryzyko importu impulsów inflacyjnych z krajów o słabszych parametrach makroekonomicznych. Rygorystyczna polityka stóp procentowych w tych krajach ogranicza możliwości rozwoju gospodarczego, co w opinii ekonomistów było jedną z głównych przyczyn recesji po roku 2001<sup>77</sup>.

Drugim typem wstrząsów asymetrycznych jest możliwość boleśniejszego oddziaływania polityki antyinflacyjnej prowadzonej w strefie euro w regionach peryferyjnych, które borykają się z poważnymi problemami gospodarczymi (np. wysokim bezrobociem strukturalnym). Wśród ekonomistów panuje jednak opinia<sup>78</sup>, że kraje, w których znajduje się najwięcej słabo rozwijających się regionów, raczej korzystały z polityki prowadzonej przez EBC, gdyż stopy procentowe były relatywnie niższe w stosunku do parametrów makroekonomicznych występujących w tych państwach. Wyzwaniem dla rozwoju tych gospodarek było natomiast większe prawdopodobieństwo inflacji. Inne badania<sup>79</sup> wskazują na pogorszenie konkurencyjności cenowej produkcji w tych krajach, co wynika z mechanizmu zróżnicowania realnego efektywnego kursu walutowego (*real effective exchange rate*) między państwami w strefie euro. Oznacza to, że kraje słabiej rozwijające się<sup>80</sup> mają

<sup>76</sup> Por. A. Verdun, *Economic Developments in the Euro Area*, op. cit.

<sup>77</sup> D. Mayes, M. Virén, *Pressures on the Stability and Growth Pact from asymmetry in policy*, "Journal of European Public Policy" 2004, Vol. 11, nr 5, s. 781–797; Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.; Ch. Wyplosz, *The Assessment: EMU, Four Years On*.

<sup>78</sup> Ch. Wyplosz, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.

<sup>79</sup> P. De Grauwe, *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, op. cit.; A. Alesina, F. Giavazzi, *The Future of Europe: Reform or Decline*, op. cit., s. 148.

<sup>80</sup> Dotyczy to m.in. Portugalii, Grecji, Hiszpanii oraz Włoch.

wprawdzie dzięki euro relatywnie niższe realne stopy procentowe, ale droższą produkcję i mniej konkurencyjne możliwości eksportu. Utrudnia to warunki działalności gospodarczej i zwiększa deficyt na rachunku obrotów bieżących. Problem polega na tym, że w warunkach unii walutowej władze państwowe nie mogą poprawiać konkurencyjności eksportu np. poprzez dewaluację kursu walutowego.

Mechanizmy rynkowe mają ograniczone możliwości odpowiedzi na wstrząsy asymetryczne. Jest to związane ze słabą elastycznością cen i płac oraz niską mobilnością zasobów pracy w strefie euro. Niewielkie jest również pole oddziaływania tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury, tj. wydatków socjalnych i progresywnych systemów podatkowych w krajach członkowskich. Nie są one w stanie zaabsorbować skutków dekonunktury ekonomicznej w systemie euro<sup>81</sup>. W takiej sytuacji należałoby oczekiwać specjalnych działań interwencyjnych ze strony władz publicznych, narodowych lub europejskich. Na szczeblu unijnym oddziaływanie polityk redystrybucyjnych jest niewystarczające<sup>82</sup>. Także działania polityczne wprowadzone w strategii lizbońskiej nie były efektywne. Dotyczy to nie tylko słabości koordynowania polityk gospodarczych w *systemie europejskim* (a więc między państwami członkowskimi a działaniami europejskimi). Strategia lizbońska była niedostatecznym instrumentem pobudzania reform strukturalnych na obszarze wspólnej waluty<sup>83</sup>. Niektóre propozycje tej strategii, m.in. związane z ograniczeniem polityk społecznych, świadczeń socjalnych i zmniejszeniem podatków – wpływały na malejące oddziaływanie automatycznych stabilizatorów koniunktury w państwach członkowskich.

Warunki unii walutowej, zwłaszcza reguły Paktu Stabilności i Wzrostu, ograniczają więc możliwości efektywnego reagowania przez państwa członkowskie na wstrząsy asymetryczne lub cykliczne pogorszenie sytuacji gospodarczej. Instrumenty polityki pieniężnej (tj. zmiana stopy procentowej i kursu walutowego) w celu stymulowania wzrostu gospodarczego nie są już dostępne dla krajów uczestniczących w systemie euro. Jest to jedna z przyczyn, dla których rządy w większym stopniu starają się wykorzystywać ekspansywną

<sup>81</sup> Por. Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.; P. Subacchi, *Reforming Economic Governance in Europe: exploring the Road to effective coordination*, op. cit.

<sup>82</sup> N. Vrousalis, *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, „European Integration” 2006, Vol. 28, nr 2, s. 181–192.

<sup>83</sup> D. Mabbett, W. Schelkle, *Bringing Macroeconomics Back into the Political Economy of Reform: the Lisbon Agenda and the ‘Fiscal Philosophy’ of EMU*, „Journal of Common Market Studies” 2007, Vol. 45, nr 1, s. 81–103.

politykę fiskalną dla krótkookresowego pobudzenia koniunktury<sup>84</sup>. Ale i na tym polu reguły wyżej wspomnianego Paktu nakładają na państwa poważne ograniczenia<sup>85</sup>. Spośród nich najważniejsze dotyczą długu publicznego (poniżej 60 proc. PKB) i deficytu budżetowego (poniżej 3 proc. PKB). W opinii niektórych ekonomistów z punktu widzenia zarządzania w strefie euro ograniczenia wynikające z reguł Paktu są niepotrzebne<sup>86</sup> lub powinny być zawężone tylko do kryterium długu publicznego<sup>87</sup>. Są nieskuteczne, a według niektórych opinii<sup>88</sup> ich wprowadzenie faktycznie przyczyniło się do podwyższenia deficytu budżetowego w większości krajów strefy euro. Nie mają ekonomicznego uzasadnienia dla przeciwdziałania zjawisku przenoszenia skutków nadmiernego zadłużenia publicznego z jednego kraju do drugiego<sup>89</sup>. Przed kryzysem wspólnej waluty (2010) nie miały większego znaczenia dla decyzji inwestorów finansowych, którzy kierowali się prognozami inflacji, a nie przestrzeganiem kryteriów PSiW<sup>90</sup>. Niewystarczająco koordynują polityki gospodarcze w pań-

<sup>84</sup> Por. G. Paluszak, *Jednolita ponadnarodowa polityka pieniężna oraz zróżnicowana narodowo polityka fiskalna wobec asymetrycznych i wspólnych wstrząsów gospodarczych w przyszłej Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska – współzależności i efekty jej polityki*, (red.) E. Małuszyńska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003, s. 119–134.

<sup>85</sup> Warunki Paktu Stabilności i Wzrostu (z czerwca 1997 r., uzupełnione w 1998 r.): (1) średnioroczna stopa inflacji nie może przekraczać średniej stopy inflacji zanotowanej w trzech krajach UE o najniższej stopie inflacji o więcej niż 1,5 punkt procentowy; (2) przez co najmniej dwa lata poprzedzające wejście do strefy euro wahania kursu walutowego (waluty kraju aspirującego do wejścia w strefę euro) muszą zmieścić się w paśmie wahań +/- 15 proc.; (3) długoterminowa stopa procentowa (liczona według dziesięcioletnich obligacji skarbowych) nie może być wyższa od średniej stopy procentowej zanotowanej w trzech krajach UE o najniższych stopach procentowych o więcej niż 2 punkty procentowe; (4) deficyt budżetowy nie może przekroczyć 3 proc. PKB; (5) dług publiczny nie może przekroczyć 60 proc. PKB.

<sup>86</sup> A. Alesina, O. Blanchard, J. Galí, F. Giavazzi, H. Uhling, *Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area*, Centre for Economic Policy Research, London 2001.

<sup>87</sup> J. Pisani-Ferry, *Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals*, [w:] *Budgetary Policy in E(M)U: Design and Challenges*, Ministeria van Financiën, The Hague 2002; Ch. Wyplosz, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> W.H. Buiter, *The 'Sense and Nonsense of Maastricht' Revised: What Have we Learnt about Stabilization in EMU?*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4, s. 687–710.

<sup>90</sup> P. Leblond, *The Political Stability and Growth Pact is Dead: Long Live the Economic Stability and Growth Pact*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 5, s. 969–990.

stwach członkowskich<sup>91</sup>. Nie stymulują reform systemów finansów publicznych oraz zmian strukturalnych krajowych gospodarek w okresach koniunktury gospodarczej<sup>92</sup>. Są niewystarczająco elastyczne w okresach dekonunktury (zwłaszcza w krótkim horyzoncie czasu)<sup>93</sup> i pogłębiają cykliczne trudności gospodarcze w krajach strefy euro<sup>94</sup>.

Niedoskonałości PSiW mogą osłabiać funkcjonowanie demokracji na poziomie narodowym<sup>95</sup>. Przede wszystkim ograniczają suwerenne kompetencje władz państwowych, których najważniejsze uprawnienia wynikające z mandatu wyborczego są związane ze swobodą decyzji podatkowych i wydatkami z budżetu państwa<sup>96</sup>. Instytucje niemające odpowiedniej legitymizacji politycznej nie powinny więc wpływać na politykę budżetową rządu. Właśnie dlatego niektórzy ekonomiści<sup>97</sup> odmawiają instytucjom typu agencyjnego (np. bankom centralnym) uprawnień w zakresie koordynowania polityki fiskalnej, pozostawiając im jedynie kompetencje polityki pieniężnej. Takie rozwiązanie funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych, gdzie odpowiedzialność za koordynację polityki fiskalnej spoczywa jedynie na rządzie federalnym (a nie na bankach tworzących system rezerwy federalnej). Ograniczenia nałożone przez PSiW mogą więc potencjalnie prowadzić do rozdziewu między oczekiwaniami wyborców a realnymi możliwościami realizowania obietnic wyborczych, zwłaszcza związanych z pobudzaniem koniunktury gospodarczej. W dłuższej perspektywie nieefektywność rządu w tym zakresie niewątpliwie podważa jego wiarygodność społeczną. Może również przyczynić się do obniżenia zaufania do instytucji demokratycznych. Politycy krajowi, dostrzegając swoją bezsilność w ramach *systemu europejskiego*, niejednokrotnie próbują przerzu-

<sup>91</sup> Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.

<sup>92</sup> Por. L. Tsoukalis, *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, op. cit.

<sup>93</sup> M.N. Baily, J.F. Kierkegaard, *Transforming the European Economy*, op. cit., s. 279–280; Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.

<sup>94</sup> D. McKay, *Economic logic or political logic? Economic theory, federal theory and EMU*, „Journal of European Policy” 2005, Vol. 12, nr 3, s. 528–544; W.H. Buiter, *The ‘Sense and Nonsense of Maastricht’ Revised: What Have we Learnt about Stabilization in EMU?*, op. cit.; N. Vrousalis, *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, op. cit.

<sup>95</sup> Por. V.A. Schmidt, *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, „Journal of Common Market Studies” 2004, Vol. 42, nr 5, s. 975–997; V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford 2004.

<sup>96</sup> Ch. Wyplosz, *The Assessment: EMU, Four Years On*, op. cit.

<sup>97</sup> S.G. Cecchetti, R. O’Sullivan, *The European Central Bank and the Federal Reserve*, op. cit.

cić odpowiedzialność za kłopoty polityki gospodarczej na instytucje unijne. Takie zachowanie upowszechnia krytyczne opinie na temat skutków integracji europejskiej, a także podważa legitymizację społeczną dla instytucji unijnych.

Należy mieć na uwadze fakt, że koordynacja polityk fiskalnych w państwach członkowskich przez mechanizmy PSiW nie zawsze jest efektywna. Przykładem jest zmiana reguł Paktu w sytuacji przedłużających się kłopotów gospodarczych w największych krajach Unii<sup>98</sup>. Badania<sup>99</sup> wskazują także na to, że w roku wyborczym we wszystkich państwach strefy euro widoczne jest wyraźne zwiększenie deficytu budżetowego. Specjaliści określają tego typu mechanizmy mianem „ograniczonej dyskrecjonalności” decyzji politycznych<sup>100</sup>, pomimo formalnych reguł utrudniających wpływy polityków na gospodarkę. W praktyce wspomniane zasady mogą być naruszane, a nawet zmieniane przez polityków, zwłaszcza pochodzących z najbardziej wpływowych krajów członkowskich<sup>101</sup>.

Ograniczenia działań państw przez prawo europejskie są formalnie jednakowe, ale faktycznie o ich znaczeniu decyduje siła polityczna danego kraju w Unii oraz jego potencjał gospodarczy. Tym samym inne mogą być skutki restrykcji Paktu Stabilności i Wzrostu dla demokracji w krajach dominujących oraz tych słabszych politycznie i ekonomicznie. Inne mogą być również konsekwencje dla legitymizacji społecznej wobec integracji europejskiej w tych państwach. Według niektórych ekspertów<sup>102</sup> Pakt wprawdzie zmniejszył swoje znaczenie w państwach zachodnioeuropejskich, ale pełni nadal istotne funkcje wobec nowych krajów członkowskich. Dotyczy to silniejszego niż na zachodzie kontynentu wpływania na politykę fiskalną tych państw i możliwości wykorzy-

<sup>98</sup> Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 174, Tom 48, 7 lipca 2005 r.

<sup>99</sup> M. Mink, J. Haan, *Are there Political Budget Cycles in the Euro Area?*, „European Union Politics” 2006, Vol. 7, nr 2, s. 191–211.

<sup>100</sup> B. Bernanke, F. Mishkin, *Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy?*, „Journal of Economic Perspectives” 1997, Vol. 1, nr 2, s. 97–116.

<sup>101</sup> Pakt Stabilności i Wzrostu został poważnie złagodzony w marcu 2005 r. Nastąpiło to w wyniku presji ze strony najsilniejszych politycznie krajów członkowskich strefy euro mających od kilku lat poważne problemy ze zredukowaniem deficytów budżetowych do poziomu niższego od 3 proc. PKB. Reforma Paktu oznacza, że osłabione zostały mechanizmy dyscyplinujące politykę budżetową krajów Unii. Mają teraz one większą swobodę w określaniu tempa redukcji deficytu.

<sup>102</sup> W.H. Buiter, *The ‘Sense and Nonsense of Maastricht’ Revised: What Have we Learnt about Stabilization in EMU?*, op. cit.



stywania regulacji unijnych do blokowania poszerzania strefy euro. Nierówna pozycja polityczna poszczególnych członków jest więc wykorzystywana przez instytucje wspólnotowe do zwiększania presji politycznej na mniej znaczących aktorów europejskiej sceny. Jest to przykład wpływu technokracji unijnej na słabsze politycznie i ekonomicznie kraje członkowskie, mniej doświadczone na arenie europejskiej i niejednokrotnie pochodzące z peryferii europejskich. Instytucje wspólnotowe mogą bardziej twardo egzekwować wobec nich regulacje unijne, co niekiedy może wiązać się z powstawaniem kosztów społecznych i politycznych dla tych krajów. Pod wpływem kryzysu fiskalnego w UE nastąpiło zaostrzenie restrykcyjności PSiW (2010). Presja na konsolidację fiskalną wywierana na państwa peryferyjne strefy euro była jednak znacznie silniejsza niż na państwa centralne.

Skuteczna polityka gospodarcza w strefie euro wymagałaby wzmocnienia europejskich instrumentów redystrybucyjnych. Powinny być one ukierunkowane z jednej strony na niwelowanie różnic strukturalnych między krajami członkowskimi, a z drugiej – na skuteczne pobudzanie rozwoju w okresach cyklicznej dekonjunktury. Przykładem rozwiązania pobudzającego koniunkturę jest np. powołanie specjalnego funduszu unijnego, który mógłby być uruchamiany wobec obszarów znajdujących się w sytuacji recesji (lub stagnacji), a następnie byłby refinansowany w okresie prosperity gospodarczej<sup>103</sup>. Efektywna polityka gospodarcza Unii wymagałaby zwiększenia dochodów i wydatków z budżetu unijnego, a więc wprowadzenia do Unii Europejskiej federalizmu fiskalnego<sup>104</sup>. Według niektórych szacunków<sup>105</sup>, budżet Unii musiałby wzrosnąć do poziomu minimum 5 proc. europejskiego PKB. Na to nie godzą się najbogatsze państwa członkowskie. Niechętnie są również społeczeństwa tych krajów, co wynika z coraz większych różnic etnicznych i kulturowych w Europie. Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki badań<sup>106</sup>, wskazujących na wyraźny związek między ograniczaniem programów redystrybucyjnych a zwiększaniem się różnorodności etnicznej w danym społec-

<sup>103</sup> Szerzej: N. Vrousalis, *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, op. cit., s. 182, 187.

<sup>104</sup> Szerzej na ten temat: D. McKay, *Economic logic or political logic? Economic theory, federal theory and EMU*, op. cit.; także: B. Rosamond, *Imagining the European Economy: „Competitiveness” and the Social Construction of „Europe” as an Economic Space*, op. cit.; N. Vrousalis, *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, op. cit.

<sup>105</sup> D. McDougall, *The Role of Public Finances in European Integration*, Mimeo, Brussels 1977, CEC.

<sup>106</sup> Por. A. Alesina, E. Glaeser, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 133–182.

czeństwie. Perspektywa włączenia krajów ze środkowo-wschodniej Europy do systemu euro nie tylko zwiększa zapotrzebowanie na wydatki z budżetu Unii, ale również wiąże się ze wzrostem różnic etnicznych i kulturowych, a więc rosnącą niechęcią społeczeństw zachodnioeuropejskich do finansowania unijnego budżetu. System euro jest przykładem kłopotliwego do rozwiązania pata instytucjonalnego, który utrudnia skuteczne rozwiązywanie problemów gospodarczych w *systemie europejskim*. Należy przy tym pamiętać, że wprowadzenie federalizmu fiskalnego wymaga nie tylko zgody państw członkowskich, ale również odpowiedniej legitymizacji politycznej, a więc wiąże się z potrzebą zasadniczej przebudowy instytucji politycznych w Unii<sup>107</sup>.

Brak odpowiedniej legitymizacji politycznej dla instytucji europejskich poważnie ogranicza możliwości efektywnego zarządzania politykami gospodarczymi. Metoda delegacyjna, stosowana często w politykach europejskich, nie może w pełni zapewnić skuteczności realizowania celów politycznych. Zwiększenie władzy instytucji technokratycznych przy jednoczesnym ograniczeniu wpływu rządów narodowych może być efektywnym sposobem zarządzania jedynie w niektórych przypadkach, najczęściej wtedy, gdy nie wiążą się one z największymi problemami gospodarczymi i społecznymi. Właśnie dlatego państwa członkowskie, zwłaszcza te najbardziej wpływowe w strukturach władzy w Unii, nie były skłonne podporządkować się ograniczeniom PŚiW, ale przeciwnie – doprowadziły do jego rozluźnienia. Przykład ten ilustruje również faktyczną nieskuteczność metody zarządzania technokratycznego w sytuacji zgodnego politycznego oporu ze strony najsilniejszych krajów członkowskich. Wspomniana metoda wydaje się efektywna jedynie wówczas, kiedy jest obojętna wobec interesów państw członkowskich, albo jest zgodna z preferencjami przynajmniej niektórych kluczowych krajów.

Kolejne napięcia w systemie euro pojawiły się wraz z kryzysem finansowym i gospodarczym (2008–2010). Pod naciskiem państw członkowskich Komisja uelastyczyła zarówno reguły udzielania pomocy publicznej, jak również okresowo zawiesiła wymóg przestrzegania wysokości deficytu budżetowego. Według szacunków Komisji Europejskiej<sup>108</sup>, łączny deficyt budżetowy w strefie euro podniósł się w roku 2010 do 6,3 procent PKB, zaś dług publiczny w tym samym roku do ponad 84 proc. PKB (limity Paktu dla tych wskaźników to odpowiednio 3 proc. i 60 proc. PKB). Wkrótce doprowadziło to do największego w historii wspólnej waluty kryzysu.

<sup>107</sup> P. De Grauwe, *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, op. cit.

<sup>108</sup> Por. *Economic Forecast, Autumn 2010*, op. cit., s. 18.

Przy tej okazji ujawniły się wewnętrzne problemy strukturalne. Przykładem były wzrastające różnice rentowności obligacji rządowych emitowanych w krajach strefy. Kraje mające najgorszą sytuację ekonomiczną, największy deficyt budżetowy oraz handlowy miały najwyższe koszty obsługi długu publicznego, a także największe trudności pozyskania finansowania zagranicznego. Ponadto, okres kryzysu wyostrzył asymetrię funkcjonowania poszczególnych krajów w strefie euro, a więc dysproporcje w konkurencyjności gospodarczej i możliwościach eksportu. Na przestrzeni lat jest widoczna poprawa konkurencyjności Niemiec i osłabianie najgorszych gospodarek (np. Grecji, Portugalii, czego wyrazem jest ich coraz większy deficyt handlowy). Dodatkowo słabsze kraje nie mają instrumentu deprecjacji waluty w celu podniesienia konkurencyjności eksportu. W sytuacji zaostrzonej polityki fiskalnej prowadziło to poważnego spadku tempa wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Wcześniej wspomniałem o braku federalizmu fiskalnego na poziomie europejskim, co utrudnia ratowanie słabszych krajów systemu wspólnej waluty. W sytuacji nagłego pogorszenia sytuacji finansowej (niewypłacalności) któregoś z członków strefy euro kraje bogatsze mają opory, aby płacić ich rachunki z pieniędzy własnych podatników. Według czołowych ekspertów<sup>109</sup>, unia monetarna bez unii politycznej (w ramach państwa lub federacji) jest niestabilna, zwłaszcza w sytuacji kryzysu i pogorszenia koniunktury. *Systemowy kryzys bankowy to jeden z tych wyobraźalnych ciosów, które potencjalnie mogą więc zniszczyć europejską unię monetarną. Entuzjastomowi wobec tworzenia wspólnej waluty nie towarzyszył bowiem nigdy równy zapał, by zbudować instytucje zdolne poradzić sobie z kryzysem finansowym*<sup>110</sup>. Natomiast inni eksperci wskazują<sup>111</sup>, że koszty gospodarcze i polityczne rozpadu systemu euro są tak wysokie, że ten scenariusz jest nieprawdopodobny, przynajmniej w średniej perspektywie czasowej. Dlatego bogate kraje jak dotąd wspierały finansowo niewypłacalne państwa<sup>112</sup>, czego przykładem w 2010 r. były pakiety ratunkowe dla Grecji i Irlandii. Natomiast oddała się perspektywa przyjęcia nowych państw do systemu euro, przede wszystkim ze względu na wewnętrzne napięcia finansowe wewnątrz tego systemu i niechęć najbogatszych krajów

<sup>109</sup> Por. P. De Grauwe, *What have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty?*, op. cit.; M. Bordo, *The United States as a Monetary Union and the Euro: A Historical Perspective*, Cato Journal, Vol. 24, 2004, s. 163–170.

<sup>110</sup> Por. W. Münchau, *The case for a European rescue plan*, „Financial Times”, 06.10.2008.

<sup>111</sup> B. Eichengreen, *The Breakup of the Euro Area*, NBER Working Paper Series, nr 13393, 2007.

<sup>112</sup> Por. podobna opinia: W. Munchau, *Co by było, gdyby kraj strefy euro ogłosił bankructwo?* „Financial Times”, 19.01.2009.

do dodatkowego zwiększania ryzyka ponoszenia kosztów w okresie kryzysu. Świadczy o tym brak zgody decydentów unijnych na uelastycznienie kryteriów wymaganych do wejścia do strefy euro, o co zabiegają nowe kraje członkowskie<sup>113</sup>. Jedynym wyjątkiem było przyjęcie Estonii (2011), co jednak ze względu na wielkość tego kraju nie miało większego znaczenia systemowego, poza efektem politycznej demonstracji.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać na dwie zasadnicze przyczyny destabilizacji systemu euro i problemów wynikających z wprowadzenia wspólnej waluty dla zarządzania politykami gospodarczymi w *systemie europejskim*. Po pierwsze, źródłem kłopotów jest asymetria legitymizacji politycznej między poziomem instytucji europejskich i narodowych. Owocem tej asymetrii jest nieskuteczność polityk makroekonomicznych i niekompletność systemu instytucjonalnego strefy euro. W rezultacie omawiane instytucje posiadają elementy systemu federalnego (w zakresie reżimu monetarnego), ale nie są dopełnione poprzez instytucje federalizmu fiskalnego. Według niektórych opinii funkcjonowanie systemu walutowego bez wspólnej polityki fiskalnej w dłuższej perspektywie nie jest możliwe<sup>114</sup>, grozi więc rozpadem unii walutowej. Drugą przyczyną trudności są istniejące różnicowania wewnętrzne między poszczególnymi gospodarkami uczestniczącymi w systemie euro. Presja interesów gospodarczych oczekujących korzyści na wspólnym rynku była jednak ważniejsza dla powołania euro aniżeli argumenty ekonomistów odwołujących się do teorii optymalnego obszaru walutowego. W istocie, euro zmniejsza koszty transakcyjne na unijnym rynku i ogranicza ryzyko kryzysów walutowych. Nie likwiduje jednak zasadniczych różnic strukturalnych wewnątrz Eurolandu, zwłaszcza permanentnej nierównowagi handlowej i pogłębiających się różnic w zakresie konkurencyjności gospodarczej między krajami centralnymi i peryferyjnymi. Kryzys gospodarczy

<sup>113</sup> Por. *Almunia: Nie zmienimy warunków przyjęcia euro*, „Rzeczpospolita”, 25.02.2009. Podobną opinię wyraził premier i szef resortu finansów Luksemburga Jean-Claude Juncker, który przewodniczył spotkaniu ministrów finansów strefy euro (w dniach 9–10.03.2009). Ponadto stwierdził on, że „nie ma mowy” o przyspieszeniu wejścia państw Europy Wschodniej do strefy euro. Por. *Nie będzie przyspieszonych akcesji do strefy euro dla Europy Wsch.*, „Rzeczpospolita”, 10.03.2009.

<sup>114</sup> Por. J. Krakowski, *Przyszłość Unii Europejskiej. Wnioski z analizy ekonomicznego mechanizmu integracji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, Vol. LVIII, nr 4, s. 5–16.

(2008–2010) uwypuklił wszystkie opisywane zjawiska. Zwiększył wewnętrzne napięcia w strefie euro związane ze zróżnicowaniem strukturalnym.

Należy pamiętać, że wprowadzenie wspólnej waluty było przede wszystkim projektem politycznym, choć gorąco wspieranym przez największe interesy gospodarcze transeuropejskie i pozaeuropejskie. Ściśle wiązało się z rozwojem integracji europejskiej. Miało wspierać rozwój identyfikacji europejskich, spajać społeczeństwa starego kontynentu na płaszczyźnie symbolicznej, politycznej i ekonomicznej. Podstawy ideowe tego projektu spowodowały, że stał się on kluczowym elementem budowania integracji według modelu technokratycznego. Wynikało to z odniesień do dwóch nurtów intelektualnych. Mam na myśli fuzję liberalnych idei rozwoju wspólnego rynku z koncepcjami zarządzania opierającego się na delegacji kompetencji do instytucji technokratycznych. Połączenie tych dwóch koncepcji akademickich i politycznych wzmocniło znaczenie instytucji technokratycznych dla procesów gospodarczych, ale okazało się niewystarczające do zapewnienia sprawnego funkcjonowania *systemu europejskiego*.

Dodatkowo w okresie trudności gospodarczych uwidoczniły się procesy mające kluczowe znaczenie z punktu widzenia analizy politologicznej. Przede wszystkim dotyczą one narastających napięć między metodyką zarządzania technokratycznego oraz międzyrządowego w strefie euro. Największe państwa członkowskie starają się nie tylko odzyskać sterowność nad procesami gospodarczymi we własnych krajach, ale również zmniejszyć ograniczenia narzucone w systemie euro. Przy okazji lepiej widoczna była asymetria władzy politycznej w Unii Europejskiej, która powoduje, że regulacje dotyczące PSiW ograniczają przede wszystkim mniejsze i słabsze politycznie kraje, natomiast najbardziej wpływowe potrafią skutecznie zmniejszyć ich oddziaływanie. Z tego punktu widzenia najsłabszą pozycję negocjacyjną mają kraje, które dopiero aplikują do członkostwa w strefie euro, choć zgodnie z prawem europejskim są również objęte ograniczeniami makroekonomicznymi wynikającymi z Paktu. Dodatkowym uwarunkowaniem jest asymetria korzyści gospodarczych funkcjonująca w ramach systemu euro, która działa na korzyść przede wszystkim najsilniejszych politycznie krajów UE.

Z punktu widzenia napięć politycznych w systemie euro duże znaczenie ma zjawisko podwójnego osłabienia funkcjonowania demokracji, tj. na szczeblu narodowym, jak również unijnym<sup>115</sup>. Zaproponowane rozwiązania

<sup>115</sup> V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, op. cit.; T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwyciężania*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, (red.) U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 75–96.

instytucjonalne systemu euro ograniczają bowiem możliwości sprawnego rozwiązywania problemów gospodarczych przez instytucje demokratyczne na poziomie państw członkowskich. Wzmacniają wprawdzie europejskie instytucje technokratyczne, jednak tylko w ograniczonym stopniu i bez rozwiązania dylematów legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Opisywane uwarunkowania dość dobrze ilustrują zasadnicze przyczyny słabości zarządzania politykami gospodarczymi w ramach *systemu europejskiego*. Mogą być one źródłem destabilizacji procesów integracji europejskiej, zwłaszcza w sytuacji przedłużającego się kryzysu gospodarczego.

## BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu D., Aghion P., Zilibotti F., *Distance to Frontier, Selection and Economic Growth*, „Journal of the European Economic Association” 2006, Vol. 4, nr 1.
- Alesina A., Glaeser E., *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Alesina A., Giavazzi F., *The Future of Europe: Reform or Decline*, The MIT Press, Cambridge–London 2006.
- Alesina A., Blanchard O., Galí J., Giavazzi F., Uhling H., *Defining a Macroeconomic Framework for the Euro Area*, Centre for Economic Policy Research, London 2001.
- Allsopp Ch., Artis M., *The Assessment: EMU, Four Years On*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1.
- Almunia: Nie zmienimy warunków przyjęcia euro*, „Rzeczpospolita”, 25.02.2009.
- Amin A., Tomaney J., *The Challenge of Cohesion*, [w:] *Behind the Myth of European Union. Prospects for cohesion*, (red.) A. Amin, J. Tomaney, London, New York: Routledge 1995.
- Baily M.N., Kierkegaard J.F., *Transforming the European Economy*, Institute for International Economics, Washington 2004.
- Barber N.W., *Legal Pluralism and the European Union*, „European Law Journal” 2006, Vol. 12, nr 3.
- Baudelle G., Guy C., *The peripheral areas of Western Europe and EU regional policy: prospective scenarios*, referat przedstawiony na konferencji RSA: Europe at the margins: EU regional policy, peripherality & rurality, Angers, 15–16 April 2004.
- Beattie A., *Geithner looks for a trade-off over IMF*, „Financial Times”, 12.03.2009; *Zoellick adds to calls for more stimulus*, „Financial Times”, 13.03.2009.

- Bernanke B., Mishkin F., *Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy?*, „Journal of Economic Perspectives” 1997, Vol. 1, nr 2.
- Bieling H.J., *EMU, financial integration and global economic governance*, „Review of International Political Economy” 2006, Vol. 13, nr 3.
- Blažek J., Vozáb J., *Ex-ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic*, „Regional Studies” 2006, Vol. 40, nr 2.
- Blažek J., Boeckhout S., *Regional policy in the Czech Republic and the EU accession*, [w:] *Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*, (red.) J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak, London: Ashgate 2000.
- Bordo M., *The United States as a Monetary Union and the Euro: A Historical Perspective*, Cato Journal, Vol. 24, 2004.
- Borrás S., *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2003.
- Buiter W.H., *The ‘Sense and Nonsense of Maastricht’ Revised: What Have we Learnt about Stabilization in EMU?*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4.
- Cappellin R., *International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement*, „International Social Science Journal” 2004, nr 180.
- Cecchetti S.G., O’Sullivan R., *The European Central Bank and the Federal Reserve*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1.
- Chomałowska B., *Stoczniovcy piszą do Brukseli*, „Rzeczpospolita”, 10.03.2009.
- Coen D., Thatcher M., *Governance after Delegation: The Rise of Networks of Regulatory Agencies*, artykuł prezentowany na konferencji konsorcjum NewGov: Montecatini Therma, 22–23 czerwca 2006.
- Coen D., *The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States*, „Journal of Public Policy” 1998, Vol. 18, nr 1.
- Collignon S., *Is Europe going far enough? Reflections on the EU’s economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 5.
- Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800, Brussels, 26.11.2008.
- Communication from the Commission, Consultation document on state aid for innovation*, COM(2005) 436final, European Commission, Brussels, 21.9.2005.
- De Grauwe P., *What Have we Learnt about Monetary Integration Since the Maastricht Treaty?*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4.

- De Grauwe P., *Challenges for Monetary Policy in Euroland*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 4.
- Dierx A., Ilzkovitz F., *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, [w:] *Competitiveness and Growth in Europe*, (red.) S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru, INFER Advances in Economic Research Vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham 2006.
- Eberlein B., Grande E., *Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1.
- Economic Forecast, Autumn 2010*, European Commission, nr 7/2010.
- Eichengreen B., *The Breakup of the Euro Area*, NBER Working Paper Series, nr 13393, 2007.
- Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, COM(2010) 2020 final version, Brussels 3.3.2010.
- Europe in figures, Eurostat yearbook 2008*, Eurostat, European Commission, Luxembourg.
- Europe in figures, Eurostat yearbook 2010*, Eurostat, European Commission, Luxembourg.
- Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004.
- Frankel J., Rose A., *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „Economic Journal” 1998, Vol. 108, nr 449.
- Grosse T.G., *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE*, Zarządzanie Publiczne, Nr 1(11), 2010.
- Grosse T.G., *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwyciężania*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, (red.) U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Grosse T.G., *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, Analizy i Opinie nr 34.
- Grosse T.G., *Przykłady działań antykryzysowych władz publicznych. Wnioski dla prac nad polską Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.



- Grossman E., *Europeanization as an Interactive Process: German Public Banks Meet EU State Aid Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2.
- Holman O., *Asymmetrical Regulation and Multidimensional Governance in the European Union*, „Review of International Political Economy”, Vol. 11, nr 4.
- Höpner M., Schäfer A., *A New Phase of European Integration, Organized Capitalism in Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper, 2007/4.
- Jendroszczyk P., *Barroso zaatakował Niemcy*, „Rzeczpospolita, 08.10.2007.
- Jones E., *Liberalized capital markets, state autonomy, and European monetary union*, „European Journal of Political Research” 2003, Vol. 42, nr 2.
- Kaltenthaler K., *German Interests in European Monetary Integration*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 1.
- Krakowski J., *Przyszłość Unii Europejskiej. Wnioski z analizy ekonomicznego mechanizmu integracji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2005, Vol. LVIII, nr 4.
- Leblond P., *The Political Stability and Growth Pact is Dead: Long Live the Economic Stability and Growth Pact*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 5.
- Levy J.D., *The State after Statism. From Market Direction to Market Support*, [w:] *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, (red.) J.D. Levy, Harvard University Press, Cambridge–London 2006.
- Mabbett D., Schelkle W., *Bringing Macroeconomics Back into the Political Economy of Reform: the Lisbon Agenda and the ‘Fiscal Philosophy’ of EMU*, „Journal of Common Market Studies” 2007, Vol. 45, nr 1.
- Martin A., *The EMU macroeconomic policy regime and the European social model*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Mayes D., Virén M., *Pressures on the Stability and Growth Pact from asymmetry in policy*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 5.
- McDougall D., *The Role of Public Finances in European Integration*, Mimeo, Brussels 1977: CEC.
- McKay D., *Economic logic or political logic? Economic theory, federal theory and EMU*, „Journal of European Policy” 2005, Vol. 12, nr 3.
- Mink M., Haan J., *Are there Political Budget Cycles in the Euro Area?*, „European Union Politics” 2006, Vol. 7, nr 2.
- Mügge D., *Reordering the Marketplace: Competition Politics in European Finance*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 5.
- Munchau W., *Co by było, gdyby kraj strefy euro ogłosił bankructwo?*, „Financial Times”, 19.01.2009.

- Münchau W., *The case for a European rescue plan*, „Financial Times”, 06.10.2008.
- Nicolas Sarkozy calls for European Sovereign Wealth Funds to tackle the economic and industrial crisis, <http://www.premier-ministre.gouv.fr/>, 10.03.2009.
- Niklewicz K., *Unijne przepisy będą prostsze o 25 proc.*, „Gazeta Wyborcza”, 16.11.2006.
- Nollert M., *Lobbying for a Europe of Big Business: The European Roundtable of Industrialists*, [w:] *Statebuilding in Europe. The Revitalization of European Integration*, (red.) V. Bornschier, Cambridge: Cambridge University Press 2000.
- Padoan P.C., Mariani F., *Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 1.
- Paluszak G., *Jednolita ponadnarodowa polityka pieniężna oraz zróżnicowana narodowo polityka fiskalna wobec asymetrycznych i wspólnych wstrząsów gospodarczych w przyszłej Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska – współzależności i efekty jej polityki*, (red.) E. Małuszyńska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Pisani-Ferry J., Sapir A., *Last exit to Lisbon*, Institute BRUEGEL, Brussels 2006.
- Pisani-Ferry J., *Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assesment and Proposals*, [w:] *Budgetary Policy in E(M)U: Design and Challenges*, Ministeria van Financiën, The Hague 2002.
- Pisani-Ferry J., *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 4.
- Pollack M.A., *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, nr. 3.
- Pollack M.A., *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, Vol. 8.
- Prange H., Kaiser R., *Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination*, „Journal of Public Policy” 2005, Vol. 25, nr 2.
- Prodi R., *Walka z kryzysem przy wykorzystaniu euroobligacji*, „Financial Times”, 26.02.2009.
- Quaglia L., *The Politics of Financial Services Regulation and Supervision Reform in the European Union*, „European Journal of Political Research” 2007, Vol. 46, nr 2.

- Rosamond B., *Imagining the European Economy: „Competitiveness” and the Social Construction of „Europe” as an Economic Space*, „New Political Economy” 2002, Vol. 17, nr 2.
- Rose A.K., *Money, One Market: The effect of common currencies on trade*, „Economic Policy” 2000, Vol. 17, nr 30.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 174, Tom 48, 7 lipca 2005 r.
- Sapir A., *Globalization and the Reform of European Social Models*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2.
- Sbragia A.M., *Shaping a Polity in an Economic and Monetary Union: the EU in comparative perspective*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross; Ch. Wyplosz, *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Scharpf F.W., *The European Social Model: Doping with the Challenge of Diversity*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 4.
- Scharpf F.W., *The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration” 1988, Vol. 66, nr 3.
- Schmidt V.A., *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, „Journal of Common Market Studies” 2004, Vol. 42, nr 5.
- Schmidt V.A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.
- Schmidt V.A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Sharp M., Pereira T.S., *Research and Technological Development*, [w:] *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, (red.) R. Hall, A. Smith, L. Tsoukalis, Oxford University Press, Oxford–New York 2001.
- Słojewska A., *Kryzys dzieli Unię*, „Rzeczpospolita”, 21.02.2009.
- Słojewska A., *Ciężka walka z unijną biurokracją z podejrzeniem o sabotaż w tle*, „Rzeczpospolita”, 11.10.2006.
- Smith M.P., *Germany’s Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 3.
- Story J., Walter I., *The Political Economy of Financial Integration in Europe. The Battle of the Systems*, MIT Press, Cambridge 1997.
- Subacchi P., *Reforming Economic Governance in Europe: exploring the Road to effective coordination*, „International Affairs” 2005, Vol. 81, nr 4.

- Time to Move Up a Gear*, Communication from the Commission to the Spring European Council, Annex, European Commission 2006, <http://ec.europa.eu/growthandjobs>.
- Trouille J.-M., *Re-Inventing Industrial Policy in the EU: A Franco-German Approach*; S. McGuire : *No more euro-champions ? The interaction of EU industrial and trade policies*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 6.
- Trubek D.M., Cottrell P., Nance M., “*Soft Law,*” “*Hard Law,*” and *European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, Jean Monnet Working Paper 02/05, NYU School of Law, New York 2005.
- Tsoukalis L., *The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 1.
- Verdun A., *Economic Developments in the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 44, Annual Review.
- Verheugen G., *A New Industrial Policy*, Speech/05/710, Bologna, 18 November 2005.
- Vrousalis N., *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, „European Integration” 2006, Vol. 28, nr 2.
- Woll C., *Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists*, „Journal of Public Policy” 2007, Vol. 27, nr 1.
- Wyplosz Ch., *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, „Economic Policy” 2006, Vol. 21, nr 46.
- Ziltener P., *The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations – and the reality*, „Review of International Political Economy” 2004, Vol. 11, nr 5.

## STRESZCZENIE

W artykule opisano wybrane zjawiska gospodarcze występujące w *systemie europejskim*, tj. układzie instytucji narodowych i unijnych w Europie. W szczególności analizowano uwarunkowania systemu wspólnej waluty. Przedstawiono najważniejsze dysfunkcje instytucjonalne, które obniżają możliwości skutecznego zarządzania gospodarką. Ponadto skutkują deficytem demokratycznym zarówno w Unii, jak i w państwach członkowskich, co dodatkowo osłabia skuteczność zarządzania.

## SUMMARY

The article describes selected economic phenomena of the European system, i.e. a structure of national and European Union institutions in Europe. It mainly analyses the conditions for the system of a common currency. It presents the most important institutional loopholes which lower the effectiveness of managing the economy. Moreover, they result in democratic deficit both in the European Union and in the Member states what additionally weakens the effectiveness of management.

# MIĘDZYKARODOWE GOSPODARCZE I POLITYCZNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA EURO

## 1. WSTĘP

Wprowadzenie jednolitej waluty euro w 1999 r. do obrotu (w postaci bezgotówkowej), a w 2002 r. do obiegu (już w formie monet i banknotów) znacząco odmieniło uwarunkowania ekonomiczne, prawne i polityczne procesu integracji w Europie; miało również istotny wpływ na globalną pozycję Unii Europejskiej. Euro wzmocniło siłę ugrupowania gospodarczego jakim jest UE i ustanowiło istotną przeciwwagę (w pozytywnym rozumieniu zdolności do doprowadzenia do równowagi) dla dominujących Stanów Zjednoczonych. Celem tego opracowania jest weryfikacja hipotezy, że wzmocnienie to nastąpiło nie w wyniku samego wprowadzenia euro – proces ten jednak pozwolił na wiarygodną instytucjonalizację współpracy gospodarczej państw członkowskich Unii w ważnym obszarze polityki pieniężnej (z istotnymi efektami „rozlania” – *spillover effects* w sferach wykraczających poza jej zakres). Owa instytucjonalizacja pozwoliła na ograniczenie rozmiarów konfliktu politycznego co do kluczowych celów i narzędzi polityki gospodarczej tak w wymiarze ogólnounijnym, jak i w wewnętrznym wymiarze poszczególnych państw członkowskich. Efekt ten miał także wymiar międzynarodowy, skoro wiarygodny mechanizm kształtujący treść polityki pieniężnej musiał być także zaakceptowany przez globalnych partnerów Unii. Dodatkowo wprowadzenie euro wiązało się z wprowadzeniem do jej porządku instytucjonalnego mechanizmów agregacji takich interesów politycznych, które mogą znaleźć medium realizacyjne w polityce gospodarczej: nie tylko pieniężnej, lecz wręcz przede wszystkim, fiskalnej. Obecny stan instytucjonalnego oporządzenia euro jest rozległym co do zakresu i w miarę czytelnym dla aktorów zewnętrznych systemem zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Wyznacza jedno-

czesnie tak samo pole, jak i ścieżkę dalszego rozwoju integracji. Słabość tego systemu nie jest bowiem legitymowana i nie może być zaakceptowana przez głównych aktorów integracji (w tym przez państwa członkowskie), kluczem zaś do jego wzmocnienia jest pogłębienie integracji politycznej i dalsze zwiększenie znaczenia środków unijnych w zarządzaniu makroekonomicznym w Unii Europejskiej.

## 2. POLITYCZNE ZNACZENIE UMIEJDZYNARODOWIENIA WALUTY

### 2.1. Istota umiędzynarodowienia waluty

W kontekście międzynarodowym podstawowym zagadnieniem odnoszącym się do nowej waluty, jaką jest euro, jest, czy w ogóle stała się ona walutą o znaczeniu międzynarodowym a jeżeli tak, to w jakim stopniu. Przydatna do odpowiedzi na to pytanie jest znana powszechnie, teoretyczna koncepcja waluty międzynarodowej. Zgodnie z nią należy to zagadnienie ująć jako takie, które wymaga analizy, czy dana waluta spełnia następujące funkcje:

- (a) rozliczeniową w transakcjach handlu międzynarodowego (tj. samej transakcji, określania wartości kontraktów oraz fakturowania), co implikuje powszechną akceptowalność danej waluty oraz determinuje inne międzynarodowe funkcje waluty,
- (b) inwestycyjną,
- (c) zakotwiczenia,
- (d) oficjalnych rezerw walutowych poszczególnych państw,
- (e) interwencyjną.

W funkcji rozliczeniowej i inwestycyjnej przeważa rola waluty międzynarodowej w układzie prywatnym. W odniesieniu do funkcji zakotwiczenia, pełnienia roli oficjalnych rezerw walutowych oraz interwencji dominuje zaś tzw. oficjalny rynek danej waluty, w której poważną rolę pełnią instytucjonalnie uczestnicy rynku finansowego, w szczególności banki centralne.

W bardziej operacyjnym (tj. odwołującym się do funkcji walut na konkretnych rynkach) modelu, zastosowanym przez Europejski Bank Centralny, miarą ich umiędzynarodowienia jest stopień, w jakim mają one zastosowanie:

- (a) jako waluty operacyjnej (*vehicle currency*) na międzynarodowych rynkach instrumentów dłużnych, rynkach funduszy pożyczkowych i depozytów, zagranicznych rynkach walutowych oraz międzynarodowych rynkach towarów i usług,

- (b) jako waluty zakotwiczenia w porządkach kursowych przyjmowanych przez państwa trzecie (co często jest powiązane ze stosowaniem danej waluty jako waluty rezerwowej),
- (c) jako tzw. waluty równoległe, tj. stosowane na danym obszarze gospodarczym obok oficjalnych walut tych obszarów<sup>1</sup>.

Uzyskanie statusu waluty międzynarodowej zależy od wielu czynników, z których jedynie część ma charakter egzogeniczny, część zaś endogeniczny. Te drugie, a więc tkwiące w samej gospodarce danego kraju, mają znaczenie decydujące. Pierwszym, jak się wydaje podstawowym, warunkiem uzyskania przez daną walutę statusu waluty międzynarodowej jest możliwość państwa ją emitującego zapewnienia „naturalnych” podstaw odpowiednio dużej podaży waluty. Oznacza to wymaganie, by gospodarka, dla której taką walutę się emituje, była dostatecznie duża (gwarantując dostatecznie duży popyt wewnętrzny) oraz w wystarczającym stopniu otwarta, stwarzając możliwości zgłaszania popytu na walutę kontrahentom z innych państw<sup>2</sup>. Otwartość gospodarki (której podstawową miarą jest proporcja eksportu i importu danego kraju do jego produktu krajowego brutto) musi w tym ujęciu być koniecznie powiązana z wielkością gospodarki – mała, otwarta gospodarka nie gwarantuje bowiem walucie pozycji międzynarodowej, gdyż nie stwarza dostatecznie dużego na nią popytu. Dalszym warunkiem uzyskania przez daną walutę pozycji waluty międzynarodowej jest rozmiar, jak również wydajność i efektywność rynku kapitałowego tych państw, które stanowią dla danej waluty platformę obsługi transakcji w niej denominowanych. Wymóg ten określa się najczęściej (choć najpewniej nie najbardziej adekwatnie) jako wymóg gęstości i płynności rynku kapitałowego danej waluty. Wręcz fundamentalnym warunkiem uzyskania przez daną walutę statusu waluty międzynarodowej jest wiarygodność emisyjna państwa, która zależy od budzącej zaufanie polityki pieniężnej instytucji emitującej oraz jej skoordynowania z polityką gospodarczą w innych obszarach, zwłaszcza zaś w obszarze fiskalnym (rozumianym jako obszar dochodów i wydatków publicznych) – w tym zakresie premowane są waluty państw, w których koordynacja ta w ogóle istnieje i odbywa się według przejrzystych, czytelnych i przewidywalnych dla międzynarodowych uczestników rynku finansowego zasad, gwarantującym przy tym jakąś akceptowalną, relatywną stałość ich wartości nabywczej. Oznacza to wymóg istnienia instytucjonalnoprawnych gwarancji w ogóle istnienia rynku danej

<sup>1</sup> Ujęcie sformułowane w oparciu o analizę raportu EBC *The International Role of the Euro*, European Central Bank, Frankfurt am Main 2008, s. 13–56.

<sup>2</sup> A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Instytut Wyd. EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 159.



waluty i jego podstawowych zasad, wśród których musi się znaleźć wiarygodne zobowiązanie do niewprowadzania poważniejszych ograniczeń dewizowych albo wręcz utrzymania w odniesieniu do rynku jego pełnej płynności i pełnej dostępności dla nierezydentów (co implikuje wręcz brak jakichkolwiek ograniczeń dewizowych).

## 2.2. Polityczne znaczenie umiędzynarodowienia waluty

Posiadanie przez dane państwo waluty międzynarodowej jest zawsze wyrazem uznania gospodarki tego państwa ją emitującego za taką, która jest w stanie zagwarantować warunki tego umiędzynarodowienia. Ważnym w tym przypadku aspektem umiędzynarodowienia okazuje się średniookresowa, a zwłaszcza długookresowa preferencja publicznych i prywatnych uczestników rynków do posiadania danej waluty, w tym głównie preferencja do lokowania w danej walucie oficjalnych rezerw walutowych (a także tezauryzowanych rezerw prywatnych). W krótkim okresie bowiem może się zdarzyć, że zaistnienie okresowo wzmożony popyt na daną walutę, jednak nie będzie to miało istotniejszego znaczenia gospodarczego. Należy zwrócić ponadto uwagę, że zwykle taki nietrwały popyt jest wywołany w *odniesieniu* do któregoś z aspektów umiędzynarodowienia danej waluty – a więc nie we wszystkich jego obszarach.

Trwałe umiędzynarodowienie danej waluty daje gospodarce kraju ją emitującego znaczące korzyści gospodarcze, przede wszystkim w postaci bardzo znaczącej redukcji ryzyka walutowego (w skali zagregowanej) oraz zmniejszenia innych kosztów transakcyjnych. Skoro bowiem waluta jest międzynarodowa, strony umów chętniej niż w innym przypadku denominują swoje świadczenia pieniężne w tej walucie. Z punktu widzenia kontrahentów mających siedziby w państwie ją emitującym (a więc i dokonujących wszelkich innych rozliczeń wewnętrznych w tej właśnie walucie), w rezultacie przyjmowania takich uzgodnień umownych następuje całkowite wyeliminowanie ryzyka kursowego – innymi słowy, ich pozycja walutowa nigdy nie jest otwarta. W odniesieniu do innych kosztów transakcyjnych, w wyniku wyboru własnej waluty międzynarodowej następuje także ich wyeliminowanie lub przynajmniej znaczne ograniczenie – przy poważnym gdzie indziej koszcie *spreadu* walutowego (tj. różnicy między kursem kupna i sprzedaży walut obcych stosowanych przez instytucje wymiany walutowej), w przypadku kontrahentów, których państwa mają waluty międzynarodowe, przy spełnieniu warunku umówienia płatności na te waluty, ów koszt nie istnieje (podobnie jak nie istnieje również system prowizji od czynności dokonywanych na rachunkach

walutowych, których utrzymanie nie leży wtedy w interesie tego kontrahenta). Dodatkowo, podmioty, które rozliczają się we własnej walucie międzynarodowej, korzystają z efektu ograniczenia *spreadu* wynikającego z płynności rynku ich waluty. Jak wykazuje Butorina, nawet bowiem stojąc przed koniecznością jej wymiany na inne waluty ów *spread* jest dużo mniejszy niż dla walut niemiędzynarodowych (albo po prostu takich, których rynek nie jest tak płynny jak waluty międzynarodowe)<sup>3</sup>.

Innym ważnym aspektem funkcjonowania walut międzynarodowych, korzystnym dla ich emitentów, jest jeszcze wyższy stopień ich umiędzynarodowienia polegający na tym, że są one pierwszorzędnymi kandydatkami do stania się walutami odniesienia porządków walutowych obieranych w praktyce w świecie. Drugą korzyścią, którą w tym zakresie trzeba wymienić, jest to, że waluty te są niekiedy obierane jako waluty narodowe w państwach niebędących ich emitentami. Możliwość wyboru waluty międzynarodowej jako waluty odniesienia w stosowanych obecnie reżimach walutowych obrazuje tabela 1 (s. 58).

Z przedstawionego w tabeli 1 przeglądu stosowanych w świecie porządków walutowych wynika, że w większości z nich istotną rolę jako waluty odniesienia bądź interwencji odgrywają waluty międzynarodowe. Także w takich systemach, w których z uwagi na definiującą je płynność kursu funkcja walut międzynarodowych w tym obszarze jest znikoma, nadal odgrywają one bardzo dużą rolę stabilizującą – rezerwy w nich zgromadzone są bowiem potencjalnie istotnym narzędziem polityki równowagi gospodarczej (zwłaszcza równowagi bilansu płatniczego), które zwiększa wiarygodność prowadzonej polityki pieniężnej (jak wskazano na tabeli – w praktyce najczęściej nakierowaną na osiągnięcie bezpośredniego celu inflacyjnego). Oznacza to istnienie mechanizmu samowzmacniającego – waluty międzynarodowe są wykorzystywane w różnych funkcjach przez poszczególne państwa z uwagi na tę ich cechę; jednocześnie owo wykorzystywanie pogłębia ich umiędzynarodowienie.

Bardzo ważną korzyścią z posiadania przez niektóre kraje waluty międzynarodowej, ściśle związanej ze wspomnianym mechanizmem samowzmacniającym, jest niższy koszt działań dostosowawczych (w zakresie dostosowania makroekonomicznego) tych krajów niż państw takich walut nieposiadających. Przyjęte porządki polityki gospodarczej są przecież niczym innym jak swego rodzaju, zwykle implicytnym, zobowiązaniem do dokonania jakiś (na ogół) jednostronnych działań korygujących niepożądane z punktu widzenia

<sup>3</sup> O.B. Буторина, *Международные валюты. Интеграция и конкуренция*, Деловая Литература, Москва 2003, s. 125–127.

Tabela 1

## Charakterystyka porządków walutowych z uwzględnieniem znaczenia w nich walut międzynarodowych

Porządek ogólny	Możliwa postać porządku	Konkretne rozwiązanie definiujące porządek	Charakterystyka porządku	Rola walut międzynarodowych
<i>Zakotwiczenie (pegged)</i>	<i>Twarde zakotwiczenie (hard peg)</i>		Kurs waluty jest usztywniony wobec waluty odniesienia; zmiana porządku niemożliwa bądź bardzo trudna	Definiująca dla wyboru kursu odniesienia (kursu nie usztywnia się w stosunku do walut niemających roli międzynarodowej)
		<i>Tzw. dolaryzacja (ew. euroizacja)</i>	Waluta obcego emitenta obrana jako waluta krajowa; władza monetarna <i>de facto</i> delegowana do instytucji emitującej walutę; rezygnacja z senioraży	Definiująca dla porządku, w wyniku czego powstaje swoista niedoskonała unia walutowa (ale nie zakładająca udziału państwa przyjmującego walutę obcą w decyzjach dotyczących polityki pieniężnej)
		<i>Tzw. izba walutowa (currency board)</i>	Kurs walutowy jest – zgodnie z prawem – stały wobec waluty obcej (waluty zakotwiczenia). Reguła prawna określa minimalną wartość rezerw w walucie zakotwiczenia oraz jej relację do wielkości emisji pieniądza; senioraż staje się dochodem państwa izby walutowej	Definiująca dla porządku – jako walut zakotwiczenia nie obiera się walut niemających roli międzynarodowej
		<i>Unia walutowa</i>	Kursy walut państw członkowskich Unii nieodwołalne (na mocy prawa) zamrożone i zaprowadzona regionalna jednolita polityka pieniężna; najczęstsza forma unii walutowej zakłada ponadto wprowadzenie dla wszystkich jej członków jednolitej waluty; senioraż jest dochodem regionalnej władzy monetarnej (co implikuje możliwość decentralizacji realizacji jednolitej polityki pieniężnej)	Waluta międzynarodowa zwykle nie ma żadnej praktycznej roli w wyborze tego porządku; pewne znaczenie może mieć „dolaryzacyjna” lub „izbowa” postać unii walutowej, w której wybór jednolitej waluty padłby odpowiednio, na istniejącą walutę kraju trzeciego albo taka waluta byłaby walutą zakotwiczenia waluty stworzonej przez Unię
	<i>Zakotwiczenie tradycyjne</i>		Kurs waluty związany z jakąś walutą lub kosztykiem walut. Koszt odstąpienia od tego porządku niższy niż w przypadku twardego zakotwiczenia	

Tabela 1 (cd.)

Porządek ogólny	Możliwa postać porządku	Konkretne rozwiązanie definiujące porządek	Charakterystyka porządku	Rola walut międzynarodowych
		<i>Zakotwiczenie tradycyjne jednowalutowe (single currency peg)</i>	Parytet waluty krajowej ustalony w stosunku do waluty odniesienia, jednak z możliwością dostosowania tego parytetu według uznania – w przypadku fundamentalnych nierównowag gospodarczych; rezerwy walutowe zwykle nie w pełni zabezpieczają krajowe zobowiązania pieniężne; możliwość prowadzenia w pewnym zakresie uznaniowej polityki pieniężnej	Walutą odniesienia niemal zawsze waluta międzynarodowa
		<i>Zakotwiczenie tradycyjne w koszyku walut (basket peg)</i>	Parytet waluty krajowej ustalony w stosunku do koszyka dwu lub więcej walut, w którym każda z nich ma określony udział; zakotwiczenia w koszyku walut uzyskuje się także poprzez ustalenie stałego parytetu wobec walut koszykowych (zwanych również kompozycyjnymi, tj. takich których wartość jest definiowana w oparciu o klucz ich wartości, np. wobec specjalnych praw ciągnięcia, SDR); w innym przypadku skład koszyka może pozostać niejawny	Walutami koszyka zwykle waluty międzynarodowe – podstawowym kryterium wyboru waluty do koszyka jest jednak nie jej międzynarodowość, lecz jej udział jako waluty transakcyjnej w bilansie handlowym tego kraju, który obiera ten porządek walutowy
<i>Porządki pośrednie</i>	<i>System kursu płynnego z regulacjami interwencji</i>		Brak zakotwiczenia, lecz bank centralny przyjmuje jakieś kryteria interwencji walutowej zmierzające do ograniczenia wahań kursu jego waluty	Waluty międzynarodowe stanowią pierwszorzędne punkty odniesienia dla wyznaczania przez banki centralne interwencyjnych marż wahań; zamiast nich dopuszczalne marże wahań mogą być ustalane w układzie bilateralnym (co powoduje marginalizację znaczenia w takim porządku walut międzynarodowych)

Tabela 1 (cd.)

Porządek ogólny	Możliwa postać porządku	Konkretne rozwiązanie definiujące porządek	Charakterystyka porządku	Rola walut międzynarodowych
		<b>Porządek kooperatywny</b>	Uzgodnienie bilateralnych (bądź multilateralnych) marż wahań przez współpracujące instytucje odpowiedzialne w dwu lub więcej krajach za politykę kursu walutowego; uzgodnione środki obejmują dostosowanie polityk pieniężnych (których treść może także być przedmiotem uzgodnień) oraz wspólną i skoordynowaną interwencję walutową	Znaczenie walut międzynarodowych zmarginalizowane w przypadkach, w których uczestnicy porządku nie emitują takich walut
		<b>Porządek kursu petającego (crawling peg)</b>	Ustalanie kursu walutowego w oparciu o reguły dotyczące (a) jego związania w odniesieniu do jakiegoś parytetu wobec innej waluty lub koszyka walut, (b) kontrolowanej zmiany kursu najczęściej albo określonej procentowo, albo odzwierciedlającej różnicę w rzeczywistej lub oczekiwanej inflacji w kraju danej waluty oraz waluty (bądź walut) odniesienia; porządek może być uzupełniony o ustalenie dopuszczalnych marż wahań oraz interwałów (lub częstotliwości) zmiany parytetu	Waluty międzynarodowe są tu obierane jako waluty odniesienia
		<b>Porządek „stref docelowych” (target zones) i docelowych marż wahań (target bands)</b>	Dopuszczalność wahań kursu walutowego w wyznaczonych granicach: (a) w przypadku stref docelowych, określonych jako ogólny cel polityki kursowej, (b) w przypadku docelowych marż wahań w postaci stałych wartości określonych w stosunku do punktu odniesienia; na wyznaczonych granicach (lub nawet przed ich osiągnięciem) realizacja interwencji walutowych; zmienność kursu walutowego wynika wtedy z przyjętej reguły fluktuacji	Waluty międzynarodowe mogą być obierane jako waluty odniesienia do ustalania stref docelowych i marż wahań; waluty międzynarodowe są podstawowym narzędziem interwencji

Tabela 1 (cd.)

Porządek ogólny	Możliwa postać porządku	Konkretne rozwiązanie definiujące porządek	Charakterystyka porządku	Rola walut międzynarodowych
	<i>Porządek kursu płynnego z uznaniową interwencją (float with discretionary intervention)</i>		Na wahania kursowe władza monetarna nie reaguje szczególnymi (zwłaszcza automatycznymi) interwencjami na rynku	Waluty międzynarodowe nie mają szczególnego znaczenia w tym porządku walutowym; w zakresie proporcjonalnym do podejmowanych w praktyce interwencji walutowych zachowują znaczenie w tym obszarze; rezerwy walut międzynarodowych uzyskują w tym systemie dodatkowe znaczenie jako czynnik zwiększający wiarygodność prowadzonej polityki pieniężnej
		<i>Porządek kursu płynnego zarządzanego (managed floating)</i>	Dopuszczalność wahań kursu walutowego stosownie do podaży i popytu odnoszących się do danej waluty; obserwacja tych wahań przez organy władzy pieniężnej, które monitorują zachowanie pożądanego poziomu tego kursu lub pożądaną ścieżkę jego zmiany; brak obowiązku interwencji; najczęściej ten porządek kursowy wspierany przez realizację przewidywalnej polityki kursowej (zwłaszcza stosującej zakotwiczenie nominalne – zwłaszcza w postaci realizacji polityki pieniężnej bezpośredniego celu inflacyjnego)	Waluty międzynarodowe nie mają szczególnego znaczenia w tym porządku walutowym; w zakresie proporcjonalnym do podejmowanych w praktyce interwencji walutowych zachowują znaczenie interwencyjne; rezerwy walut międzynarodowych uzyskują dodatkowe znaczenie w tym systemie jako czynnik zwiększający wiarygodność tego porządku
<i>Porządku kursu płynnego</i>	<i>Kurs swobodny (free float)</i>		Dopuszczalność wahań kursu walutowego stosownie do podaży i popytu odnoszących się do danej waluty; praktyka nieinterweniowania przez władze monetarne na rynku w obronie jakiegos obranego (choćby uznaniowo) poziomu kursu	Rezerwy walut międzynarodowych uzyskują dodatkowe znaczenie w tym systemie jako czynnik zwiększający wiarygodność tego porządku

Tabela 1 (cd.)

Porządek ogólny	Możliwa postać porządku	Konkretne rozwiązanie definiujące porządek	Charakterystyka porządku	Rola walut międzynarodowych
		<i>Pełny kurs swobodny (free float)</i>	Dopuszczalność swobodnej zmiany kursu przy nieznacznych interwencjach walutowych (albo wręcz ich zupełnym niepodejmowaniu); kurs walutowy nie ma więc żadnego szczególnego znaczenia w polityce pieniężnej, chociaż porządek ten jest wzmocniony przez realizację polityki pieniężnej bezpośredniego celu inflacyjnego	

*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie koncepcji podziału porządków walutowych Ghosha, Gulde'a i Wolfa w: A.R. Ghosh, A-M. Gulde, H.C. Wolf, *Exchange Rate Regimes: Choices and Consequences*, MIT Press, Cambridge 2002, s. 39–52.

tych porządków zjawisk. Gdy mechanizm dostosowawczy odnosi się do walut międzynarodowych, zbiór podmiotów ponoszących jego koszty wynosi  $n-1$ : obejmuje bowiem wszystkie kraje „zobowiązane”, ale już nie (lub przynajmniej w dużo mniejszym stopniu państwo dysponujące walutą odniesienia). Zjawisko to jest obecne nawet w ramach regionalnych projektów integracji walutowej (i tak miało miejsce choćby w warunkach funkcjonowania do końca 1998 r. Europejskiego Systemu Walutowego, gdzie uprzywilejowaną pozycję miała najsilniejsza waluta Wspólnoty – marka niemiecka) – nie występuje dopiero w uniach walutowych.

Duże znaczenie gospodarcze walut międzynarodowych ma ścisły związek z czynnikami politycznymi. Związek ten jest dwukierunkowy – czynniki polityczne mają bowiem znaczenie sprawcze w stosunku do znaczenia poszczególnych walut, choć z drugiej strony uznanie danej waluty za międzynarodową zmienia uwarunkowania polityczne (ściślej polityczno-gospodarcze) kraju ją emitującego. Walutą międzynarodową może zostać jedynie taka waluta, której kraj emisji jest oceniany przez inwestorów międzynarodowych jako kraj niskiego ryzyka politycznego. Dodatkowo państwo takie musi być oceniane przez wszystkich aktorów międzynarodowych stosunków gospodarczych jako kraj wiarygodny. W stosunkach międzynarodowych wiarygodność jest najczęściej umiejscawiana w nieco szerszej kategorii „dobrej reputacji” (albo po prostu, reputacji). Tę można zdefiniować jako osąd przeszłego postępowania danego podmiotu (w odniesieniu do przedmiotu przedstawionych tu rozważań, państwa lub jego władzy monetarnej) w odniesieniu do przyjętych zobowiązań implicytywnych w zakresie prowadzenia określonej polityki w sferze pieniądza, pozwalający na sformułowanie twierdzeń ekstrapolacyjnych – dotyczących przewidywań co do jego postępowania w przyszłości. W takim ujęciu związek reputacji z wiarygodnością jest oczywisty i nierozzerwalny – jedynie państwo mające odpowiednio dobrą reputację działa w przestrzeni międzynarodowej wiarygodnie. Powtarzalność sytuacji, w których reputacja jest testowana, dodatkowo zwiększa wiarygodność danego państwa. Zgodnie ze słusznym poglądem Guzmána najważniejszym aspektem reputacji jest wysoki stopień determinacji państwa (lub jego władzy monetarnej) do realizacji tych zobowiązań nawet w sytuacji, gdy określona sytuacja stwarzałaby istotne korzyści (tzw. korzyści niereputacyjne) raczej w przypadku jednostronnego od nich odstąpienia<sup>4</sup>. Niereputacyjność kosztów i korzyści oznacza, w (raczej kontrowersyjnej, bo niespełniającej wymogów ścisłości naukowej) koncepcji

<sup>4</sup> A.T. Guzman, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 33–41.



tego badacza, po pierwsze, ich bezpośrednie wynikanie z działań państwa a po drugie, ich autonomię w stosunku do reputacji państwa<sup>5</sup>.

W tym kontekście istotną cechą współczesnych stosunków walutowych wydaje się, po pierwsze, znaczna zmienność porządków walutowych wybieranych przez poszczególne państwa świata, pod drugie zaś, dużo mniejsza częstotliwość zmian treści „implicytnego zobowiązania” państw dysponujących walutami międzynarodowymi w zakresie podstawowych, fundamentalnych ram prowadzonej przez nie polityki pieniężnej i walutowej. Ewentualne zmiany w tym zakresie mają charakter rewolucyjny – odnoszą się do podstawowych założeń polityki (zwłaszcza w jej wymiarze zewnętrznym) i powodują głębokie zmiany światowych stosunków pieniężnych, a nawet gospodarczych. Przykładami takich zmian o rozległych reperkusjach polityczno-gospodarczych było odejście w 1971 r. od wymienialności dolara na złoto (dla instytucjonalnych posiadaczy rezerw dolarowych) w ramach systemu z Bretton Woods<sup>6</sup> a wcześniej – zawieszenie wymienialności funta brytyjskiego w 1931 r.<sup>7</sup>

Posiadanie waluty międzynarodowej oznacza także znaczne dowartościowanie państwa w międzynarodowych stosunkach politycznych, zwłaszcza w zakresie, w jakim wybija się w nich na pierwszy plan aspekt gospodarczy. Tylko wobec nich bowiem formułuje się jakiegokolwiek istotniejsze oczekiwania natury zobowiązaniowej – a więc odnoszące się do sformułowania określonego profilu prowadzonej wobec nich polityki oraz realizacji tego profilu. Przykładów w tym zakresie jest dużo i znaczących – przy czym ilustrują one zwykle sytuacje, w których poszczególne państwa widzą w dostosowaniu (jednostronnym bądź wzajemnym) polityk w tym wymiarze jako narzędzia skutecznie korygującego niepożądane w ich pojęciu zjawiska w wymianie handlowej (w tym także traktowanej jako kanał przepływu dobrobytu). Tak więc można interpretować amerykańsko-japońskie negocjacje dotyczące porządku walutowego jena, jak również bliższe w czasie konsultacje amerykańsko-chińskie odnoszące się do juana (*renminbi*).

Ten polityczny aspekt negocjacji skądinąd najczęściej implicytnego zobowiązania państw w sferze monetarnej jest ważny również dlatego, że definiuje wielkość uzyskiwanej przez państwo dysponujące walutą międzynarodową niebagatelnej korzyści gospodarczej, jaką jest możliwość finansowania ewentualnego deficytu ich bilansu handlowego z emisji pieniądza. W najbar-

<sup>5</sup> Ibidem, s. 56.

<sup>6</sup> Zob. np. S. Scheps, *Demonetisierung des Goldes: International Währungsordnung und Ölkrise*, Management Assistant, Zürich (bdw).

<sup>7</sup> B. Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton 2008, s. 78–83.

dziej uproszczonym ujęciu oznacza to możliwość przyciągnięcia dobrobytu (w sensie ekonomicznym, a więc kategorii realnej) z pomocą narzędzia, które nie ma – z punktu widzenia ekonomicznego – cechy realności (jako narzędzie konwencjonalne, którego wartość jest definiowana w ramach czegoś, co można nazwać umową społeczną).

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że odstępianie od podjętych w takim systemie negocjacyjnym zobowiązań jest bardzo łatwe. Najpewniej bowiem nie powoduje znaczących kosztów reputacyjnych wtedy, gdy dokonuje się ono z powodów nietkwiących w samych podstawach, dla których dana waluta uzyskała status waluty międzynarodowej. Jednak już odstępowanie od implicytywnego zobowiązania w sposób częstotliwy może trwale pozbawić danej waluty roli międzynarodowej.

### 3. OGRANICZANIE RYZYKA PRZEJŚCIA W UNII EUROPEJSKIEJ Z WALUT NARODOWYCH NA EURO

Zastąpienie walut narodowych przez euro w tych państwach członkowskich Unii Europejskiej, które spełniłyby kryteria konwergencji, było od samego początku koncepcji Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie związane z istotnymi ryzykami, wśród których istotniejszym było ryzyko utraty przez niektóre z tych walut statusu walut międzynarodowych (i korzyści stąd wynikających). Ryzyko to dotyczyło więc jedynie tych z nich, które w ogóle międzynarodową pozycję posiadały, a więc przede wszystkim marki niemieckiej, funta szterlinga oraz – w mniejszym stopniu – franka francuskiego. Miało ono dwa podstawowe wymiary:

- (a) w wymiarze maksymalnym, istniejące europejskie waluty międzynarodowe mogły zostać zastąpione przez jednolitą walutę, która jednak nie przyjęłaby się jako waluta międzynarodowa, a więc nie zapewniła żadnej istotnej stopy substytucji w tym wymiarze;
- (b) w wymiarze ograniczonym, wspomniana stopa substytucji pomiędzy istniejącymi walutami międzynarodowymi wspomnianych trzech państw Wspólnoty Europejskiej nie byłaby dla nich zadowalająca.

W takim ujęciu jednym zadowalającym scenariuszem (w rozpatrywanym wymiarze) byłoby uzyskanie stopy substytucji w zakresie międzynarodowej roli jednolitej waluty europejskiej co najmniej równej zagregowanej wartości przypisywanej tej roli przez Francję, Niemcy i Zjednoczone Królestwo ich własnym walutom, które miałyby zostać zastąpione tą jednolitą walutą. W szerszym kontekście twierdzenie to należy jednak traktować z pewną

ostrożnością – państwa członkowskie nie traktowały bowiem kwestii rachunku korzyści i strat (oraz ryzyk) w zakresie dotyczącym jedynie substytucji walut krajowych przez jednolitą walutę europejską w pełnym oddzieleniu od rachunku korzyści i strat wynikających z całej Unii Gospodarczej i Walutowej. W każdym z tych ujęć uznana argumentacja dotycząca determinant w podejmowaniu decyzji o dużym znaczeniu politycznym, zwłaszcza ta formułowana na gruncie teorii „zależności od ścieżki” (*path dependence*) sugerowałaby, że wspomniane państwa nie zdecydowałyby się na porzucenie swoich walut krajowych (czy w szerszej formule – zaprowadzenie u siebie wszystkich środków pełnej Unii Gospodarczej i Walutowej – gdyby rachunek korzyści i strat wskazywał na prostą substytucję. Decyzję o zastąpieniu ich walut jednolitą walutą europejską podjęłyby więc jedynie wtedy, gdy korzyści w wystarczająco istotnym stopniu przewyższałyby koszty (wśród których znalazłoby się także ryzyko nieuzyskania dla jednolitej waluty europejskiej pozycji międzynarodowej)<sup>8</sup>. Podstawowe dokumenty programowe Unii Gospodarczej i Walutowej oraz analiza treści negocjacji odnoszących się do traktatu z Maastricht (tj. podstawy prawnej tej unii) wskazują, że państwa nie autonomizowały analizy korzyści i kosztów w żadnym obszarze – kierowały się ich ujęciem całościowym, wykraczającym daleko poza analizę zakresu substytucji roli europejskich walut międzynarodowych przez jednolitą walutą europejską<sup>9</sup>.

Mimo wszystko jednak projekt pełnej Unii Gospodarczej i Walutowej, w której waluty krajowe byłyby zastąpione przez jednolitą walutę europejską, może być interpretowany jako taki, który – przynajmniej w rozpatrywanym w tym opracowaniu wymiarze – prowadził do nierównomiernego rozłożenia korzyści i kosztów. Większe ryzyko straty ponosiły bowiem te państwa członkowskie, które walutami międzynarodowymi już dysponowały. Potencjalne korzyści przyjęcia jednolitej waluty – z bardzo prawdopodobną możliwością uzyskania dla niej silnej pozycji międzynarodowej – w lwiej części

<sup>8</sup> Zob. np. argumentację ogólną formułującą stosowaną wobec zmiany instytucjonalnej teorię tzw. wzrastających przychodów krańcowych Northa oraz przegląd wersji teorii zależności od ścieżki Piersona: D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, zwłaszcza s. 95–96; P. Pierson, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „American Political Science Review” 2000, Vol. 94, No. 2, s. 253–256.

<sup>9</sup> Zob. w szczególności *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Brussels 1989, zwłaszcza s. 25–26 oraz K. Dyson, K. Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 62–98, 306–369, 534–600.

byłyby zaś skonsumowane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, których waluty nie odgrywały szczególnej roli międzynarodowej. W pewnym stopniu owa nierównomierność tłumaczy formułowane przez Brytyjczyków podczas negocjacji traktatu z Maastricht propozycje tzw. systemu walut konkurencyjnych oraz równoległych (co zawsze prowadziłyby do tego, że waluta jednolita miałaby równoległy obieg z walutami już we Wspólnocie funkcjonującymi)<sup>10</sup>.

Przyjęcie dla Unii Gospodarczej i Walutowej ram instytucjonalnych, które opierają się na ściśle określonych, czytelnych dla rynków międzynarodowych i ustalających wysokie standardy polityki pieniężnej i walutowej regułach dostępu do jej struktur oraz funkcjonowania w ich ramach może natomiast być bez żadnych wątpliwości tłumaczone chęcią zapewnienia nowej jednolitej walucie europejskiej dużych szans umiędzynarodowienia. Także proces wzmacniania wspomnianych struktur już po podpisaniu traktatu z Maastricht, a przed wprowadzeniem w 1999 r. euro do obrotu może być wyjaśniany poprzez odwołanie do tej motywacji. W tym kontekście bardzo wymowne jest hasło niemieckiej delegacji negocjującej Pakt Stabilności i Wzrostu (z 1997 r.): sformułowane w memorandum ministra spraw zagranicznych RFN, Theodora (Theo) Waigla<sup>11</sup>, *Der Euro, so stark wie die Mark (Euro – tak silne, jak marka)*<sup>12</sup>.

Realizacja tych propozycji nastąpiła poprzez wprowadzenie do regulacji traktatowej (uzupełnionej przez przepisy prawa wtórnego WE) takich reguł, które stworzyły swoisty mechanizm stabilizacji gospodarczej UE pogłębiany w stosunku do tych krajów Unii, które przyjęły euro. W podstawowym zakresie ów mechanizm jest złożony z wielu wzajemnie powiązanych elementów. Głównymi jego składnikami są następujące rozwiązania prawne:

- (a) po pierwsze, etapowy model tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, który – powielając co do samej filozofii rozwiązania – podejście Planu Wernera czynił z tego procesu przedsięwzięcie ewolucyjne, w którym przejście do kolejnych stadiów budowy UGiW było uzależnione od spełnienia przez państwa członkowskie i samą Wspólnotę określonych wymagań;
- (b) po drugie, kryteria konwergencji ekonomicznej i prawnej, warunkujące przystąpienie państw członkowskich Unii Europejskiej do ostatniego,

<sup>10</sup> Zob. K. Dyson, K. Featherstone, op. cit., s. 612–615.

<sup>11</sup> *Stabilitätspakt für Europa, vorgelegt vom Bundesminister der Finanzen, T. Waigel, am 10.11.1995*, „Internationale Politik” 1996, nr 6, s. 64–70.

<sup>12</sup> Zob. bliżej A. Nowak-Far, *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 53–55

- a więc krytycznego etapu UGiW, w którym już następowało nieodwołalne zamrożenie kursów walut państw w nim uczestniczących wobec siebie i w którym zaprowadzono jednolitą politykę pieniężną;
- (c) po trzecie, przepisy gwarantujące odpowiednią alokację uprawnień dotyczących polityki fiskalnej i pieniężnej, zgodnie z którą w Unii Europejskiej pierwsza miała być prowadzona w sposób zdecentralizowany (lub przynajmniej – gdyby nie wszystkie państwa zakwalifikowały się do ostatniego etapu UGiW – tak, by była ona nakierowana na jednolity cel podstawowy – stabilność cenową);
  - (d) po trzecie, przepisy zabezpieczające dyscyplinę finansów publicznych, w tym zabezpieczające przed monetyzacją deficytu budżetowego;
  - (e) po czwarte, przepisy zapewniające koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich UE wobec siebie<sup>13</sup>.

Wspólną funkcją wymienionych uregulowań było i jest wymuszenie takiego kształtu polityk gospodarczych krajów członkowskich Unii Europejskiej, że – najogólniej rzecz biorąc – opierałyby się one na pewnej liczbie istotnych z makroekonomicznego punktu widzenia a akceptowalnych z punktu widzenia politycznego „punktach krytycznych” wspólnych dla całej UE. Inną ważną rolą tych instytucji stabilizujących jest stworzenie systemu silnych narzędzi perswazji politycznej (w tym opartych na tzw. *peer pressure*, a więc wzajemnym nacisku i konsultacji uczestniczących państw członkowskich) sprzyjających pogłębianiu integracji ekonomicznej w zakresie niezbędnym do prawidłowego działania unii walutowej teraz i w przyszłości. Ostatecznym rezultatem funkcjonowania mechanizmu stabilizacji gospodarczej jest więc pewna korekta wstępnej asymetrii korzyści i kosztów, która pojawia się, gdy pod uwagę wzięte są jedynie efekty dotyczące utraty przez niektóre państwa walut, które mają uznaną pozycję międzynarodową. Tu mechanizm tworzy koszty dostosowań gospodarczych zasadniczo większe dla krajów, które nie dysponowały walutami międzynarodowymi.

#### 4. WYMIARY I ROZMIARY UMIĘDZYNARODOWIENIA EURO

Utworzenie strefy euro i wprowadzenie w 1999 r. do oficjalnego obiegu nowej waluty – euro – otworzyło nowy etap rozwoju stosunków walutowych w samej Unii Europejskiej oraz w jej relacjach ze światem. Z przejściem UE

<sup>13</sup> A. Nowak-Far, *Ustrój gospodarczy Unii Europejskiej w dobie kryzysu konstytucyjnego*, „Sprawy Międzynarodowe”, styczeń–luty 2006, nr 1 (LIX), s. 90–92.

do ostatniego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej – z jej nieodwołalnym zamrożeniem kursów walut państw w tym etapie uczestniczących oraz, co szczególnie ważne, z zaprowadzeniem jednolitej dla nich polityki pieniężnej – pojawiła się bowiem waluta, której międzynarodową wiarygodność określał rozbudowany wewnętrzny mechanizm stabilizacji gospodarczej.

Miarą osiągnięcia perswazyjnych efektów przyjętych dla euro rozwiązań prawnych (o wyrażonej tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym funkcji reputacyjnej) było przejście przez tę walutę funkcji waluty międzynarodowej. W najlepszym przypadku owo przejście musiałyby – przynajmniej w średnim okresie – prowadzić do substytucji dotychczasowych walut międzynarodowych krajów UE (tj. przede wszystkim marki niemieckiej i franka francuskiego, bez udziału wszakże funta szterlinga – a to z uwagi na uzyskaną przez Zjednoczone Królestwo derogację<sup>14</sup>) w stopniu przekraczającym, w ujęciu zagregowanym, wymiary umiędzynarodowienia walut zastępowanych przez euro. Na podstawie dostępnych obecnie danych, możemy stwierdzić, że właśnie to najbardziej optymistyczne kryterium sukcesu euro w wymiarze międzynarodowym zostało spełnione.

W przeddzień przejścia Niemiec z marki do euro (co we wszystkich państwach pierwszej kwalifikacji do ostatniego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej nastąpiło, w wymiarze bezgotówkowym 1 stycznia 1999 r., zaś w wymiarze gotówkowym – jedynie w RFN – 1 stycznia 2002 r.) państwo to dysponowało walutą o znaczeniu międzynarodowym. To samo można powiedzieć o innej walucie międzynarodowej krajów UE – franku francuskim. Dokładna kwantyfikacja udziału marki i franka w poszczególnych funkcjach walut międzynarodowych jest problematyczna, gdyż różne dane były sporządzane według różnych metodologii. W przybliżeniu można podać, że w latach 1980–1999 udział marki w światowych rezerwach walutowych oscylował w przedziale ok. 12–16 proc., zaś franka ok. 0,5–2,5 proc. (podczas gdy w tym samym czasie udział dolara amerykańskiego niemal przekraczał 50 proc.). Udział marki jako denominatora międzynarodowych aktywów zmieniał się w przedziale ok. 8–16 proc., podczas gdy udział franka francuskiego był wręcz marginalny. Z kolei w funkcji waluty odniesienia dla porządków walutowych poszczególnych państw świata, frank miał drugie miejsce po dolarze USA, marka zaś musiała się zadowolić poniekąd pośrednią rolą, uczestnicząc w koszyku ecu. W odniesieniu do funkcji denominacji między-

<sup>14</sup> Derogacja ta ma postać protokolarną – umożliwia Zjednoczonemu Królestwu pozostawanie poza strefą euro do momentu ewentualnego złożenia oświadczenia o zamiarze włączenia się do ostatniego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej.

narodowych obrotów handlowych, udział marki wynosił w rozpatrywanym okresie od ok. 13–16 proc., franka zaś oscylował wokoło 6 proc.<sup>15</sup>.

Dane Europejskiego Banku Centralnego (podane w nieco innym, ale jednak porównywalnym formacie analitycznym) wskazują na znaczące zwiększenie wartości udziału euro w poszczególnych funkcjach waluty międzynarodowej. Kluczowe informacje w tym zakresie przedstawia następująca tabela.

Tabela 2

**Międzynarodowe znaczenie euro  
w poszczególnych funkcjach waluty międzynarodowej**

Udział euro w:	Wielkość udziału w %
– wąsko określonych międzynarodowych zasobach instrumentów dłużnych	33,5
– wszystkich pożyczkach/kredytach ponadgranicznych	21,0
– pożyczkach/kredytach banków poza strefy euro dla podmiotów spoza strefy euro	18,4
– wszystkich depozytów ponadgranicznych	22,8
– depozytach podmiotów spoza sektora bankowego (i spoza strefy euro) składanych przez rezydentów spoza strefy euro	19,8
– dziennych obrotach walutowych	39,1
– aktowaniu obrotów handlowych w wywozie z krajów strefy euro do krajów spoza strefy euro	39–62%
– globalnych rezerwach walutowych	27,2

*Źródło:* Kompilacja danych Europejskiego Banku Centralnego na koniec 2006 r. (z wyjątkiem danych dotyczących fakturowania obrotów handlowych, które odzwierciedlają stan w 2005 r.) przedstawionych w raporcie EBC *The International Role of the Euro: July 2008*, EBC, Frankfurt am Main 2008, s. 12.

<sup>15</sup> Zob. zwłaszcza J.A. Fenkel, M. Goldstein, *Die internationale Rolle der Deutschen Mark*, [w:] Deutsche Bank (Hrgs.), *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, C.H. Beck, München 1998, s. 723–771; w literaturze polskiej, zob. B. Mucha-Leszko, *Strefa euro. Wprowadzanie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 279–346.

Z punktu widzenia międzynarodowej konkurencji w zakresie funkcji waluty rezerwowej pozycja euro jest szczególnie mocna. Obecnie jednolita waluta europejska zajmuje drugie miejsce w świecie co do wartości w strukturze tych rezerw. Odzwierciedla to istotną rolę euro także w zakresie ogrywania roli waluty odniesienia międzynarodowych porządków walutowych. Euro w tym zakresie nie tylko przejęło znaczącą funkcję franka francuskiego, lecz wręcz zdobyło większe znaczenie w wymiarze autonomicznym (tj. w oderwaniu od walut narodowych, które były jego poprzedniczkami). W układzie porównawczym wzrost znaczenia euro jako waluty rezerw obrazuje tabela 2. Wynika z niej, że pozycja euro w rezerwach walutowych krajów rozwiniętych i rozwijających się prezentuje wciąż tendencję wzrostową. Dynamika tego wzrostu spadła jednak w okresie światowego kryzysu finansowego. Proces ten jest widoczny w szczególności w odniesieniu do dolara amerykańskiego. Warto dodać, że także szczególnie wyraźnie widać przesunięcie się wartości rezerw walutowych na korzyść dolara w okresie 2009–2010, gdy weźmie się pod uwagę całkowitą wielkość rezerw: w 2009 w kwocie 8 165 105 mln dolarów, a na koniec III kwartału 2010 – 8 986 241 mln dolarów. W relacji do tych wielkości przyrost rezerw dolarowych wykazywał dużo większą dynamikę niż przyrost rezerw denominowanych w euro.

Euro wykorzystywane jest głównie w krajach Unii Europejskiej i Europy, natomiast w mniejszym stopniu w Afryce, Azji czy Ameryce Południowej. Około 40 krajów usztywniło bądź powiązało swoje waluty z euro<sup>16</sup>. W niektórych (w Czarnogórze i Kosowie) nastąpiło jednostronne wprowadzenie euro jako prawnego środka płatniczego. W wypełnianiu przez euro roli waluty rezerwowej bez wątpienia pomaga potencjał gospodarek wchodzących w skład strefy euro. W 2007 r. wytwarzały one niemal 17 proc. światowego PKB. Gospodarki USA i Japonii wytwarzały w tym czasie odpowiednio 22,3 proc. i 6,9 proc. W 1999 r. aktywa denominowane w euro stanowiły 18 proc. światowych rezerw walutowych; do 2007 r. udział ten zwiększył się do 25 proc. światowych rezerw walutowych, jednak później kwota ta spadła.

<sup>16</sup> Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Narodowy Bank Polski, s. 30, Warszawa 2009,



Tabela 3

## Struktura rezerw walutowych na świecie w latach 2001–2010 (w mln USD)

Waluta	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
dolar USA	572,140	619,350	784,845	936,422	947,460	997,531	2,641,638	2,697,858	2,832,602	3,062,748
funt sterling	42,401	50,537	61,655	89,457	102,243	145,205	192,663	171,847	194,520	202,200
jen	79,190	78,145	87,608	101,787	101,769	102,051	120,473	137,695	134,866	181,238
frank szwajcarski	4,372	7,314	5,016	4,419	4,144	5,685	6,395	5,515	5,360	5,588
euro	301,026	427,327	559,246	658,531	683,731	831,896	1,082,276	1,116,780	1,254,789	1,346,393
pozostałe waluty	20,069	27,919	43,833	49,865	49,041	59,520	75,748	83,743	140,028	200,964

\* Dane na koniec III kwartału 2010 r.

Źródło: <http://www.imf.org/external/np/sta/cofer/eng/cofer.pdf>

## 5. POLITYCZNE IMPLIKACJE UMIĘDZYNARODOWIENIA EURO

Sukces umiędzynarodowienia jednolitej waluty europejskiej stanowi dowód na skuteczność przyjętego w Unii Europejskiej perswazyjnego modelu kształtowania reputacji ram instytucjonalnoprawnych, w których prowadzona jest polityka stabilności gospodarczej strefy euro. Bez uznania tego ich waloru przez zewnętrznych uczestników politycznych i gospodarczych stosunków międzynarodowych takiego sukcesu po prostu euro by nie odniosło.

Wprowadzenie euro spowodowało również czytelne dla wszystkich przesunięcie procesu integracji w takim kierunku, w którym następnym etapem jest już jakaś forma unii politycznej<sup>17</sup>. W tym wymiarze owa percepcja zmiany najpewniej zwiększyła wiarygodność Unii Europejskiej w skali międzynarodowej, w tym przyczyniło się do wtórnego wzmocnienia jej systemu stabilności gospodarczej. Skoro bowiem odejście od euro i towarzyszących mu rozwiązań instytucjonalnoprawnych łączy się z bardzo dużymi kosztami, należy się raczej spodziewać rozszerzenia i pogłębienia integracji walutowej. Ta zaś wymaga zwiększenia efektywności systemu polityczno-instytucjonalnego, w którym ten proces by miał przebiegać. Spełnienie tego wymogu łączy się zaś nierozwornie z potrzebą wzmocnienia integracji w wymiarze politycznym. Jednocześnie te czytelne relacje przyczynowo-skutkowe uwiarygodniają poczynania UE w sferze dotyczącej infrastruktury instytucjonalnej i prawnej euro. To z kolei nie tylko wzmacnia międzynarodową pozycję jednolitej waluty europejskiej, ale również zmniejsza koszty transakcyjne prowadzenia wobec niej polityki pieniężnej oraz koszty koordynacji wobec tej właśnie polityki działań w zakresie fiskalnym. Innymi słowy, w obecnym systemie Unii Europejskiej (szczególnie jednak strefie euro) jest stosunkowo łatwo utrzymać wysoką reputację międzynarodową w sferze monetarnej.

Realizacja wynikającej ze zdobycia przez euro pozycji międzynarodowej formuły implicytywnej umowy wymaga stałej reprezentatywnej obecności władz kształtujących politykę determinującą stabilność tej waluty w przestrzeni międzynarodowej. Doprowadziło to do zwiększenia międzynarodowej aktywności Unii Europejskiej w tej przestrzeni w odniesieniu do spraw walutowych. Obecnie aktywność ta odbywa się zasadniczo w formach znanych UE jeszcze przed wprowadzeniem euro. Jedynym, ale bardzo istotnym, *novum*

<sup>17</sup> Zob. np. K.R. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics In the European Union*, Cornell University Press, Ithaca 1999, s. 1–2. W literaturze polskiej zob. przegląd piśmiennictwa w: T. Kubin, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Wyd. UŚ, Katowice 2007, s. 254–292.

w tym zakresie jest obecność tak w strukturze instytucjonalnej samej UE, jak i ramach jej aktywności międzynarodowej nieformalnego gremium podejmowania decyzji dla strefy euro – tzw. Eurogrupy<sup>18</sup>. W rezultacie obecne fora aktywności Unii Europejskiej w sferze walutowej, w wymiarze międzynarodowym można przedstawić w formie tabeli (tabela 4).

Tabela odzwierciedla znaczne zróżnicowanie forów, na których Unia Europejska przedstawia stanowiska mające znaczenie dla funkcjonowania strefy euro i innych kwestii dotyczących jej systemu stabilizacji gospodarczej. Wskazuje także na istotne znaczenie Eurogrupy, i to pomimo jej nieformalnego charakteru. Tabela nie oddaje jednak innej ważnej cechy systemu ukształtowanego w wyniku opisywanych w tym opracowaniu procesów – a mianowicie jego kooperatywności. Owa kooperatywność polega na tym, że Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny oraz Eurogrupa (w mniejszym zaś stopniu Rada) wchodzi z sobą w częste relacje (tak formalne, jak i nieformalne) mające na celu wypracowanie a następnie prezentowanie wspólnych stanowisk na różnych forach międzynarodowych<sup>19</sup>.

Wzrost międzynarodowej roli euro musi być także traktowany jako istotny bodziec przemian w samej Unii Europejskiej – sprzyjający wzmocnieniu poczucia europejskiej jedności i wyodrębnienia „europejskości” w świecie – choćby w postaci jakiejś formuły tożsamości<sup>20</sup>. Tożsamość w tym przypadku musi być traktowana jako cecha pozwalająca na wyodrębnienie grup społecznych oraz na określenie stopnia ich podobieństwa między sobą jest ich *raison d'être*, a więc choćby implicytywnie akceptowany przez ich członków cel, dla którego one istnieją. Odrębność tego celu stanowi podstawową determinantę tożsamości grupowej. Odzwierciedla ona kontekst interakcji społecznych stanowiących „stukturalne tło ich tworzenia”, że determinuje ona relacje społeczne, że jest źródłem motywacji działań oraz że podlega ona ciągłemu procesowi negocjacji społecznej, w której duże znaczenie ma wywoływanie

<sup>18</sup> O Eurogrupie zob. U. Puetter, *The Eurogroup: How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*, Manchester University Press, Manchester 2006; w literaturze polskiej zob. A. Nowak-Far, *Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 2, s. 21–33.

<sup>19</sup> J. Pisani-Ferry, P. Aghion, M. Belka, J. von Hagen, L. Heikensten, A. Sapir, *Coming of Age: Report on the Euro Area*, Bruegel Blueprint 4, Brussels 2008, s. 89–90

<sup>20</sup> Badania tego zagadnienia przedstawiono w szczególności w: C. Roland-Lévy, *The Introduction of the Euro as a Means to Create a European Feeling of Belonging*, [w:] *Political Learning and Citizenship in Europe*, (eds.) C. Roland-Lévy, A. Ross, Stylus Publications, Sterling 2003, s. 147–160.

Tabela 4

## Fora międzynarodowej reprezentacji strefy euro

	<b>Europejski Bank Centralny</b>	<b>Przewodnictwo Eurogrupy</b>	<b>Przewodnictwo Rady UE</b>	<b>Komisja Europejska</b>	<b>Państwa członkowskie UE</b>
<b>OECD</b>	Uczestnictwo w Komitecie Przeglądu Ekonomicznego, i Rozwojowego, Komitecie Polityki Gospodarczej i Komitecie do Wpraw Rynków Finansowych	Uczestnictwo w przeglądzie sytuacji w strefie euro w trakcie obrad Komitetu Przeglądu Ekonomicznego i Rozwojowego		Uczestnictwo w obradach bez prawa udziału w głosowaniach i bez udziału w procedurach tworzenia budżetu	19
<b>Zarząd MFW</b>	Status obserwatora		Stanowiska strefy euro przedstawiane przez przedstawiciela państwa sprawującego przewodnictwo Rady (gdy przewodnictwo sprawuje państwo spoza strefy euro, właściwy jest przewodniczący Eurogrupy)*		27

Tabela 4 (cd.)

	Europejski Bank Centralny	Przewodnictwo Eurogrupy	Przewodnictwo Rady UE	Komisja Europejska	Państwa członkowskie UE
Forum Stabilności Finansowej	Pełne uczestnictwo				5
Międzynarodowy Komitet Walutowo-Finansowy	Status obserwatora		Pełne uczestnictwo w przypadku takiego ustalenia reprezentacji UE	Status obserwatora 27	
Wielostronne konsultacje MFW	Pełne uczestnictwo	Pełne uczestnictwo	Brak udziału	Pełne uczestnictwo	
Spotkania ministrów finansów G7	Niemal stała obecność	Niemal stała obecność		Częściowe uczestnictwo (brak uczestnictwa w pracach przygotowawczych)	4
G20	Pełne uczestnictwo		Pełne uczestnictwo	Uczestnictwo w składzie delegacji przewodniczącego UE	

Źródło: J. Pisani-Ferry, P. Aghion, M. Belka, J. von Hagen, L. Heikensten, A. Sapir, *Coming of Age: Report on the Euro Area*, Bruegel Blueprint 4, Brussels 2008, s. 90 (ze skorygowaną, nieprawidłową w oryginale, informacją oznaczoną\*).

indywidualnych reakcji na bodźce strukturalne<sup>21</sup>. Tego rodzaju bodźce tkwią np. w systemie gospodarczym, w tym w porządku monetarnym. Tożsamość monetarną można zdefiniować jako dostatecznie wyrazisty, trwałe i społecznie perwazywny (tj. rozpowszechniony) zespół aksjologicznych uzasadnień i ocen polityki pieniężnej prowadzonej przez powołane do tego instytucje w praktyce bezpośrednio odnoszących się do siły nabywczej pieniądza<sup>22</sup>. Istnienie efektów „tożsamościowych” w Europie wynikających z wprowadzenia euro i jego skutecznego funkcjonowania w sferze międzynarodowej z pewnością wzmacnia proces integracji europejskiej i go istotnie stymuluje. Jednocześnie tworzy dla Unii Europejskiej istotny element jej odrębności – istniejący zarówno w aspekcie społecznym, jak i gospodarczym. Euro z jego rozbudowaną regulacją instytucjonalnoprawną może w tym kontekście być traktowane jako element europejskiego modelu gospodarczego.

## 6. POTENCJALNE OBSZARY DALSZEGO UMIEDZYNARODOWIENIA EURO: REALIZACJA ART. 138 ORAZ 219 TRAKTATU O FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie euro zasadniczo umożliwia kolektywne działanie Unii Europejskiej w sferze monetarnej w zupełnie innym układzie niż występowała w przestrzeni globalnej EWG w czasach funkcjonowania układu z Bretton Woods. Jest to zmiana zasadnicza, gdyż w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej UE nie jawi się jej partnerom międzynarodowym stosunków walutowych jako zatimizowany obszar wielowalutowy, lecz jako obszar w miarę spójny, podzielony na trzy strefy walutowe: jednolitej waluty europejskiej, funta szterlinga i walut peryferyjnych o niewielkim znaczeniu międzynarodowym (w odniesieniu do których krajowe polityki pieniężne i tak w mniejszym lub większym stopniu muszą być nakierowane na obszar euro).

Istotne możliwości pogłębienia procesu umiędzynarodowienia euro istnieją w uregulowaniach art. 138 i 219 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Postanowienie te regulują tzw. zewnętrzne aspekty

<sup>21</sup> B. Simon, *Identity in Modern Society: A Social Psychological Perspective*, Blackwell Publishing, Malden 2004, s. 23–26, 156–179.

<sup>22</sup> A. Nowak-Far, *Czy euro jest symbolem europejskiej jedności?* [w:] K. Żukrowska, *Co dzieli a co integruje Europę?*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2007, s. 75–90 oraz *Eadem, Tożsamość monetarna Europy w ramach Unii Gospodarczej i Pieniężnej*, [w:] *Narody wobec Europy. Negocjowanie tożsamości*, (red.) J. Mikułowski-Pomorski, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 175–194.

funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej. Dotyczą tak stosunków z państwami trzecimi, jak uzgodnień dokonywanych w ramach wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych.

Z punktu widzenia międzynarodowej roli euro najistotniejsze są te uregulowania wspomnianych przepisów, które dają Radzie kompetencje do zawierania międzynarodowych układów dotyczących systemu kursów walutowych euro wobec walut trzecich, jak również określania zmiany albo rezygnacji z centralnych kursów jednolitej waluty europejskiej w ramach tego systemu kursów walutowych. Dodatkowo UE ma możliwość przyjmowania jednolitego stanowiska Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w sprawach o szczególnym znaczeniu dla Unii Gospodarczej i Walutowej a także decydowania o sposobie reprezentacji międzynarodowej UE w tym zakresie.

Mając do dyspozycji podstawy traktatowe, Unia Europejska jednak ani razu z nich nie skorzystała w celu zawarcia jakiegokolwiek umowy międzynarodowej w sferze stosunków monetarnych. Źródła braku jej aktywności w tym zakresie trzeba szukać przede wszystkim poza samą Unią. Przecież logika wspomnianego postanowienia traktatowego wymaga, aby wiodące na rynkach walutowych państwa miały wolę zawarcia jakiegoś układu gruntownie reorganizującego obecny światowy system walutowy. Ponieważ, jak dotąd, nie pojawiły się tego rodzaju inicjatywy, wyjaśnienia wymaga jedynie zagadnienie, dlaczego sama Unia z taką inicjatywą nie wychodzi. Jak się wydaje, fundamentalną przyczyną jest wystarczająca – z punktu widzenia interesów strefy euro – skuteczność obecnych ram międzynarodowej współpracy walutowej (przedstawionych z punktu widzenia UE w tabeli 4). Drugą przyczyną bezczynności Unii jest z pewnością to, że przyjęcie międzynarodowego systemu walutowego z jego ramami ograniczającymi, w znacznym stopniu petryfikowałby jakieś stosunki walutowe w przestrzeni międzynarodowej – to z kolei definiuje pole znaczącego (a niepożądanego) konfliktu UE z państwami dysponującymi walutami międzynarodowymi, szczególnie ze Stanami Zjednoczonymi

## 7. WNIOSKI

W okresie swojego funkcjonowania, od 1999 r., jednolita waluta europejska, euro, uzyskała status waluty międzynarodowej. Jej umiędzynarodowienie dotyczy wszystkich aspektów funkcjonowania. Sukces, jaki na tym polu odniosło euro, jest efektem prawidłowej z tego punktu widzenia wewnętrznego skoordynowania perswazyjnego systemu stabilizacji gospodarczej w Unii

Europejskiej. System ten miał w odniesieniu do samego euro istotną funkcję reputacyjną, tzn. tworzącą i utrwalającą międzynarodową wiarygodność tej waluty. Zmiany struktury rezerw walutowych świadczą jednak o wrażliwości euro na zjawiska kryzysowe o skali globalnej. W ostatnich latach bowiem wielkość rezerw denominowanych w euro wzrosła, ale w znacząco mniejszym stopniu niż wielkość rezerw dolarowych.

W przestrzeni globalnej euro funkcjonuje w ramach swoistej, właściwej dla każdej waluty międzynarodowej, implicytywnej „umowy”, której jedną stroną jest emitent takiej waluty, a z drugiej strony, oficjalni i prywatni uczestnicy rynku walutowego. W tej umowie przyjęty w Unii Europejskiej model instytucjonalnoprawny dotyczący prowadzenia polityki pieniężnej oraz polityki fiskalnej, a także wzajemnej ich koordynacji jest podstawowym wymiarem „zobowiązania” UE wobec tych podmiotów.

Jednocześnie to właśnie umiędzynarodowienie euro jest ważnym czynnikiem stymulującym dalszą integrację w ramach Unii Europejskiej i ukierunkowującym ją na osiągnięcie w tej mierze celów już natury politycznej. Proces ten zasadniczo wzmacnia także Unię w tym aspekcie zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W pierwszym wymiarze bowiem stanowi istotny bodziec budowania europejskiej tożsamości. W drugim zaś wzmacnia wizerunek UE jako wiarygodnego partnera – co powoduje efekty reputacyjne o zakresie wykraczającym poza obszar stosunków walutowych. Jednocześnie jednak umiędzynarodowienie euro potencjalnie marginalizuje – przynajmniej w warstwie politycznej percepcji – państwa spoza strefy euro. Jawią się one bowiem jako peryferia istotniejszego w tym wymiarze obszaru walutowego euro oraz funta szterlinga.

Bardzo istotną korzyścią umiędzynarodowienia euro jest pewna redukcja kosztów transakcyjnych, która także ma wymiar wewnętrzny i zewnętrzny. W pierwszym wymiarze polega ona na ograniczeniu kosztu podejmowania decyzji poprzez faktyczną redukcję uczestniczących stron. W ramach systemu instytucjonalnego bowiem państwa strefy euro kształtują swoje preferencje w ramach tzw. Eurogrupy. Ich stanowiska prezentowane na Radzie ECOFIN są już zwykle rezultatem mandatu kształtowanego w ramach nieformalnych uzgodnień właśnie w Eurogrupie. W wymiarze zewnętrznym ograniczenie kosztów transakcyjnych następuje także z uwagi na wyeliminowanie po stronie UE zróżnicowania stanowisk i ograniczenie liczby stron wynikające także stąd, że zwykle odpowiednie decyzje zapadają tu także na forum Eurogrupy. System ten także w oczywisty sposób marginalizuje znaczenie tych państw UE, które nie są w strefie euro i nie posiadają walut międzynarodowych. Ewentualny rozwój jakichkolwiek form integracji w wymiarze globalnym zasadniczo



także dotyczy jedynie państw strefy euro. Artykuły 138 i 219 TFUE, które od strony Unii regulują formalne kwestie ewentualnego jej w nich uczestnictwa, wyłącza państwa niemające euro z procesu podejmowania decyzji w tych sprawach.

## BIBLIOGRAFIA

- Буторина О.В., *Международные валюты. Интеграция и конкуренция*, Деловая Литература, Москва 2003.
- Dyson K., Featherstone K., *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Eichengreen B., *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton 2008.
- Fenkel J.A., Goldstein M., *Die internationale Rolle der Deutschen Mark*, [w:] Deutsche Bank (Hrsgs.), *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, C.H. Beck, München 1998.
- Guzman A.T., *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Kubin T., *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Wyd. UŚ, Katowice 2007.
- McNamara K.R., *The Currency of Ideas: Monetary Politics In the European Union*, Cornell University Press, Ithaca 1999.
- Mucha-Leszko B., *Strefa euro. Wprowadzanie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Nowak-Far A., *Czy euro jest symbolem europejskiej jedności?*, [w:] K. Żukrowska, *Co dzieli a co integruje Europę?*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2007
- Nowak-Far A., *Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 2.
- Nowak-Far A., *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Nowak-Far A., *Tożsamość monetarna Europy w ramach Unii Gospodarczej i Pieniężnej*, [w:] *Narody wobec Europy. Negocjowanie tożsamości*, (red.) J. Mikułowski-Pomorski, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
- Nowak-Far A., *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Instytut Wyd. Euro-Prawo, Warszawa 2011.

- Nowak-Far A., *Ustrój gospodarczy Unii Europejskiej w dobie kryzysu konstytucyjnego*, „Sprawy Międzynarodowe”, styczeń–luty 2006, nr 1 (LIX).
- Pierson P., *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, „American Political Science Review” 2000, Vol. 94, No. 2.
- Pisani-Ferry J., Aghion P., Belka M., von Hagen J., Heikensten L., Sapir A., *Coming of Age: Report on the Euro Area*, Bruegel Blueprint 4, Brussels 2008.
- Puetter U., *The Eurogroup: How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*, Manchester University Press, Manchester 2006.
- Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Brussels 1989.
- Roland-Lévy C., *The Introduction of the Euro as a Means to Create a European Feeling of Belonging*, [w:] *Political Learning and Citizenship in Europe*, (eds.) C. Roland-Lévy, A. Ross, Stylus Publications, Sterling 2003.
- Scheps S., *Demonetisierung des Goldes: International Währungsordnung und Ölkrise*, Management Assistant, Zürich (bdw).
- Simon B., *Identity in Modern Society: A Social Psychological Perspective*, Blackwell Publishing, Malden 2004.
- Stabilitätspakt für Europa, vorgelegt vom Bundesminister der Finanzen, T. Waigel, am 10.11.1995*, „Internationale Politik” 1996, nr 6.
- The International Role of the Euro*, European Central Bank, Frankfurt am Main 2008.

## STRESZCZENIE

Wprowadzenie euro pozwoliło na wiarygodną instytucjonalizację współpracy gospodarczej państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie wykraczającym poza politykę pieniężną. To z kolei umożliwiło ograniczenie rozmiarów konfliktu politycznego w polityce gospodarczej, zwiększając przez to międzynarodową wiarygodność unijnego mechanizmu kształtującego treść polityki pieniężnej. W rezultacie obserwujemy proces stałego, choć powolnego, zwiększania się międzynarodowej roli euro i to nawet w warunkach międzynarodowego kryzysu finansowego. W tych warunkach jednak objawiła się istotna wrażliwość decydentów instytucjonalnych powodująca spowolnienie tempa wzrostu rezerw denominowanych w euro w porównaniu do rezerw dolarowych.

## SUMMARY

The introduction of the euro made it possible to reliably institutionalize economic co-operation between the European Union member states to the extent which goes beyond monetary policy. As a result, it also contained the political conflict within the economic policy and increased international reliability of the Union's mechanism that creates the essence of monetary policy. Consequently, we can observe a process of a slow but constant rise of the international role of the euro even under the global financial crisis. These unfavourable conditions, however, revealed a significant sensitivity of institutional participants of international money markets causing a slow-down in the increase in the reserves held in the euro in comparison to the reserves denominated in the U.S. dollar.

**Kinga Schlesinger**

## POLITYCZNE I SPOŁECZNE SKUTKI WPROWADZENIA EURO WE FRANCJI I W NIEMCZECH\*

Nie ulega wątpliwości, że Polska może i powinna wykorzystać doświadczenia innych państw członkowskich z wprowadzania euro. Obecnie dyskusja publiczna w naszym kraju jest zdominowana przez rozważanie argumentów ekonomicznych za i przeciw wejściu Polski do strefy euro w 2012 r. Niewiele mówi się o implikacjach politycznych i społecznych, jakie przejście ze złotego na wspólną walutę mogłoby mieć dla naszego kraju. A przecież podstawą jej funkcjonowania jest zaufanie osób fizycznych i podmiotów gospodarczych. Warto zatem prześledzić, jakie były skutki polityczne i społeczne wprowadzenia euro w krajach, które podobnie jak Polska, są zaliczane do dużych państw Unii Europejskiej, tj. we Francji i w Niemczech. W wymiarze *politycznym* w debacie publicznej nad euro najczęściej podnoszono kwestię redefinicji suwerenności narodowej, legitymizacji i deficytu demokratycznego, europeizacji polityk, elit i instytucji politycznych oraz wzrostu roli UE w świecie. Z kolei w odniesieniu do *społecznych* implikacji euro analizowano głównie modyfikacje europejskiego modelu socjalnego i poczucie zbiorowej depriwacji, zmianę mentalnościową i behawioralną, umocnienie tożsamości europejskiej i dostosowania praktyczne.

Gdy tworzono eurostrefę, obawy związane z wycofaniem walut narodowych w były powszechne, zwłaszcza w Niemczech i we Francji, i nie tylko wśród zwykłych obywateli, ale i w kręgach eksperckich czy politycznych. Wyniki badań opinii publicznej w krajach UE-11 wykonywanych pod koniec 2001 r. wskazywały na przewagę przeciwników wspólnej waluty nad jej zwolennikami<sup>1</sup>, lecz ówczesne europejskie elity polityczne nie ugięły się. Jest

---

\* Artykuł został opublikowany w „Studiach Politycznych” nr 26, ISP PAN, Warszawa 2010, s. 107–125.

<sup>1</sup> Z wyjątkiem Luksemburga. Dane za: A. Krajewski, *Pieniądz, który wciąż może zmienić świat*, „Newsweek”, 03.05.2009, s. 22.

oczywiste, że wymiana pieniądza wymaga czasu, nakładu sił i środków, stąd wynikał trzyletni okres przejściowy przy wprowadzaniu euro. Polska znajduje się w lepszej sytuacji o tyle, że może czerpać z doświadczeń nowych i starych członków tzw. Eurolandu.

## DROGA FRANCJI I NIEMIEC DO EURO

Francja i Niemcy, jako państwa założycielskie i państwa duże, są tradycyjnie uznawane za motor integracji europejskiej. I to właśnie te kraje stały się orędownikami ściślejszej integracji gospodarczej Wspólnoty, a ich przywódcy wspierani przez Komisję – ojcami euro. Wobec ambiwalentnego stosunku Wielkiej Brytanii do europejskiego projektu Niemcy – ze względów historycznych – skoncentrowały się na wymiarze gospodarczym, a Francja aspirowała do przywództwa politycznego na Starym Kontynencie.

W 1948 r., a więc jeszcze przed powstaniem Wspólnot Europejskich (WE), Luigi Einaudi, włoski polityk, ekonomista i naukowiec, w dziele „La guerra e l'unità europea” wzywał do utworzenia europejskiego związku państw o jednolitej walucie. Niemniej pierwsze próby stworzenia unii walutowej przez Wspólnotę Europejską to rok 1962 i raport Marjolina, w którym proponowano m.in. przejście części uprawnień państw narodowych w kwestiach gospodarczych przez instytucje wspólnotowe<sup>2</sup>, a w Parlamencie Europejskim pojawiły się propozycje jednolitej waluty<sup>3</sup>. W 1970 r. z inspiracji francuskiego komisarza Raymonda Barre'a powstał plan Wernera przewidujący utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). W 1978 r. prezydent Francji, Valéry Giscard d'Estaing, i kanclerz RFN, Helmut Schmidt, zdecydowali o stworzeniu Europejskiego Systemu Walutowego (ESW), uruchomionego w 1979 r. i wspólnego pieniądza ecu. Waluty narodowe Francji i Niemiec miały największy udział w koszyku ecu (marka niemiecka – 30%, frank francuski – 19%). Istotną rolę w tworzeniu UGW odegrał także francuski polityk i ekonomista, Jacques Delors, przewodniczący Komisji Europejskiej w latach 1985–1995, który doprowadził do przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r., tworząc podwaliny wspólnego rynku. Kolejnym przełomem był rok 1989 r.

<sup>2</sup> Dokładna chronologia zob. H.K. Scheller, *BCE – histoire, rôle et fonctions*, EBC, Frankfurt/Menem 2004, <http://www.ecb.eu/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2004fr.pdf>.

<sup>3</sup> Zob. Przemówienie Jean-Claude'a Tricheta w PE w Strasburgu z 13.01.2009 r., *The euro@10: achievements and responsibilities*, <http://www.ecb.eu/press/key/date/2009/html/sp090113.en.html>. W 1962 r. Zgromadzenie Narodowe zmieniło nazwę na Parlament Europejski.

i raport Delorsa, a następnie decyzja Rady Europejskiej o utworzeniu UGW w trzech etapach: I etap od 01.07.1990 r., II etap od 01.01.1994 r. i III etap od 01.01.1999 r. Wśród członków Wspólnoty ścierały się dwie przeciwstawne wizje roli UGW – ekonomistów i monetarystów. Takie kraje, jak Niemcy czy Niderlandy, stały na stanowisku, że jednolita waluta ma być ukoronowaniem unii politycznej, zaś państwa takie, jak Francja czy Belgia, opowiadały się za koncepcją jednolitej waluty jako siły napędowej na drodze do integracji politycznej. Ostatecznie zwyciężyła opcja monetarystów, skutkująca wpisaniem kryteriów konwergencji do Traktatu o Unii Europejskiej. Trzeci etap UGW, czyli zastąpienie walut narodowych przez euro, został zainicjowany dzięki dążeniom tandemu François Mitterand – Helmut Kohl. Ostatecznych ustaleń co do liczby państw (jedenaście) przyjmujących euro z dniem 1 stycznia 1999 r. dokonano na szczycie Rady Europejskiej w dniach 2 i 3 maja 1998 r. w Brukseli.

Decyzja o rezygnacji z walut narodowych na rzecz euro była decyzją polityczną. Jednolita waluta – nazywana później przez Nicole Fontaine przewodniczącą PE „nieślubnym dzieckiem zjednoczenia Niemiec” – miała je zakotwiczyć w Europie i dzięki temu trwałemu związkowi zapewnić po Jesieni Ludów stabilizację, pokój i dobrobyt na europejskim kontynencie. Pamiętne były doświadczenia lat 30., gdy w 1936 r. frank był zdewaluowany, żadna waluta europejska nie była wymienialna na złoto, a ówczesny kryzys gospodarczy i chaos walutowy w Europie ułatwił nazistom dojście do władzy. W preambule niemieckiej ustawy zasadniczej z 1949 r. istnieje zapis, mówiący iż naród niemiecki jako równouprawniony członek zjednoczonej Europy pragnie służyć pokojowi na świecie. Z kolei Francja chciała wydobyć się spod dominacji gospodarczej Niemiec, bowiem ze względu na silną pozycję marki w europejskim systemie walutowym państwa członkowskie przynależące do ESW i tak musiały dopasowywać swoją politykę walutową do polityki Bundesbanku. W latach 80., gdy nastąpiła dewaluacja franka, Mitterand musiał przeprowadzić niepopularne reformy socjalne, a polityka gospodarcza Francji była *de facto* zharmonizowana z polityką gospodarczą Niemiec. Nie dziwi więc fakt, że Paryż zadbał o zapis w traktacie z Maastricht z 1992 r., że jednym z celów UGW jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego wraz z wysokim poziomem zatrudnienia. Jednocześnie Niemcy postawiły warunek zachowania stabilności waluty, co przewidywała niemiecka konstytucja, a niemiecki Trybunał Konstytucyjny potwierdził w wyrokach z 1993 r. i z 1998 r. jako obowiązek rządu RFN. We Francji obawiano się, że zwycięstwo lewicy w wyborach parlamentarnych w 1997 r. postawi wprowadzenie euro pod znakiem zapytania. Jednak socjalistyczny premier Francji, Lionel

Jospin, kontynuował zobowiązania poprzedników w tym zakresie, a rząd RFN i Bundesbank deklarowały, że wbrew trudnościom Francji z dopełnieniem kryteriów konwergencji wprowadzenie nowej waluty bez udziału Francji jest niewyobrażalne<sup>4</sup>. Pytania, jakie wówczas towarzyszyły wejściu euro, gdy początkowo liczone, że wszystkie państwa Piętnastki je przyjmą, dotyczyły przekształcenia UE w federację, aby zapewnić spójność, ewentualnego powołania wspólnej instytucji politycznej jako przeciwwagi dla Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i jego restrykcyjnej polityki mocnego euro oraz warunków i możliwości rozszerzenia UE na Wschód<sup>5</sup>. Obawiając się, że EBC – mimo ustalonej literą prawa niezależności – będzie pozostawał pod wpływem niemieckim, Francja postulowała utworzenie swoistego „europejskiego rządu gospodarczego”, odpowiedzialnego przed obywatelami. Propozycja ta nie została przyjęta, ale kolejna inicjatywa Francji w tym względzie nieformalna Eurogrupa pod przewodnictwem Jean-Claude’a Junkera, ministra finansów i premiera Luksemburga, doczekała się realizacji.

Według sondaży w 1997 r., 70–80 proc. społeczeństwa niemieckiego była przeciwna rezygnacji z marki, mając wątpliwości co do trwałości UGW i euro. Niemcy wciąż odczuwali skutki przyłączenia NRD i wymiany marki wschodnio- na zachodniemiecką w stosunku 1 do 1. Taki przelicznik był decyzją polityczną Kohla podyktowaną m.in. chęcią zapobieżenia masowej migracji obywateli NRD do RFN. Warto przypomnieć, że obywatele NRD, domagając się zjednoczenia Niemiec w 1990 r., skandowali: „Kommt die D-Mark, bleiben wir, kommt sie nicht, geh’n wir zu ihr! (Jeśli marka zachodniemiecka przyjdzie do nas – zostaniemy, jeśli nie – pójdziemy do niej!). Model niemieckiego Bundesbanku był oparty na niezależności; stabilizacja monetarna była celem zapisanym w statucie; prezes banku był powoływany na osiem lat, bez możliwości odwołania, a pożyczki dla rządu mogły być udzielane tylko w ograniczonym zakresie. Z kolei model Banque de France nie zakładał niezależności; stabilizacja monetarna nie była celem zapisanym w statucie; prezes banku mógł być odwołany w każdej chwili, a okres jego urzędowania nie był określony; bank mógł też udzielać rządowi pożyczek do określonej kwoty<sup>6</sup>. Stąd nie dziwi fakt, że autorzy broszury o euro adresowanej do przeciętnego

<sup>4</sup> M. Weber, U. Langmann, *Der Euro-Poker*, „Focus” 1997, nr 27, [http://www.focus.de/politik/ausland/frankreich-der-euro-poker\\_aid\\_167138.html](http://www.focus.de/politik/ausland/frankreich-der-euro-poker_aid_167138.html).

<sup>5</sup> Por. np. S. Martin, V. Ragot, *L’euro en poche*, La documentation française, Paris 1998, s. 4.

<sup>6</sup> K. Gretschmann, *Economic and Monetary Union*, European Institute of Public Administration, 1993, s. 270 za: J. Bliski, *Polityka walutowa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 360.

Francuza, na pytanie „Jaki interes ma Francja w przejściu od ESW do jednolitej waluty?” odpowiadali, że „zmiana ta umożliwi lepszy podział władzy między Francją a Niemcami w odniesieniu do kwestii walutowych”, gdyż decyzje co do polityki walutowej będą podejmowane wspólnie, przez EBC i banki centralne państw członkowskich, a nie pod dyktando Bundesbanku<sup>7</sup>, będzie to zatem koniec „strefy marki”<sup>8</sup>. Poprzez pogłębianie integracji Francja dążyła do umocnienia własnej pozycji na kontynencie, o czym świadczy chociażby wypowiedź prezydenta Francji, Jacques’a Chiraca, w orędziu noworocznym z 1998 r.: „buduję Europę, ponieważ Francja może w niej być prymusem”<sup>9</sup>.

23 kwietnia 1998 r. w Bundestagu odbyło się głosowanie nad przyjęciem euro poprzedzone debatą. Kanclerz Helmut Kohl, przewodniczący CDU/CSU, postrzegał wprowadzenie wspólnej waluty jako dziejową konieczność. Stanowisko CDU/CSU w sprawie euro podzielała współrząząca FDP. Ponadto Theo Waigel, minister finansów, argumentował, że w obliczu globalizacji i rosnącej konkurencji wprowadzenie wspólnej waluty to krok konieczny, stabilizujący gospodarki krajów euro, tym bardziej iż okoliczności sprzyjają takiej wymianie. Przeciw wprowadzeniu euro opowiadała się postkomunistyczna PDS na czele z Gregorem Gysi, twierdząc iż Europa nie zjednoczy się dzięki istnieniu wspólnego systemu banków, że będzie to Europa koncernów, a nie MŚP i zwykłych ludzi. Z kolei opozycyjna SPD ustami Gerharda Schrödera, ówczesnego przewodniczącego Bundesratu, podnosiła problem legitymacji euro i jego ewentualnych negatywnych skutków dla gospodarki. Jednak Helmut Kohl konsekwentnie promował swoją wizję utworzenia eurostrefy z udziałem Niemiec w przekonaniu, że zjednoczenie Niemiec było możliwe dzięki postępowi europejskiego projektu, a „waluta jest czymś więcej niż środkiem płatniczym. Ma też coś wspólnego z otoczeniem społecznym, z ludzkim losem. Ale i z tożsamością kulturową ludzi, i jest miernikiem stabilności politycznej”<sup>10</sup>.

We Francji debata polityczna nad przejściem na jednolitą walutę miała miejsce w Zgromadzeniu Narodowym 21 kwietnia 1998 r. Premier Lionel Jospin przypomniał, iż traktat z Maastricht został zaakceptowany w referendum narodowym i ratyfikowany w 1992 r., a tym samym społeczeństwo francu-

<sup>7</sup> D. Cohn-Bendit, O. Duhamel, *Petit dictionnaire de l'euro*, Seuil, Paris 1998, s. 51.

<sup>8</sup> Europejski System Walutowy bywał nazywany we Francji „strefą marki” (*fr.* zone mark), także jako aluzja do strefy franka (*fr.* zone franc).

<sup>9</sup> D. Cohn-Bendit, O. Duhamel, op. cit., s. 146.

<sup>10</sup> Przemówienie Helmuta Kohla na temat wprowadzenia euro w Bundestagu z 23.04.1998 r. [http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2008/19967811\\_kw13\\_euro/index.html](http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2008/19967811_kw13_euro/index.html).



skie zgodziło się na wprowadzenie euro<sup>11</sup>. Francja prezentowała stanowisko, iż sukces wspólnej waluty w Europie zależy od spełnienia czterech warunków: 1) utworzenia szerokiej strefy euro nieograniczającej się do twardego jądra, lecz obejmującej wszystkie kwalifikujące się kraje, jeśli jednolita waluta ma spełnić swoje zadanie umacniania europejskiej tożsamości i budowy Europy niezależnej, dobrobytu i solidarności; 2) odpowiedniej wartości euro, aby stało się ono liczącą się walutą światową i zmniejszyło wpływy walutowe USA. Przyswieceła temu myśl, że po załamaniu się systemu Bretton Woods w latach 1971–1973 Europa powinna starać się stworzyć zrównoważony międzynarodowy system walutowy; 3) realizacji zobowiązań dotyczących solidarności i wzrostu gospodarczego. Z inicjatywy Francji 21 listopada 1997 r. w Luksemburgu odbył się pierwszy szczyt Rady poświęcony kwestiom zatrudnienia, na którym wszystkie państwa członkowskie zobowiązały się do przyjęcia narodowych planów działania na rzecz zwalczania długotrwałego bezrobocia i bezrobocia wśród ludzi młodych, przeprowadzania szkoleń zawodowych, stworzenia zachęt finansowych dla MŚP itp.; 4) powołania odpowiednich instytucji dla prowadzenia polityki ekonomicznej, tj. Europejskiego Banku Centralnego i Rady ds. euro tzw. Eurogrupy (francuska propozycja stworzenia formalnej struktury europejskiej odpowiedzialnej za politykę gospodarczą nie została przyjęta).

## SKUTKI POLITYCZNE WPROWADZANIA EURO

Mówiąc o następstwach wprowadzenia euro we Francji i w Niemczech, należy pamiętać, że proces ten dokonywał się stopniowo. Po 1 stycznia 1999 r. euro weszło do obiegu bezgotówkowego, a więc większość Francuzów czy Niemców jeszcze namacalnie nie odczuła zmian. W Niemczech w nocy z 31.12.2001 r. na 01.01. 2002 r., a we Francji z dniem 17 lutego 2002 r. euro stało się jedynym prawnie obowiązującym środkiem płatniczym, a więc pożegnanie z walutą narodową nastąpiło przed obowiązującą państwa euro strefy datą 1 lipca 2002 r. Unia Gospodarcza i Walutowa miała implikacje nie tylko dla państw eurostrefy, ale i dla państw UE niebędących w eurostrefie oraz innych podmiotów na arenie światowej<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Przemówienie Lionela Jospin na temat wprowadzania euro w Zgromadzeniu Narodowym 21.04.1998 r. <http://www.ena.lu>.

<sup>12</sup> Szerzej nt. zob. T. Kubin, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2007.

Badania publiczne przeprowadzone na zlecenie francuskiego Ministerstwa Gospodarki i Finansów między kwietniem a wrześniem 2001 r.<sup>13</sup> wykazały, że niechęć do UE i sceptycyzm co do biegu spraw europejskich ma przełożenie na negatywny stosunek do euro. I odwrotnie, przy czym jak wspominałam, przeciwnicy jednolitej waluty mieli przewagę nad jej zwolennikami. W kontekście wejścia Francji do strefy euro 46% respondentów podnosiło kwestię przeniesienia części **suwerenności narodowej** – Narodowego Banku Francji na rzecz podmiotu ponadnarodowego – Europejskiego Banku Centralnego, co było z reguły niesłusznie postrzegane jako utrata suwerenności. Z jednej strony obawiano się UE o dominancie federalnej na kształt Stanów Zjednoczonych Europy, ze szkodą dla francuskiego centralizmu. Z drugiej – z uwagi na doświadczenia historyczne Francji – UE o dominancie germańskiej<sup>14</sup>, również ze względu na lokalizację (Frankfurt nad Menem) i model Europejskiego Banku Centralnego (wzorowany na Bundesbanku). We Francji pojawiały się też głosy, że rygorystyczna polityka Europejskiego Banku Centralnego będzie ograniczać i hamować rozwój przedsiębiorczości. Ponad połowa (53 proc.) ankietowanych sądziła, że Francja, działając na rzecz rozwoju integracji europejskiej, ponosi zbyt dużą ofiarę w sferze gospodarczej i/lub socjalnej. We francuskim społeczeństwie zdarzały się także postawy ambiwalentne: niektórzy opowiadali się za ideą wspólnej Europy, ale i obawiali skutków wprowadzenia euro, takich jak inflacja, wzrost bezrobocia, pogorszenie się świadczeń socjalnych. We Francji i w Niemczech, tak jak obecnie w Polsce, przeciwnicy wspólnej waluty straszili m.in., że utrata prawa bicia własnej monety oznacza utratę suwerenności państwa, a w konsekwencji zanik narodu. W odpowiedzi na zarzuty o utratę suwerenności premier Francji Lionel Jospin stwierdził, iż od lat suwerenność w odniesieniu do polityki walutowej jest tylko formalna<sup>15</sup>. Wobec swobody przepływu kapitału i stałych kursach walut państwo narodowe nie ma już w tej dziedzinie pełnej suwerenności, a dzięki unii walutowej zwiększy się suwerenność Europy jako całości.

Należy również zauważyć, że pojęcie suwerenności ewoluuje wraz ze zmieniającym się otoczeniem międzynarodowym. W duchu zasad subsydiarności, proporcjonalności i wzmacniania wymiaru obywatelskiego (jednostki i jej praw) pojawia się potrzeba odrodzenia suwerenności osoby w uzupełnieniu

<sup>13</sup> Baromètre CSA/Ministère de l'Économie et des Finances, kwiecień 2001 oraz wywiady CSA/Capital, wrzesień 2001, dane za: B. Cautrès, D. Reynié (red.), *L'opinion européenne 2002*, Presses de Sciences Po/ Fondation Robert Schuman, Paris 2002, s. 34.

<sup>14</sup> D. Cohn-Bendit, O. Duhamel, op. cit., s. 54.

<sup>15</sup> Przemówienie Lionela Jospin na temat wprowadzania euro w Zgromadzeniu Narodowym 21.04.1998 r. <http://www.ena.lu>.

do pojęcia suwerenności jako atrybutu państwa narodowego<sup>16</sup>. Ponadto, jak zauważa Reynié<sup>17</sup>, pieniądz związany jest raczej, po pierwsze, z centralnym ośrodkiem władzy (monarcha, minister finansów, EBC itd.) niż z państwem, po drugie, z pewnym terytorium, na którym jest używany, i po trzecie, ze wspólnotą ludzką (umowa walutowa). A zatem nowym suwerenem w UE jest wspólny interes Europejczyków, bowiem euro stało się instrumentem realizacji wspólnych interesów: francuskich, niemieckich i pozostałych państw członkowskich.

Do 2002 r. niemiecka marka była symbolem cudu gospodarczego okresu powojennej odbudowy, symbolem zjednoczenia Niemiec, dobrobytu i stabilności; była jedną z wiodących tzw. twardych walut, czego najlepiej dowodzi fakt, że zarówno tureccy gasterbeiterzy, jak i obywatele krajów socjalistycznych trzymali oszczędności w markach i/lub w dolarach. Co więcej, niektóre państwa – takie jak Austria<sup>18</sup>, Bułgaria, Bośnia-Hercegowina czy Czarnogóra – miały albo narodowe waluty powiązane z marką, albo marka była w nich drugim środkiem płatniczym w obiegu. Wszystko to sprawiało, że Niemcy byli emocjonalnie silnie związani ze swoją marką. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 1993 r. potwierdził, że postęp integracji europejskiej może się odbywać tylko w dopełnieniu przez niemieckie władze państwowe obowiązku stabilności pieniądza, co jest prawem obywatelskim. Argument ewentualnego negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie był wykorzystywany przez Berlin dla przeforsowania Paktu Stabilności.

Przyjęcie euro przyczyniło się też do **europelizacji polityk narodowych, elit i instytucji politycznych**. Europeizacja może oznaczać przyjęcie europejskich perspektyw przez aktorów krajowych, właściwe dostosowania między poziomem krajowym a wspólnotowym poprzez reformy krajowe, wpływ na zmianę norm krajowych i europejskich (zbieżne/rozbieżne)<sup>19</sup>. Zastąpienie walut narodowych jednolitą walutą udowodniło, że państwa „Eurolandu” były zdolne odrzucić partykularyzmy narodowe w imię wspólnego dobra i delegować kompetencje w zakresie polityki walutowej na poziom wspólnotowy. Wprowadzenie euro miało stanowić zachętę do głębszej integracji w sferze politycznej, do dalszego dzielenia się suwerennością przy poszanowaniu zasad federalizmu (zachowano banki centralne krajów strefy euro, a państwa eurostrefy

<sup>16</sup> Por. S. Konopacki, *Problem suwerenności w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, s. 9–22.

<sup>17</sup> B. Cautrès, D. Reynié (red.), op. cit., s. 26.

<sup>18</sup> Austriacka polityka monetarna była prowadzona głównie w oparciu o kurs marki. Por. K. Emmerich, *Neues Geld alter Wert*, Böhlau, Wiedeń 2001, s. 9.

<sup>19</sup> S. Martin, V. Ragot, op. cit., s. 17.

w ramach nieformalnej Rady ds. euro uczestniczą w procesie decyzyjnym UGW). Jak wiemy, takiej roli euro nie odegrało. Przy wprowadzaniu euro obawiano się, że ów proces europeizacji (utworzenie jednolitego rynku, poszerzanie UE o nowych członków, wprowadzanie kolejnych polityk wspólnotowych) będzie odbierany przez obywateli UE jako mechaniczne ujednocianie na poziomie wspólnotowym, a więc droga do zatracenia specyfiki narodowej w technokratycznym superpaństwie. Nie spełniły się pesymistyczne wizje niektórych ekspertów, jak Milton Friedman, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, który uważał, że w Europie – w przeciwieństwie do USA – nie ma warunków dla funkcjonowania jednolitej waluty z uwagi na jej wielojęzyczność, brak prawdziwej swobody przepływu osób, towarów i usług, elastyczności płac i cen oraz odpowiedniej polityki fiskalnej rządu centralnego<sup>20</sup>.

W odniesieniu do geopolitycznej roli UE żywiono nadzieję, że Europa, będąca już wówczas pierwszą potęgą handlową, po rozszerzeniu stanie się też pierwszą gospodarką świata (pod względem PKB), tak iż w jej transakcjach finansowych i wymianie handlowej dolar wyraźnie ustąpi euro<sup>21</sup>. Dzięki przyjęciu euro, które stało się drugą walutą świata, **wzrosła pozycja Europy na arenie międzynarodowej**. W tym kontekście do pozytywnych skutków wprowadzenia euro można zaliczyć: autonomię europejskich polityk gospodarczych, lepsze zarządzanie światowym systemem walutowym, wzmocnienie pozycji Europy w negocjacjach międzynarodowych<sup>22</sup>. Euro miało się też stać walutą transakcji międzynarodowych konkurencyjną dla dolara; w mniejszym stopniu myślano o konkurencji ze strony japońskiego jena. Obecnie prognozuje się, że owym młodszym bratem dolara i euro w światowym systemie walutowym będzie chiński juan. Ważne jest, aby Europa poszerzała strefę euro i mówiła jednym głosem, co umocni jej pozycję wobec USA, Chin czy Rosji.

Problem **legitymizacji i deficytu demokratycznego** i/lub braku wystarczającej legitymizacji działań podejmowanych przez polityków nasila się wraz z postępem integracji europejskiej. Odrzucenie traktatu z Maastricht przez Irlandczyków było szokiem dla europejskich elit politycznych, zwracając ich uwagę na konieczność uwzględnienia europejskiej opinii publicznej przy decydowaniu o ważkich sprawach europejskich. I to wówczas pojawiło się określenie deficytu demokratycznego. Zaistniała zatem potrzeba więk-

<sup>20</sup> Le Figaro économie z 14.11.1997, s. 94 za: E. Pflimlin, *L'Odyssée de l'euro*, Editions Gallimard, Paris 1999, s. 90n.

<sup>21</sup> S. Martin, V. Ragot, op. cit., s. 44.

<sup>22</sup> Por. D. Cohn-Bendit, O. Duhamel, *Petit dictionnaire de l'euro*, Seuil, Paris 1998, s. 39–41.

szej przejrzystości i kontroli demokratycznej UGW<sup>23</sup>. „Tak” dla Maastricht w wielu wypadkach oznaczało „tak” dla euro. Wim Duisenberg, pierwszy prezes EBC, miał świadomość, że wiarygodność EBC i zaufanie obywateli UE do euro będzie pochodną stabilności nowej waluty, jasnej polityki walutowej, odpowiedniej polityki informacyjnej i niezależności EBC od nacisków politycznych, czego wyrazem było jego słynne powiedzenie „słyszę polityków, ale ich nie słucham”. Mechanizm demokratycznej kontroli EBC i jego działań musi opierać się na szeroko zakrojonej debacie publicznej i upowszechnianiu wiedzy na temat polityki monetarnej UE w mediach krajowych. Dlatego Lionel Jospin dla uspokojenia nastrojów społecznych podkreślał, iż Francja, podobnie jak inne państwa eurostrefy, poprzez członkostwo w ESBC, EBC, Radzie ds. euro i Radzie UE – formalnie lub nieformalnie – ma wpływ na kształt polityki ekonomicznej Unii.

## SKUTKI SPOŁECZNE

W odniesieniu do następstw społecznych we Francji toczono ożywioną debatę nad pytaniem, czy euro zaszkodzi **europejskiemu modelowi socjalnemu**? Zdaniem eurodeputowanego z partii Zielonych, Daniela Cohn-Bendita, euro nie było ani wrogiem, ani przyjacielem Europy socjalnej<sup>24</sup>. Niemniej wraz z przystąpieniem Francji do ESW, a następnie do UGW francuski model socjalny ewoluował w kierunku bardziej liberalnym. Wprowadzono elastyczność zatrudnienia, zdecentralizowano negocjacje kształtujące stosunki pracy, zreformowano system emerytalno-rentowy i służbę zdrowia, wprowadzono programy solidarnościowe przeciwdziałające wykluczeniu społecznemu, które pojawiło się na początku lat 80.<sup>25</sup> A jednak euro było postrzegane jako instrument harmonizacji systemów zabezpieczenia społecznego, a co za tym idzie – zagrożenie dla francuskiego modelu socjalnego<sup>26</sup>. W żadnej innej polityce wspólnotowej nie było takiej centralizacji władzy jak w polityce monetarnej,

<sup>23</sup> Rapport d’information sur les recommandations de la Commission européenne relatives au passage à la monnaie unique, sprawozdanie przedstawione przez Alain Barrau, nr 818 z dn.02.04.1998, s. 105.

<sup>24</sup> D. Cohn-Bendit, op. cit., s. 146n.

<sup>25</sup> Szczegółowo na ten temat zob. G. Ross, *Monetary integration and the French model*, [w:] A. Martin, G. Ross, *Euros and European*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 76–102.

<sup>26</sup> F. Dabi, S. Rozès, *Les catégories populaires au pied du mur de l’euro*, [w:] B. Cautrès, D. Rejnié (red.), op. cit., s. 36.

a równocześnie polityka zatrudnienia i socjalna pozostawała w gestii państw narodowych. Od lat 80. europejski model socjalny znajdował się w kryzysie, a bezrobocie sięgało rekordowych poziomów. Przeprowadzono zatem liczne, konieczne, acz „bolesne” dla części społeczeństwa reformy państwa opiekuńczego. Dlatego godząc się na zastąpienie narodowej waluty przez euro, francuski rząd nieustannie podkreślał potrzebę lepszej koordynacji polityk gospodarczych i socjalnych państw członkowskich na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia<sup>27</sup>.

Właściwe przygotowania do wprowadzenia nowej waluty we Francji i w Niemczech zaczęły się już w 1998 r. wraz z przyjęciem odnośnych aktów prawnych, powołaniem odpowiednich struktur administracyjnych i uruchomieniem kampanii informacyjnych przez sektor publiczny i prywatny<sup>28</sup>. Zarówno Francuzi, jak i Niemcy musieli zinternalizować zmianę waluty z narodowej na **europejską w wymiarze mentalnym i behawioralnym**. Przykładowo francuski supermarket Leclerc, aby przyzwyczaić konsumentów do euro i przeciwdziałać ich negatywnemu nastawieniu do planowanych zmian, już w maju 1998 r. wprowadził podwójne etykietowanie i rozpoczął kampanię reklamową pod hasłem „Rób zakupy w Europie”<sup>29</sup>. Badania Eurobarometru dotyczące euro przeprowadzone w krajach UE-11 w jesieni 1999 r., a więc po wprowadzeniu euro w rozliczeniach bezgotówkowych<sup>30</sup>, wskazywały, że Francuzi i Niemcy czuli się dobrze poinformowani o euro (wynik powyżej średniej unijnej), czerpiąc swą wiedzę w pierwszym rzędzie z mediów oraz z informacji uzyskanych w instytucjach finansowych i ubezpieczeniowych. Równocześnie poziom wiedzy obywateli UE-11 o euro był dobry; w przypadku Niemców – wyższy od średniej unijnej, a Francuzi należeli do najlepiej poinformowanych o terminach i możliwościach związanych z euro. Jednocześnie zainteresowanie społeczeństw UE-11 tą tematyką było umiarkowane.

Badanie ujawniło, że po dziewięciu miesiącach od wejścia euro tylko nieliczni respondenci dokonali inwestycji (4 proc.) czy płatności w euro

<sup>27</sup> Rapport d’information sur les recommandations de la Commission européenne relatives au passage à la monnaie unique, sprawozdanie przedstawione przez Alain Barrau, nr 818 z dn. 02.04.1998, s. 101.

<sup>28</sup> Działania te obejmowały okres 1998–2002. Szerzej na ten temat zob. *Euro – nowa waluta zjednoczonej Europy*, maj 2001, Narodowy Bank Polski, [http://www.nbp.pl/publikacje/O\\_Euro/euro.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/O_Euro/euro.pdf).

<sup>29</sup> A. Michalowska, *French supermarket acts to adopt euro*, Advertising Age International, nr 5, 29.06.1998, s. 16.

<sup>30</sup> Eurobarometer 52.0, *Europeans and the euro*, Report by INRA Europe, 28 luty 2000 r., DG Education and Culture, European Commission.

(4 proc.). Z uwagi na funkcjonowanie i dominację waluty narodowej, brak monet i banknotów euro, nieposiadanie konta czy książeczki czekowej w euro obywatele UE-11 nie widzieli potrzeby inwestowania czy dokonywania transakcji w euro i nie byli zainteresowani taką opcją. Pewną barierą był także fakt, iż nie wszystkie sklepy akceptowały płatności w euro albo podawały ceny tylko w walucie narodowej. Ponadto co trzeci obywatel UE-11, a w przypadku Francji i Niemiec – co czwarty, nie wiedział o możliwości płacenia w euro. W odniesieniu do podwójnego etykietowania 88 proc. Francuzów i 86 proc. Niemców zetknęło się z podwójnym etykietowaniem, co nie odbiegało od średniej UE-11 – 84 proc. Tylko połowa obywateli UE-11 zwracała uwagę na cenę w euro.

Niemal połowa Francuzów i Niemców uważała, że zastąpienie walut narodowych jednolitą walutą wiąże się z pewnymi przejściowymi trudnościami (średnia dla UE-11 – 53 proc.). Jednocześnie co czwarty respondent w Niemczech sądził, że przejście z marki na euro nie będzie stanowiło dla niego żadnego problemu. Niezależnie od kraju największe obawy żywiono w związku z koniecznością przeliczania walut, tj. błędami w obliczeniach, przy podawaniu cen i wydawaniu reszty przez sprzedawców detalicznych. Przy czym we Francji odsetek respondentów obawiających się tego rodzaju pomyłek i oszustw był wyższy niż w Niemczech, gdzie centra i organizacje konsumenckie działają prężnie. We wszystkich państwach eurostrefy największe obawy związane z pojawieniem się nowego pieniądza miały osoby z wykształceniem podstawowym, w kategoriach wiekowych – osoby starsze (tj. po 55 roku życia), a wśród grup zawodowych – emeryci i renciści.

W kolejnych badaniach Eurobarometru przeprowadzonych w państwach UE-12 (po dołączeniu Grecji do euro) wiosną 2002 r.<sup>31</sup>, gdy w obiegu funkcjonowały już monety i banknoty euro, Niemcy i Francję zaliczono do grupy państw starych, o silnej walucie, państw założycielskich. We Francji respondenci przyznali, że dostosowanie do nowej waluty było łatwiejsze niż się spodziewali, chociaż mieli wrażenie, że wydają więcej i gorzej kontrolują swoje wydatki. Ankietowani odczuwali pewną nostalgię za frankiem, zwłaszcza starsze pokolenie, ale jednocześnie euro stało się wyrazistym symbolem jedności europejskiej i wolności, ułatwiając swobodny przepływ osób. Ponadto społeczeństwo francuskie wiązało z euro nadzieję na lepszą przyszłość w wymiarze narodowym i osobistym (korzyści dla gospodarki narodowej, ułatwienie

<sup>31</sup> Eurobarometer, *Qualitative study on EU citizens and the euro in the months following its introduction. Survey among the general public, the elderly and people in an insecure socio-economic situation in the twelve countries of the euro zone*, Optem, maj 2002, DG Health and Consumer Protection, European Commission.

w podróżowaniu, korzyści dla konsumentów). Równocześnie ankietowani obawiali się przede wszystkim, że wymiana waluty będzie wykorzystana jako pretekst do podniesienia cen, a w mniejszym stopniu – że w perspektywie długofalowej spowoduje inflację. Z kolei respondenci w Niemczech bez większych problemów mentalnie przyzwyczaili się do nowej waluty, ale jeszcze nie w praktyce. Przyznawali, że jeśli ceny są w euro, mylą się przy przeliczeniach, mają trudności z oszacowaniem wartości towarów i wydają zbyt dużo. Niemcy początkowo utożsamiali euro z drożyzną, obawiali się destabilizacji waluty i inflacji, a niektórzy wręcz roztaczali wizje masowych bankructw na skutek zmniejszenia konsumpcji i siły nabywczej. Później wśród badanych przeważały postawy ambiwalentne, oprócz wspomnianych negatywnych opinii o euro, wskazywano także na pozytywne aspekty, takie jak budowa wspólnej Europy i umocnienie jej pozycji (argument szczególnie istotny dla starszego pokolenia Niemców pamiętającego II wojnę światową, a niekiedy postrzegającego Francję jako odwiecznego wroga Niemiec) oraz ułatwienia dla podróżujących. Przeprowadzone wywiady wskazywały, że Niemcom towarzyszyły silne emocje związane z pożegnaniem się z marką, ale jednocześnie euro było witane z zaciekawieniem i entuzjazmem. Przedstawione badania dowodzą, że euro miało dla obywateli UE nie tylko wartość nominalną, ale i symboliczną, przyczyniając się do europeizacji społeczeństw państw członkowskich.

Po wprowadzeniu euro w społeczeństwach UE-12 w 2002 i 2003 r. powszechne było subiektywne **poczucie znacznego wzrostu cen** nieadekwatnego do obiektywnych wskaźników inflacji w strefie euro. Według danych niemieckiego urzędu statystycznego w 2002 r. inflacja była niższa niż rok wcześniej, odpowiednio, 3,3 proc. i 4,3 proc.<sup>32</sup>. Dopiero w II kwartale 2004 r. Niemcy zaczęli postrzegać inflację zgodnie z realnymi danymi ekonomicznymi. Podobny rozdźwięk zaobserwowano wśród francuskich gospodarstw domowych, tłumacząc to dezorientacją konsumentów i ich adaptacją do nowych wartości referencyjnych<sup>33</sup>. W tym kontekście warto przywołać także badania psychologiczne przeprowadzone w 2002 r. w Niemczech przez Evę

<sup>32</sup> Por. H.W. Brachinger, *Der Euro als Teuro? Die wahrgenommene Inflation in Deutschland*, Université de Fribourg Suisse, Niemiecki Urząd Statystyczny, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/Preise/EuroTeuro.psm1>.

<sup>33</sup> Por. *L'inflation en France et dans la zone euro*, Bulletin de la Banque de France, nr 120, grudzień 2003, <http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/120edito.pdf>.



Traut-Mattausch i zespół<sup>34</sup>. Badanym podawano menu fikcyjnej restauracji włoskiej wyrażone w euro i w markach, pośrednio prosząc o ocenę tendencji cenowych. Jeśli po zamianie z marki na euro ceny dań wzrosły, wzrost ten był postrzegany jako znacznie wyższy niż w rzeczywistości. Jeśli po wymianie ceny nie uległy zmianie, respondenci mieli wrażenie, że ceny wzrosły. Zaś w przypadku, gdy ceny w euro były niższe niż te w markach, ankietowani mieli poczucie, że ceny się nie zmieniły. Badania te pokazały zatem, jak nastroje i oczekiwania społeczne mogą zniekształcać ocenę faktów przez jednostki i jak przypadki nieprzystające do oczekiwań społecznych są zazwyczaj korygowane w myśleniu jednostek pod kątem ich pierwotnych oczekiwań. Ponadto stwierdzono pozytywną korelację między stosunkiem do euro a postrzeganiem inflacji, tj. im bardziej negatywny stosunek do euro, tym większa tendencja do wyolbrzymiania zmian cen. Innego wytłumaczenia tego zjawiska można upatrywać we wzroście cen towarów i usług często i masowo konsumowanych (podstawowych). Konsument wyrabia sobie opinię co do poziomu cen nie w oparciu o cenę telewizora czy usług dekoratorskich, lecz w oparciu o ceny chleba, pizzy czy fryzjera, które zresztą z reguły ma w pamięci. Owo subiektywne poczucie wysokiej inflacji w Niemczech sprawiło, że niemieccy konsumenci zmienili swoje przyzwyczajenia, co negatywnie odbiło się na wzroście gospodarczym. Badania wykazały, że podwójne i precyzyjne oznaczanie cen miało niewielki wpływ na ocenę tendencji cenowych przez niemieckich konsumentów. Według badań Eurobarometru z września 2002 r. odczucie, że w wyniku zastąpienia walut narodowych przez euro ceny zostały zaokrąglone na niekorzyść konsumenta, towarzyszyło zdecydowanej większości Europejczyków (82 proc.)<sup>35</sup>. Zarówno w badaniach Eurobarometru, jak i w sondażach opinii publicznej we Francji<sup>36</sup> i w Niemczech, widać było też pozytywną korelację między ogólnym stosunkiem respondentów do Europy i spraw europejskich a ich podejściem do euro. I odwrotnie.

We Francji pod koniec lat 50., aby przywrócić wymienialność franka, zdewaluowano go o 17,5 proc., a następnie 1 stycznia 1960 r. wprowadzono nowego franka (100 starych franków), stary frank przestał obowiązywać z dniem 1 lipca 1960 r., ale mentalnie proces przestawienia się na nowego

<sup>34</sup> Zob. E. Traut-Mattausch i in., *Expectancy confirmation in spite of disconfirming evidence: The case of price increases due to the introduction of the Euro*, „European Journal of Social Psychology” 2004, nr 34, s. 739–760.

<sup>35</sup> Tracking Flash Eurobarometer, *Euro Attitudes – Euro Zone*, Summary October 2002, marzec 2000–październik 2002, wykonane przez Gallup Group, DG Press and Communication, European Commission.

<sup>36</sup> Por. F. Dabi, S. Rozès, op. cit., s. 33.

franka trwał latami. Są jednak opinie, że łatwość przeliczania starych franków na nowe, i na odwrót, utrudniła mentalne rozstanie z poprzednią walutą. We Francji – w porównaniu z Niemcami – wymiana waluty stanowiła dla konsumentów większą trudność, gdyż od 1 stycznia 2002 r. ceny trzeba było dzielić przez ponad 6, podczas gdy w Niemczech przez około 2. Jedno euro równało się 6,55957 FRF lub 1,95583 DEM. Niektórzy twierdzili, że trudność przeliczania była atutem zastąpienia franka przez euro, gdyż ułatwiła mentalne rozstanie ze starą walutą. Przed innym wyzwaniem stanęli sprzedawcy, usługodawcy i specjaliści od reklamy i marketingu. Cena wyrażona we frankach, np. 99 FRF czy 3990 FRF, bardziej zachęcała konsumenta do kupna niż jej odpowiednik w euro – 15,09 EUR i 614 EUR<sup>37</sup>. Zatem konsument we Francji czy w Niemczech musiał przyzwyczaić się do nowych psychologicznych progów cenowych. Prognozowano też, że pewna część francuskiego społeczeństwa może mieć poczucie zubożenia, bowiem pensje, emerytury, renty i inne świadczenia socjalne, wyrażone w euro, wydawały się niższe niż we frankach, np. 6500 FRF a 1000 EUR<sup>38</sup>. Podobnie wymiana marki na euro wiązała się z licznymi obawami zwłaszcza starszego pokolenia Niemców, pamiętającego jeszcze reformy roku 1923 r. czy 1948 r. skutkujące dewaluacją ich oszczędności<sup>39</sup>. Był to i lęk przed nowym i nieznanym, i niepewność, czy nowa waluta będzie tak stabilna jak marka. Podczas gdy w Irlandii, Hiszpanii czy Portugalii wejście do euro w oczach opinii publicznej stanowiło ukoronowanie nadrabiania zaległości gospodarczych, w Niemczech (w dużo mniejszym stopniu we Francji) obawiano się, że słabsze waluty tych krajów południowych niekorzystnie odbiją się na wartości euro.

Euro jako **wspólna waluta Europejczyków** na jednym rynku miała nosić jednakową nazwę we wszystkich krajach członkowskich i nawiązywać do europejskiego dziedzictwa kulturowego. Symbolem euro stała się litera przypominająca grecki epsilon w nawiązaniu do Grecji jako kolebki cywilizacji europejskiej, z dwoma poziomymi kreskami mającymi oznaczać stabilizację. Na banknotach euro odwzorowano europejskie okna, bramy i mosty, co ma symbolizować otwartość, gotowość do współpracy i chęć porozumienia narodów Europy. Monety mają stronę europejską (awers) i narodową (rewers), co ma wyrażać ideę „zjednoczenia w różnorodności”. W Niemczech jest to liść dębu, Brama Brandenburska i Orzeł Rzeszy; we Francji – Marianna, kobieta siejąca i drzewo Republiki z napisem „Wolność, równość, braterstwo”.

<sup>37</sup> Por. Pflimlin, op. cit., s. 73.

<sup>38</sup> S. Martin, V. Ragot, op. cit., s. 25.

<sup>39</sup> Por. P. Czaba, op. cit., s. 37.

Na stronie wspólnej większych nominałów widniała Unia piętnastu państw członkowskich. Od 1 stycznia 2007 r., po przystąpieniu Słowenii do strefy euro, obowiązują nowe wzory awersów monet euro ukazujące całą Europę. Jak zauważa Gilbert Koenig, profesor Uniwersytetu w Strasburgu, euro to nie tylko wspólny obszar i korzyści gospodarcze, ale i poczucie przynależności do wspólnego obszaru, powiązania społeczne, ekonomiczne i prawne; euro to także Europejski Bank Centralny, z którym Europejczycy mogą się utożsamiać<sup>40</sup>. Tak więc euro stało się elementem budowania tożsamości europejskiej, stwarzając poczucie przynależności do Unii, co w świetle kolejnych rozszerzeń i postępującej globalizacji nabiera szczególnego znaczenia.

Rzeczywistość, także ekonomiczna, znajduje swe odzwierciedlenie w sferze języka. Siła niemieckiej waluty w stosunku do francuskiej była odwzorowana w powiedzeniu „au marc le franc” (*przen.* proporcjonalnie, stosownie do wkładu), ponieważ jedna marka była warta n-franków. Inne powiedzenie to „trois franc six sous” (*dosł.* trzy franki sześć sou, *przen.* za półdarmo). Z kolei w Niemczech, których obywatele mają opinię społeczeństwa bardzo oszczędnego, popularne było przysłowie „Wer den Pfennig nicht ehrt, ist der Mark nicht wert” (Kto nie szanuje feniga, nie jest wart marki). Wprowadzenia euro niosło też **konsekwencje dla uzusu językowego**. Pod koniec 1995 r. postanowiono, że nowa europejska waluta będzie się nazywać „euro”. Nazwa bowiem miała się kojarzyć z Europą nie tylko obywatelom UE, ale i obywatelom państw trzecich. Odstąpiono od określenia „ecu”, ponieważ brzmiało ono podobnie do niemieckiego „eine Kuh (*niem.* krowa)”. Od tego czasu słowo „euro” zrobiło niesamowitą karierę językową<sup>41</sup>. Neologizm „Teuro” (*niem.* teuer – drogo i Euro – euro) został wybrany słowem roku 2002. Podobnie zastanawiano się, czy wyraz „euro” powinien się odmieniać. Ze względu na różne reguły gramatyczne w poszczególnych językach ustalono, że na wszystkich banknotach i monetach „euro” pozostanie nieodmienne, chociaż będzie zapisywane w alfabecie łacińskim i greckim. Z kolei w języku mówionym i pisanym bywa różnie. Na przykład w języku niemieckim wyraz „Euro” pisany jest od wielkiej litery i się nie odmienia, a we francuskim „euro” jest odmieniane (*l.mn.* des euros)<sup>42</sup>. Podobnie debatowano, czy jednostka podrzędna, tj. cent, powinna być wymawiana z angielska czy z francuska. Ostatecznie

<sup>40</sup> G. Koenig, *L'euro. Vecteur d'identité européenne*, Presses Universitaires de Strasbourg, czerwiec 2002.

<sup>41</sup> Szerzej na ten temat zob. D. Herberg, *Euro. Zur Karriere eines europäischen Neologismus in deutschen Presstexten (1995–1999)*, Institut für Deutsche Sprache, Mannheim 2001.

<sup>42</sup> Opinia Coseil national de la consommation z dn. 19.06.1997 r.

uzgodniono, że każde państwo będzie samo decydować o nazwie setnej części euro. We Francji sprawa komplikowała się o tyle, że frank francuski odpowiadał 100 centom (*fr.* centimes). Aby uniknąć dwuznaczności Francuska Akademia Językowa zaleciła, żeby w okresie dwuobiegowym we Francji zalecano używanie określeń „cent” (*fr.* centime) – w odniesieniu do franka i „eurocent” (*fr.* eurocentime) – w odniesieniu do euro. Dostosowania praktyczne do zastąpienia walut narodowych przez euro objęły też wiele innych działań, jak przystosowanie systemów informatycznych, bankomatów, dystrybutorów czy przeszkolenie pracowników.

## WNIOSKI I PERSPEKTYWY

Panuje powszechny konsens, że z perspektywy dziesięciu lat przedsięwzięcie pod tytułem „Euro jako wspólna waluta Europejczyków” jak na razie należy zaliczyć do udanych. Euro jest już obowiązującą walutą w większości (16) krajach UE. Jednolita waluta została zaakceptowana przez obywateli UE, podmioty gospodarcze i aparat państwowy. Wbrew głosom sceptyków, i Francuzi, i Niemcy przyzwyczaili się do noszenia „częstki Europy w portfelu”<sup>43</sup>. Obecny prezes EBC, Jean-Claude Trichet, przemawiając na forum Parlamentu Europejskiego w dziesiątą rocznicę euro, stwierdził, że euro jest osiągnięciem historycznym. Równocześnie wskazał też na wyzwania stojące przed UE i jej jednolitą walutą, takie jak przeciwdziałanie kryzysowi gospodarczemu, wzmacnianie Unii Gospodarczej i rozszerzenie eurostrefy<sup>44</sup>. W podobnym duchu wypowiadał się Jacques Delors, którego zdaniem „euro chroni, ale nie nadaje dynamiki”<sup>45</sup>, choć podsumowanie dziesięciolecia jego funkcjonowania wypada pozytywnie.

Istotne jest, aby społeczeństwo polskie nie uległo demagogii czy iluzji co do rzeczywistych skutków euro. Jak pokazują doświadczenia niemieckie i francuskie, nastawienie społeczne do euro i oczekiwania co do poziomu cen

<sup>43</sup> E. Stratenschulte, *Der Euro zeigt es: Die Geschichte belohnt die Mutigen*, Eurotopics Magazin Wirtschaft, 19.02.2008, Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpb.de.

<sup>44</sup> Przemówienie Jean-Claude’a Tricheta w PE w Strasburgu z 13.01.2009 r., The euro@10: achievements and responsibilities, <http://www.ecb.eu/press/key/date/2009/html/sp090113.en.html>.

<sup>45</sup> Jacques Delors w wywiadzie z F. Lenglet, P. Mabile, *L’euro protège, mais ne dynamise pas*, „La Tribune”, 29.12.2008, <http://www.latribune.fr/actualites/economie/international/20081226trib000325737/jacques-delors-leuro-protege-mais-il-ne-dynamise-pas.html>.

przy zmianie waluty mogą wywołać u konsumentów subiektywne poczucie zbiorowej deprywacji. Działania rządu, NBP i mediów powinny być nakierowane na rzetelną informację w tym zakresie i uspokajanie nastrojów konsumenckich. Potrzebna jest jasna strategia wprowadzania euro, obejmująca szeroko zakrojoną kampanię informacyjną, która winna być dobrze przemyślana, wyważona (ukazywać koszty i korzyści), dostosowana do poszczególnych grup odbiorców, i co ważne – przeprowadzona na czas. Opinii publicznej trudno zrozumieć prawa rządzące UGW i jej skutki, jeśli treści przedstawiane są w zbyt techniczny sposób, w oderwaniu od realiów, w jakich funkcjonuje przeciętny obywatel eurostrefy<sup>46</sup>. Równocześnie wzmacnianie legitymizacji demokratycznej euro wymaga, aby polityka walutowa nie pozostała domeną wąskiego grona specjalistów. Do statystycznego Kowalskiego trafiają proste przykłady, jak ta popularna w latach 90. anegdota, że Francuz podróżujący ze 1000 frankami po UE-15, tylko wymieniając pieniądze za każdym razem na walutę narodową, powróciłby z 500 frankami.

Ponadto przy wymianie waluty wskazana byłaby też krótka faza przejściowa, aby stymulować społeczeństwo do szybkiego przestawienia się ze złotego na euro. W przeciwnym razie, co potwierdziły wspomniane już badania Eurobarometru, obywatele UE nie widzą potrzeby używania euro. Doświadczenia Francji i Niemiec wskazują, że transfer z pieniądza narodowego na europejski w praktyce okazał się łatwiejszy dla osób fizycznych i podmiotów prawnych niż zakładano. Niemniej trzeba pamiętać, że Francja i Niemcy wchodziły do eurostrefy w sprzyjających okolicznościach i na zasadzie „big bangu”, a nie indywidualnie, jak to prawdopodobnie będzie mieć miejsce w przypadku Polski. Przystępując do UE, Polska przyjęła na siebie zobowiązanie przyjęcia euro, podstawowe pytania brzmią zatem, kiedy i jak. W tym kontekście ważne jest, aby w myśl prof. Bronisława Geremka „Stworzyliśmy Europę, teraz musimy ukształtować Europejczyków”, elity polityczne pamiętały, iż nie tylko Polska przyjmie euro, ale i Polacy mają je przyjąć.

*Niniejszy artykuł odzwierciedla wyłącznie poglądy autorki. Artykuł nie przedstawia poglądów Komisji Europejskiej.*

<sup>46</sup> Por. P. Czada, G. Renner, *Euro und Cent. Europäische Integration und Währungsunion*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1997, s. 25.

## BIBLIOGRAFIA

- Bergsten F., *The Dollar and the Euro*, „Foreign Affairs”, lipiec/sierpień 1997, Vol. 76, nr 4.
- Capul J-Y. (red.), *La Monnaie unique*, „Les Cahiers Français”, nr 282, lipiec–wrzesień 1997.
- Cohn-Bendit D., Duhamel O., *Petit dictionnaire de l'euro*, Seuil, Paris 1998.
- Czada P., Renner G., *Euro und Cent. Europäische Integration und Währungsunion*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1997.
- Dyson K. (red.), *European States and the Euro*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Dyson K., *EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency*, „Journal of Common Market Studies”, listopad 2000, Vol. 38, nr 4.
- Emmerich K., *Neues Geld alter Wert*, Bohlau, Wiedeń 2001.
- Eurobarometer 52.0, *Europeans and the euro*, Report by INRA Europe, 28 luty 2000, DG Education and Culture, European Commission.
- Eurobarometer, *Qualitative study on eu citizens and the euro in the months following its introduction. Survey among the general public, the elderly and people in an insecure socio-economic situation in the twelve countries of the euro zone*, Optem, maj 2002, DG Health and Consumer Protection, European Commission.
- Ferrandon B. (red.), *Euro et gouvernance économique*, „Les Cahiers Français”, nr 319, marzec–kwiecień 2004, La documentation française, Paris 2004.
- Geigant F., *Die Euro-Flagge über der Festung Europa*, Duncker und Humblot, Berlin 2002.
- Konopacki S., *Problem suwerenności w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Kubin T., *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2007.
- Martin S., Ragot V., *L'Euro en poche*, La documentation française, Paris 1998.
- Martin A., Ross G., *Euros and Europeans*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- Michalowska A., *French supermarket acts to adopt euro*, Advertising Age International, nr 5, 29.06.1998.
- Pflimlin E., *L'Odyssée de l'euro*, Editions Gallimard, Paris 1999.
- Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2004.

- Schor A-D., *Economie politique de l'euro*, Notes et études documentaires 1999, nr 5095.
- Seifert S., *Die Symbolkraft des Euro*, „Eurotopics Magazin Wirtschaft”, 19.02.2008, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2008.
- Sobczyński D., *Euro. Historia. Praktyka. Instytucje*, Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2002.
- Stratenschulte E., *Der Euro zeigt es: Die Geschichte belohnt die Mutigen*, „Eurotopics Magazin Wirtschaft”, 19.02.2008, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2008.
- Thorpe A., *Learning to live with the euro*, „Times. The United Kingdom” z dnia 2 marca 2002 r.
- Toulemon R., *L'Europe après l'euro*, „Le Débat”, nr 101, wrzesień–październik 1998, Editions Gallimard, Paris 1998.
- Tracking Flash Eurobarometer, *Euro Attitudes – Euro Zone*, marzec 2000–wrzesień 2002, Gallup Group, DG Press and Communication, European Commission.
- Traut-Mattausch E., Schulz-Hardt S., Greitemeyer T., Frey D., *Expectancy confirmation in spite of disconfirming evidence: The case of price increases due to the introduction of the Euro*, „European Journal of Social Psychology” 2004, nr 34.
- Weidenfeld W., Wessels W., *Europa von A bis Z*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2007.

## STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono doświadczenia Niemiec i Francji dotyczące wprowadzenia wspólnej waluty pod kątem implikacji dla Polski. Autorka w skrócie ukazuje drogę Niemiec i Francji do euro. Następnie omawia polityczne i społeczne skutki wymiany marki i franka na euro, a więc z jednej strony kwestię suwerenności narodowej, legitymizacji i deficytu demokratycznego, europeizacji polityk, elit i instytucji politycznych oraz wzrostu roli UE w świecie, z drugiej – modyfikację europejskiego modelu socjalnego, poczucie zbiorowej depriwacji, zmianę mentalnościową i behawioralną, umocnienie tożsamości europejskiej oraz dostosowania praktyczne. Autorka odnosi się do problemu inflacji realnej i postrzeganej przez społeczeństwo niemieckie i francuskie, przedstawia wyniki badań ówczesnych postaw społecznych wobec euro. Wykazuje, że nie sprawdziły się pesymistyczne scenariusze jakoby Niemcy i Francuzi mieli duże trudności z przestawieniem się z waluty narodowej na

wspólną. Artykuł kończy się oceną dotychczasowego funkcjonowania wspólnej waluty i zaleceniami dla Polski.

## SUMMARY

The article presents the experience gained by Germany and France in connection with the introduction of the common currency and its implications for Poland. The author briefly describes the route of Germany and France to the euro. Next, she discusses political and social results of the substitution of the mark and the franc by the euro, i.e. on the one hand an issue of national sovereignty, democratic legitimization and deficit, Europeanization of policies, elites and political institutions and the increase in the role of the European Union in the world, on the other hand modification of the European social model, sense of collective deprivation, mental and behavioral change, strengthening of the European identity and practical adjustments. The author comments on the issue of real inflation and that perceived by the German and French societies and she presents the results of the research into the social attitudes towards the euro at that time. She proves that the pessimistic predictions that the Germans and French would have great problems with the substitution of their national currencies by a common one failed to materialize. The article ends with an assessment of the use of the common currency so far and gives recommendations for Poland.



**Józef M. Fiszer**

## SPOŁECZNO-POLITYCZNE I EKONOMICZNE SKUTKI WPROWADZENIA EURO W POLSCE

### WSTĘP

To, że Polska wcześniej czy później musi przyjąć unijną walutę, która zastąpi naszą złotówkę wiedzą chyba wszyscy, a szczególnie powinni to wiedzieć politycy. Wynika to bowiem z treści traktatu akcesyjnego, na mocy którego Polska została przyjęta do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Ale okazuje się, że nie wszyscy o tym dziś pamiętają lub świadomie przeinaczają fakty.

Celem niniejszego artykułu jest próba pokazania skutków społeczno-politycznych i ekonomicznych, jakie pociągnie za sobą akcesja Polski do tzw. Eurolandu i przyjęcie wspólnej waluty unijnej, czyli euro. Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że rezygnacja przez kraj z narodowej waluty, będącej jednym z wielu, wręcz najważniejszym, wyznacznikiem jego narodowej tożsamości i suwerenności, ma nie tylko aspekty ekonomiczne, ale również społeczne i polityczne. Choć z drugiej strony w praktyce dla większości obywateli ważniejszą od tradycji i nazwy waluty jest jej siła nabywcza. Dziś w literaturze naukowej, czy w środkach masowego przekazu dominują aspekty gospodarcze, jeśli idzie o dyskurs w sprawie wejścia Polski do strefy euro. Natomiast na skutki społeczne i polityczne, choć do końca nie są one jeszcze znane, zwracają uwagę głównie politycy, którzy w zależności od tego, czy są przedstawicielami koalicji rządzącej czy opozycji, tak parlamentarnej, jak i poza parlamentarnej lub są członkami partii konserwatywnych, liberalnych i lewicowo-demokratycznych, eksponują negatywne albo pozytywne konsekwencje przyjęcia przez Polskę euro.

W przeciwieństwie do ekonomistów zwolenników szybkiego przyjęcia przez Polskę euro, którzy twierdzą, że korzyści przewyższają koszty, i wymie-

niąją m.in. brak ryzyka kursowego, eliminację kosztów transakcyjnych czy obniżenie stóp procentowych oraz ekonomistów przeciwników wejścia Polski do strefy euro, którzy z kolei straszą kosztami społecznymi, wzrostem cen itd., politolodzy, socjologowie, prawnicy i historycy wydają się bardziej powściągliwi w tych ocenach. Dlatego też w ich dorobku naukowym problematyka wspólnotowej (unijnej) waluty i jej skutków społeczno-politycznych jest wciąż mało widoczna.

Mam nadzieję, że niniejszy tekst choć w pewnym stopniu wypełni ową lukę w naukach społecznych, zwłaszcza w literaturze politologicznej i stanie się akceleratorem merytorycznej, tak naukowej jak i publicznej debaty na temat euro i jego znaczenia dla Unii Europejskiej i dla Polski. Jak bowiem jest ona potrzebna, wskazują różne sondaże społeczne, które pokazują skalę niewiedzy, czy wręcz dezinformacji na ten temat w społeczeństwie. Wynika z nich, że w końcu 2008 r. aż 70 proc. Polaków nie życzyło sobie zmiany złotego na euro albo w ogóle, albo też dopuszczało taką możliwość znacznie później, niż chciał tego rząd<sup>1</sup>. Rząd premiera Donalda Tuska zamierzał przyjąć euro w 2012 r. lub najpóźniej w 2013<sup>2</sup>, ale przeciwna temu było PiS i prezydent Lech Kaczyński, a w układzie sił politycznych w Polsce głos tej partii jest niezbędny do przeprowadzenia koniecznych zmian w konstytucji. Wątpliwości dotyczące w związku z tym niezbędnego, szybkiego wejścia do mechanizmu kursowego ERM II wyrazili również autorzy opracowanego w Narodowym Banku Polskim (NBP) „Raportu na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej”. Kontrowersje wokół przyjęcia euro dotyczą w głównej mierze tego, czy utrzymujący się w Europie kryzys ekonomiczny i niestabilny kurs złotego to przesłanki do szybkiego przyjęcia euro czy też przeciwnie – do opóźnienia momentu jego wprowadzenia. Jednocześnie spór o przyjęcie przez Polskę euro, stał się *de facto* sporem o charakterze politycznym i prowadzi do polaryzacji postaw wśród polityków i społeczeństwa. Za przystąpieniem naszego kraju do strefy euro opowiada się większość sympatyków Platformy Obywatelskiej (PO), lewicy (SLD) i centrolewicy (SdPi, PD). Podzieleni w opiniach są zdeklarowani wyborcy PiS – niemal równie często wyrażający poparcie dla wprowadzenia euro, co sprzeciw. Przeciwnicy przyjęcia euro przeważają natomiast wśród sympatyków PSL. Zaś większość Polaków uważa, że osobiście raczej straci

<sup>1</sup> Patrz, Sondaż TNS OBOP dla „Polityki” z 6–10 listopada 2008 r., w: „Polityka”, nr 47, 27 XI 2008, s. 7.

<sup>2</sup> W sierpniu 2009 r. rząd przełożył datę wprowadzenia euro na 2014 rok, a niektórzy jego przedstawiciele twierdzą, że nastąpi to dopiero w 2016 r.

na wprowadzeniu euro niż zyska, co w dużym stopniu wynika z obaw przed wzrostem cen<sup>3</sup>.

Jest to sytuacja zadziwiająca i odwrotna do sytuacji, z jaką mieliśmy do czynienia przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, kiedy to ponad 70 proc. społeczeństwa opowiadało się za szybkim wejściem do Unii, a politycy byli bardziej powściągliwi (eurosceptyczni)<sup>4</sup>. Możliwe, że jest to efekt wciąż dającego się we znaki także w Polsce światowego kryzysu finansowego, za który obwinia się liberałów, a za takich uważa się polityków rządzącej Platformy Obywatelskiej, którym w związku z tym społeczeństwo już tak mocno nie ufa. W takiej zaś sytuacji, bitwa o euro i referendum w sprawie wprowadzenia wspólnej waluty jest dla PiS szansą na odzyskanie utraconego poparcia, a być może nawet władzy. Szansa ta może jednak zrodzić pokusę, aby znowu sięgnąć po hasła nacjonalistyczne, izolacjonistyczne, antyeuropejskie. Z drugiej strony PiS w ten sposób może się bronić przed zarzutem, iż gdy partia ta była u władzy, to można było przystąpić do tzw. poczekalni, czyli ERM II, a nie zrobiono nic. Poza tym spór o euro daje możliwość zarysowania wyraźnej linii podziału między PiS a PO. Można bowiem szachować hasłem obrony złotego, jako symbolu od 85 lat narodowej tożsamości i państwowej suwerenności, łatwiej zrozumiałym dla opinii publicznej niż objaśnianie wahań kursowych czy kosztów transakcyjnych<sup>5</sup>.

## 1. CZŁONKOSTWO POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ A SUWERENNOŚĆ NARODOWA

Jednym z najważniejszych wydarzeń w historii integracji europejskiej było podpisanie 7 lutego 1992 roku traktatu z Maastricht, zwanego inaczej Traktatem o Unii Europejskiej. Został on zawarty na czas nieokreślony i po ratyfikacji wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Odtąd integracja europejska, poza sferą gospodarczą, obejmuje szeroko rozumianą współpracę państw w zakresie polityki wewnętrznej, zagranicznej, bezpieczeństwa, kultury, nauki itd. Utworzona wówczas Unia Europejska stała się na arenie międzynarodo-

<sup>3</sup> Patrz, *Stosunek do wprowadzenia w Polsce euro. Komunikat z badań*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2009.

<sup>4</sup> J.M. Fiszer, *Unia Europejska a Polska – dziś i jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 159–165; J. Golec, *Polska droga do Unii. Tło polityczne*, „Dziś” 1998, nr 11, s. 79–84; M. Marody, *Społeczeństwo polskie w jednoczącej się Europie*, „Kultura i Społeczeństwo” 1997, nr 4; s. 50–53.

<sup>5</sup> J. Paradowska, *Karty w tas. Kryzys i wybory*, „Polityka” 2009, nr 10, s. 13.

wej nowym, aktywnym i ważnym podmiotem, specyficznym ugrupowaniem państw, które z jednej strony zrzekły się na jej korzyść przysługujących im praw władczych, czyli części własnej suwerenności, z drugiej strony jednak zyskały możliwość wywierania wpływu na podejmowane przez Unię decyzje i prowadzoną przez nią politykę międzynarodową. Organy Unii Europejskiej, zwłaszcza Komisja i Parlament, mają określone uprawnienia do stanowienia ustaw i przepisów prawnych, ale nie mogą ingerować w kompetencje krajów członkowskich.

Uprawnienia te uległy modyfikacji wraz z wejściem w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu z Lizbony, który nadał Unii Europejskiej osobowość prawną, dzięki czemu jest ona dzisiaj także podmiotem prawa międzynarodowego.

W rezultacie tego statusu prawnomiędzynarodowy Unii Europejskiej jest dziś bardziej przejrzysty, a ona sama stała się dynamicznym, ulegającym ciągłym przemianom ugrupowaniem integracyjnym, tworzonym przez państwa za zgodą ich obywateli (narodów), ale nie jest państwem federalnym czy konfederacją państw. Jest organizacją międzynarodową i w praktyce pełni taką rolę. Zdaniem wielu badaczy, UE jest tworem hybrydalnym, łączącym cechy organizacji międzynarodowej i państwa narodowego, godzącym w praktyce metodę wspólnotową i metodę międzyrządową. Zgodnie z orzeczeniem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 1993 r. Unia Europejska nie jest ani państwem związkowym, ani związkiem państw, lecz stowarzyszeniem państw<sup>6</sup>. Już jej motto „zjednoczeni w różnorodności” jest owocem kompromisu między federalistyczną dewizą „jedności i różnorodności” a konfederalistycznym prymatem „różnorodności nad jednością”. Prawdopodobnie Europa będzie się nadal rozwijać w ten kuriozalny sposób. Stopień integracji Unii, szeroki zakres przedmiotowy jej uprawnień, a także przyjęty porządek prawny sprawiają, że jest to ugrupowanie szczególne, o formie niespotykanej dotąd w prawie i stosunkach międzynarodowych, co utrudnia obiektywną ocenę jej działalności.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że UE i jej działalność integracyjna na różnych płaszczyznach nie prowadzą do zaniku państw narodowych i nie zagrażają poszczególnym narodom, gwarantując zachowanie ich tożsamości kulturowej oraz suwerenności narodowej. Państwa członkowskie UE, w tym także Polska, zachowują osobowość prawną i własne, odrębne władze ustawodawcze, wykonawcze i sędownicze. Decydując się na członkostwo w Unii, państwa te dobrowolnie przekazują część swoich kompetencji wspólnym instytucjom unijnym, mającym – jak już wspomniałem – charakter organów

<sup>6</sup> „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 14 X 1993.

międzyrządowych i wspólnotowych, w których zasiadają przedstawiciele państw narodowych i uczestniczą w ich procesach decyzyjnych. W procesach tych – po akcesji od 1 maja 2004 r. i po wyborach z 13 czerwca tegoż roku do Parlamentu Europejskiego – uczestniczy już na zasadzie suwerennej równości państw również Polska.

Minione lata pokazują, że mimo różnych obaw, wciąż jesteśmy państwem niepodległym i suwerennym zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, państwem, które nie utraciło żadnych ze swych kompetencji i funkcji, jakie pełni każde demokratyczne państwo. O wiele wyraźniej widać dziś utratę autonomii poszczególnych państw, determinowaną rosnącymi zależnościami i integracją ekonomiczną. W warunkach nasilającej się globalizacji mamy bowiem do czynienia z przyspieszonym zagęszczaniem stosunków transnarodowych. Jak pisze Herbert Dittgen: „To zagęszczenie kontaktów społecznych prowadzi do utraty, ale i do zmiany funkcji granic państwa narodowego oraz do powstania nowych granic o charakterze społecznym i ideologicznym”<sup>7</sup>.

Na współczesne pojęcie „suwerenności” wpływ mają: zwierzchność terytorialna, niepodległość oraz swobodny, wolny od ingerencji zewnętrznej ustrój polityczny, społeczny i ekonomiczny, a także możliwość współzycia z innymi narodami na zasadach równości i obopólnych korzyści. Choć prawo międzynarodowe stawia znak równości między pojęciami „suwerenność” i „niezależność”, to w praktyce nie wolno utożsamiać suwerenności z niepodległością państwa. Można bowiem podać wiele przykładów, gdy obca ingerencja bynajmniej nie przekreślała istnienia suwerennego państwa i jego władz.

Złożoność współczesnych relacji transnarodowych skłania wręcz do refleksji na temat „czystego” (absolutnego) pojęcia suwerenności. Wielopłaszczyznowe i wieloaspektowe funkcjonowanie państwa zmusza je do samoograniczenia własnej suwerenności chociażby poprzez różnego rodzaju zobowiązania wynikające z umów i traktatów międzynarodowych.

Musimy więc zdawać sobie sprawę, że dzisiaj polityka państwa jest o wiele bardziej związana coraz bardziej złożoną i coraz gęstszą siecią transnarodowych i wewnątrz społecznych zależności. Jednakże ta utrata autonomii nie oznacza wcale końca suwerenności państwa, a więc końca monopolu władzy i terytorialności. Co więcej, trzeba ocenić to pozytywnie, gdyż nie istnieją jeszcze alternatywne ramy dla demokracji w sensie odpowiedzialnej polityki (*responsible government*) i dla integracji politycznej.

<sup>7</sup> H. Dittgen, *Globalizacja a granice państwa narodowego*, „Przegląd Europejski” 2008, nr 2, s. 112.

Dziś za suwerenne można uznać takie państwo, które w odpowiednio wysokim stopniu posiada zwierzchnią władzę nad terytorium i ludnością, może dobrowolnie nawiązywać równorzędne stosunki z innymi państwami i być członkiem swobodnie wybranych organizacji międzynarodowych oraz swobodnie kształtować ustrój społeczno-gospodarczy i formę państwa. W tym kontekście Polska – po akcesji do NATO i Unii Europejskiej – wciąż jest takim państwem suwerennym<sup>8</sup>.

Co więcej, proces integracji europejskiej, w którym dziś aktywnie uczestniczy Polska – wbrew różnym opiniom – wcale nie zmierza w kierunku „jakiejsz formy państwa ogólnoeuropejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich”<sup>9</sup>.

Sprawę tę dobrze ujął polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, który w swoim exposé (w maju 2008 r.) stwierdził, że: „Unia Europejska to nie groźni oni; Europa i Unia, to my. (...) Zatem nasz polski interes narodowy nie jest sprzeczny z procesem integracji europejskiej, wręcz przeciwnie, pokojowa integracja Europy leży w naszym bezpośrednim interesie”<sup>10</sup>. Co więcej, stając się członkiem Unii Europejskiej, Polska zyskała – proporcjonalnie do swego potencjału demograficznego – wpływ na decyzje, które w warunkach wzrastających współzależności państw jej również dotyczą. W świetle ustaleń wciąż obowiązującego traktatu z Nicei, w którym przyznano Polsce 27 głosów w Radzie Unii Europejskiej, kraj nasz należy do grupy sześciu mających największy wpływ na przebieg procesów decyzyjnych we Wspólnocie. W tym znaczeniu suwerenność Polski raczej się umocniła. O naruszeniu suwerenności można byłoby mówić tylko wówczas, gdyby instytucja ponadnarodowa przekroczyła przyznany jej zakres uprawnień – to znaczy, gdyby zaczęła ingerować w sprawy, które pozostają w wyłącznej kompetencji państwa<sup>11</sup>.

Konkludując, można podkreślić, że wbrew rozpowszechnionemu w Polsce przekonaniu, że członkostwo w Unii Europejskiej stanowi zagrożenie dla suwerenności państwa, wcale tak nie jest, a w każdym bądź razie być nie musi. Warto tu przytoczyć słowa jednego z Ojców Założycieli Wspólnot

<sup>8</sup> P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne. Zarys wykładów*, KiW, Warszawa 2008, s. 45–47.

<sup>9</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 47.

<sup>10</sup> Patrz R. Sikorski, Informacja ministra spraw zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2008 r., <http://www.msz.gov.pl>

<sup>11</sup> S. Konopacki, *Problem suwerenności w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3, s. 18.

Europejskich, Roberta Schumana: „Bez państw, będących emanacją suwerenności narodów i jednostek, wspólnota międzynarodowa byłaby pusta, zaś bez wspólnoty współczesne państwa narodowe w Europie nie potrafią same indywidualnie utrzymać swej suwerenności, a tym samym suwerenności własnych narodów i wszystkich jednostek, ich wolności i dobrobytu”<sup>12</sup>.

Droga do zjednoczonej Europy nie prowadzi więc przez odrzucenie zasady narodu i państwa oraz odrzucenie wartości rodziny. Prowadzi przez wkomponowanie tych wartości i zasad w uniwersalną i nadrzędną zasadę w stosunku do wszelkich struktur społecznych: lokalnych, narodowych i ponadnarodowych, w zasadę dobra najwyższego, którym jest człowiek jako osoba, a nie jako przedstawiciel tego czy innego narodu (państwa, kraju). W tym też sensie, niezależnie od istniejącej praktyki, przyszłość Europy wiąże się z przywróceniem jednostce podmiotowości i wolności, a tym samym z wzmocnieniem suwerenności narodowej poszczególnych państw.

## 2. POLITYKA UNIJNA POLSKI

Panuje przekonanie, że Polska nie do końca wykorzystała możliwości, które dała i daje nam Unia Europejska. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy był – i jest nadal – brak koordynacji polskiej polityki zagranicznej oraz niedocenywanie roli Unii Europejskiej jako ważnego podmiotu w stosunkach międzynarodowych. W Polsce istnieją aż cztery instytucje państwowe, kształtujące politykę zagraniczną, w tym także integracyjną, tj. prezydent, premier, Sejm i Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Ponadto polityką integracyjną zajmują się Senat, a do niedawna także Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Poza tym prawo do prowadzenia tej polityki zawłaszczają sobie rządzące partie polityczne, podporządkowując ją partykularnym interesom partyjnym lub wyborczym, a przecież polityka zagraniczna musi być państwowa, ponadpartyjna, spójna i adekwatna do polskiej racji stanu. Powinna czerpać siły z polityki wewnętrznej obejmującej cały naród i mającej na celu jego dobro (interes). Jeśli zaś myli się ją z demagogią i uprawia w taki sposób, aby zdobywać głosy wyborców, to trzeba się liczyć z tym, że efektem takiego postępowania będzie pogorszenie stosunków zewnętrznych oraz marginalizacja pozycji Polski w Unii Europejskiej i Organizacji traktatu Północnoatlantyckiego<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> R. Schuman, *Dla Europy*, Wydawnictwo Akademickie, Kraków 2003, s. 112.

<sup>13</sup> D. Milczarek, *Dylematy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, (red.) J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2006, s. 199–201.

Miał rację były minister spraw zagranicznych Stefan Meller, który przestrzegał, że jeśli Polsce nie uda się znaleźć równowagi między ślepyim euro-entuzjazmem a egoizmem narodowym, to stracimy historyczną szansę na cywilizacyjne i gospodarcze przekształcenie naszego kraju, którą uzyskaliśmy dzięki wejściu do Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

Członkostwo w Unii Europejskiej stawia istotne wyzwania dla całego systemu politycznego państwa oraz jego polityki wewnętrznej i zagranicznej. Państwo zaś jako idea musi się sprawdzać w praktyce. Obrona suwerenności to dziś nie tyle stanie ze zbrojnym orężem na granicach i gotowość odparcia najazdu wroga, ile zdolność instytucji państwa do zagwarantowania obywatelom właściwego poziomu wypełniania tych funkcji, do których państwo zobowiązuje się w swojej konstytucji. W Polsce katalog ten obejmuje wiele działań, od zapewnienia bezpieczeństwa po rozwój społecznej gospodarki rynkowej. Jeśli zaś państwo swych funkcji nie wypełnia, mamy do czynienia z jego stopniowo słabnącą suwerennością<sup>15</sup>.

Polska polityka unijna (europejska), aby mogła być skuteczna, musi się opierać przede wszystkim na właściwym zdiagnozowaniu charakteru wspólnotowego środowiska politycznego, które zarówno w istotny sposób warunkuje rodzaj dostępnych instrumentów działania, jak i wskazuje na podstawowe areny decydujące o pozycji i wpływach danego państwa. Wstąpienie do Unii Europejskiej ma bowiem sens tylko wtedy, gdy będziemy zdolni do wykorzystania tego faktu dla wzmocnienia własnego potencjału politycznego i gospodarczego. Inaczej mówiąc – Unia Europejska powinna stanowić jeszcze jedno narzędzie w zestawie możliwości prowadzenia polityki przez Polskę, zgodnie z naszą racją stanu i interesem narodowym. Jest to ważne, gdyż integracja europejska, mimo iż tworzy nowe więzi między państwami na Starym Kontynencie, nie znosi do końca tradycyjnych pojęć stosunków międzynarodowych, takich jak na przykład państwo narodowe, hegemon, równowaga sił, przywództwo polityczne. Przekształca jedynie narzędzia i rodzi nowe możliwości działania, konieczne do zdobycia dominującej pozycji w tym układzie. Głównym zaś elementem tej zmiany jest fakt, że pozycja międzynarodowa państwa jest w zdecydowanie większym stopniu funkcją polityki wewnętrznej – spójności strategii rozwoju, rozwoju społeczno-gospodarczego, stabilności państwa i jego zdolności organizacyjno-administracyjnych.

<sup>14</sup> J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja” 2005, nr 2, s. 45–66.

<sup>15</sup> K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 183.



Dobrze poprowadzona polska polityka europejska może być olbrzymim wsparciem dla naszego potencjału politycznego, jeśli tylko będziemy chcieli twórczo podejść do obecności naszego kraju w procesach wynikających z dynamiki systemu europejskiego. Tymczasem po roku 2004, czyli po zakończeniu realizacji głównego celu, jakim było wejście Polski do struktur euroatlantyckich, wciąż nie wypracowano nowej strategii dla polskiej polityki europejskiej, w tym unijnej i globalnej.

Z drugiej zaś strony, pozornie na temat Unii Europejskiej, globalizacji i kształtowania się nowego ładu międzynarodowego napisano już wiele książek, przeprowadzono niezliczoną ilość konferencji i seminariów naukowych zarówno w Polsce, jak i w całym świecie, mimo to wciąż nie ma odpowiedzi na wiele pytań, które nurtują nie tylko teoretyków (badaczy) i polityków, ale także obywateli poszczególnych państw zarówno należących już do UE, jak i tych, którzy o tym dopiero myślą. Wciąż nikt nie wie, w jakim kierunku będą podążać zmiany, tak jeśli idzie o Unię Europejską, jak i o cały świat. Wciąż nie znamy przyszłego kształtu (ładu) Europy i świata. Nie wiemy, jak będzie ostatecznie wyglądał ten nowy ład międzynarodowy, jakie będą jego główne ośrodki siły, czyli kto będzie ponosił odpowiedzialność za porządek międzynarodowy, a szczególnie za bezpieczeństwo i pokój światowy. Wciąż otwarte są pytania dotyczące roli UE w globalizującym się świecie, m.in. czy polityka europejska powinna mieć zasięg globalny, czy też tylko regionalny? Czy i jak powinna być zarządzana europejska i światowa polityka UE, oraz czy unijna polityka zagraniczna wymaga większej centralizacji procesów decyzyjnych? Jeśli tak, to czy należy ograniczyć suwerenne działania państw członkowskich w najbardziej żywotnych dla niej sprawach?<sup>16</sup>

Jednocześnie obserwujemy renesans populizmów i nacjonalizmów oraz pojawiają się próby gloryfikacji państwa narodowego, które przeciwstawia się strukturom wspólnotowym i ponadnarodowym. Okazuje się, że ideały, które kiedyś jednoczyły Europę – wolność, pokój i dobrobyt – dziś już nie wystarczają. Zjednoczenie przez dalsze rozszerzanie o kraje Europy Środkowej i Wschodniej było wielkim politycznym projektem, do którego całą siłą mieli włączyć się obywatele. Sytuacja wokół traktatu z Lizbony i kłopoty z jego ratyfikacją pokazały jednak, że projekt ten nie do końca jest sukcesem. Z braku nowego europejskiego ideału czy wielkich planów integracyjnych, polityczny narodowy egoizm często przeważa dziś nad interesem całej Europy i soli-

<sup>16</sup> J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską* PISM, Warszawa 2007; T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

darnością Wspólnoty. Nasila się więc konflikt o przyszły kształt polityczny Unii Europejskiej, Europy i całego świata, o wolny handel, ale również o tak delikatne sprawy, jak migracja siły roboczej, liberalizacja usług czy reforma systemu rent i ubezpieczeń społecznych. Spór ten jest po części o ideologię, ale głównie toczy się o pieniądze.

Co więcej, cała istota integracji jest dziś coraz głośniej kwestionowana przez wielu polityków, dziennikarzy i ludzi biznesu. Między innymi prezydent Nicolas Sarkozy 11 lipca 2008 r. w Parlamencie Europejskim ostrzegł, że zwolennicy traktatu z Lizbony będą się integrowali dalej, nawet bez traktatu i sceptyków, takich jak Irlandia, Czechy czy Polska. Była to pogroźka powrotu do koncepcji Europy dwóch prędkości, czyli budowanej z jednej strony przez państwa, które ściśle ze sobą współpracują oraz te, które pozostają poza integracją. Jeśli do tego dojdzie, będzie to początek końca UE, a na pewno dojdzie wówczas do zahamowania procesów integracyjnych w Europie<sup>17</sup>.

W takiej niepewnej sytuacji, z jaką wciąż mamy do czynienia na arenie międzynarodowej, na którą w dodatku kładzie się cieniem ostatni światowy kryzys finansowy i jego skutki, trudno prognozować i prowadzić efektywną politykę zagraniczną czy unijną. Dlatego też Polska powinna jak najszybciej wypracować polityczną strategię, która określiłaby kilka zasadniczych punktów odniesienia dla działań w ramach Unii Europejskiej. Po pierwsze, chodzi o docelową pozycję naszego kraju w systemie państw europejskich – na przykład, czy chcemy znajdować się w najsilniej zintegrowanym rdzeniu UE czy świadomie wybieramy model zróżnicowanej intensywności integracji zależnie od zdefiniowanych poza europejskim kontekstem elementów polskiej racji stanu. W pierwszym wypadku nasze działania powinny się skupiać na jak najszybszym dojściu do członkostwa w strefie euro czy też uczestniczeniu w każdej inicjatywie pogłębionej strukturalnej współpracy w Unii i wzmacnianiu wymiaru wspólnotowego w unijnych politykach. W drugim wypadku można sobie wyobrazić na przykład decyzję o świadomym pozostawianiu poza strefą euro aż do czasu powstania odpowiednio korzystnych dla Polski warunków ekonomicznych, sprzyjających rezygnacji ze złotówki, czy też nieuczestniczenie w tworzeniu europejskiej armii, o ile ta nie miałaby być kompatybilna z systemem NATO wraz ze wzmacnianiem międzyrządowego charakteru procesu decyzyjnego w UE kosztem wspólnoto-

<sup>17</sup> J. Pinder, S. Usherwood, *Unia Europejska*, PWE, Warszawa 2008; O. Domagała, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008; A. Krzemiński, *Pogrzebu nie będzie*, „Polityka” 2008, nr 45; J. Kowalska-Iszkowska, *Europa to ja*, „Newsweek”, 14 XII 2008.

wości, a także zagwarantowaniem możliwości wprowadzenia trwałych klauzul *opt-out*.

Po drugie, należy odpowiedzieć na pytanie, czy możliwy jest strategiczny sojusz w Unii Europejskiej z którymkolwiek z państw członkowskich (lub grupą państw) czy też zakładamy, że nasza polityka będzie miała charakter elastyczny typu *à la carte*. Przy pozytywnym wskazaniu należy ukierunkować nasze działania w celu wypracowania trwałych podstaw takiego strategicznego sojuszu i opracować infrastrukturę współpracy umożliwiającą stałe i bieżące kontakty pomiędzy administracjami obu (wszystkich) krajów w ramach sojuszu, po to, by uczynić go realnie funkcjonalnym. Przy decyzji o prowadzeniu polityki elastycznych sojuszy należy tak zreorganizować naszą dyplomację, przygotować media i opinię publiczną oraz administrację, aby rozumiały i były zdolne do prowadzenia gry jednocześnie w ramach różnych pasm polityki wspólnotowej.

Po trzecie, należy odpowiedzieć na pytanie, jakie zasoby oraz działania naszego państwa uważamy za strategicznie ważne dla polskiego bezpieczeństwa w jego wszystkich wymiarach oraz dla naszej aktywnej polityki międzypaństwowej – inaczej mówiąc, co jest polską gwarancją samodzielności politycznej i podmiotowości w Unii Europejskiej – i podjąć świadome długofalowe inwestycje w tych obszarach, które muszą być wyłączone ze zmienności gry partyjnej i zmiany wyborczej.

Ponadto Polska jako kraj członkowski musi być aktywnym uczestnikiem, a także promotorem takich zmian, co oznacza konieczność równoległej aktywności zarówno w kraju, jak i na forach europejskich w zakresie wszystkich ważniejszych polityk, do tej pory uznawanych za domenę krajową<sup>18</sup>.

W strategii państwa polskiego należy uwzględnić współczesne trendy rozwojowe gospodarki, wpływające na warunki zatrudnienia, płac i zabezpieczenia społecznego. Rozwój nowoczesnych technologii (*high technology*) zmienia warunki pracy i wymaga ludzi coraz lepiej wykształconych. Tworzy też nowe formy zatrudnienia w usługach. Należy liczyć się z nowymi warunkami pracy i edukacji, zmianami demograficznymi i wyraźnymi zmianami w sferze instytucji społecznych. Priorytetem socjalnym w Polsce i w całej Unii musi być tworzenie nowych warunków pracy. Duże bezrobocie bowiem to nie tylko strata dla wyników gospodarczych, ale i ludzki dramat osobisty, niebezpieczeństwo wyobcowania społecznego i możliwość powstania destabilizacji politycznej. Zbyt duża grupa osób bezrobotnych ogranicza szanse rozwojowe kraju i ułatwia powstawanie patologii społecznych. Tworzy warunki sprzyjające dla sze-

<sup>18</sup> K. Szczerski, op. cit., s. 162–163.

rzenia się ideologii skrajnie nacjonalistycznych i populizmu, zagrażających demokracji.

Demokratyczne państwo polskie musi zdobyć większe zaufanie własnych obywateli oraz silniejszą pozycję i prestiż wśród społeczeństw członkowskich UE. W tym celu władze polskie powinny w szerszym zakresie poszukiwać kompromisów w działaniach wewnętrznych i w stosunkach z państwami unijnymi. Priorytetem ich działań winno być zdobycie jak najsilniejszej pozycji w działalności wspólnotowej. Wymaga to formułowania ambitnych, ale racjonalnych wizji działania i konsekwentnej realizacji uzgodnionych wcześniej celów strategicznych. Konieczne jest zarazem mobilizowanie społeczeństwa wokół strategicznych zadań kraju i minimalizowanie podziałów politycznych oraz skłonności polityków do „odgrzewania” sporów historycznych. W działalności publicznej potrzeba bowiem więcej rozważań i tworzenia klimatu wzajemnego zaufania<sup>19</sup>. Ważną rolę do odegrania w tym zakresie ma Urząd Prezydenta RP, który – zgodnie z regułami konstytucyjnymi – jest głównym wyrazicielem wartości polskiej racji stanu.

Ważnym elementem polskiej strategii integracyjnej powinna być dalsza modernizacja państwa oraz ograniczanie cywilizacyjnych barier oddzielających nasz kraj od głównych państw zachodnioeuropejskich. Dla realizacji polskiej racji stanu władze państwowe winy ułatwiać współpracę paneuropejską, a ograniczać utrudnienia tej współpracy, takie jak: nadmierne ambicje przywódców, bariery historyczne, zagrożenia ekologiczne, stereotypy narodowe czy wzajemne nieufności.

Polskie interesy w centrum Europy w dużej mierze zależą od charakteru i zakresu współpracy Niemiec, Polski, Ukrainy i Rosji. O jej skuteczności zadecyduje sposób, w jaki kraje te uporają się ze spuścizną i w jakiej mierze będą potrafiły koordynować działania i rozwiązywać problemy związane z rozbieżnością interesów. Polska polityka europejska musi zdecydowanie zmierzać do integracji z Zachodem oraz rozwoju wielostronnych stosunków właśnie z Niemcami, Rosją i Ukrainą, które współkształtują zewnętrzną płaszczyznę polskiego interesu narodowego. Trafnie pisze profesor Kazimierz Łastawski, że: „Polska jako państwo członkowskie UE musi poszukiwać kompromisów i skutecznych koalicji w stosunkach z państwami unijnymi. Realną szansą dla jej przyszłości byłoby zdobycie silnej pozycji w procesie integracji kontynentu. W działaniach unijnych niezbędna jest konsekwentna realizacja uzgodnionych wcześniej celów strategicznych, inicjowanych przez władze państwowe. Głównie-

<sup>19</sup> P. Sztompka, *Zaufanie fundamentem społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 121–122.

nym ich zadaniem w najbliższym czasie jest poszukiwanie solidarności unijnej w sprawach energetycznych i finansowych”<sup>20</sup>.

Polska może tutaj wiele osiągnąć, ale pod warunkiem, że nie będzie „zakładnikiem swojej nacjonalistycznej i antyrosyjskiej polityki” – jak to zarzucił nam były kanclerz Niemiec Gerhard Schröder w czasie berlińskiej debaty na temat polityki wschodniej, która odbyła się we wrześniu 2007 r.<sup>21</sup>. Zaś nowa strategia dotycząca relacji rosyjsko-polskich powinna uwzględniać fakt, że Polska jest znaczącą siłą w europejskiej polityce, że jest liderem grupy nowych członków Unii Europejskiej, państw, których relacje z Rosją nie układają się najlepiej. Zatem Polska powinna starać się być „łącznikiem”, wiążącym dwa polityczno-geograficzne regiony: Europy Środkowej i obszaru nadbałtyckiego. W relacjach Polski z Niemcami, Rosją i Ukrainą zarówno bilateralnych, jak i w ramach UE powinno być więcej pragmatyzmu a mniej historii i wzajemnych uprzedzeń.

### 3. INTEGRACJA EUROPEJSKA JAKO CZYNNIK STABILNOŚCI I ROZWOJU POLSKI

Dziś, po 20 latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i sześciu latach od akcesji do Unii Europejskiej, nie ulega wątpliwości, że nasze członkostwo w tym ugrupowaniu najsilniejszych państw Europy było konieczne i nieuniknione. Było to trafne rozwiązanie dla Polski, które wynikało z jej położenia geopolitycznego, nakazującego poszukiwanie sojuszników na kontynencie europejskim. Odrzucenie członkostwa w Unii skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli tak w polityce europejskiej jak i światowej. Polska nadal znajdowałaby się w relatywnie niestabilnej strefie pomiędzy UE a obszarem postradzieckim, a nasz rząd byłby osamotniony, gdyż większość państw Europy Środkowej i Wschodniej prędzej czy później weszłaby do Unii.

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej Polska realizuje własne interesy i cele polityczne, gospodarczo-społeczne i militarne we współpracy z pozostałymi państwami członkowskimi UE. Może intensyfikować współpracę unijną i poszukiwać zwolenników jej działań w koalicjach zadaniowych. Głównym celem władz polskich wciąż pozostaje tworzenie optymalnych warunków dla

<sup>20</sup> K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 207–208.

<sup>21</sup> R. Podgórzyńska, *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 160.

rozwoju kraju i eliminowanie potencjalnych zagrożeń. Polska racja stanu dziś, to działania na rzecz kształtowania optymalnych warunków do bezpiecznego rozwoju, doskonalenia funkcjonowania państwa i gospodarki, umacniania tożsamości narodowej oraz poprawy warunków życiowych społeczeństwa.

Nie ulega wątpliwości, że sprzyja temu członkostwo w Unii Europejskiej, które wzmacnia także rolę międzynarodową Polski. Wpływa na jej potencjał gospodarczy, wewnętrzną stabilizację polityczną, korzystne relacje z sąsiadami i odpowiedni prestiż pośród innych państw. Dzięki temu społeczeństwo polskie w ogromnej większości jest zadowolone z procesu integracyjnego<sup>22</sup>.

Sześć lat od naszej akcesji do UE to dobra okazja do pełniejszych podsumowań, choć za mało, by ogłaszać końcowy triumf. Ale wystarczająco, by stwierdzić, jak wiele czarnych prorocत्व się nie spełniło. Dziś aż trudno uwierzyć, jakimi głupstwami częstowali nas politycy przed referendum akcesyjnym. Unia miała nam zabrać narodową tożsamość, wiarę, ziemię, miejsca pracy. Wielu chłopskich działaczy przepowiadało spustoszenie wsi, upadek rolnictwa i głód. Co się z tego sprawdziło? – Dosłownie nic, a ostatnie lata były bodaj najpomyślniejsze w historii Polski. Bilans naszego członkostwa jest jednocześnie przestrogą przed powracającą, jak choroba, antyeuropejską demagogią i populizmem polityków.

Wieszczono także załamanie polskiej waluty, wydanej na żer spekulantów, którym Unia miała szeroko otworzyć drzwi. Przypomnijmy zatem, że 1 maja 2004 r. w dniu akcesji 1 euro kosztowało 4,78 zł, a pod koniec marca 2009 r. – 4,64 zł. Mimo kryzysu i tak jest tańsze niż sześć lat temu, a przez długie miesiące i lata oscylowało w granicach 3–4 zł. Z powodu mocnego złotego nie było też przewidywanej drożyzny, inflacja pozostawała na poziomie innych krajów Unii. Nie bankrutowały też polskie firmy, a napływ do kraju zagranicznego managementu nie był większy niż w okresie przed akcesją.

Nie pogorszyły się też dyplomatyczne stosunki Polski z USA; przeciwnie – to właśnie lepsze relacje ze Stanami Zjednoczonymi bywały źródłem napięć z partnerami z Unii. Decydujący głos Niemiec i Francji we wspólnocie europejskiej mógł zaś dziwić tylko tych, którzy nie biorą pod uwagę faktu, że te dwa kraje łącznie mają więcej ludności niż Rosja. Polska dyplomacja przez długi czas popełniała błąd, walcząc z europejskimi hegemonami, zamiast wpisać się w akceptowany i przed naszym akcessem układ sił. Poza tym decydujący głos tych państw nie był wymierzony specjalnie w Polskę, czego długo nie chcieli, a często nadal nie chcą zauważyć polscy politycy.

<sup>22</sup> K. Łastawski, op. cit., s. 171–204.

Pomału wrastamy w Unię, uczymy się swobodnego poruszania po Europie bez granic i dopasowywania naszych interesów w unijnych instytucjach. Zrządzeniem losu pierwsze pięciolecie w UE obchodziliśmy w okresie najgłębszego od dziesięcioleci światowego kryzysu finansowo-gospodarczego. Instytucje unijne, jak mogą, próbują łagodzić jego skutki, ale wszyscy mają świadomość, że odbywa się dziś wielki test europejskich wartości i reguł. Wciąż nie wiadomo, czy Unia wyjdzie z tego kryzysu wzmocniona czy osłabiona protekcjonizmem i rywalizacją narodowych egoizmów.

W świetle minionych lat nie ulega wątpliwości, że w interesie Polski jest, aby Unia Europejska była jak najsilniejsza wobec globalnych wyzwań, za trudnych dla pojedynczych państw. Polska i pozostałe kraje potrzebujemy w Europie więcej solidarności, spójności i przyjaźni. W takiej Unii i Europie łatwiej będzie rozwiązywać bieżące problemy i budować nowy demokratyczny porządek międzynarodowy.

Po pięciu latach w UE przewaga zwolenników integracji nad eurosceptykami była olbrzymia: 85 do 9 procent – jak pokazuje to sondaż CBOS na jubileusz Polski w UE. Polacy zauważają różne korzyści z integracji: zdaniem 74 proc. Polska ma dziś silniejszą pozycję w Europie; 67 proc. uważa, że integracja pomogła gospodarce (16 proc. jest przeciwnego zdania); 48 proc. sądzi, że poprawiły się materialne warunki życia Polaków (przeciwnego zdania jest 22 proc.). Przeważa też pogląd, że dzięki Unii w lepszym stanie jest środowisko naturalne, a Polacy są lepiej wykształceni<sup>23</sup>.

Czas, jaki upłynął od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przyniósł dość dobre wyniki gospodarcze i zwiększył szanse rozwiązania w dłuższym okresie podstawowych strukturalnych problemów polskiej gospodarki. Polska gospodarka po 2004 r. nabrała wyraźnego rozpędu. Wiele wskazuje na to, że dynamice wzrostu gospodarczego w naszym kraju sprzyja właśnie członkostwo w Unii Europejskiej. Dzieje się to w znacznym stopniu za sprawą zwiększonego napływu kapitału zagranicznego, rozwijającego się intensywnie eksportu oraz ogólnej poprawy nastrojów rynkowych, które prowadzą do wzrostu inwestycji i popytu. Dzięki temu w ostatnich latach w Polsce tempo wzrostu PKB było wyraźnie wyższe niż w „starych” krajach UE i należało do najwyższych wśród nowych krajów członkowskich, a gospodarka nasza rozwijała się mniej więcej 2 razy szybciej niż średnia państwa byłej „piętnastki”, nadrabiając tym samym dystans, który ją dzieli od bogatszych partnerów. Statystyki nie pozostawiają wątpliwości: od 1 maja 2004 r. polski eksport podwoił się – w 2003 r. sięgał 47,5 mld euro, a w 2004 – 59,7 mld euro. W 2008 r. przekroczył już 114,5 mld

<sup>23</sup> W. Szacki, *Pięć lat w Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 30 IV – 1 V 2009, s. 8.

euro. Takiego wzrostu nie przewidywali chyba nawet najwięksi optymiści<sup>24</sup>. Na 2009 r. Komisja Europejska założyła dla nas 2 proc. wzrost, czyli drugi największy w UE po Słowacji. Nie widać też kryzysu w polskiej bankowości<sup>25</sup>.

Taki też optymistyczny ton dominował w ocenach stanu polskiej gospodarki i jej perspektyw podczas obrad Europejskiego Kongresu Gospodarczego w Katowicach pod koniec kwietnia 2009 r. Między innymi premier Donald Tusk podkreślił, że należymy do „platynowego klubu” nielicznych gospodarek świata, z grupy „rynków wschodzących”, które cieszą się zaufaniem międzynarodowych organizacji finansowych i opierają się recesji. Między innymi dzięki temu, że odrzuciły łatwą pokusę zadłużania się ponad miarę. Potwierdzeniem słuszności tej polityki jest stabilizujący się kurs polskiej waluty – przekonywał premier. Jego zdaniem, to trwała stabilizacja<sup>26</sup>.

Dominował też wówczas wśród większości ekonomistów pogląd, że aby tak się stało, musimy jak najszybciej przyjąć wspólną walutę euro. Między innymi według głównego ekonomisty PricewaterhouseCoopers Witolda Orłowskiego wahania kursu złotego to cena, jaką płacimy za posiadanie słabej waluty. Aby tego uniknąć, trzeba przyjąć euro<sup>27</sup>. Unijna waluta zapewniłaby nam stabilizację gospodarki, podobnie, jak to stało się na Słowacji, gdzie 1 stycznia 2009 r. euro zastąpiło koronę. Podobne stanowisko zajmuje znany ekonomista Jan Winiecki, członek Rady Towarzystwa Ekonomistów Polskich, doradca WestLB Polska, który mówi, że: „Sam fakt bycia w strefie euro stabilizuje gospodarkę. Bardzo tej stabilizacji potrzebujemy, zwłaszcza gdyby miało się okazać, że świat ma przed sobą pięć – siedem trudnych lat. Prezydent Kaczyński jest przeciwny szybkiemu wejściu do strefy euro, bo są w niej kraje, które rozwijają się wolniej niż my. To argument dziecinny. Przyjęcie euro nie jest gwarancją szybkiego wzrostu. Po przyjęciu euro Irlandia rozwijała się bardzo szybko, ale Grecja – nie. To jest element przede wszystkim stabilizujący, a pro wzrostowy tylko do pewnego stopnia”<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> L. Baj, *Jak podbiliśmy unijny rynek*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 V 2009.

<sup>25</sup> Według najnowszej prognozy Komisji Europejskiej nasza gospodarka w 2009 r. ma się skurczyć aż o 1,7 proc., a gospodarka całej strefy euro i UE – 27 o 4 proc., zaś Niemiec – aż o 6 proc. Niemcy, to największy partner handlowy Polski, który odbiera jedną czwartą naszego eksportu. Tymczasem polski rząd w swojej najbardziej pesymistycznej prognozie liczy cały czas na wzrost PKB na poziomie 1,7 proc. Patrz: L. Baj, *Prognoza nie do wiary?*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 V 2009, s. 14; D. Pszczołkowska, *Czarny rok złotego*, „Gazeta Wyborcza”, 20 I 2009, s. 24.

<sup>26</sup> A. Grzeszczyk, *Pożytki z kryzysu*, „Polityka” 2009, nr 17, s. 4.

<sup>27</sup> T. Prusek, N. Hatabuz, *Czarny rekord złotego*, „Gazeta Wyborcza”, 17 II 2009, s. 1.

<sup>28</sup> A. Nowakowska, D. Wielowieyska, *Nie poddaję się hysterii. Rozmowa z prof. Janem Winieckim*, „Gazeta Wyborcza”, 6 IV 2009, s. 32.



#### 4. POLITYCZNE I SPOŁECZNO-EKONOMICZNE ASPEKTY WPROWADZENIA EURO W POLSCE

Mimo różnych wątpliwości ekonomiści i politycy przekonują, że wejście do Unii Europejskiej miało zasadniczy wpływ na zmianę postrzegania Polski w oczach globalnych inwestorów, ale dopiero przyjęcie euro może spowodować, iż Polska przestanie być uważana za „ryzykowny rynek wschodzący”<sup>29</sup>. Dzięki bowiem wprowadzeniu euro PKB Polski może wzrosnąć dodatkowo o 7,5 proc. W ciągu dziesięciu lat od przyjęcia wspólnej waluty wzrost gospodarczy mógłby rocznie być wyższy o mniej więcej 0,7 pkt procentowych<sup>30</sup>. Profesor Leszek Balcerowicz, były prezes Narodowego Banku Polskiego (NBP) podkreśla, że: „Wszystkie znane mi raporty pokazują, że opłaca się mieć europejski pieniądź. Kryzys, jaki rozpoczął się w świecie w 2007 r., zwiększył atrakcyjność posiadania europejskiego pieniądza. A jednocześnie skomplikował wejście do strefy euro. Nagroda jest większa, ale dojście do niej jest trudniejsze. Czego można by w takiej sytuacji oczekiwać od odpowiedzialnych polityków? Tego, że będą się starali usuwać komplikacje w dojściu do tego, co w świetle badań empirycznych jest korzystne. Jestem więc zdziwiony tą obstrukcją uprawianą przez i prezydenta, i część opozycji. Obstrukcja polega na niechęci do zmian konstytucji, które usunęłyby część zupełnie niepotrzebnej niepewności. Mamy wojnę propagandową, w której, niestety, jest bardzo mało rzeczowych argumentów, a jest bardzo dużo etykietek albo – mówiąc delikatnie – rzeczy bardzo naciąganych. Słyszymy od człowieka, który sprawuje najwyższy urząd w państwie, że jeżeli Polska miałaby euro, to stanie się to kosztem suwerenności. To teza co najmniej naciągana. Wiadomo, że takie kraje jak Niemcy, Hiszpania, Belgia nie straciły suwerenności”<sup>31</sup>.

Prezydent i jego doradcy podnosili także inne argumenty. Uważali, że nasze wejście do ERM II, kiedy to wahania złotego względem euro nie mogą przekroczyć 15 proc., jest zbyt ryzykowne, bo nasz rynek walutowy jest zbyt rozchwiany. Złoty bardzo stracił na wartości i nasze uczestnictwo w ERM II mogłoby się tragicznie skończyć, bo nie zdołalibyśmy utrzymać stabilnego kursu złotego. Podobne obiekcje zgłaszało wówczas kierownictwo NBP, choć ostatni raport tej instytucji na temat kosztów i korzyści z wprowadzenia euro w Polsce wyraźnie pokazuje, że korzyści przeważają nad ewentualnymi koszta-

<sup>29</sup> P. Stasiak, P. Tarnawski, *Pieniądże drugiej próby*, „Polityka” 2008, nr 44, s. 18.

<sup>30</sup> L. Baj, *Euro tak, ale kiedy do ERM II*, „Gazeta Wyborcza”, 13 III 2009, s. 18.

<sup>31</sup> L. Balcerowicz, *Propagandowa wojna o euro nam szkodzi*, „Gazeta Wyborcza”, 26 II 2009, s. 24.

mi. Na przykład wiceprezes NBP Witold Koziński mówił, że rok 2009 nie jest dobry na wprowadzenie Polski do ERM II, gdyż kryzys będzie się pogłębiał, a to może narazić polską walutę na ataki spekulacyjne i zmuszać bank centralny do kosztownych interwencji<sup>32</sup>.

Nie można oczywiście odmówić pewnych racji tezie, że kryzys komplikuje drogę dojścia do euro. Ale należałoby to traktować jako przeszkodę do pokonania i zastanowić się, co może służyć zmniejszeniu potencjalnego ryzyka. Tymczasem propagandowa wojna o euro temu nie sprzyja, odwrotnie, staje się niebezpieczną dla Polski grą polityczną, która może pociągnąć za sobą opłakane skutki społeczno-gospodarcze.

W sprawie przyjęcia euro potrzebny jest kompromis polityczny i zgoda narodowa. Już najwyższy czas, aby sprawę przestać traktować koniunkturalnie. Nie może być ona przedmiotem rozgrywek między głównymi ośrodkami władzy. Zgoda polityczna w sprawie strategii dojścia do Eurolandu pomogłaby w usunięciu niepotrzebnego ryzyka i zagrożeń, jakie się pojawiły. Polska w sprawie euro musi mówić jednym głosem, tego wymaga właśnie nasz interes narodowy<sup>33</sup>.

Może warto pójść na ustępstwa wobec PiS i przeprowadzić referendum w sprawie euro? Może to uspokoiłoby opozycję na czele z PiS i ułatwiło zawarcie kompromisu w tej sprawie, a dzięki temu moglibyśmy szybko i bezpiecznie wejść do strefy euro? Odwrotnie też, może to PiS powinno ogłosić zawieszenie broni i pozwolić rządowi działać na rzecz szybkiego wejścia do strefy euro? Przecież tu chodzi o Polskę i jej interes narodowy, a nie o interes takiej czy innej partii politycznej lub zaspokojenie ambicji poszczególnych polityków, których wcześniej czy później i tak obiektywnie rozliczy naród podczas kolejnych wyborów, a następnie historycy i politolodzy na kartach swych dzieł naukowych.

Dziś jedno jest pewne, że trzeba dołożyć wszelkich starań, aby Polska spełniła niezbędne kryteria dla krajów kandydujących do strefy euro, tak ekonomiczne jak i polityczne, a przynajmniej weszła na drogę do ich spełnienia. Przyda się to nam nawet wtedy, gdy jeszcze przez jakiś czas nie wejdziemy do strefy euro i będziemy mogli cieszyć się narodową walutą albo smucić?

Trzeba też przekonać UE, że jesteśmy przygotowani na przyjęcie wspólnotowej waluty oraz ustalić z Komisją Europejską i Europejskim Bankiem Centralnym konkretne warunki wprowadzenia euro w Polsce, czyli przede wszystkim kurs wymiany. Dopiero wówczas, na podstawie pozytywnych rekomendacji tych instytucji oraz po konsultacjach z Parlamentem Europejskim

<sup>32</sup> L. Baj, *Euro tak, ale kiedy do ERM II*, op. cit., s. 21.

<sup>33</sup> D. Tusk, *Nie psujcie wielkich rocznic*, „Polityka” 2009, nr 18, s. 14.

i Radą Unii Europejskiej, rada Ecofin kwalifikowaną większością głosów podejmie decyzję o przyjęciu Polski do strefy euro, ustali końcowy przelicznik złotego na euro i określi datę wprowadzenia unijnej waluty do obiegu. Od tego momentu ceny w naszych sklepach będą podawane w złotych i w euro, chociaż wciąż będziemy jeszcze płacili złotówkami. Ponadto czeka nas jeszcze ogromne wyzwanie logistyczne i finansowe – bicie monet euro (monety biją krajowe mennice, banknoty zaś wytwarzają wybrane drukarnie nadzorowane przez Europejski Bank Centralny), przeprowadzenie kampanii informacyjnej, zorganizowanie transportu banknotów i bilonu do banków, przygotowanie wymiany starych pieniędzy na nowe. Koszty tych operacji i innych, związanych z dostosowaniem instytucji i służb publicznych do używania euro szacuje się na 20–23 mld zł<sup>34</sup>.

Bez wprowadzenia euro będzie trwała w Polsce – posiłkując się cytatem z książki Andrzeja Stasiuka – „dziwna symbioza upadku i wzrostu. I nie wiadomo, która tendencja przeważy w pejzażu”<sup>35</sup>.

Jedną z głównych tez w tym opracowaniu jest stwierdzenie, że tak jak członkostwo Polski w Unii Europejskiej było nieuniknione, również członkostwo w strefie euro jest nieuniknione, wręcz dziś niezbędne dla ratowania kraju przed finansową i gospodarczą katastrofą, która pociągnie za sobą daleko idące skutki społeczno-polityczne. Dlatego też – jak już wspomniałem – rząd premiera Donalda Tuska planował przyjąć euro w 2012/2013 r. Niestety, tego poglądu nie podzielało ówczesne kierownictwo Narodowego Banku Polskiego oraz wielu ekonomistów i polityków na czele z byłym prezydentem RP i opozycyjną partią PiS, którzy sprzeciwiali się szybkiemu wprowadzeniu euro w Polsce. Używali oni różnych kontrargumentów zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i politycznym oraz społecznym. Na przykład prezes PiS Jarosław Kaczyński przekonywał emerytów – na podstawie sobie tylko znanych rachunków, że na wprowadzeniu euro stracą średnio 240 zł miesięcznie, a na spotkaniu 27 października 2008 r. z premierem Donaldem Tuskiem jeszcze raz potwierdził, że plan Platformy Obywatelskiej szybkiego wprowadzenia euro w Polsce jest dla niego nie do przyjęcia. Jego zdaniem, Polska powinna przyjąć euro dopiero po wyrównaniu się poziomu rozwoju gospodarczego Polski ze średnią UE, ale to może nastąpić dopiero za 20–30 lat<sup>36</sup>.

Na łamach „Gazety Wyborczej” prezesowi Jarosławowi Kaczyńskiemu wtórowała posłanka PiS, wiceprzewodnicząca komisji finansów publicznych

<sup>34</sup> T. Molga, M. Zdziechowska, [w:] „Wprost”, 15 III 2009, s. 54–55.

<sup>35</sup> P. Stasiak, T. Tarnawski, op. cit., s. 18.

<sup>36</sup> „Rzeczpospolita”, 28 X 2008.

Aleksandra Natalli-Świat podkreślając: „Naszym zdaniem więcej argumentów przemawia za tym, żeby do euro się nie śpieszyć. (...) Wejście do strefy euro niekorzystnie odbije się na poziomie życia naszego społeczeństwa. Niestety, nastąpi wzrost cen. (...) Nie można mówić tylko, że jak przyjmujemy euro, to będzie powszechna i wieczna szczęśliwość”<sup>37</sup>.

Na początku stycznia 2009 r. ogłoszono anty kryzysowy program PiS, który powszechnie odebrano jako merytoryczny, choć rząd go zlekceważył, a większość ekonomistów skrytykowała. Proponowano zwiększenie deficytu budżetowego z 18 do 25 mld zł, stymulowanie rozwoju budownictwa poprzez zagwarantowanie przez Skarb Państwa części wkładu własnego potrzebnego na zakup mieszkania oraz wprowadzenie programu pozwalającego na rozwój budownictwa komunalnego. W programie znalazły się także pomysły pomocy firmom w utrzymaniu zatrudnienia poprzez ulgi w opłatach na Fundusz Pracy i wprowadzenie innych warunków preferencyjnych dla firm, m.in. złagodzenia przepisów umożliwiających rozłożenie na raty płatności na ZUS. PiS chciał także obniżenia VAT na żywność z 7 do 6 proc. oraz przywrócenia możliwości wyboru pomiędzy emeryturą z OFE i ZUS. Wszystko to wskazuje, że PiS chciał postawić jeszcze raz na starą taktykę prawicowych populistów we wszystkich krajach, czyli sublimowanie frustracji o podłożu ekonomicznym w narodowo-konserwatywne seanse nienawiści do obcych i uwielbienia dla „naszych”. Dlatego też PiS atakował wówczas i nadal atakuje rząd, bez skrupułów obwiniając go o wszystkie kłopoty polskiej gospodarki i przestrzega przed zastąpieniem narodowej złotówki unijnym euro, a co wzmocnia w Polsce populizm<sup>38</sup>.

Nasilenie się tych tendencji i aktywizację partii skrajnie prawicowych spowodowały przygotowania w Polsce do czerwcowych wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.

W jednym z przeprowadzonych wówczas sondaży preferencji wyborczych znów pojawiła się Liga Polskich Rodzin z 5-procentowym poparciem. Nie wiadomo do końca, czy był to właśnie efekt wzmagających się nastrojów populistyczno-nacjonalistycznych czy tylko incydent badawczy, ale faktem jest, że przeprowadzane wówczas w mediach zmiany, częstsze pojawianie się przedstawicieli tej partii, bezpośrednie transmisje konferencji ugrupowania Libertas mogły sprzyjać odradzaniu się skrajnej prawicy, w czasie gdy twardymi narodowo-katolickimi hasłami trudniej było grać Prawu i Sprawiedliwości,

<sup>37</sup> Patrz, *Euro to nie jest hasło na billboard. Rozmowa z Aleksandrą Natalli-Świat*, „Gazeta Wyborcza” 10–11 XI 2008, s. 27.

<sup>38</sup> S. Sierakowski, *Demony kryzysu*, „Polityka” 2009, nr 7, s. 30–31; M. Janicki, *Prezes jak nowy*, „Polityka” 2009, nr 6–7, s. 14–15.

zwłaszcza w trakcie ciągle trwającej kampanii promocyjnej mającej pokazać racjonalność i umiar PiS, dla której stanowisko PO wobec akcesji Polski do Eurolandu jest sprzeczne z polskim interesem narodowym.

Co więcej, wśród partii politycznych, którym udało się zebrać odpowiednią liczbę podpisów i zarejestrować listy swoich kandydatów do Parlamentu Europejskiego, spośród których 7 czerwca 2009 r. Polacy wybierali eurodeputowanych znalazły się Libertas (czyli LPR+Piast+Naprzód Polsko), Prawica Rzeczypospolitej Marka Jurka, Samoobrona, Polska Partia Prawicy oraz Unia Polityki Realnej, czyli najbardziej eurosceptyczne i populistyczne ugrupowania<sup>39</sup>.

Daleko posunięty eurosceptycyzm u części ekonomistów, elit politycznych i publicystów sprawia, że prawie 50 proc. Polaków nie życzy sobie zamiany złotego na euro albo w ogóle, albo też dopuszcza taką możliwość znacznie później niż chce tego rząd<sup>40</sup>. Jest to co prawda mniej niż w listopadzie 2008 r., kiedy odsetek ten sięgał 70 proc. respondentów, ale wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie, którego rządząca koalicja nie powinna lekceważyć, a co stara się wykorzystać PiS w walce z PO. Większość osób popierających wprowadzenie w Polsce euro (69 proc.) uważa, że powinno to nastąpić możliwie szybko, a więc, tak jak chce tego obecny rząd. Za późniejszym terminem przystąpienia do strefy euro opowiada się 26 proc. zwolenników przyjęcia europejskiej waluty. Na stosunek do wprowadzenia w Polsce euro wpływa płeć, wiek, miejsce zamieszkania oraz status społeczno-ekonomiczny respondentów. Za przyjęciem euro częściej opowiadają się mężczyźni (59 proc.) niż kobiety (48 proc.). Stosunkowo najwięcej zwolenników wprowadzenia europejskiej waluty notujemy wśród ludzi młodych, mających od 18 do 24 lat (62 proc.), mieszkańców największych miast (73 proc.), osób z wyższym wykształceniem (77 proc.) oraz wśród osób relatywnie najlepiej sytuowanych – o miesięcznych dochodach *per capita* powyżej 1500 zł (81 proc.). W grupach społeczno-zawodowych wejście do strefy euro popierają głównie kadra kierownicza i specjaliści (79 proc.), pracownicy umysłowi i niższego szczebla (68 proc.) oraz właściciele firm (71 proc.), a wśród biernych zawodowo – uczniowie i studenci (66 proc.). Najwięcej przeciwników wprowadzenia euro w Polsce jest wśród ludzi starszych, powyżej 65 roku życia (52 proc.), mieszkańców wsi (48 proc.) oraz respondentów źle sytuowanych – o miesięcznych dochodach *per capita* do 750 zł (51 proc.). Jeśli idzie o preferencje partyjne, to za przystąpieniem naszego kraju do strefy euro nadal opowiada się większość sympatyków PO

<sup>39</sup> „Gazeta Wyborcza”, 30 IV–1 V 2009.

<sup>40</sup> Patrz, *Sondaż TNS OBOP...*, s. 7; Stosunek do wprowadzenia w Polsce euro. Komunikat z badań, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2009.

i SLD, a podzieleni w opiniach są zdeklarowani wyborcy PiS. Przeciwnicy przyjęcia euro przeważają natomiast wśród sympatyków PSL<sup>41</sup>.

Chciałbym tutaj przypomnieć, że podobne obawy, wątpliwości i zastrzeżenia zgłaszali polscy eurosceptycy przed referendum akcesyjnym w czerwcu 2003 r., a także przed samym wstąpieniem Polski do UE w maju 2004 r. Wówczas część polskiej prawicy – z Ligą Polskich Rodzin (LPR) i „Samoobroną” na czele – wspieranej przez media ojca Rydzyka i inne, rysowało scenariusze tak czarne, że przystąpienie do Unii wydawało się czynem nieomal zbrodnictwym i antypolskim. Straszono Polaków m.in. utratą suwerenności narodowej, pogorszeniem stosunków z USA, bankructwem większości polskich firm i ośmiomilionowym bezrobociem. Już wtedy przekonywano, że polski rząd nie będzie mógł prowadzić samodzielnej polityki monetarnej, że wejście do strefy euro jest natychmiast przymusowe, a wystąpić z Unii już nie można nigdy. Wstąpienie do Unii miało też oznaczać katastrofę cywilizacyjną, moralną i religijną<sup>42</sup>.

Jak wszyscy wiemy, a jak już wcześniej o tym wspominałem, nie sprawdziły się te kasandryczne przepowiednie i wizje; że utracimy suwerenność nie tylko polityczną, ale również narodową, której najistotniejszymi elementami są nasz język i religia katolicka, do której przyznaje się ponad 35 mln Polaków. Przegrały złe przepowiednie, bo od początku były tendencyjne i nieuczciwe. Co więcej, dziś – jak już pisałem – po pięciu latach obecności w UE widać wyraźnie, że suwerenność narodowa i państwowa oraz tożsamość kulturowa Polski nie zostały podważone, czy też unicestwione. Wręcz przeciwnie, zostały wzmocnione.

Natomiast rząd Polski za zgodą narodu – w drodze referendum ludowego bądź poprzez jego przedstawicieli, czyli parlamentu – może, ale nie musi, bardziej lub mniej podporządkować swoją politykę wewnętrzną i zagraniczną Unii Europejskiej, o ile to nie będzie sprzeczne z naszą racją stanu i polskim

<sup>41</sup> Patrz, Stosunek do wprowadzenia w Polsce euro. Komunikat z badań, Centrum Badań i Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2009. Nieco inne, ale *de facto* podobne dane wynikają z raportu przygotowanego przez Ipsos dla Ministerstwa Finansów we wrześniu 2010 r. Mianowicie, wciąż aż 47 proc. badanych Polaków nie chce euro. Z raportu tego wynika również, że najwięcej Polaków (34 proc.) sądzi, iż euro powinno zostać wprowadzone w naszym kraju w ciągu kilku lat. Zdaniem jednej czwartej badanych, perspektywa ta powinna natomiast wynosić kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat. Zaś 25 proc. badanych uważa, że euro w ogóle (nigdy) nie powinno być wprowadzone w Polsce. Por. *Polacy nie chcą euro*, „Metro”, 10–12 IX 2010.

<sup>42</sup> J.M. Fiszer, *Polska w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia (aspekty polityczne)*, [w:] *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, (red.) W. Jakubik, Oficyna Wydawnicza WSHiP w Warszawie, Warszawa 2006, s. 64–65.

interese narodowym. Pozwala na to artykuł 90 ust. 1 cytowanej już Konstytucji RP, który mówi, że „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Polski interes narodowy nie jest więc sprzeczny z procesem integracji europejskiej, wręcz przeciwnie, pokojowa integracja Europy leży w naszym interesie, zwłaszcza gdy nie powoduje utraty suwerenności i nie ogranicza naszej aktywności na arenie międzynarodowej.

Członkostwo w UE i NATO gwarantuje dziś nasze bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, a tym samym naszą suwerenność i tożsamość narodową. Gwarantuje nam także bezpieczeństwo ekonomiczne, co w dobie nasilającej się globalizacji i rosnących współzależności ma ogromne znaczenie dla ochrony naszych interesów narodowych.

Nie ulega wątpliwości, że zostanie ono wzmocnione po wejściu Polski do strefy euro. Podstawową bowiem zasadą obowiązującą w Unii Europejskiej jest, iż państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je. Stanowi o tym art. 99 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej TWE). Celem koordynacji jest zapewnienie – zgodnie z art. 98 TWE – by państwa członkowskie prowadziły swoje polityki gospodarcze mając na względzie realizację celów Wspólnoty, do których należą: ustanowienie wspólnego rynku, Unii Gospodarczej i Walutowej oraz urzeczywistnienie zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji dokonań gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony i poprawy środowiska naturalnego, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi<sup>43</sup>.

Jak pisze profesor Leokadia Oręziak: „Kraj, który nie uczestniczy w unii walutowej stanowiącej jednolity rynek finansowy, sam musi ponosić wszystkie negatywne konsekwencje swej polityki budżetowej. W obszarze jednawalutowym te konsekwencje dotyczą także pozostałe kraje członkowskie, nawet te, które starają się dbać o dyscyplinę budżetową. (...) Oznacza to, że kraje, które przyjęły wspólną walutę, powiązały wzajemnie także los swych gospodarek. (...) Uczestnictwo w strefie euro jest poważnym bodźcem do kontynuacji

<sup>43</sup> A. Wernik, *Finanse publiczne w warunkach uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, (red.) W. Jakubik, Oficyna wydawnicza WSHiP w Warszawie, Warszawa 2006, s. 123.

strukturalnych zmian w gospodarce, niezbędnych do poprawy stanu finansów publicznych, a także stworzenie lepszych warunków do wzrostu gospodarczego i zmniejszenia bezrobocia<sup>44</sup>.

Wejście Polski do strefy euro będzie naturalną konsekwencją członkostwa w Unii Europejskiej i wypełnienia związanych z nim zobowiązań. Warto jednak podkreślić, że niezależnie od wymagań formalnych, wynikających z traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, przyjęcie euro leży w strategicznym interesie polskiego społeczeństwa. Odkładanie w czasie tego kroku może oznaczać utratę potencjalnych korzyści przez polską gospodarkę. Z drugiej strony należy mieć świadomość, że przedwczesne wejście do tej strefy może oznaczać dla rozwoju gospodarczego kraju wiele negatywnych skutków. Z tego względu rezygnacja ze złotego na rzecz euro powinna nastąpić w momencie, kiedy ryzyko tych skutków zostanie zminimalizowane.

Włączenie się Polski do stabilnego obszaru walutowego, dzięki przyjęciu euro, zwiększyłoby naszą wiarygodność międzynarodową, a w efekcie ograniczyło ryzyko wystąpienia w Polsce kryzysu finansowego, na który narażone są wszystkie kraje, a w szczególności zaś przechodzące proces głębokich przemian gospodarczych. Integracja ze strefą euro umożliwi Polsce tworzenie warunków do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, a także przyczyni się do zmniejszenia różnic w poziomach rozwoju między Polską a pozostałymi krajami Unii Europejskiej<sup>45</sup>.

Niestety, jak już wcześniej zazaczyłem, tego stanowiska w Polsce nie podziela nie tylko wielu ludzi, ale także wielu polityków, ekonomistów i publicystów. Podkreślają oni, że utracimy ostatni bastion i symbol naszej suwerenności, czyli złotówkę, że utracimy kontrolę nad polityką finansową państwa itd. Na przykład Kazimierz Dadak pisze, że: „Strefa euro nie stanowi optymalnego obszaru walutowego, rynek pracy jest mało elastyczny, a władze UE nie posiadają wystarczających środków do tego, by łagodzić skutki asymetrycznych wstrząsów ekonomicznych i finansować rozwój terenów słabo rozwiniętych. W związku z tym niektóre regiony strefy euro cierpią na przewlekłe kłopoty gospodarcze i wysokie bezrobocie<sup>46</sup>.”

<sup>44</sup> L. Oręziak, *Polityka pieniężna i budżetowa w strefie euro*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2006, nr 2(13), s. 188 i 205; A.Z. Nowak, *Integracja europejska. Szansa dla Polski?*, PWE, Warszawa 2002, s. 117–165.

<sup>45</sup> L. Oręziak, *Polska droga do „eurolandu” oraz perspektywy i skutki wprowadzenia euro w Polsce*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, (red.) J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2006, s. 285–301.

<sup>46</sup> K. Dadak, *Euro po dziesięciu latach*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2008, nr 3(230), s. 16.



Zaś Juliusz Jabłecki na łamach „Międzynarodowego Przeglądu Politycznego” twierdzi, że: „Unia walutowa wprowadzana jest zatem nie dla ułatwienia życia eksporterom czy rodzinom jeżdżącym na wczasy za granicę, lecz przede wszystkim dlatego, że jej naturalną konsekwencją jest unia polityczna. Zarówno historia, jak i teoria uczą, że nie można mieć jednego bez drugiego. Kontrola nad podażą pieniądza i kontrola nad systemem podatkowym i legislacyjnym to *de facto* dwie strony tej samej monety. Rozpowszechniona w Polsce romantyczna wizja integracji ze strefą euro nie ma więc wiele wspólnego z rzeczywistością”<sup>47</sup>.

Tak więc pytania o suwerenność i konsekwencje społeczno-polityczne odejścia od pieniądza narodowego na rzecz waluty unijnej dla jednych mają znaczenie zasadnicze, a dla innych stanowią kolejną okazję do nasilenia walki politycznej w kraju. Stanowią cezurę w myśleniu na temat roli i znaczenia państwa narodowego, które musi funkcjonować w sieci międzynarodowych powiązań. Dla nich, jak to ujął Benjamin Cohen, kanon „jedno państwo – jeden pieniądz” utożsamiany od końca lat czterdziestych XX wieku z tzw. suwerennością monetarną, jest wątpliwy z politycznego i ekonomicznego punktu widzenia. Inaczej oceniają rolę i zadania euro zwolennicy tezy, w myśl której to państwo jest suwerenne, które egzekwuje prawo do emisji własnej, narodowej waluty. W ich opinii suwerenność państw europejskich staje się fikcją wraz z ustanowieniem euro. Jest to przejaw myślenia tradycyjnego, państwowo-centricznego, które w dobie integracji i globalizacji nie jest uzasadnione<sup>48</sup>.

Warto może w tym miejscu przypomnieć, że po podpisaniu traktatu z Maastricht w 1992 r. grupa sześćdziesięciu niemieckich profesorów ekonomii zaskarżyła ten traktat do Trybunału Konstytucyjnego RFN. Członkostwo w unii monetarnej prowadzące do przyjęcia ponadnarodowej waluty zostało przez nich określone jako zamach na suwerenność państwa. 12 października 1992 r. Trybunał skargę odrzucił, stwierdzając w orzeczeniu brak związku między naruszeniem suwerenności państwa a jego członkostwem w unii monetarnej oraz przyjęciem ponadnarodowej waluty. Trybunał potwierdził zatem, że pieniądz ponadnarodowy rozumiany jako system – w myśl konstrukcji UGW zaproponowanej traktatem z Maastricht – nie tyle odbiera państwu suveren-

<sup>47</sup> J. Jabłecki, *Euro jako narzędzie integracji politycznej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2008, nr 3 (23), s. 26.

<sup>48</sup> B. Cohen, *The geography of Money*, Cornell University Press, Ithaca – London 1988, s. 17; M. Pietraś, *Istota i ewolucja międzynarodowych stosunków politycznych*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, (red. naukowa) M. Pietraś, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 21.

ność, ile stawia przed państwem, jego instytucjami rządowymi i przedstawicielami zadanie realizacji dwóch paradygmatów: zdrowego pieniądza oraz stabilnego systemu gospodarczo-finansowego<sup>49</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

W tym też kierunku powinna zmierzać dyskusja o euro w Polsce. I tak też od niedawna jest. Często jednak próbuje się ten problem ideologizować i wciągać do rozgrywek politycznych. Widać wyraźnie, że partie lewicowe i centrowe (SLD, Partia Demokratyczna, Socjaldemokracja Polska) oraz Platforma Obywatelska wypowiadają się o członkostwie w UGW z daleko większym entuzjazmem niż partie konserwatywne i populistyczne na czele z PiS, podkreślając jego pozytywny wpływ na procesy rozwojowe i modernizacyjne w Polsce. PiS domaga się przeprowadzenia w Polsce referendum w sprawie członkostwa w UGW. Postawa taka wywołuje krytykę Komisji Europejskiej. PiS zaś ma nadzieję, że nawet niewiążące z powodu niskiej frekwencji referendum, w którym przewagę osiągną przeciwnicy europejskiej waluty, będzie argumentem, aby nie zmieniać naszej konstytucji.

Bez wątpienia narodowa waluta to jeden z atrybutów suwerenności państwa, a wejście do UGW wiąże się z dalszym przekazywaniem kompetencji ze szczebla narodowego na poziom ponadnarodowy. Sytuacja taka, jak pokazują to przykłady 17 państw, które już przyjęły euro, często budzi sprzeciw części ugrupowań i opinii publicznej, ale bardziej jest to efekt niewiedzy lub dezinformacji niż rzeczywistych zagrożeń społeczno-politycznych.

Jeśli idzie o nas, to widać wyraźnie, że akcesja Polski do Eurolandu i kwestia przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty mają nie tylko wymiar ekonomiczny, ale głównie społeczny i polityczny. Co więcej, zostały wprzęgnięte w rydwan walki między opozycją polityczną a rządzącą koalicją. Jestem przekonany, że walka o euro lub przeciwko euro w Polsce będzie ważnym elementem kolejnych kampanii wyborczych, które czekają nas w latach 2009–2012. W kampaniach tych, obok kryzysu finansowego, wejście Polski do strefy euro będzie przedmiotem ostrej walki politycznej i rywalizacji między partiami i politykami walczącymi o władzę. Już dziś widać tego pierwsze symptomy, które będą się nasilać wraz z kolejnymi kampaniami wyborczymi.

<sup>49</sup> „Financial Times”, 13 X 1992.

## BIBLIOGRAFIA

- Baj L., *Euro tak, ale kiedy do ERM II*, „Gazeta Wyborcza”, 13 III 2009.
- Baj L., *Jak podbiliśmy unijny rynek*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 V 2009.
- Balcerowicz L., *Propagandowa wojna o euro nam szkodzi*, „Gazeta Wyborcza”, 26 II 2009.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- Cohen B., *The geography of Money*, Cornell University Press, Ithaca – London 1988.
- Dadak K., *Euro po dziesięciu latach*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2008, nr 3(230).
- Dittgen H., *Globalizacja a granice państwa narodowego*, „Przegląd Europejski” 2008, nr 2.
- Domagała O., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Fiszer J.M., *Unia Europejska a Polska – dziś i jutro*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
- Fiszer J.M., *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja” 2005, nr 2.
- Fiszer J.M., *Polska w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia (aspekty polityczne)*, [w:] *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, (red.) W. Jakubik, Oficyna Wydawnicza WSHiP w Warszawie, Warszawa 2006.
- Golec J., *Polska droga do Unii. Tło polityczne*, „Dziś” 1998, nr 11.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grzeszczyk A., *Pożytki z kryzysu*, „Polityka” 2009, nr 17.
- Grzeszczyk A., Wrabec P., *Brzydkie słowo na „k”*, „Polityka” 2008, nr 47.
- Jabłecki J., *Euro jako narzędzie integracji politycznej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2008, nr 3(23).
- Janicki M., *Prezes jak nowy*, „Polityka” 2009, nr 6–7.
- Konopacki S., *Problem suwerenności w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 3.
- Kowalska-Iszkowska J., *Europa to ja*, „Newsweek”, 14 XII 2008.
- Krzemiński A., *Pogrzebu nie będzie*, „Polityka” 2008, nr 45.
- Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Marody M., *Spółczesność polskie w jednoczącej się Europie*, „Kultura i Społeczeństwo” 1997, nr 4.

- Milczarek D., *Dylematy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, (red.) J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2006.
- Molga T., Zdziechowska M., [w:] „Wprost”, 15 III 2009.
- Nowak A.Z., *Integracja europejska. Szansa dla Polski?*, PWE, Warszawa 2002.
- Nowakowska A., Wielowieyska D., *Nie poddaję się historii. Rozmowa z prof. Janem Winieckim*, „Gazeta Wyborcza”, 6 IV 2009.
- Ostaszewski P., *Międzynarodowe stosunki polityczne. Zarys wykładów*, KiW, Warszawa 2008.
- Oreżniak L., *Polityka pieniężna i budżetowa w strefie euro*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2006, nr 2(13).
- Oreżniak L., *Polska droga do „eurolandu” oraz perspektywy i skutki wprowadzenia euro w Polsce*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, (red.) J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2006.
- Paradowska J., *Karty w tas. Kryzys i wybory*, „Polityka” 2009, nr 10.
- Pietraś M., *Istota i ewolucja międzynarodowych stosunków politycznych*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, (red. naukowa) M. Pietraś, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Pinder J., Usherwood S., *Unia Europejska*, PWE, Warszawa 2008.
- Podgórzyńska R., *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Prusek T., Hatabuz N., *Czarny rekord złotego*, „Gazeta Wyborcza”, 17 II 2009.
- Pszczółkowska D., *Czarny rok złotego*, „Gazeta Wyborcza”, 20 I 2009.
- Sadowski Z., *O dwóch kryzysach*, „Dziś” 2009, nr 11.
- Schuman R., *Dla Europy*, Wydawnictwo Akademickie, Kraków 2003.
- Sierakowski S., *Demony kryzysu*, „Polityka” 2009, nr 7.
- Stasiak P., Tarnawski P., *Pieniądze drugiej próby*, „Polityka” 2008, nr 44.
- Szacki W., *Pięć lat w Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 30 IV – 1 V 2009.
- Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Sztompka P., *Zaufanie fundamentem społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007.
- Tusk D., *Nie psujcie wielkich rocznic*, „Polityka” 2009, nr 18.
- Wernik A., *Finanse publiczne w warunkach uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, (red.) W. Jakubik, Oficyna wydawnicza WSHiP w Warszawie, Warszawa 2006.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2007.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest próba pokazania skutków społecznych, politycznych, a także ekonomicznych akcesji Polski do tzw. Eurolandu i przyjęcia euro. Autor stawia tu wiele pytań badawczych i tez, które pobudzają do refleksji, m.in. pisze, że zastąpienie waluty narodowej walutą unijną wiąże się z przekazaniem pewnych kompetencji przysługujących suwerennemu państwu na szczebel ponadnarodowy. To zaś musi budzić pewne obawy, a nawet sprzeciw niektórych partii politycznych, zwłaszcza prawicowych i populistycznych, oraz części społeczeństwa.

Jest to jednak – zdaniem autora – w dużej mierze spowodowane upolitycznieniem tej sprawy i niewiedzą lub wręcz świadomą dezinformacją co do skutków, jakie pociąga za sobą przyjęcie euro, a przykłady państw, które już przyjęły euro, pokazują, że nie wpłynęło to negatywnie na ich suwerenność i tożsamość narodową.

## SUMMARY

The article attempts to present the social, political and economic effects of the Polish accession to the so called Euroland and the introduction of the euro. The author asks many research questions and proposes some theses that stimulate reflection, e.g. he writes that the substitution of the national currency by the European Union's one is connected with the delegation of some authority reserved for a sovereign state to a supranational level. And this must arouse some fears or even meet with opposition from some political parties, especially the right-wing and populist ones and a part of the society.

According to the author, it is – however – a result of bringing politics into the matter and ignorance or even conscious disinformation about the effects of the adoption of the euro. The examples of other countries that have already introduced the euro show that it has not had a negative impact on their sovereignty and national identity.

**Daria Orzechowska**

## ZŁOTY – ATRYBUT TOŻSAMOŚCI NARODOWEJ POLAKÓW?

### WPROWADZENIE

W historię cywilizacji wpisały się wydarzenia, które nieodwracalnie zmieniły życie człowieka i ułatwiły egzystencję. I choć wymienić można by je długo, jedno szczególnie zasługuje na uwagę. Oprócz ognia, papieru, koła – przedmiotów codziennego użytku wymienia się także jedno z najważniejszych wynalazków, o którym powstały niezliczone prace naukowe, który stał się przedmiotem licznych kłótni i ciągłej pogoni we współczesnym świecie. Mowa tu o pieniądzu – elemencie życia codziennego, który w dniu wynalezienia go otworzył przed człowiekiem niezliczone perspektywy, umożliwiając przejście od prehistorii do historii.

Wraz z pojawieniem się pieniądza nastąpiła zmiana w mentalności człowieka. Odtąd pieniądz stał się nieustannie pożądanym dobrem, umożliwiał wymianę handlową i stworzył podstawy wolnej gospodarki. Każdy, kto posiadał ten kruszec budował swoją przyszłość, miał możliwość gromadzenia ich lub wymiany na dobra, które reprezentowały dla niego wyższą wartość. Dziś trudno wyliczyć wszystko za co w dziejach świata odpowiada pieniądz, wyliczyć dobro i zło, które kryje się za tym greckim wynalazkiem. „Pieniądz rządzi światem” – głosi przysłowie, i choć jest jednym z identyfikatorów państwa – bodaj najtrudniejszym dziś do zachowania, należy rozważyć czy rzeczywiście stanowi także atrybut tożsamości narodowej?

### 1. KRÓTKA HISTORIA PIENIĄDZA

Idąc do bankomatu lub banku wypłacić bądź wpłacić pieniądze, zastanawiamy się nie nad historią pieniądza lecz nad stanem naszego konta. Historia

pieniądza znana dziś zaledwie ekonomistom, historykom, pasjonatom zawiera cenne źródło informacji o historii ekonomii oraz kulturze ekonomicznej społeczeństw. Prowadzi nas przez dzieje, od czasów, kiedy funkcję pieniądza pełniły muszelki kauri w Afryce, tulipany w XVII-wiecznych Niderlandach, brąz w Chinach. Pozwala odpowiedzieć na pytanie: jeśli moneta była wynalazkiem Greków, to dlaczego Rzymianie a nie Grecy założyli warsztat w celu produkcji pieniędzy?

Pieniądz bity, monetę wynaleźli Grecy w VII wieku p.n.e., natomiast jego nazwa wywodzi się z Rzymu. Na szczycie Kapitolu Rzymianie zbudowali świątynię żonie Jowisza – Junonie, którą czcili i szanowali bardziej niż inne boginie. Z czasem obok jej imienia pojawił się przydomek Moneta, który wywodzi się z języka łacińskiego *monere*, co oznacza „ostrzegać”. Jak głosi legenda, przydomek ten Junona zyskała po ostrzeżeniu Rzymian przed trzęsieniem ziemi. Po tym wydarzeniu, nieopodal świątyni Junony Monety, Rzymianie założyli warsztat, w którym zamierzali bić pieniądze, nazwane „monetami”<sup>1</sup>. Prawdopodobnie stąd pochodzi nazwa „moneta”, od przypadkowego umiejscowienia owego warsztatu obok świątyni bogini.

## 2. KILKA SŁÓW O ETYMOLOGII SŁOWA „MONETA”

Etymologia słowa „moneta” nie jest po dziś dzień do końca znana. Słownik wyrazów obcych PWN nie podaje pochodzenia tego wyrazu, a jedynie jego krótką charakterystykę<sup>2</sup>. René Sédillot, francuski historyk, czterokrotny laureat Nagrody Akademii Francuskiej w swej książce pod tytułem *Moralna i niemoralna historia pieniądza* wyjaśnia, że słowo to pochodzi być może bezpośrednio od łacińskiego *monere* i oznacza „ostrzegać”. Trudno wykluczyć także brzmienie greckiego słowa *monas*, które w dosłownym tłumaczeniu oznacza „jednostkę”.

Początkowo przydomek bogini odnoszono wyłącznie do pieniędzy bitych. To znaczenie przetrwało w językach romańskich do dziś. Francuskie *monnaie* oznacza drobne, środek płatniczy, monetę, wydawaną resztę, ale także miejsce bicia monet – mennicę. Paryska rue de la Monnaie to pamiątka po istniejącej w stolicy Francji do 1774 roku manufakturze bicia monet. W salach dawnego

<sup>1</sup> R. Sédillot, *Moralna i niemoralna historia pieniądza*, Warszawa 2002, s. 8.

<sup>2</sup> *Moneta*, pieniądz metalowy, zwykle w kształcie okrągłej płytki o określonych wymiarach i ciężarze, z wybitym na niej godłem państwowym lub wizerunkiem i napisem odznaczającym wartość. *Słownik wyrazów obcych PWN*, (red.) E. Sobol, Warszawa 2002, s. 737.

Musée de la Monnaie, a dzisiejszym Hôtel de la Monnaie można obejrzeć proces bicia monet, narzędzia i maszyny z XIX i XX wieku<sup>3</sup>. W ciągu kilkusetletniej działalności wybito tu medale pamiątkowe z okazji m.in. przybycia do Francji Jana Kazimierza, zwycięstwa Jana Sobieskiego pod Wiedniem, ślubu Marii Leszczyńskiej z Ludwikiem XV, a także na cześć Adama Mickiewicza, Fryderyka Chopina i Marii Skłodowskiej-Curie. Także Bruksela ma swoją instytucję – teatr, w nazwie której znajduje się słowo *monnaie*. Théâtre Royal de la Monnaie został otwarty w 1819 r., obecnie stanowi miejsce wielu ważnych uroczystości związanych z obchodami powstania Unii Europejskiej<sup>4</sup>.

Dziś w portfelu każdego Polaka oprócz pieniędzy monet znajdują się także te papierowe o wyższym nominale utożsamiane z bogactwem, z posiadaniem ruchomości. O takim pieniądzu Anglicy mówią *currency*, od dóbr ruchomych, Niemcy *Geld*, nawiązując do wartości<sup>5</sup>.

Tak oto lingwistyka wspomaga ekonomistów i socjologów usiłujących wyjaśnić fenomen systemu monetarnego. Dziś pieniądz jest elementem życia codziennego, którym człowiek posługuje się nie zdając sobie z tego sprawy, nie zastanawiając się nad jego naturą i funkcją oraz tym, że coraz częściej ulega on dematerializacji. Miejsce złotych i srebrnych monet zajęły banknoty, przelewy, czek, karty bankomatowe i kredytowe. Tymczasem moneta znaczy dziś więcej niż kiedykolwiek przedtem, zwłaszcza dla państw – członków Unii Europejskiej, którzy mogą nadal, tak jak Wielka Brytania, Szwecja i Dania lub jeszcze, jak w przypadku Polski poszczycić się własną monetą – pieniądzem, na którym widnieje godło państw lub wizerunek<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Budynek powstał z inicjatywy Ludwika XV, który postanowił pod koniec XVIII wieku przenieść mennicę. Ogłosił konkurs na nowy budynek, który został zaprojektowany przez architekta Jacquesa Antoine. Ukończony w 1777 r. aż do 1973 był miejscem bicia monet. A. Tillier, *Paryż*, Warszawa 2003, s. 141; więcej: <http://www.monnaiedeparis.com> (20.04.2009).

<sup>4</sup> Co roku w tym teatrze organizowany jest cykl koncertów European Opera Lays związanych z Dniem Europy obchodzonym 9 maja; więcej: <http://www.lamonnaie.be> (20.04.2009).

<sup>5</sup> *Gelten* oznacza być wartym.

<sup>6</sup> W chwili obecnej członkami Unii Gospodarczej i Walutowej jest 16 z 27 państw członkowskich Unii Europejskiej (Austria, Belgia, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Włochy), a ponadto 3 inne państwa (Monako, San Marino, Watykan). W kolejnych trzech państwach, w: Andorze, Czarnogórze i Kosowie euro jest walutą bez członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej.



### 3. ZANIM POWSTAŁ POLSKI ZŁOTY...

Początkowo funkcję pieniądza pełniły różne towary wymienne, jak: bydło, skóry, narzędzia, ozdoby i przedmioty zbytku, które w II i I wieku p.n.e. zostały zastąpione pierwszymi złotymi, srebrnymi i miedzianymi monetami greckimi, które stały się powszechnie akceptowanym środkiem wymiany wszystkich dóbr i usług. Wraz z początkiem naszej ery nastąpiło ożywienie kontaktów ludności pochodzącej z ziem polskich z ludnością cesarstwa rzymskiego, z którego napływały liczne srebrne monety – denary<sup>7</sup> o wadze około 3,4 grama<sup>8</sup>. Dewaluacja denara na przełomie II i III wieku oraz liczne działania wojenne na północy cesarstwa rzymskiego zahamowały napływ tego pieniądza na ziemię polskie. Z czasem zostały one zastąpione arabskimi dirhemami<sup>9</sup>, pochodzącymi głównie z Iraku i Samarkandy<sup>10</sup>. Wyczerpanie bliskowschodnich złóż srebra i osłabienie kontaktów handlowych Słowiańszczyzny i Skandynawii ze

<sup>7</sup> Denar – srebrna moneta rzymska bita od końca III w. p.n.e., pierwotnie ważąca 4,55 g, następnie (1555 p.n.e.) zredukowano jej wagę do 3,89 g i kolejny raz w czasach Nerona (54–68) do 3,4 g. W II wieku n.e. kilkakrotnie uległa redukcji próba srebra, a w IV wieku denar stał się drobną monetą miedzianą. Od końca VII wieku denara bito w państwie Franków. Wzorcem stał się denar Karola Wielkiego z końca VIII wieku, ważący 1,7 g srebra. Bity przez następców Karola Wielkiego stopniowo został przyjęty w całej Europie łacińskiej, a pod koniec X wieku w Polsce. W następnych wiekach stał się monetą zdawkową – monetą o niskim nominale. K. Baczkowski i in., *Historia. Encyklopedia Szkolna*, Warszawa 1999, s. 395–396.

<sup>8</sup> Liczba znalezisk i wykopalisk w Polsce zawierająca dziesiątki tysięcy tych monet świadczy, że denar rzymski pełnił funkcję środka obiegowego i płatniczego. Więcej w: H. Cywiński, *Dziesięć wieków pieniądza polskiego 980–1980*, Warszawa 1987.

<sup>9</sup> Dirhemy wybijane były przez rozmaite dynastie (najważniejsze z nich to Omajjadzi, Abbasydzi i Samanidzi), dlatego nie możemy mówić tutaj o jednolitości charakterystycznej dla zwartego organizmu państwowego. Dirhemy arabskie przenikały w dosyć dużych ilościach na teren Europy, w tym na ziemię polskie, gdzie od VIII do połowy X w. były dominującym kruszczowym środkiem płatniczym. Dopiero denary zachodnioeuropejskie, wybijane głównie w Niemczech, wyeliminowały pieniądz arabski z ziem nadwiślańskich. Dirhemy przybywały nad Wisłę przez pośredników handlowych pomiędzy pogranicznymi państwami islamu a Europą Środkowo-Wschodnią, głównie dzięki Skandynawom pozostającym z Arabami w ożywionych stosunkach handlowych. Dlatego znajdujemy je głównie na północnych ziemiach obecnej Polski (Pomorze i Wielkopolska), chociaż występują one również na terenach wschodnich i środkowych. W. Garbaczewski, *Świat: Dirhemy arabskie*, <http://www.nbportal.pl/pl/np/numizmatyka/historia-monet/sredniowiecze/swiat-dirhemy-arabskie> (21.04.2009).

<sup>10</sup> Samarkanda – miasto w Uzbekistanie, w Azji Środkowej, ok. 353 tys. mieszkańców (2008). Czwarte pod względem ludności miasto Uzbekistanu i stolica wilajetu samarkandzkiego. Ważny ośrodek przemysłowy i naukowy (6 szkół wyższych). W 2001 r.

Wschodem początkowo zmniejszyło a następnie zamknęło drogę napływu arabskiej monety. Na ziemiach polskich pojawiły się nowe monety – denary, bite według wzoru wprowadzonego pod koniec VIII wieku przez władcę Franków Karola Wielkiego.

Pierwsze polskie monety – denary zawdzięczamy Mieszkowi I. Wybił je pod koniec swojego panowania w Poznaniu. Pod względem zarówno typologicznym, jak i metrologicznym nawiązywały do wzorów zachodnioeuropejskich. Choć emisje polskiego denara na rynku pieniężnym opanowanym przez monetę obcą nie miały znaczenia ekonomicznego, a jedynie polityczne, gdyż – jak zgodnie stwierdzają historycy – podkreślały suwerenność młodej monarchii piastowskiej oraz podnosiły rangę państwa polskiego, tradycję bicia monet kontynuowali: Bolesław Chrobry, Bolesław Śmiały, Władysław Herman, Bolesław Krzywousty, Bolesław Kędzierzawy oraz Mieszko Stary.

Po śmierci Bolesława Chrobrego produkcja bicia polskich monet ustąpiła na okres blisko 50 lat. Wznowił ją Bolesław Śmiały, który przeniósł mennicę do Krakowa oraz zredukował wagę denarów z 1,50 g do 0,75, które stały się atrybutem tożsamości narodowej Polaków<sup>11</sup>. Mimo upowszechnienia pieniądza – polskiego denara, środkiem płatniczym w regulacji świadczeń feudalnych i przy opłacaniu myta nadal pełniły: sól, futra kun, bobrów i wiewiórek oraz tkaniny.

Rozbicie dzielnicowe Polski spowodowało decentralizację mennictwa piastowskiego, a w konsekwencji powstanie wielu nowych mennic, w których aż do XIV wieku bito denary i brakteaty. Próba ujednoczenia systemu menniczego w Polsce nastąpiła w czasie panowania Władysława Łokietka i Kazimierza Wielkiego. Wprowadzono jedną stopę menniczą<sup>12</sup> obowiązującą w Małopolsce i Wielkopolsce, ale odrębną dla Pomorza Zachodniego i państwa krzyżackiego.

W końcu XIII i w XIV wieku, w wyniku reformy mennictwa rozwiniętych państw europejskich, na ziemie polskie zaczęły napływać srebrne gro-

---

miasto zostało wpisane na listę światowego dziedzictwa UNESCO. <http://pl.wikipedia.org/wiki/Samarkanda> (21.04.2009).

<sup>11</sup> Waga polskich denarów była regularnie obniżana. Za panowania Władysława Hermana i Bolesława Krzywoustego w celu obniżenia wagi produkowano denary z cienkiej blaszki zwanej brakteatami. Monety Bolesława Kędzierzawego ważyły już zaledwie 0,40 g, a za panowania Mieszka Starego waga denara wynosiła 0,20 g. Więcej w: H. Cywiński, *Pieniądz. Przegląd encyklopedyczny*, Warszawa 1992; J.A. Szwagrzyk, *Pieniądz na ziemiach polskich X–XX w.*, Warszawa 1990.

<sup>12</sup> Liczba monet bitych z jednostki wagowej czystego kruszcu. Wyrażenie „wyższa stopa mennicza oznacza, że z danej wagi kruszcu wybito więcej monet, czyli że są one gorsze, bo zawierają mniej złota bądź srebra”. K. Baczkowski i in., *Historia...*, op. cit., s. 393.

sze równe 12 denarom, złote floreny<sup>13</sup> i dukaty<sup>14</sup>, które stały się środkiem wymiany odpowiadające nowym warunkom gospodarczym w skali międzynarodowej. Dukaty, na wzór florenów, służyły głównie do rozliczeń w handlu międzynarodowym oraz były też formą wywozu złota z zamożnych państw europejskich. W Królestwie Czeskim z bogatych złóż srebra rozpoczęto emisję groszy praskich, które używano także jako obiegową monetę na Śląsku i w Polsce. W Królestwie Węgierskim, na terenie którego znajdowały się kopalnie złota, rozpoczęto produkcję złotych dukatów.

W końcu XV wieku po raz pierwszy określono wartość złotego polskiego (złp), która ustalona została na podstawie kursu dukata wynoszącego 30 gr. Stąd też sumę 30 gr zaczęto określać jako złoty polski<sup>15</sup>, który stał się narodową jednostką obrachunkową, podczas gdy złote monety dukatowe dla odróżnienia od złp zwano czerwonymi złotymi. Wiek XV określany jest czasem narodzin nowożytnego polskiego mennictwa. Władysław Jagiełło przeprowadził reformę monetarną, bijąc półgrosze w mennicy koronnej w Krakowie i w mennicy lwowskiej. Nastąpił rozwój mennictwa. Oprócz mennic koronnych, funkcjonowały także mennice miejskie rozmieszczone na ówczesnym terytorium Polski: w Olkuszu, Kaliszu, Poznaniu, Wschowie, Bydgoszczy, Malborku, Gdańsku, gdzie bito szelągi (1/3 grosza), grosze, trojaki i szóstki. Monety polskie z końca XVI i XVII wieku obiegiły Niemcy, Austrię, Węgry, kraje bałkańskie, Turcję i Grecję.

Pierwsza połowa XVII wieku przyniosła kryzys związany ze spadkiem wartości drobnej monety, m.in. w wyniku tzw. psucia pieniądza. W 1623 denar polski zawierał tylko 0,014 g srebra tzn. 1 proc. kruszcu w stosunku do denara Mieszka I. W 1695 roku decyzją Sejmu rozpoczęto produkcję koronnych i litewskich miedzianych szelągów oraz złotówek o niskiej próbie srebra

<sup>13</sup> Floren – złota moneta o wadze około 3,5 g, bita od połowy XIII wieku, najpierw we Florencji, a od połowy XIV także we Francji, w Niderlandach, Anglii, południowych Niemczech, w Czechach i na Węgrzech. Więcej w: T. Kałkowski, *Tysiąc lat monety polskiej*, Kraków 1983.

<sup>14</sup> Dukat – złota moneta o wadze 3,5 g kruszcu wysokiej próby, bita od końca XIII wieku najpierw w Wenecji, a następnie w pozostałych włoskich miastach. Dukaty w niewielkich ilościach produkowano także w Polsce w czasie panowania Władysława Łokietka następnie Władysława Jagiellończyka. Regularną emisję dukata rozpoczął w 1528 r. Zygmunt Stary. W XVII wieku polskie dukaty były bite okazjonalnie, a w 1831 r. zakończono całkowicie ich produkcję. Więcej w: H. Cywiński, *Pieniądz...*, op. cit.

<sup>15</sup> Złoty, *złoty polski*, jednostka monetarna początkowo tylko obrachunkowa. Napis złoty pojawił się dopiero na monetach Królestwa Polskiego. W XV i XIX wieku równa 30 groszom, a od roku 1924 100 groszom.

potocznie zwane tymfami<sup>16</sup>. Wbrew intencjom emisja tymfa przyczyniła się do znacznego wzrostu cen i ruiny gospodarki. Do 1766 zostały one wykupione przez kasy państwowe z polecenia króla Stanisława Augusta Poniatowskiego, początkowo po 36, a później po 27 groszy miedzianych.

W 1794 r. podczas powstania kościuszkowskiego wypuszczono pierwsze polskie pieniądze papierowe – asygnaty – niewymienialne na pieniądź kruszcowy. Na ziemiach zaboru pruskiego obowiązywał ogólnopaństwowy pruski obieg pieniężny, w zaborze austriackim krajcar<sup>17</sup>, którego można było traktować jako grosz polski, przedrozbiorowy talar odpowiadał pod względem wagi i próby talarowi Marii Teresy, a papierowe „bankocetle” – zwane reńskimi guldenami przeliczano jako 4 złp. W zaborze rosyjskim obowiązywał system rublowy, przy czym istniała różnica kursu między papierowymi asygnatami i odpowiadającymi im kopiejkami miedzianymi a cenniejszą rublową walutą srebrną<sup>18</sup>.

W latach 1807–1815, w okresie istnienia Księstwa Warszawskiego, funkcjonowały pieniądze różnych systemów, dlatego przyjmowanie ich odbywało się na podstawie specjalnych tabel wydanych przez rząd określających, w jakim stosunku należy je przyjmować.

W 1810 r. wznowiono działalność mennicy, w której bito z jednej grzywny kolońskiej czyste srebro około 14 talarów lub 87 złotych polskich<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Tymf, tyńf, srebrna polska moneta 1-złotowa, o wartości nominalnej 30 groszy, a realnej (rzeczywista wartość zawartego w niej srebra) 12 groszy, emitowana za panowania króla Jana II Kazimierza od 1664 do 1667, w celu spłaty długów państwowych. Świadome fałszerstwo tymfa, usankcjonowane przez Sejmową Komisję Menniczą, znalazło odzwierciedlenie w wybitym po łacinie na jego awersie hasło: „wartość tej monecie nadaje zbawienie ojczyzny, które jest więcej warte od metalu”. Nazwa tymf pochodzi od nazwiska jego projektodawcy, A. Tymfa, dzierżawcy mennic w Krakowie, Bydgoszczy i Lwowie.

<sup>17</sup> Krajcar, grajcar – moneta srebrna. Bita od XIII wieku początkowo w Tyrolu. Od XVI wieku moneta zdawkowa w krajach habsburskich Polska nazwa monety była spolszczeniem niemieckiego określenia tego pieniądza – *Kreuzer*, które z kolei nawiązywało do wizerunku krzyża (niem. *Kreuz*), jaki pojawił się na pierwszych tego typu monetach. Srebrna moneta równa 20 krajcarom nazywana była „Cwancygier” (niem. *Zwanziger*). Była w obiegu w latach 1754–1872 na terenie cesarstwa austriackiego *Słownik wyrazów obcych PWN*, op. cit., s. 402; więcej w: J.A. Szwagrzyk, *Pieniądz na ziemiach polskich...*, op. cit.

<sup>18</sup> 1 srebrny rubel równał się 6 złp srebrnych. K. Baczkowski i in., *Historia...*, op. cit. s. 395.

<sup>19</sup> Jednostka masy równa 233,81 g. Jednostkę tę stosowano jako podstawę mennictwa także w czasach Stanisława Augusta Poniatowskiego bijąc dla porównania z czystego srebra tej wagi (233,81 g) 10 talarów według tzw. systemu konwencyjnego obowiązującego w Saksonii, Austrii i Bawarii.

Bito monetę złotą o wartości 25 i 50 złp, zachowując ten sam co w cesarstwie stosunek wartości złota do srebra 1 do 15. Monetami srebrnymi były 10, 5, 2 i 1 złp, w miedzi bito trzygroszówki i pięciogroszówki. W 1828 r. powstał Bank Polski emitujący bilety bankowe wymienne na monetę kruszczową. W 1830 wznowiono emisję dukatów, która trwała do 1831 r. – przez czas trwania powstania listopadowego. Od 1832 aż do 1841 r. napisy polskie zastąpiono napisami dwujęzycznymi, jako podstawę mennictwa przyjęto rosyjski system wagowy<sup>20</sup>. W 1841 roku rozpoczęto w Mennicy Warszawskiej produkcję złotego imperiała (równowartość 10 rubli) – rosyjskiej monety, która trwała do 1865 roku<sup>21</sup>. Dwa lata później zamknięto Warszawską Mennicę. W latach 1895–1897 przeprowadzono w Rosji reformę, wprowadzono złoty monometalizm<sup>22</sup> – 1 rubel odpowiadał 0,774 g złota. Według tej stopy bito złote piętnastorublowe, dziesięciorublowe i pięciorublowe monety. W Austrii w 1892 r. wprowadzono złoty monometalizm wraz z nową jednostką – koroną. W zaborze pruskim podstawową jednostką był talar, zastąpiony w Rzeszy Niemieckiej w 1871 r. przez markę odpowiadającą 0,358 g złota. W wyniku tych reform, kursy walut państw zaborczych ustaliły się następująco: 100 rubli = 216 marek, 100 koron = 85 marek.

W kwietniu 1917 r. w okupowanej przez Niemców Warszawie stworzono Polską Krajową Kasę Pożyczkową, emitującą papierowe marki polskie. W czasie pierwszej wojny światowej z obiegu zniknęły monety złote i srebrne, a banknoty ulegały stałej deprecjacji. W 1918 r. władze polskie uznały markę za prawny środek płatniczy w całej niepodległej Polsce. Wycofanie z obiegu walut państw zaborczych trwało przez 5 lat od zakończenia pierwszej wojny światowej. 11 stycznia 1924 r. sejm uchwalił reformę walutową, w wyniku której m.in. utworzono Bank Polski SA<sup>23</sup>, wprowadzono nową dzielącą się na

<sup>20</sup> K. Baczkowski in., *Historia...*, op. cit. s. 395.

<sup>21</sup> Produkowano także półimperiały o równowartości 5 rubli, srebrne imperiały o równowartości 1 rubla, 50, 25, 10 i 5 kopiejek, a także miedziane monety o równowartości 5, 3, 2, 1 i ½ kopiejek.

<sup>22</sup> Monometalizm – system monetarny, w którym jeden metal (złoto lub srebro) jest prawnym środkiem obiegowym, pośrednikiem wymiany i miernikiem wartości. Metal szlachetny traktowany jest zarówno jako towar, jak i pieniądz. Konieczne jest jednak spełnienie warunku: cena danego dobra jako towaru musi się równać jego cenie jako środka obiegowego. Monometalizm złoty był najbardziej rozpowszechniony w Europie, srebrny – w krajach Wschodu. Przeciwnością monometalizmu jest bimetalizm. W.L. Jaworski, I. Antowska-Bartosiewicz, *Leksykon finansowo-bankowy*, Państwowe Wydaw. Ekonomiczne, Warszawa 1991.

<sup>23</sup> Bank Polski Spółka Akcyjna – bank prywatny z prawem emisji z siedzibą w Warszawie, założony 20 stycznia 1924 (a faktycznie działający od 28 kwietnia 1924), na mocy

100 groszy, ale nawiązującą w nazwie do przedrozbiorowej jednostkę – złoty – odpowiadającą 0,29 g czystego złota<sup>24</sup>. W kwietniu 1924 r. uruchomiono Mennicę Państwową w Warszawie. Bioto niewiele monet złotych dwudziestozłotowych i dziesięciozłotowych o pełnym pokryciu nominalnej wartości. Bilety Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej wymieniono w stosunku 1,8 mln za 1 złoty. Pieniądz polski – złoty – zyskał zaufanie jako pieniądz wymienny na waluty zagraniczne i z pewnymi ograniczeniami na złoto. W latach 1925–1929 pieniądz polski był jedną z najsilniejszych walut europejskich. W 1930–1933 w wyniku wielkiego światowego kryzysu gospodarczego rezerwy złota i dewiz zmniejszyły się o połowę, ale kurs złotego utrzymał się dzięki spadkowi wartości licznych walut zagranicznych.

W czasie II wojny światowej na terenach polskich włączonych do Rzeszy Niemieckiej wprowadzono markę niemiecką wymienną na złote<sup>25</sup>. W Generalnym Gubernatorstwie od kwietnia 1940 r. wymieniono w stosunku 1 do 1 złote polskie na również złote – banknoty tzw. młynarki<sup>26</sup> powstałego w Krakowie Banku Emisyjnego. Na obszarach zajętych we wrześniu w 1939 r. przez Związek Radziecki wprowadzono walutę rublową: papierowe czerwonce<sup>27</sup>, ruble oraz nikłowe i miedziane kopiejki. Po zajęciu tych terenów w czerwcu 1941 r. Niemcy utrzymali tam obieg rubli, wprowadzając również specjalną jednostkę – markę wschodnią – Ostmark równą jednemu czerwonce<sup>28</sup>. Jeszcze we wrześniu 1939 r. władze Banku Polskiego wywozły za granicę zapasy złota BP, którego siedzibą początkowo stał się Paryż, a następnie Londyn. W 1946 r. władze Banku Polskiego wraz z zasobami złota powróciły do niepodległej Polski. Złoty stał narodową walutą

---

ustawy o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej z dnia 11 stycznia 1924, w formie spółki akcyjnej z kapitałem 100 mln zł. Głównymi zadaniami Banku Polskiego SA było: emisja pieniądza, regulowanie obiegu pieniężnego i ułatwianie kredytu. Powołanie Banku było jednym z etapów reformy pieniądza Władysława Grabskiego. Ponieważ Bank był spółką akcyjną prawa handlowego, której akcje nabyli w drodze emisji publicznej zwykli obywatele, był on w dużej mierze niezależny od rządu, ale realizował jego politykę pieniężną.

<sup>24</sup> 1 złoty równał się 1 frankowi szwajcarskiemu, 5 zł 18 gr – 1 dolarowi amerykańskiemu. K. Baczkowski in., *Historia...*, op. cit., s. 395.

<sup>25</sup> Z jedną markę niemiecką można było otrzymać 2 złote. W wyniku ograniczeń dotyczących wymiany nie można było wymienić więcej niż 500 złotych na jedną osobę.

<sup>26</sup> Od nazwiska Feliksa Młynarskiego – prezesa Banku Emisyjnego w Krakowie.

<sup>27</sup> Równe 10 rublom.

<sup>28</sup> O produkcji banknotów w okupowanej Polsce więcej w: J. Moczydłowski, *Produkcja banknotów przez Związek Walki Zbrojnej i Armię Krajową*, „Biuletyn Numizmatyczny” 1989, nr 10–12.

w wyniku wymiany okupacyjnych „młynarek” na własne banknoty w stosunku 1 do 1, którą dokonał istniejący od 1945 r. Narodowy Bank Polski<sup>29</sup>.

Zanim złoty stał się podstawową jednostką monetarną w Polsce minęły wieki, w których Polska zniknęła z mapy Europy, traciła niepodległość, wielokrotnie zmieniała swe granice, władze, a społeczeństwo mentalność, która pozwalała bądź nie na akceptację nieustannie zmieniającego się pieniądza na ziemiach polskich. Każdy wynalazek, nawet taki, który dziś wydaje się najbardziej oczywistym i niezbędnym elementem naszego życia, musiał wytrwale zabiegać o akceptację społeczeństwa. Pieniądz polski w X wieku (denary) manifestował suwerenność młodej monarchii piastowskiej, na początku XX (złoty polski) zyskał zaufanie społeczeństwa, a dziś pięć lat po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej i w „przededniu” przyjęcia wspólnej europejskiej waluty dla wielu europzeciwników oznacza atrybut tożsamości narodowej Polaków, z którym trudno się rozstać.

#### 4. POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ, ALE KIEDY EURO W POLSCE? POSTAWA RZĄDU I NASTROJE SPOŁECZEŃSTWA POLSKIEGO

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wzbudziło wiele dyskusji zarówno wśród zwolenników, jak i przeciwników tego wydarzenia. Padło wiele argumentów i powodów, dla których Polska powinna bądź nie stać się państwem członkowskim Unii. Debaty, liczne dyskusje i sondaże zdradzały postawy polskich obywateli. Tylko w styczniu 2003 r. Centrum Badań Opinii Społecznej przeprowadziło i opublikowało aż 5 komunikatów z badań<sup>30</sup>, w tytule których padło słowo „integracja Polski z Unią Europejską”<sup>31</sup>. Po pięciu latach człon-

<sup>29</sup> K. Baczkowski i in., *Historia...*, op. cit. s. 395.

<sup>30</sup> [http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_2003.php](http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2003.php)

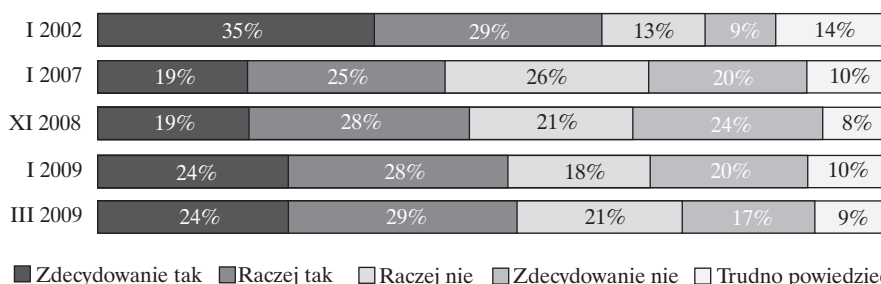
<sup>31</sup> Jak podkreśla Centrum Badań Opinii Społecznej, w ciągu pięciu lat, czyli od kwietnia 2004 r., kiedy Polska była w przededniu wejścia do UE, odsetek zwolenników integracji wzrósł o 21 proc., a odsetek jej przeciwników zmniejszył się o 20 proc. 85 proc. badanych na początku kwietnia było zwolennikami obecności Polski w Unii Europejskiej, przeciwników było 9 proc. Zdania w tej sprawie nie miało 6 proc. Polaków. Pozytywny stosunek do członkostwa naszego kraju w strukturach unijnych wyrażają mieszkańcy największych miast (97 proc.), osoby z wyższym wykształceniem (97 proc.), dobrze oceniający swoje warunki materialne (93 proc.). W grupie przeciwników są badani mający 65 lat i więcej (71 proc.), słabo wykształceni (73 proc.). Badanie przeprowadzone w dniach 2–8 kwietnia 2009 r. na liczącej 1094 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych Polaków zostało opublikowane na stronie internetowej: [http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,page,3,title,Sondaz-85-Polakow-zadowolonych-z-czlonkostwa-w-UE,wid,11073828,wiadomosc.html?ticaid=17ed5&\\_ticrsn=5](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,page,3,title,Sondaz-85-Polakow-zadowolonych-z-czlonkostwa-w-UE,wid,11073828,wiadomosc.html?ticaid=17ed5&_ticrsn=5) (27.04.2009).

kostwa<sup>32</sup> rozgorzała kolejna dyskusja, tematem której stało się wprowadzenie euro w Polsce. Gazety prześcigają się w publikacjach artykułów dotyczących wprowadzenia Polski w strefę euro, faktów i mitów, które wzbudzają lęk i wpływają na postawę społeczeństwa. Wszyscy zastanawiają się, co się stanie, gdy Polska dołączy do europejskiej unii monetarnej, jak będziemy przeliczać złotówki na euro, czy wzrosną ceny?

Przed dwoma laty, w styczniu 2007 r., 44 proc. Polaków opowiadało się za zastąpieniem złotówki wspólną europejską walutą, a 46 proc. wyrażało sprzeciw. W listopadzie 2008 r. nastąpił nieznaczny wzrost poparcia dla tego projektu: 47 proc. stanowili jego zwolennicy, a 45 proc. – przeciwnicy<sup>33</sup>. Z najnowszych badań CBOS<sup>34</sup> przeprowadzonych w marcu 2009 r. wynika, że za wprowadzeniem europejskiej waluty w Polsce opowiada się 53 proc. społeczeństwa, a 38 proc. nadal wyraża sprzeciw<sup>35</sup>.

Rysunek 1

## Stosunek Polaków do wprowadzenia euro w Polsce\*



Źródło: B. Roguska, *Stosunek do wprowadzenia w Polsce euro*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2009.

<sup>32</sup> Pierwsze pół dekady członkostwa Polski w Unii Europejskiej rząd polski ocenia jako duży sukces gospodarczy, społeczny i polityczny z minimalną domieszką porażek. K. Niklewicz, *Pięć lat w Unii na piątkę*, „Gazeta Wyborcza”, 25–26 kwietnia 2009, s. 36.

<sup>33</sup> A. Stasik, *Polacy o wprowadzeniu euro na Słowacji*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, styczeń 2009, s. 1. [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl)

<sup>34</sup> B. Roguska, *Stosunek do wprowadzenia w Polsce euro*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2009, s. 1. [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl)

<sup>35</sup> Badanie przeprowadzone zostało także w styczniu 2009 r. Wówczas, za przyjęciem euro w Polsce opowiadała się nieco ponad połowa Polaków (52 proc.), a prawie dwie piąte (38 proc.) wyrażało sprzeciw w tej kwestii. Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” przeprowadzono w dniach 4–10 marca 2009 r. na liczącej 979 osób reprezentatywnej grupie losowej dorosłych Polaków.



Wymienione wcześniej badania wskazują, że dane zmieniają się jak w kalejdoskopie, nikt nie jest w stanie przewidzieć ilu zwolenników i przeciwników zyska idea wprowadzenia euro w Polsce w kolejnych miesiącach i latach. Przystąpienie Polski do strefy euro budzi nie tylko polityczne, ale także społeczne kontrowersje. Przeważająca część Polaków popiera wprowadzenie w naszym kraju europejskiej waluty, ale dość liczna jest też rzesza przeciwników. Jak pokazały badania Narodowego Banku Polskiego oraz Centralnego Biura Opinii Społecznej większość Polaków uważa, że osobiście raczej straci na wprowadzeniu euro niż zyska. Postawa ta wynika z trzech podstawowych przyczyn: ogólnej niechęci społeczeństwa polskiego do jakichkolwiek zmian wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, przywiązania do polskiej waluty oraz narosłych i ciągle narastających stereotypów wynikających z niewiedzy, nieprawdziwych informacji lub błędnego rozumienia obowiązującego prawa i mechanizmów gospodarczych.

#### 4.1. Wycofanie złotego osłabi tożsamość narodową

Tak uważają eurosceptycy. Tak również uważali 5 lat temu, kiedy 1 maja 2004 Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Proces integracji Polski z Unią Europejską ukazał rozbieżności stanowisk i ocen w sprawach naszej tożsamości narodowej oraz podzielił społeczeństwo polskie na dwie grupy: silnie eksponujących polską tożsamość oraz sceptycznie oceniających jej rolę w procesie integracji. Także i dzisiaj sprawa integracji Polski z Unią Europejską poprzez wprowadzenie wspólnej waluty podzieliła społeczeństwo na dwie grupy. Zwolennicy eksponowania tożsamości narodowej w procesie integracji dążą do zachowania dziedzictwa narodowego, a przynajmniej jego najistotniejszych wartości. Dostrzegają narastanie nowych zjawisk w sferze europejskiej i globalnej kultury, ale przez świadomą politykę państwa domagają się ochrony polskiej tożsamości narodowej lub przynajmniej najcenniejszych jej składników (tradycji, instytucji kulturalnych, religii). Oceniają, że „zakorzenie w kulturze” daje społeczeństwu polskiemu większe poczucie godności i staje się czynnikiem ułatwiającym jego „otwartość” na zewnątrz i poszanowanie kulturowej różnorodności sąsiadów. Część autorów ma skłonność do pomniejszania roli tożsamości narodowej w procesie integracyjnym. Ocenia, że w związku z procesami globalizacji i inwazją kultury masowej (głównie pochodzenia amerykańskiego), dobra kultury upodabniać się będą do innych dóbr konsumpcyjnych i stopniowo może zanikać ich rola jako nośników wartości. Są też wśród nich osoby uznające polską tożsamość narodową za zbyt słabą do równorzędnej rywalizacji z wartościami kultury państw

zachodnioeuropejskich, dominujących w procesie integracji (Francji, Włoch, Niemiec)<sup>36</sup>.

Procesy integracyjne wpływają na otwieranie granic, swobodę przemieszczania się, osiedlania, inwestowania i kształtowania obywatelstwa unijnego. Ułatwiają gospodarowanie i polepszają warunki życia ludzi, ale zobowiązują partnerów do respektowania dziedzictwa narodowego oraz narodowej różnorodności. Co najważniejsze, procesy integracyjne nie likwidują i nie zastępują tożsamości narodowej. Zatem wprowadzenie wspólnej europejskiej waluty w Polsce nie zlikwiduje ani nie zniszczy nam Polakom tożsamości narodowej, nadal będziemy Polakami, nadal będziemy posiadali swobodę wyznania, obchodzili tradycyjnie święta religijne i państwowe.

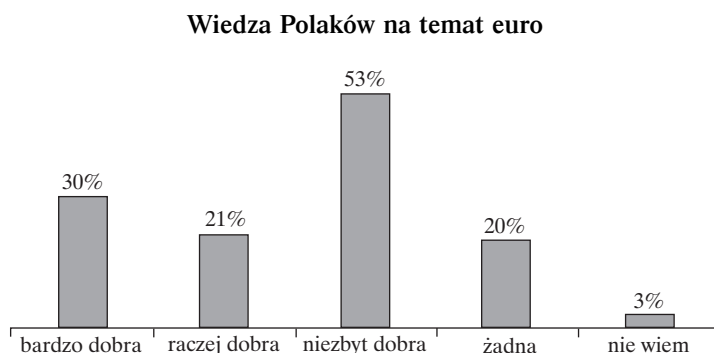
Witold Grostal z Narodowego Banku Polskiego podkreśla, że wprowadzenie euro w Polsce nie osłabi tożsamości narodowej, jednakże aby mogli to zrozumieć Polacy potrzebna jest wiedza na temat euro i skutków jego wprowadzenia. Dużą rolę w jej eksponowaniu podobnie jak pięć lat temu spełniają elity intelektualne oraz środowiska opiniotwórcze: dziennikarze, naukowcy, nauczyciele, duchowni, którzy powinni podkreślać, że pieniądź od najdawniejszych czasów jest przede wszystkim środkiem wymiany i dlatego bardziej od wymiaru symbolicznego liczy się to, jak spełnia on swoje funkcje, o czym zapomina obecnie 38 proc. europrzeciwników. Im dla większej liczby osób jest on wspólny i jednolity, tym większe daje możliwości handlu i współpracy z innymi państwami europejskimi.

Ponadto należy pamiętać, że o postawie społeczeństwa wobec wspólnej europejskiej waluty decyduje jeszcze jeden ważny czynnik: tożsamość geograficzna. Większość Polaków czuje się obywatelami miejscowości, w której mieszka, swojego województwa, kraju, wreszcie kontynentu. Geograficzna tożsamość ma zatem wiele warstw: lokalną, narodową i kontynentalną. Po wprowadzeniu euro – jak podkreśla Witold Grostal – pieniądź jako element tożsamości przejdzie o jeden poziom wyżej, tzn. z poziomu krajowego na poziom europejski. Po wprowadzeniu euro Polacy nie stracą więc swojej tożsamości narodowej, natomiast umocni się ich tożsamość europejska – analogiczne zjawisko miało miejsce po przystąpieniu Polski do UE<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> K. Łastawski, *Polska tożsamość narodowa u progu XXI wieku*, referat wygłoszony podczas VI Konferencji Rady Porozumiewawczej Badań nad Polonią pt. „Polonia wobec wyzwań przyszłości...”

<sup>37</sup> W. Grostal, *Wycofanie złotego osłabi tożsamość narodową*, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl) (28.04.2009).

Rysunek 2



*Źródło:* GfK Polonia na zlecenie Bussines Center Club, badanie zostało przeprowadzone na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1000 Polaków powyżej 15 roku życia.

Ponad połowa Polaków uważa się obecnie za dobrze poinformowanych o procesie integracji Polski ze strefą euro. To prawie dwukrotnie lepszy wynik niż rok temu (28 proc.)<sup>38</sup>. Reasumując, 53 proc. Polaków opowiada się za integracją ze strefą euro, 56 proc. uważa się za osoby posiadające wystarczającą wiedzę o skutkach wprowadzenia wspólnej europejskiej waluty – a mimo to mamy coraz więcej obaw. Konsekwencje wprowadzenia euro, jak: zaokrąglanie cen w górę, trudności z przyzwyczajeniem się do nowej waluty czy pogorszenie sytuacji materialnej rodzin, a nawet pomyłki w bankach i księgowości budzą coraz większy niepokój<sup>39</sup> polskiej społeczności zwłaszcza wśród ludzi starszych oraz mieszkańców wsi.

<sup>38</sup> Dane pochodzą z badań przeprowadzonych przez Instytut GfK Polonia w ramach projektu ProEuro. Koalicja ProEuro została zainicjowana we wrześniu zeszłego roku przez Businnes Center Club (BBC). Deklarację programową podpisali m.in. Władysław Bartoszewski, ks. Adam Boniecki, Jerzy Buzek, Dimitris Dimitriadis – przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, komisarz Danuta Hübner, Aldona Kamela-Sowińska, Stanisław Kluza, Dariusz Rosati i Marek Goliszewski. Zdaniem sygnatariuszy wszystkie środowiska powinny zjednoczyć siły, by wspierać społeczeństwo w procesie integracji Polski ze strefą euro. Instytut GfK Polonia, Partner Merytoryczny kampanii ProEuro po raz trzeci przeprowadził badania na temat nastawienia Polaków do euro. Przeprowadzono je na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie Polaków 15+, N=1000. [www.gfk.pl](http://www.gfk.pl) (25.04.2009).

<sup>39</sup> *Coraz więcej wiemy o euro i coraz więcej się boimy*, [www.euroactiv.pl/gospodarka](http://www.euroactiv.pl/gospodarka), [www.money.pl/gospodarka](http://www.money.pl/gospodarka)

Tabela 1

## Obawy Polaków związane z wprowadzeniem euro

	2008	2007	2005
zaokrąglenie cen w górę w początkowym okresie	59%	61%	52%
trudności z przyzwyczajaniem do nowej waluty	51%	46%	42%
pogorszenie się sytuacji materialnej rodzin	51%	47%	46%
ujawnienie różnic w zarobkach w stosunku do Zachodu	31%	34%	41%
pomyłki w bankach i księgowości	27%	19%	20%

Źródło: GfK Polonia na zlecenie Bussines Center Club, badanie zostało przeprowadzone na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1000 Polaków powyżej 15 roku życia.

## 4.2. Stosunek wobec wprowadzenia euro w Polsce

Uwarunkowany jest on wiekiem, miejscem zamieszkania, płcią oraz przede wszystkim statusem społeczno-ekonomicznym społeczeństwa. Za przyjęciem euro częściej opowiadają się mężczyźni (59 proc.) niż kobiety (48 proc.). Stosunkowo najwięcej zwolenników wprowadzenia europejskiej waluty notuje się wśród ludzi młodych, mających od 18 do 24 lat (62 proc.); mieszkających w największych miastach Polski<sup>40</sup> (73 proc.), posiadających wyższe wykształcenie (77 proc.) oraz przede wszystkim odznaczających się najlepszą sytuacją materialną – miesięczny dochód *per capita* powyżej 1500 zł. (81 proc.). W grupach społeczno-zawodowych wejście do strefy euro popierają głównie kadra kierownicza i specjaliści (79 proc.), a wśród biernych zawodowo – uczniowie i studenci (66 proc.). Wśród przeciwników wprowadzenia w Polsce euro na pierwszym miejscu znajdują się ludzie starsi, powyżej 65 roku życia (52 proc.), następnie mieszkańcy wsi (48 proc.) oraz tzw. społeczność źle sytuowana – o miesięcznych dochodach *per capita* do 750 złotych (51 proc.)<sup>41</sup>.

Stosunek do przyjęcia przez Polskę europejskiej waluty wiąże się także z preferencjami partyjnymi. Jak wynika z badań CBOS, za przystąpieniem Polski do strefy euro opowiada się większość sympatyków Platformy Obywatelskiej i Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Niemal tyle samo zwolenników jak i przeciwników dla wprowadzenia euro wyrażają wyborcy Prawa i Sprawiedliwości<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> 501 tys. i więcej mieszkańców.

<sup>41</sup> B. Roguska, *Stosunek do wprowadzenia...*, op. cit., s. 2.

<sup>42</sup> Ibidem.

Tabela 2

**Stosunek do przyjęcia przez Polskę euro  
przez elektorów poszczególnych partii**

Potencjalne elektoraty	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
PO	78%	18%	4%
SLD*	70%	24%	6%
PiS	45%	47%	8%
PSL*	39%	49%	12%

\* Dane dotyczące elektoratów SLD i PSL należy interpretować ostrożnie ze względu na niewielką liczbę ich zwolenników w badanej próbie.

*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie tabeli umieszczonej w komunikacie z badań: B. Roguska, *Stosunek do wprowadzenia w Polsce Euro*, Centrum Badania Opinii Społecznej, marzec 2009, Warszawa, s. 1.

Powyższe wyniki skłaniają do zadania podstawowego pytania: czy złoty faktycznie stanowi atrybut tożsamości narodowej Polaków? Czy argumenty europrzeciwników świadczą o bardzo silnym przywiązaniu do narodowego pieniądza czy też wynikają z obaw przed zmianami po wprowadzeniu euro i niewiedzy na temat europejskiej waluty? Z licznych badań, artykułów oraz debat przeprowadzonych w ostatnim czasie wynika, że głównym powodem sprzeciwu wprowadzenia euro w Polsce jest strach przed obcą walutą i niewiedza o niej. Wśród 38 proc. przeciwników oraz 53 proc. zwolenników nadal przeważa nazwany przez mnie syndrom „międzynarodowej kuchni”. Mając do wyboru tradycyjnego kotleta z kapustą, francuskie małże św. Jakuba oraz grecką musakę, wybierzemy fundament polskiej kuchni, pozostałe pozycje menu odłożymy na później bądź będziemy się do nich przekonywać obserwując, jak jedzą je inni. Potwierdzenie takiego zachowania daje wyraz postawy Polaków wobec wprowadzenia euro na Słowacji 1 stycznia 2009 r.

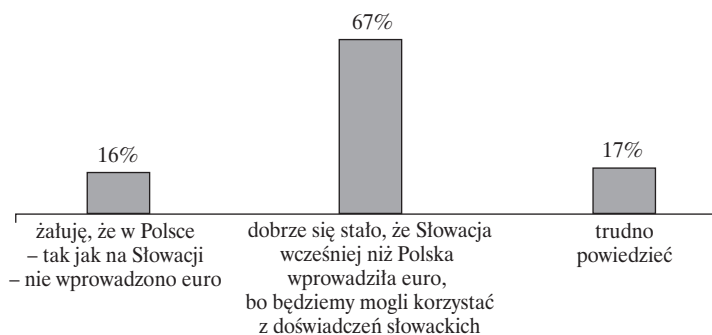
#### 4.3. Stosunek Polaków wobec wprowadzenia euro na Słowacji

Mimo rosnącego poparcia dla przystąpienia Polski do strefy euro, aż 67 proc. społeczeństwa polskiego uważa, że dobrze się stało, iż Słowacja wcześniej niż Polska wprowadziła europejską walutę. Umożliwi to Polakom korzystanie z doświadczeń sąsiada. Przeciwnego zdania jest 16 proc. Polaków<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> A. Stasik, *Polacy o wprowadzeniu euro na Słowacji*, op. cit., s. 4.

Rysunek 3

## Stosunek Polaków do wprowadzenia euro na Słowacji



Źródło: A. Stasik, *Polacy o wprowadzeniu euro na Słowacji*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, styczeń 2009.

Wciąż nieliczna jest także grupa entuzjastów przekonanych o tym, iż powinno to stać się możliwie szybko. Nawet wśród osób opowiadających się za europejską walutą dominującą postawą jest ostrożność – wynika z badań CBOS. Opinia o przyspieszeniu wprowadzenia euro, tak jak w przypadku integracji Polski ze strefą euro, jest mocno związana ze statusem materialnym społeczeństwa polskiego. Częściej podzielają ją osoby z wyższym wykształceniem (26 proc.), kadra kierownicza (38 proc.), a także osoby, których dochód na jedną osobę w rodzinie przypada ponad 1500 złotych (31 proc.). W tym przypadku ostrożność członków grupy mniej zamożnych staje się zrozumiała, jeśli weźmiemy pod uwagę powszechnie wyrażane przekonanie, że wprowadzenie wspólnej waluty pociągnie za sobą wzrost cen.

#### 4.4. Euro a wzrost cen w Polsce

Według badań NBP przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej wynika, że aż 44 proc. Polaków obawia się wzrostu inflacji związanego z wprowadzeniem euro. Obawy te są nieuzasadnione, bowiem euro jest jedną z najbardziej stabilnych walut na świecie, a stabilność ta jest gwarantowana przez Europejski Bank Centralny, którego podstawowym celem jest zapewnienie stabilności cen, czyli niska inflacja<sup>44</sup>. Ekonomiści podkreślają, że każde państwo, w którym zostanie wprowadzone euro, czeka trudny początek, ale w całokształcie suma zysków jest znacznie większa niż strat. Do sukcesów Sło-

<sup>44</sup> W. Grostal, *Mit pierwszy – Po przyjęciu euro wzrosną ceny*, www.nbportal.pl (04.05.2009).

wacji związanych z wprowadzeniem euro już dziś należy zaliczyć brak wyraźnego efektu podniesienia cen po wprowadzeniu wspólnej waluty – zdaniem słowackiego banku centralnego wpływ na inflację nie przekroczył 0,2 proc.<sup>45</sup>. Głównym instrumentem zapobiegania wzrostowi inflacji z powodu wprowadzenia euro jest obowiązkowe podwójne oznaczenie cen towarów i usług, które zastosowała Słowenia<sup>46</sup>, stosuje Słowacja i najprawdopodobniej stosuje także Polska. Państwo decydujące się na wprowadzenie wspólnej europejskiej waluty powinno także pamiętać o monitorowaniu cen (*pricewatch*) – mechanizm ten pozwala ograniczyć ewentualne niekontrolowane skoki cen w momencie przejścia na euro, informować konsumentów, a także wywrzeć nieformalny nacisk na dostawców towarów i usług, którzy wprowadzają nieuzasadnione podwyżki cen<sup>47</sup>.

Z powyższymi problemami nie borykają się trzy bogate państwa członkowskie Unii Europejskiej: Wielka Brytania, Szwecja i Dania, które dotychczas nie przyjęły euro. Zdaniem eurosceptyków, to wystarczająco mocny dowód na to, że wspólna waluta nie sprzyja wzrostowi dobrobytu społecznego. W tym to przypadku przeciwnicy euro zapominają bądź nie wiedzą o jednym bardzo ważnym fakcie. Powyższa „trójka” odznacza się znacznie dłuższą stabilnością makroekonomiczną niż Polska. Dania i Szwecja od drugiej połowy lat 90. wykazują strukturalną nadwyżkę w finansach publicznych. Ich długoterminowe stopy procentowe są dziś znacznie niższe niż w Polsce i bliskie poziomowi w strefie euro. Efekty bezpośrednie: wzrost stopy inwestycji, zwiększenie napływu inwestycji zagranicznych, ożywienie wymiany handlowej, zwiększe-

<sup>45</sup> M. Kuk, *Trudne początki z nową walutą*, [http://www.rp.pl/artukul/2,293568\\_Trudne\\_poczatki\\_z\\_nowa\\_waluta.html](http://www.rp.pl/artukul/2,293568_Trudne_poczatki_z_nowa_waluta.html) (04.05.2009).

<sup>46</sup> Obowiązek podwójnego oznaczania cen towarów i usług w dolarach i euro został wprowadzony na Słowenii odrębną ustawą. Celem ustawy było utorowanie przejścia z tolarów (SIT) na euro, stopniowe przygotowywanie i przyzwyczajanie konsumentów do określenia cen w euro oraz ochrona przed wzrostem inflacji poprzez porównywalność cen. Podwójne oznaczenie cen trwało łącznie 16 miesięcy, nastąpiło 1 marca 2006 r. i zakończone zostało 6 miesięcy po wprowadzeniu euro, tj. 1 lipca 2007 r. W okresie obowiązywania podwójnego oznaczania cen, przeliczanie cen z tolarów na euro odbywało się na podstawie centralnego kursu: 1 euro = 239, 640 SIT). Przy przeliczaniu podstawą do ustalania cen w euro była cena w tolarach. Zakazane było stosowanie inwersyjnego kursu wymiany, a otrzymane kwoty zaokrąglano do jednego centa. Za złamanie tej zasady obowiązywała kara pieniężna od 850 do 2000 euro. Nad cenami towarów i usług w okresie przyjęcia euro na Słowenii czuwał Związek Konsumentów Słowenii. Wywiad dr. Krzysztofa Przybyszewskiego z Jozefem Drogenikiem, ambasadorem Słowenii w Polsce, *Polacy, zaufajcie swoim ekonomistom*, [www.nbportal.pl](http://www.nbportal.pl)

<sup>47</sup> Wywiad dr. Krzysztofa Przybyszewskiego z Jozefem Drogenikiem, ambasadorem Słowenii w Polsce, *Polacy, zaufajcie swoim ekonomistom*, op. cit.

nie stabilności makroekonomicznej, integracja finansowa z rynkami państw UE to tylko część korzyści, jakie Polska osiągnie po przystąpieniu do strefy euro.

## ZAKOŃCZENIE

Dyskusje i spory o proces integracji Polski ze strefą euro mogą trwać nawet do 2013 r. Zapewne do tego czasu będą także kształtować stosunek społeczeństwa polskiego wobec przyjęcia wspólnej europejskiej waluty w Polsce. Rząd chciałby, aby Polska weszła do strefy euro najpóźniej w 2013 r. Aby to było możliwe, przystąpienie Polski do tzw. korytarza walutowego ERM II powinno wkrótce nastąpić<sup>48</sup>. Przez dwa lata od przystąpienia Polski do ERM II złoty byłby powiązany z euro, a jego kurs mógłby się odchylić od wyznaczonego poziomu o 15 proc. w górę lub w dół. Zamierzeniom rządu są przeciwne: partia Prawo i Sprawiedliwość, były prezydent Lech Kaczyński oraz 38 proc. Polaków. Czy oznacza to, że Polakom jest żal odchodzić od narodowej waluty? Na to pytanie trudno dziś definitywnie odpowiedzieć z oczywistych przyczyn. Postawa społeczeństwa polskiego wobec europejskiej waluty, jak wskazują badania, zmienia się bardzo często i jest podyktowana zmianami gospodarczymi zachodzącymi na arenie międzynarodowej. Kontrowersje wokół przyjęcia euro dotyczą w głównej mierze tego, czy narastający kryzys ekonomiczny w Europie i niestabilny kurs złotego to przesłanki do szybkiego przyjęcia euro czy wręcz przeciwnie – do opóźnienia momentu jego wprowadzenia.

Przystąpienie do strefy euro jest logiczną konsekwencją członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przeciwnicy tej formy integracji twierdzą, że rezygnacja z narodowej waluty zachwieje polską tożsamość narodową. Czy jednak ta opiera się rzeczywiście na „złotówce”? Najbardziej znani badacze polskiej tożsamości narodowej – Adam Zamojski, Janusz Tazbir, Czesław S. Bartnik, Tadeusz Łepkowski, Antonina Kłoskowska czy Andrzej Szpociński za najważniejsze cechy polskiej tożsamości uznają: sarmatyzm, dominujący katolicyzm, tolerancję wobec innowierców oraz silne dążenie wolnościowe. Atrybutami polskiej tożsamości narodowej są również symbole narodowe, zwłaszcza: godło (orzeł biały na czerwonym tle), barwy narodowe (flaga biało-czerwona) i hymn narodowy (Mazurek Dąbrowskiego), które wpływają na

<sup>48</sup> Więcej w: L. Baj, *Złoty na razie zbyt chwiejny na ERM II*, „Gazeta Wyborcza”, 25–26 kwietnia 2009, s. 35.



kształt świadomości narodowej i integrują Polonię i Polaków za granicą. Złoty nie wpisuje się w obraz tożsamości narodowej Polaków. W większości państw członkowskich UE narodowym pieniądzem stało się euro, które Polacy, wyjeżdżając poza granice kraju, muszą nabywać wymieniając złotówki. Wtedy to na myśl nasuwa się jedno: ile zyskają i ile stracą w czasie wymiany, nabywając wspólną europejską walutę. Wspólną dla 16 krajów członkowskich UE, ale nie dla Polski do 2013 r.

Josef Drogenik, ambasador Słowenii w Polsce na pytanie: „Czy Słoweńcom nie jest żal odchodzić od narodowej waluty?” odpowiedział: „Nie. Słoweńcy są narodem pragmatycznym i racjonalnym. Nie jesteśmy skłonni do pseudoikonografii. Waluta jest dobra i pożądana wtedy, kiedy jest stabilna i akceptowana w świecie. Wprowadzenie euro popiera ponad 70 proc. obywateli. Ale przecież monety euro będą też zawierać symbole słoweńskie. Słoweńskie narodowe monety euro będą w użytku na świecie tam, gdzie słoweński tolar nie był i nie byłby używany”<sup>49</sup>. W Polsce niewiele mniejszy procent Polaków opowiada się za wprowadzeniem euro, z tą różnicą, że spór w Polsce między najważniejszymi przedstawicielami państwa wobec przyjęcia euro nadal trwa. W tej sytuacji zwolennikom wspólnej europejskiej waluty pozostaje czekać jeszcze parę lat, zaś przeciwnikom przyjąć do wiadomości, że złoty nie jest atrybutem tożsamości narodowej Polaków, o czym świadczą przeprowadzone badania.

## BIBLIOGRAFIA

### Prace zwarte:

Cywiński H., *Dziesięć wieków pieniądza polskiego 980–1980*, Warszawa 1987.

Cywiński H., *Pieniądz. Przegląd encyklopedyczny*, Warszawa 1992.

Kałkowski T., *Tysiąc lat monety polskiej*, Kraków 1983.

Sédillot R., *Moralna i niemoralna historia pieniądza*, Warszawa 2002.

Szwagrzyk J.A., *Pieniądz na ziemiach polskich X–XX w.*, Warszawa 1990.

Tillier A., *Paryż*, Warszawa 2003.

### Biuletyny:

Moczydłowski J., *Produkcja banknotów przez Związek Walki Zbrojnej i Armię Krajową*, „Biuletyn Numizmatyczny” 1989, nr 10–12.

<sup>49</sup> Wywiad dr. Krzysztofa Przybyszewskiego z Jozefem Drogenikiem, ambasadorem Słowenii w Polsce, *Polacy, zaufajcie swoim ekonomistom*, op. cit.

**Strony internetowe**

[www.money.pl/gospodarka](http://www.money.pl/gospodarka)

<http://www.monnaieedeparis.com>

[http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,page,3,title,Sondaz-85-Polakow-zadowolonych-z-czlonkostwa-w-UE,wid,11073828,wiadomosc.html?ticaid=17ed5&\\_tlicrsn=5](http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,page,3,title,Sondaz-85-Polakow-zadowolonych-z-czlonkostwa-w-UE,wid,11073828,wiadomosc.html?ticaid=17ed5&_tlicrsn=5)

Coraz więcej wiemy o euro i coraz więcej się boimy, [www.euroactiv.pl/gospodarka](http://www.euroactiv.pl/gospodarka),

Garbaczewski W., Świat: *Dirhemy arabskie*, <http://www.nbportal.pl/pl/np/numizmatyka/historia-monet/sredniowiecze/swiat-dirhemy-arabskie>

[http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_2003.php](http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_2003.php)

Grostal W., *Wycofanie złotego osłabi tożsamość narodową*, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)

Grostal W., *Mit pierwszy – Po przyjęciu euro wzrosną ceny*, [www.nbportal.pl](http://www.nbportal.pl)

Kuk Mirosław, *Trudne początki z nową walutą*, [http://www.rp.pl/artukul/2,293568\\_Trudne\\_poczatki\\_z\\_nowa\\_waluta.html](http://www.rp.pl/artukul/2,293568_Trudne_poczatki_z_nowa_waluta.html)

„Wiedza Polaków na temat euro”, GfK Polonia na zlecenie Bussines Center Club

Wywiad dr. Krzysztofa Przybyszewskiego z Jozefem Drogenikiem, ambasadorem Słowenii w Polsce, *Polacy, zaufajcie swoim ekonomistom*, [www.nbportal.pl](http://www.nbportal.pl)

**Dzienniki, tygodniki, raporty, referaty**

Łastawski K., *Polska tożsamość narodowa u progu XXI wieku*, referat wygłoszony podczas VI Konferencji Rady Porozumiewawczej Badań nad Polską pt. „Polonia wobec wyzwań przyszłości...”

Niklewicz K., *Pięć lat w Unii na piątkę*, „Gazeta Wyborcza”, 25–26 kwietnia 2009.

Roguska B., *Stosunek do wprowadzenia w Polsce euro*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2009.

Stasik A., *Polacy o wprowadzeniu euro na Słowacji*, Centrum Badań Opinii Społecznej, styczeń 2009, Warszawa, s. 1. [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).

*Droga do euro, dodatek „Tygodnika Powszechnego”*, 2009

**STRESZCZENIE**

Artykuł jest wyrazem zainteresowania postawami społeczeństwa polskiego po przystąpieniu Polski do UE. Zapowiedzi rządu dotyczące wprowadzenia w Polsce euro okazały się doskonałym materiałem badawczym dotyczącym

reakcji polskich obywateli. Pisząc ten artykuł, nie znałam nikogo, kto posiadałby polskie obywatelstwo, i wierzyłby, że zapowiedzi rządu na temat wprowadzenia w Polsce euro przed 2013 r. to coś więcej niż tylko obietnice bez pokrycia lub mówiąc dobitniej czeże gadanie. Spory ucichły, liczba artykułów w polskiej prasie zmalała, a tytuł „Euro 2012” pojawia się wyłącznie w wiadomościach sportowych.

Głównym celem autorki było ukazanie postawy społeczeństwa polskiego wobec wprowadzenia euro w Polsce. Zanim jednak dokonała tego, w pierwszej kolejności przybliżyła historię polskiego pieniądza. Pisanie owego artykułu okazało się niełatwym zadaniem. O ile prac wybitnych autorów na temat historii polskiej monety jest wiele, o tyle uzyskanie rzetelnej wiedzy na temat postaw Polaków wobec przystąpienia Polski do unii monetarnej było wówczas niewiele. Nie zawiódło Centrum Badań Opinii Społecznej, nie zawiódł także Narodowy Bank Polski oraz „Tygodnik Powszechny”, który w 2009 r. przygotował dodatek *Droga do euro*.

Już w 2009 r. spór o euro w Polsce przypominał „smak odgrzewanego kotleta”. Po raz kolejny dyskutowano na temat analizy kosztów i korzyści z porzucenia złotego na rzecz euro. Debata publiczna toczyła się tylko w wymiarze politycznym, o skutkach społeczno-kulturowych, żeby nie powiedzieć – jak zawsze zapomniano.

Wygłaszając tekst tego artykułu na I Kongresie Politologii w Warszawie, dysponowałam niewielkimi danymi statystycznymi dotyczącymi zwolenników i przeciwników wprowadzenia wspólnej europejskiej waluty w Polsce oraz informacjami o społeczno-kulturowych skutkach jego wprowadzenia. Dużo łatwiej pisać i wypowiadać się o powyższych skutkach wprowadzenia euro w Niemczech, Francji czy na Słowacji. W przypadku Polski dyskusje te wydają się być gdybaniem, przypuszczeniami, na poparcie których przyjedzie nam jeszcze poczekać. Jak długo? I to pytanie pozostaje na chwilę obecną bez odpowiedzi.

## SUMMARY

The article is an expression of interest in the attitude of the Polish society after the accession of Poland to the European Union. The announcements made by the government in connection with the introduction of the euro in Poland turned out to be an excellent research material relating to the Polish citizens' reactions. When I was writing the article, I did not meet anybody with the Polish citizenship who would believe that the government's

announcements regarding the introduction of the euro in Poland before 2013 meant anything more than a promise that cannot be kept or, putting it more straightforward, just a load of twaddle. The arguments soon faded away, the number of articles in the Polish press decreased and the headline “Euro 2012” now appears only in sports news.

The author’s main aim was to show the Polish society’s attitude towards the introduction of the euro in Poland. Before she did it, however, she outlined the history of the Polish currency. It did not turn out to be an entirely easy task. Although there are many works by outstanding writers on the history of the Polish zloty, obtaining thorough knowledge about the attitude of the Poles towards the accession of Poland to the monetary union was a challenge. Fortunately, the Center for Public Opinion Research, the National Bank of Poland and *Tygodnik Powszechny*, which developed an appendix *Droga do euro (Route to the Euro)* in 2009, did not let me down.

Already in 2009 the dispute about the euro resembled the same old stories. The cost-benefit analysis in relation to the substitution of the zloty by the euro was discussed once again. Public debate had clearly political character; social and cultural effects were not discussed, not to say they were – as usual – forgotten.

Presenting the article during the 1<sup>st</sup> Political Science Congress in Warsaw, I had very few statistical data on the supporters and opponents of the introduction of the common European currency in Poland and little information about social and cultural effects of such an operation. It is much easier to write and speak about the effects of the introduction of the euro in Germany, France or Slovakia. In case of Poland such discussions seem to be pure conjectures, speculations that will have to wait for confirmation. How long? This question is also left without an answer at the moment.

**Leokadia Oręziak**

## EWOLUCJA FINANSÓW PUBLICZNYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ OD 2007 ROKU – OGRANICZONA SKUTECZNOŚĆ MECHANIZMÓW DYSCYPLINUJĄCYCH

### 1. UNIJNE REGULACJE DYSCYPLINUJĄCE POLITYKĘ BUDŻETOWĄ KRAJÓW CZŁONKOWSKICH

Strefa euro funkcjonuje od stycznia 1999 r. W jej skład weszło wtedy jedenaście krajów. Od tamtego czasu do strefy przystąpiło sześć kolejnych krajów. Siedemnastym krajem członkowskim stała się Estonia, która należy do niej od stycznia 2011 r. W efekcie obecnie w strefie euro uczestniczy większość krajów Unii Europejskiej. Ustanowienie euro stanowi kluczowy element procesu integracyjnego w ramach Unii, a w szczególności jest jednym z fundamentów jednolitego rynku towarów i usług. Strefa euro jest bezprecedensowym, specyficznym rozwiązaniem organizacyjno-instytucjonalnym, w ramach którego jednolitej polityce pieniężnej ponadnarodowego banku centralnego, jakim jest Europejski Bank Centralny (EBC), nie towarzyszy jednolita polityka budżetowa (fiskalna). Kompetencje do kształtowania i realizacji tej polityki zostały pozostawione w gestii krajów członkowskich. Było to konieczne, bowiem generalnie kraje te nie były, i dalej nie są, skłonne do rezygnacji z suwerenności narodowej w dziedzinie nakładania podatków oraz realizacji wydatków budżetowych. Korzystając z tej suwerenności, kraje te mogą realizować własne preferencje gospodarcze, społeczne i polityczne. Znajduje to wyraz w szczególności w kształtowaniu wysokości obciążeń podatkowych zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw, jak i poszczególnych grup społecznych<sup>1</sup>, a także wielkości i struktury wydatków publicznych.

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Wyd. WSHiP, Warszawa 2007.

Ze szczybla Unii polityka budżetowa krajów członkowskich podlega jednak koordynacji i monitorowaniu po to, by minimalizować ryzyko powstawania i długotrwałego utrzymywania się nadmiernych deficytów budżetowych. W czasie tworzenia zasad funkcjonowania strefy euro istniała świadomość tego, że niektóre kraje członkowskie strefy mogą do takich deficytów dopuszczać, a ujemne skutki tego stanu rzeczy byłyby ponoszone także przez pozostałe kraje należące do obszaru jednolutowego. Potrzeba ustanowienia unijnych regulacji dyscyplinujących wynika także z obaw, że w przypadku występowania przez długi czas zbyt dużych deficytów poszczególne kraje będą miały ograniczone możliwości oddziaływania na sytuację makroekonomiczną poprzez politykę budżetową. W sytuacji gdy kompetencje do kształtowania polityki pieniężnej zostały przekazane na rzecz EBC, kraj mający problemy budżetowe musi je rozwiązywać poprzez działania w obszarze finansów publicznych zarówno po stronie dochodów, jak wydatków, a także podejmować wiele innych działań w ramach polityki makroekonomicznej. Nie ma natomiast możliwości oddziaływania na poprawę sytuacji gospodarczej poprzez politykę pieniężną i politykę kursową.

Wymienione czynniki stały się podstawą do stworzenia unijnych regulacji mających dyscyplinować politykę budżetową krajów strefy euro, a w nieco mniejszym zakresie także politykę pozostałych krajów Unii. Główne zasady oddziaływania unijnych instytucji: Komisji Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej (Ecofin) do czasu wejścia w życie w 2009 r. traktatu lizbońskiego były określone w art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Obecnie jest to art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wskazano w nim kolejne kroki, jakie powinny być podejmowane przy monitorowaniu sytuacji budżetowej krajów członkowskich, a następnie w ramach oddziaływania na te kraje, które dopuściły do nadmiernego deficytu. Zasady postępowania przy ocenie sytuacji budżetowej oraz przy prowadzeniu tzw. procedury nadmiernego deficytu zostały szczegółowo uregulowane w Pakcie Stabilności i Wzrostu.<sup>2</sup> Regulacje zawarte w tzw. prewencyjnej części Paktu mają zapewniać wczesne wykrywanie zagrożeń mogących skutkować znaczącym pogorszeniem stanu finansów publicznych, zaś w tzw. części represyjnej stanowią podstawę kolejnych kroków podejmowanych przez Komisję i Radę w celu skłonienia danego kraju do zredukowania deficytu poniżej poziomu 3 proc. PKB.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 45–66.

Podstawowym instrumentem wykorzystywanym do oceny sytuacji budżetowej krajów członkowskich są przedstawiane przez nie corocznie Komisji i Radzie zaktualizowane programy pokazujące kształtowanie się relacji deficytu budżetowego oraz długu publicznego do PKB z uwzględnieniem przewidywanego tempa wzrostu gospodarczego oraz wielu innych czynników wpływających na stan finansów publicznych, w tym podjętych i planowanych reform strukturalnych w gospodarce. Kraje strefy euro powinny corocznie przedkładać tzw. Programy Stabilizacyjne. Programowanie średnioterminowe ma ważne znaczenie również w przypadku krajów Unii nienależących do strefy euro. Także one powinny przekazywać Komisji Europejskiej i Radzie UE informacje niezbędne do monitorowania ich sytuacji budżetowej. Informacje te powinny być zawarte w tzw. Programach Konwergencji. W programach tych powinny być zawarte przede wszystkim założenia dotyczące wzrostu gospodarczego, relacji deficytu budżetowego raz długu publicznego do PKB w odniesieniu do bieżącego roku oraz 3–4 lat następnych. Powinna być także pokazana droga wychodzenia ze stanu nadmiernego deficytu, a kraje, które takiego deficytu nie mają, powinny pokazać ścieżkę poprawy relacji salda budżetowego do PKB i długu publicznego do PKB.

Programy Stabilizacyjne i Programy Konwergencji okazały się znaczącym narzędziem monitorowania i oddziaływania na stan finansów publicznych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ponieważ stanowią one podstawowy element Paktu Stabilności i Wzrostu, to ich zastosowanie rzutuje także na skuteczność samego Paktu jako instrumentu dyscyplinującego politykę budżetową. Mimo różnych słabości, które ujawniły się już w pierwszych latach jego stosowania, do czasu kryzysu finansowego z 2008 r. był on stosunkowo skutecznym rozwiązaniem wpływającym politykę gospodarczą krajów członkowskich.<sup>3</sup> W okresie przedkryzysowym zdecydowana większość tych krajów osiągnęła relatywnie dobrą sytuację budżetową, co korzystnie rzutowało na ich możliwości zwalczania kryzysu finansowego i stymulowania gospodarki. Z kolei te kraje, które w czasie dobrej koniunktury nie podjęły wystarczających działań korekcyjnych, miały w czasie kryzysu, a także obecnie znacznie mniejsze możliwości wspierania wzrostu gospodarczego ze środków publicznych. Część krajów strefy euro znalazło się w bardzo trudnej sytuacji budżetowej i obecnie boryka się z ogromnym problemem zadłużenia publicznego.

<sup>3</sup> Por. P. Taylor, *Dispite shortcomings, Stability and Growth Pact lives up to its name*, „International Herald Tribune” z 25 lutego 2008.

## 2. EWOLUCJA SYTUACJI BUDŻETOWEJ KRAJÓW STREFY EURO ORAZ POZOSTAŁYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Stosowanie w praktyce regulacji zawartych w TFUE (poprzednio w TWE) oraz Pakcie Stabilności i Wzrostu stanowiło istotny czynnik rzutujący na stan finansów publicznych krajów Unii Europejskiej. Od 2004 r. regulacjami tymi zostały objęte także nowe kraje członkowskie, choć w odniesieniu do nich regulacje te charakteryzują się mniejszą restrykcyjnością, niż w odniesieniu do krajów strefy euro. Na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego można stwierdzić, że w latach 2004–2007 sytuacja finansów publicznych większości krajów Unii uległa wyraźnej poprawie zarówno jeśli chodzi o relację salda budżetowego do PKB, jak i długu publicznego do PKB (zob. tabela 1). Saldo budżetowe w odniesieniu do całej Unii Europejskiej, jak i strefy euro jako całości, definiowane jako saldo sektora finansów publicznych (*general government*), obejmujące saldo budżetu centralnego, budżetów lokalnych i systemu ubezpieczeń społecznych było saldem ujemnym. W przypadku strefy euro ten deficyt zmniejszył się jednak w latach 2004–2007 bardzo znacząco: z 3,0 proc. w 2004 r. do 0,7 proc. PKB, a w przypadku całej Unii z 2,9 proc. do 0,8 proc. PKB. Strefa euro z tak niskim deficytem w 2007 r. znalazła się praktycznie blisko równowagi budżetowej. Od 2008 roku zaczął następować ponowny wzrost deficytu. Wyniósł on 2 proc. PKB w 2008 r., a w 2009 r. aż 6,3 proc.

Postępująca w okresie przed kryzysem poprawa salda budżetowego przyczyniła się do spadku relacji długu publicznego do PKB. W strefie euro zmniejszyła się ona z 69,6 proc. w 2004 r. do 66,1 proc. w 2007 r., zaś w całej Unii z 62,2 proc. do 59,8 proc. PKB.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że w 2007 r. siedem spośród 15 krajów należących wówczas do strefy euro miało nadwyżkę budżetową (Irlandia, Hiszpania, Cypr, Luksemburg, Holandia, Finlandia i Niemcy), a trzy kraje (Belgia i Austria, Słowenia) sytuację bliską równowagi. Zwraca uwagę fakt osiągnięcia nadwyżki budżetowej przez Niemcy, co należy uznać za znaczący sukces po wielu latach walki z deficytem. Spośród wszystkich krajów strefy euro w najmniej korzystnej sytuacji budżetowej w 2007 r. znajdowała się Grecja i Portugalia, gdzie deficyt kształtował się na poziomie odpowiednio -6,4 proc., 2,8 proc. PKB.

Osiągnięcie przez dużą grupę krajów strefy euro tego stosunkowo korzystnego stanu finansów publicznych było w dużej mierze efektem dobrej koniunktury gospodarczej występującej przez większość lat 2004–2007. Znaczącą rolę w osiągnięciu tego stanu należy także przypisać dyscyplinującemu



Tabela 1

**Saldo sektora finansów publicznych i dług publiczny  
w krajach Unii Europejskiej**

	Deficyt (-)/nadwyżka (+) w % PKB						Dług publiczny jako % PKB					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgia	-0,2	-2,6	0,2	-0,3	-1,3	-6,0	94,3	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2
Niemcy	-3,8	-3,3	-1,6	0,3	0,1	-3,0	65,6	67,8	67,6	64,9	66,3	73,4
Estonia	1,7	1,5	2,4	2,5	-2,8	-1,7	5,0	4,5	4,4	3,7	4,6	7,2
Irlandia	1,4	1,7	2,9	0,0	-7,3	-14,4	29,4	27,3	24,8	25,0	44,3	65,5
Grecja	-7,5	-5,1	-5,7	-6,4	-9,4	-15,4	98,6	98,8	106,1	105,0	110,3	126,8
Hiszpania	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,2	-11,1	46,2	43,0	39,6	36,1	39,8	53,2
Francja	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	64,9	66,4	63,7	63,8	67,5	78,1
Włochy	-3,5	-4,3	-3,4	-1,5	-2,7	-5,3	103,8	106,6	106,6	103,6	106,3	116,0
Cypr	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,0	70,2	69,1	64,6	58,3	48,3	58,0
Luksemburg	-1,2	-0,1	1,4	3,7	3,8	-0,7	6,3	6,1	6,7	6,7	13,6	14,5
Malta	-4,7	-2,8	-2,7	-2,3	-4,8	-3,8	72,1	69,9	63,4	61,7	63,1	68,6
Holandia	-1,7	-0,3	0,6	0,2	0,6	-5,4	52,4	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8
Austria	-4,4	-1,5	-1,5	-0,4	-0,5	-3,5	64,8	63,5	62,1	59,3	62,5	67,5
Portugalia	-3,4	-6,1	-4,1	-2,8	-2,9	-9,3	58,3	63,6	63,9	62,7	65,3	76,1
Słowenia	-2,2	-1,4	-1,3	0,0	-1,8	-5,8	27,2	27,0	26,7	23,4	22,5	35,4
Słowacja	-2,3	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-7,9	41,4	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4
Finlandia	2,4	2,9	4,0	5,2	4,2	-2,5	44,1	41,3	39,7	35,2	34,1	43,8
<b>Strefa euro</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,0</b>	<b>-6,3</b>	<b>69,6</b>	<b>70,2</b>	<b>68,4</b>	<b>66,1</b>	<b>69,8</b>	<b>79,2</b>
Bułgaria	1,6	1,9	1,9	1,1	1,7	-4,7	37,9	29,2	21,6	17,2	13,7	14,7
Czechy	-3,0	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,8	30,4	29,8	29,4	29,0	30,0	35,3
Dania	2,0	5,2	5,2	4,8	3,4	-2,7	43,8	36,4	32,1	27,4	34,2	41,4
Łotwa	-1,0	-0,4	-0,5	-0,3	-4,2	-10,2	14,9	12,4	10,7	9,5	19,7	36,7
Litwa	-1,0	-0,4	-0,4	-1,0	-3,3	-9,2	19,4	18,4	18,0	16,9	15,6	29,5
Węgry	-6,4	-7,8	-9,3	-5,0	-5,0	-3,7	59,4	61,7	65,7	66,1	72,3	78,4
Polska	-5,7	-4,3	-3,6	-1,9	-3,7	-7,2	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9
Rumunia	-1,2	-1,2	-2,2	-2,6	-5,7	-8,6	18,8	15,8	12,4	12,6	13,4	23,9
Szwecja	0,8	2,4	2,3	3,6	2,2	-0,9	51,2	50,9	45,0	40,0	38,2	41,9
W. Brytania	-3,4	-3,4	-2,7	-2,7	-5,0	-11,4	40,6	42,3	43,4	44,5	52,1	68,2
<b>UE-27</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,5</b>	<b>-6,8</b>	<b>62,2</b>	<b>62,7</b>	<b>61,8</b>	<b>59,8</b>	<b>64,4</b>	<b>74,2</b>

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: dane za lata 2004 i 2005: Statistics Pocket Book, European Central Bank, April 2009, s. 45, 46; dane za lata 2006–2009 – Statistics Pocket Book, European Central Bank. February 2011, s. 45, 46.

oddziaływaniu Paktu Stabilności i Wzrostu. Stał się on podstawowym czynnikiem o charakterze zewnętrznym wpływającym na kształtowanie polityki budżetowej zarówno krajów strefy euro, jak i pozostałych krajów Unii. Jeśli chodzi o tę grupę krajów, to należy wskazać, że niektóre z nich nie tylko nie podjęły reform niezbędnych do konsolidacji finansów publicznych, ale realizowały dość ekspansywną politykę budżetową, w rezultacie której sytuacja finansów publicznych uległa nawet znacznemu pogorszeniu. Chodzi tu w szczególności o Węgry, gdzie w 2006 r. deficyt budżetowy osiągnął rekordowy poziom 9,3 proc. PKB. Pogorszenie międzynarodowej wiarygodności tego kraju oraz presja wywierana na ten kraj przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej w ramach procedury nadmiernego deficytu przyczyniły się do istotnej reorientacji w polityce budżetowej węgierskiego rządu, wyrażającej się w znacznym podniesieniu podatków oraz redukcji wydatków<sup>4</sup>. To z kolei pozwoliło zmniejszyć w 2007 r. znacząco relację deficytu budżetowego do PKB (do 5,0 proc. PKB). Mimo tej poprawy, Węgry szczególnie silnie odczuły w ostatnim okresie kryzys w gospodarce światowej. Konieczna okazała się znacząca pomoc międzynarodowa m.in. ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Europejskiego Banku Centralnego.

Warto podkreślić, że na początku 2009 r. spośród 16 krajów strefy euro jedynie Grecja miała niższą wiarygodność kredytową na międzynarodowych rynkach finansowych i płaciła wyższe odsetki od obligacji niż Irlandia. Sytuacja budżetowa Irlandii uległa drastycznemu pogorszeniu w 2009 r.<sup>5</sup> Deficyt budżetowy w tym kraju osiągnął rekordowy poziom 14,4 proc. PKB (zob. tabela 1). Taka ewolucja stanu budżetu przyczyniła się do gwałtownego wzrostu zadłużenia publicznego: z 24,7 proc. w 2007 r. do 65,5 proc. PKB w 2009 r. Także w najbliższych latach rysuje się dalszy wzrost tego zadłużenia. Irlandia, jako drugi kraj strefy euro, po Grecji, zaczęła od 2010 r. korzystać z pomocy finansowej innych krajów członkowskich, udzielanej wspólnie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym.

Warto zwrócić uwagę na to, że kryzys zadłużenia publicznego w Grecji był głównie skutkiem prowadzenia przez ten kraj w ciągu długiego okresu zbyt luźnej polityki budżetowej. Polityce tej sprzyjał spadek stóp procentowych w tym kraju po wejściu do strefy euro. Ułatwił on rządowi greckiemu zacią-

<sup>4</sup> Zob. szerzej: L. Jankovics, *Public finance reform in Hungary: light in the end of the tunnel*, „ECFIN Country Focus”, European Commission, Vol. 5, Issue 4, 22.02.2008

<sup>5</sup> Na temat przyczyn kryzysu zadłużenia publicznego w strefy euro zob. L. Bini Smaghi, *Eurozone, European crisis & Policy responses*, European Central Bank, 22 February 2011, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110222.en.html>, 1 marca 2011.

ganie pożyczek obligacyjnych. Przyczynił się też do nadmiernej akcji kredytowej banków, co zaowocowało poważnym wzrostem zadłużenia podmiotów prywatnych (gospodarstw domowych i przedsiębiorstw). Z kolei przyczyną lawinowego narastania długu publicznego w Irlandii stały się koszty, jakie państwo wzięło na siebie w związku z ratowaniem banków. Koszty te są szacowane na 36 proc. PKB tego kraju. Szacuje się, że łącznie koszty te oraz inne skutki kryzysu finansowego i ekonomicznego doprowadzą od 2014 r. dług publiczny do poziomu 125 proc. PKB. Niekorzystne są też perspektywy dla Grecji, gdzie dług może do tego czasu osiągnąć poziom 150 proc. PKB i coraz bardziej realistyczna jest perspektywa restrukturyzacji tego długu<sup>6</sup>.

Należy zauważyć, że sytuacja budżetowa strefy euro jako całości, a także pozostałych krajów Unii zapewne byłaby jeszcze bardziej niekorzystna, gdyby nie było w stosunku do nich dyscyplinującej presji ze strony unijnych instytucji. Był to do tej pory także jeden z czynników, który przyczynił się do tego, że większość tych krajów zastosowała dość ostrożne podejście do finansowania poprzez zwiększone deficyty budżetowe dodatkowych wydatków w ramach pakietów mających stymulować gospodarkę w procesie jej wychodzenia z recesji.

### 3. STOSOWANIE UNIJNEJ PROCEDURY NADMIERNEGO DEFICYTU

Ewolucja koniunktury w ostatnich latach znalazła swoje wyraźne odzwierciedlenie w zmianach stanu finansów publicznych krajów Unii Europejskiej, a ten z kolei w przebiegu określonej traktatem procedury nadmiernego deficytu (zgodnie z art. 104 TWE, obecnie jest to art. 126 TFUE). Nowe kraje członkowskie UE – Polska, Republika Czeska, Cypr, Malta, Słowacja – zostały objęte tą procedurą praktycznie kilka dni po wejściu do Unii (maj 2004 r.). W przypadku Polski procedura ta została zamknięta 8 lipca 2008 r., a w przypadku niektórych pozostałych krajów nieco wcześniej. W latach 2005–2008 taka procedura została zamknięta także w odniesieniu do kilku krajów „starej” Unii (Holandia, Niemcy, Francja, Grecja, Wielka Brytania, Portugalia i Włochy). W przypadku tych krajów wszczęcie procedury miało miejsce na początku 2000 r. (zob. tabela 2).

<sup>6</sup> Por. *The euro area`s debt crisis. Sovereign remedies*, „The Economist” z 5 marca 2011.

Tabela 2

**Zamknięte procedury nadmiernego deficytu wobec krajów Unii Europejskiej  
– stan na 17 lipca 2009**

Kraj	Data raportu Komisji (Art. 104§3 TWE)	Decyzja Rady (Art.104§12 TWE) znosząca decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu
Polska	12/05/2004	08/07/2008
Portugalia	22/06/2005	03/06/2008
Włochy	07/06/2005	03/06/2008
Republika Czeska	12/05/2004	03/06/2008
Słowacja	12/05/2004	03/06/2008
Cypr	12/05/2004	11/06/2006
Malta	12/05/2004	16/05/2007
Wielka Brytania	21/09/2005	12/09/2007
Grecja	19/05/2004	16/05/2007
Holandia	28/04/2004	07/06/2005
Niemcy	19/11/2002	16/05/2007
Francja	2/04/2003	30/01/2007
Portugalia	24/09/2002	11/05/2004

*Źródło:* Zestawienie na podstawie: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sg\\_pact\\_fiscal\\_policy/excessive\\_deficit9109\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/excessive_deficit9109_en.htm), 17.7.2009.

Praktyka pokazała, że przynajmniej w odniesieniu do części krajów członkowskich zamknięcie procedury nadmiernego deficytu okazało się decyzją przedwczesną. W nieodległym czasie konieczne okazało się ponowne wszczęcie tej procedury (zob. tabela 5). Miało to miejsce m.in. w odniesieniu do Polski. Jedynie przez rok (od 8 lipca 2008 do 7 lipca 2009) kraj nasz nie był objęty tą procedurą. Na mocy decyzji Rady z 7 lipca 2009 r. Polska została zobowiązana do skorygowania deficytu do poziomu niższego od 3 proc. PKB do 2012 r. Warto zauważyć, że według stanu na 17 lipca 2009 r. tylko wobec 11 z 27 krajów UE stosowano procedurę nadmiernego deficytu. Krajom nią objętym Rada wyznaczyła terminy na skorygowanie deficytu mieszczące się w okresie 2010 (Malta) – 2014 (Wielka Brytania). Zwraca uwagę sytuacja Węgier, które praktycznie od momentu wejścia do Unii nie zdołały na tyle poprawić swej sytuacji budżetowej, by wyjść z procedury nadmiernego deficytu.

Tabela 3

**Trwające procedury nadmiernego deficytu (Art. 104 TWE)  
– stan 17 lipca 2009**

Kraj	Data raportu Komisji (Art. 104§3 TWE)	Decyzja Rady o istnieniu nadmiernego deficytu (Art. 104.6 TWE)	Termin skorygowania deficytu
Polska	13/05/2009	7/07/2009	2012
Rumunia	13/05/2009	7/07/2009	2011
Litwa	13/05/2009	7/07/2009	2011
Malta	13/05/2009	7/07/2009	2010
Francja	18/02/2009	27/04/2009	2012
Łotwa	18/02/2009	7/07/2009	2012
Irlandia	18/02/2009	27/04/2009	2013
Grecja	18/02/2009	27/04/2009	2010
Hiszpania	18/02/2009	27/04/2009	2012
W. Brytania	11/06/2008	8/07/2008	rok finansowy 2013/14
Węgry	12/05/2004	5/07/2004	2011

*Źródło:* Zestawienie na podstawie : [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sg\\_pact\\_fiscal\\_policy/excessive\\_deficit9109\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/excessive_deficit9109_en.htm), 17.7.2009.

Kryzys gospodarczy trwający od 2007 r. znacząco pogorszył stan finansów publicznych praktycznie wszystkich krajów Unii, co zaowocowało zastosowaniem procedury nadmiernego deficytu do znacznie większej ich liczby niż to miało miejsce w połowie 2009 r. (zob. tabela 3).

Według stanu na 7 marca 2011 r., procedurą tą nie były objęte tylko 3 kraje Unii: Belgia, Luksemburg i Słowenia, zaś znajdowały się w niej pozostałe 24 kraje członkowskie, w tym także te największe, jak Niemcy i Francja. W odniesieniu do Bułgarii, Cypru, Danii i Finlandii procedura została wszczęta bardzo niedawno, bo w lipcu 2010 r. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku większości krajów, które już rok wcześniej były objęte procedurą nadmiernego deficytu, termin do jego skorygowania został wydłużony. Najdalszy termin dla tej korekty Rada przyznała Irlandii (rok 2015), Wielkiej Brytanii (rok finansowy 2014/2015) oraz Grecji (rok 2014). Większość pozostałych krajów ma skorygować deficyt do 2012 lub 2013 r.

Tabela 4

**Trwające procedury nadmiernego deficytu (Art. 104 TWE/126.3 TFUE)  
– stan na 7 marca 2011**

Kraj	Data raportu Komisji (Art.104.3/126.3)	Decyzja Rady stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu (Art.104.6/126.6)	Obecny termin skorygowania deficytu
Bułgaria	12 maja 2010	13 lipca 2010	2011
Dania	12 maja 2010	13 lipca 2010	2013
Cypr	12 maja 2010	13 lipca 2010	2012
Finlandia	12 maja 2010	13 lipca 2010	2011
Austria	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Belgia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2012
Czechy	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Niemcy	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Włochy	7 października 2009	2 grudnia 2009	2012
Holandia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Portugalia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Słowenia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Słowacja	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Polska	13 maja 2009	7 lipca 2009	2012
Rumunia	13 maja 2009	7 lipca 2009	2012
Litwa	13 maja 2009	7 lipca 2009	2012
Malta	13 maja 2009	7 lipca 2009	2011
Francja	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2013
Łotwa	18 lutego 2009	7 lipca 2009	2012
Irlandia	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2015
Grecja	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2014
Hiszpania	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2013
W. Brytania	11 czerwca 2008	8 lipca 2008	rok finansowy 2014/15
Węgry	12 maja 2004	5 lipca 2004	2011

*Źródło:* Zestawienie własne na podstawie strony Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm), 7 marca 2011.

Tak wielka liczba krajów członkowskich, wobec których konieczne okazało się zastosowanie procedury nadmiernego deficytu, wskazuje na masowy charakter problemów budżetowych w Unii. Stosunkowo odległe terminy, wyznaczone przez Radę dla skorygowania deficytu, świadczą, że problemy budżetowe są bardzo poważne i wymagają działań, których pożądane efekty mogą wystąpić jedynie w perspektywie średnioterminowej.

Warto wskazać na potencjalne trudności, jakie mogą wyniknąć dla tych krajów z ewentualnego zacieśnienia polityki pieniężnej przez EBC, dążącego do ograniczenia ryzyka inflacyjnego. Z punktu widzenia krajów mających ciągle słaby wzrost gospodarczy i wysoki dług publiczny wyższe stopy procentowe EBC stworzą trudniejsze warunki do podejmowania działań naprawczych w finansach publicznych<sup>7</sup>. Istotnym wyzwaniem dla krajów strefy euro jest stworzenie trwałych mechanizmów, które miałyby zastosowanie wobec krajów członkowskich w przypadku ich faktycznej niewypłacalności<sup>8</sup>. Warto podkreślić, że nawet gdyby w 2011 r. udało się takie mechanizmy wypracować, to trudno przewidzieć, kiedy możliwa byłaby niezbędna zmiana traktatu, by wprowadzić te mechanizmy w życie.

#### 4. DZIAŁANIA DYSCIPLINUJĄCE UE WOBEC POLSKI

Unijne regulacje dyscyplinujące politykę budżetową mają do odegrania istotną rolę nie tylko w przypadku krajów strefy euro, ale także w przypadku pozostałych krajów Unii Europejskiej. Niemal od razu po wejściu do Unii Europejskiej (12 maja 2004 r.) w ramach Paktu Stabilności procedura nadmiernego deficytu została wszczęta wobec Polski oraz 5 innych nowych krajów członkowskich (Cypr, Czechy, Malta, Słowacja i Węgry).

Rada Ecofin 5 lipca 2004 r. podjęła decyzję o istnieniu w Polsce (i pozostałych 5 krajach) nadmiernego deficytu. Podstawą do podjęcia tej decyzji był raport Komisji Europejskiej z 24 czerwca 2004 r. W swej decyzji Rada wskazała, że działania konieczne dla zmniejszenia deficytu powinny być podjęte najpóźniej do 5 listopada 2004 r., natomiast termin skorygowania przez Polskę deficytu został przez Radę ustalony na 2007 r. Jeśli chodzi o terminy dla innych krajów, to określono je następująco: Cypr – 2005 r., Malta – 2006, Słowacja – 2007, a Czechy i Węgry – 2008 r. To odmienne potraktowanie

<sup>7</sup> Por. G.T. Smith, *The (relatively) good news on the euro*, „The Wall Street Journal Europe” z 2 marca 2011.

<sup>8</sup> Por. A.A. Weber, *Europe's reforms May come at high price*, „Financial Times” z 22 lutego 2011.

poszczególnych krajów było efektem głównie zróżnicowanej sytuacji finansów publicznych, a także z zakresu już podjętych reform oraz reform przewidywanych do realizacji w najbliższych latach.

Tabela 5

**Procedura nadmiernego deficytu wobec Polski**  
(daty kolejnych etapów procedury i terminy wyznaczone przez Radę)

Rozpoczęcie procedury – Raport Komisji (Art. 104.3 TWE)	12 maja 2004
Raport Komisji stwierdzający istnienie nadmiernego deficytu (Art. 104.5)	24 czerwca 2004
Decyzja Rady stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu (Art. 104.6 TWE/126.6 TFUE) – <b>Termin skorygowania nadmiernego deficytu</b>	5 lipca 2004 <b>2007</b>
Decyzja Rady w sprawie zamknięcia procedury nadmiernego deficytu	8 lipca 2008
Raport Komisji stwierdzający istnienie nadmiernego deficytu (Art. 104.3 TWE/ Art. 126.3 TFUE)	13 maja 2009
Decyzja Rady stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu (Art. 104.3 TWE/ Art. 126.3 TFUE) – <b>Termin skorygowania nadmiernego deficytu</b>	7 lipca 2009 <b>2012</b>

*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie dokumentów dostępnych na: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/countries/poland\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm), 7 marca 2011.

W przypadku Polski punktem wyjścia do wszczęcia przez Radę procedury był raport Komisji z dnia 12 maja 2004 r. Sama procedura trwała ponad 4 lata (zob. tabela 5). W decyzji 2005/183/WE, wydanej przez Radę 5 lipca 2004 r., stwierdzono, że w 2003 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 4,1 proc. Procedura została zamknięta na mocy decyzji Rady z dnia 8 lipca 2008 r. uchylającej decyzję 2005/183/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce.<sup>9</sup> W uzasadnieniu Rada wskazała, że z dokonanej całościowej oceny wynika, że nadmierny deficyt w Polsce został skorygowany.

W grudniu 2008 r. polski rząd przedłożył Komisji Europejskiej i Radzie UE zaktualizowany Program Konwergencji<sup>10</sup>. W programie tym zostały przedstawione założenia dotyczące wzrostu gospodarczego, salda oraz długu

<sup>9</sup> Por. Dz. Urz. UE L 200 z 29 lipca 2008.

<sup>10</sup> *Program Konwergencji. Aktualizacja 2008*, Warszawa, grudzień 2008, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/thematic\\_articles/article10982\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article10982_en.htm)



sektora finansów instytucji rządowych oraz instytucji samorządowych w relacji do PKB w latach 2007–2011. W poprzednim programie, obejmującym lata 2006–2010, przedłożonym przez Polskę w marcu 2008 r., założono, że w okresie do 2010 r. sytuacja finansów publicznych będzie generalnie dobra<sup>11</sup>. Aktualizacja programu, przekazana w grudniu 2008 r., uwzględniała skutki wynikające dla finansów publicznych z pogorszenia koniunktury gospodarczej.

W lutym 2010 r. polski rząd przekazał Komisji Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej kolejną aktualizację Programu Konwergencji (*Aktualizacja 2009*), obejmującą lata 2008–2012.<sup>12</sup> Uwzględniono w niej dalsze niekorzystne efekty światowego kryzysu gospodarczego dla finansów publicznych w Polsce (zob. tabela 6).

Tabela 6

## Wzrost PKB, saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wzrost PKB w cenach stałych (w %):						
<i>Aktualizacja 2009</i>	.	5,0	1,7	3,0	4,5	4,2
<i>Aktualizacja 2008</i>	6,7	5,1	3,7	4,0	4,5	.
<i>Aktualizacja 2007</i>	6,5	5,5	5,0	5,0	.	.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (w % PKB)						
<i>Aktualizacja 2009</i>	.	-3,6	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9
<i>Aktualizacja 2008</i>	-2,0	-2,7	-2,5	-2,3	-1,9	.
<i>Aktualizacja 2007</i>	-2,0	-2,5	-2,0	-1,5	.	.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (w % PKB)						
<i>Aktualizacja 2009</i>	-	47,2	50,7	53,1	56,3	55,8
<i>Aktualizacja 2008</i>	44,9	45,9	45,8	45,5	44,8	
<i>Aktualizacja 2007</i>	44,9	44,2	43,3	42,3	.	

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: *Program Konwergencji. Aktualizacja 2007*, Warszawa, marzec 2008, s. 14, 15 oraz *Program Konwergencji. Aktualizacja 2008*, Warszawa, grudzień 2008, s. 16; *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Warszawa, luty 2010, s. 15.

<sup>11</sup> *Program Konwergencji. Aktualizacja 2007*, Warszawa, marzec 2008, [http://www.mf.gov.pl/\\_files/\\_raporty\\_analazy\\_statystyki/program\\_konwergencji/konwergencja\\_aktualizacja\\_2007.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files/_raporty_analazy_statystyki/program_konwergencji/konwergencja_aktualizacja_2007.pdf)

<sup>12</sup> *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Warszawa, luty 2010 [http://www.mf.gov.pl/\\_files/\\_raporty\\_analazy\\_statystyki/program\\_konwergencji/apk\\_aktualizacja\\_2009.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files/_raporty_analazy_statystyki/program_konwergencji/apk_aktualizacja_2009.pdf)

W *Aktualizacji 2008* odniesieniu do 2009 r. w programie uwzględniono założenia przyjęte w ustawie budżetowej na ten rok, że wzrost gospodarczy wyniesie 3,7 proc. Rząd założył optymistycznie, że w latach 2010 i 2011 będzie miał miejsce także stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy (4 proc. w 2010 r. i 4,5 proc. w 2011 r. Przy takich założeniach deficyt sektora finansów publicznych, czyli instytucji rządowych i samorządowych (obejmujące podsektor centralny, w tym budżet państwa, podsektor lokalny oraz fundusze ubezpieczeń społecznych), miał ulegać sukcesywnej redukcji: z 2,7 proc. w 2008 r. do 2,5 proc. w 2009 r., 2,3 proc. w 2010 r. oraz do 1,9 proc. w 2011 r. Tak korzystna ewolucja salda budżetowego miała pozwolić na istotne zmniejszenie relacji długu publicznego: z 45,9 proc. w 2008 r. do 45,8 proc. w 2009. 45,5 proc. w 2010 r. oraz 44,8 proc. w 2011 r. Już wiosną 2009 r. okazało się, że scenariusz ten jest zbyt optymistyczny. Osiągnięcie zakładanych w nim celów jest silnie uzależnione od stanu koniunktury w tym okresie zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach Unii, a w szczególności w tych, które odgrywają największą rolę w polskim eksporcie jako rynek zbytu. Zważywszy na poważne spowolnienie gospodarcze, a w większości krajów Unii nawet recesję, można stwierdzić, że założenia przyjęte w grudniu 2008 r. w Programie Konwergencji są nierealistyczne.

Przedstawiając ten program, rząd praktycznie zdawał sobie sprawę z zagrożeń dla polskiej gospodarki wynikających ze światowego kryzysu gospodarczego. Wśród głównych czynników ryzyka o charakterze makroekonomicznym, mogących mieć wpływ na realizację założonych wielkości dotyczących finansów publicznych w Programie Konwergencji (*Aktualizacja 2008*), wskazano:

- głębokość i czas trwania obecnego kryzysu na międzynarodowym rynku finansowym oraz skala jego ujemnego oddziaływania na stan światowej gospodarki,
- niepewność odnośnie do dalszego kształtowania się cen surowców energetycznych, w tym zwłaszcza ropy naftowej na rynku światowym,
- stopień wpływu kryzysu na polską gospodarkę, w tym sytuacja u głównych partnerów handlowych,
- warunki pozyskania środków finansowych,
- awersja do ryzyka i sentyment inwestorów zagranicznych odnośnie do lokowania kapitału w Polsce,
- sytuacja na rynku pracy, w tym skala powrotów Polaków z emigracji zarobkowej,
- opóźnienia w realizacji zadań przedstawionych w Mapie drogowej przyjęcia euro przez Polskę.

Wśród pozostałych obszarów ryzyka, wymienionych w Programie Konwergencji, rzutujących na możliwości realizacji założonych w nim wskaźników, należy wymienić też możliwą niższą absorpcję środków z Unii Europejskiej, przewidzianych z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w perspektywie finansowej na lata 2007–2013. Za dodatkowy czynnik zwiększający ryzyko uznano także stan dostosowania do prawa wspólnotowego krajowego prawa w zakresie środowiska i związane z nim konsekwencje finansowe. Większość czynników ryzyka wskazanych w *Aktualizacji 2008* wymieniono także w *Aktualizacji 2009*. Dodatkowo wskazano tu m.in. ryzyko wynikające z prognozowanego nominalnego PKB w poszczególnych latach, z powodu globalnego kryzysu finansowego i związanego z nim spowolnienia gospodarczego, zmiany założeń dotyczących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, które znacząco wzrosły<sup>13</sup>.

Przedstawione w *Aktualizacji 2009* perspektywy finansów publicznych na lata 2010–2012 uwzględniają fakt zmniejszenia tempa wzrostu gospodarczego (do 3 proc.). Zgodnie z tym dokumentem deficyt całego sektora finansów publicznych miał wynieść w 2010 r. 6,9 proc., w 2011 r. 5,9 proc., a w 2012 r. 2,9 proc. Taka ewolucja, zgodnie z przyjętymi przez rząd założeniami, miałaby doprowadzić do obniżenia deficytu do poziomu umożliwiającego zamknięcie przez Radę UE procedury nadmiernego deficytu wszczętego wobec Polski w lipcu 2009 r. Warto podkreślić, że nawet gdyby nastąpiła zakładana w programie redukcja deficytu, to i tak w 2011 r. dług publiczny przekroczyłby drugi próg ostrożnościowy i wyniósłby 56,3 proc., a w 2012 r. 55,8 proc. Oznacza to konieczność kontynuacji działań w postaci redukcji wydatków budżetowych i zwiększania podatków.

## 5. STAN I PERSPEKTYWY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Mimo pewnych sukcesów polityki budżetowej, od 2004 r. w redukowaniu deficytu budżetowego zadłużenie sektora finansów publicznych przez cały czas wzrastało, osiągając we wrześniu 2010 r. poziom 746 126,3 mln zł, w tym:

- zadłużenie sektora rządowego 708 736,0 mln zł (92,3 proc. długu ogółem),
- zadłużenie sektora samorządowego 50 490,9 mln zł (6,6 proc. ogółem),
- zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych 8 358,2 mln zł (1,1 proc. długu ogółem)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, op. cit., s. 23–24.

<sup>14</sup> Por. Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych, Informacja kwartalna III kw/2010, Departament Długu Publicznego, Ministerstwo Finansów, Warszawa 10 grudnia 2010 r.

Największą część zadłużenia sektora rządowego stanowi zadłużenie Skarbu Państwa (ok. 92,3 proc.)<sup>15</sup>. Zadłużenie to na koniec listopada 2010 r. wyniosło ponad 709 mld zł i było to o 208 mld więcej niż w grudniu 2007 r. (zob. tabela 7). W okresie około 3 lat zadłużenie to wzrosło więc o ponad 40 proc.

Tabela 7

**Zadłużenie Skarbu Państwa wg kryterium miejsca emisji  
(wg nominalu)**

Wyszczególnienie	XII 2007		XII 2009		XI 2010	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Zadłużenie Skarbu Państwa	<b>501 521,0</b>	100,0	<b>631 506,5</b>	100,0	709 301,7	100,0
<i>w tym:</i>						
– zadłużenie krajowe	380 409,2	75,8	462 733,6	73,3	507 496,9	71,5
– zadłużenie zagraniczne	121 121,8	24,2	168 772,9	26,7	201 804,8	28,5

*Źródło:* Zestawienie własne na podstawie: Zadłużenie Skarbu Państwa, Biuletyn Miesięczny nr 1/2009, Departament Długu Publicznego, Ministerstwo Finansów, 20 marca 2009 oraz nr 11/2010 z 20 stycznia 2011.

Niepokojącym faktem jest też pewien wzrost udziału w tym zadłużeniu zadłużenia zagranicznego: z 24,2 proc. w grudniu 2007 r. do 28,5 proc. w listopadzie 2010 r. Większe zadłużenie zagraniczne oznacza bowiem większe powiązanie poziomu długu z kształtowaniem się kursu złotego wobec walut obcych. Każda bardziej znacząca deprecjacja złotego skutkuje wzrostem ogólnej kwoty długu wyrażonej w złotych, a także kosztów jego obsługi. Występujące w ostatnich miesiącach znaczące osłabienie złotego w stosunku do dolara oraz euro nie pozostało bez wpływu na ogólny poziom zadłużenia publicznego.

Postępujące pogarszanie się sytuacji budżetowej kraju stało się podstawą ponownego wszczęcia w 2009 r. wobec Polski procedury nadmiernego deficytu (po jej zamknięciu w 2008 r.).

<sup>15</sup> Inne niż Skarb Państwa elementy sektora rządowego to: Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe fundusze celowe z osobowością prawną, państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe instytucje kultury, PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne, pozostałe państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Poziom długi publiczny w Polsce niebezpiecznie zbliża się nie tylko do wskaźników alarmowych (50 proc. PKB i 55 proc. PKB), określonych w art. 79 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (z późn. zm.), ale także do limitu wskazanego w art. 216 Konstytucji RP. Stwierdza się w nim, że „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. W odniesieniu do tego stanu w art. 79, ustawy o finansach publicznych stwierdza się, że „w projekcie ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy oraz w uchwalonych budżetach jednostek samorządu terytorialnego kwota wydatków jest równa lub niższa od kwoty dochodów”. Oznacza to, że w przypadku osiągnięcia przez dług publiczny poziomu 60 proc. PKB, nie będzie możliwe uchwalenie przez Sejm i władze lokalne budżetów z jakimkolwiek deficytem. To z kolei implikuje konieczność znacznego obniżenia wydatków i zwiększenia podatków, by budżet na dany rok był zrównoważony. Zważywszy na nieustanne występowanie deficytów budżetowych praktycznie od początku transformacji systemowej w Polsce, taka zmiana byłaby dramatycznie trudna do przeprowadzenia. Można oczekiwać, że zanim doszłoby do tej trudnej sytuacji, powinny zadziałać mechanizmy zabezpieczające, wynikające z ustawy o finansach publicznych, zobowiązujące władze państwowe do podjęcia niezbędnych działań legislacyjnych i faktycznych w przypadku przekroczenia przez dług publiczny poziomu 50 proc. PKB, a potem 55 proc. PKB.

Koszty obsługi długu od lat stanowią bardzo znaczącą pozycję wydatków budżetu państwa. W ustawie budżetowej na 2009 r. przewidziano na ten cel 32,7 mld zł, czyli ponad 10 proc. ogólnej kwoty wydatków budżetowych zaplanowanych na ten rok (321,2 mld zł). Z kolei w ustawie budżetowej na 2011 r. przyjęto, że koszty obsługi długu krajowego wyniosą 29,6 mld zł, a długu zagranicznego 8,8 mld zł, łącznie więc koszty obsługi długu przekroczą 38 mld zł, czyli ponad 12 proc. zaplanowanej kwoty wydatków (wynoszących 313,3 mld zł).

Konsekwencją wysokiego zadłużenia publicznego jest też konieczność pozyskiwania środków na jego spłatę. Związane z tym duże potrzeby pożyczkowe państwa (wynoszące w 2011 r. ponad 160 mld zł) stawiają ogromne wyzwania przed Ministerstwem Finansów związane z przeprowadzaniem emisji na rynku krajowym i rynkach międzynarodowych. Sytuacja na tych ostatnich jest coraz trudniejsza, gdyż wiele krajów stara się na nich pozyskać fundusze na refinansowanie swego rekordowo wysokiego zadłużenia publicz-

nego oraz finansowanie ogromnych deficytów budżetowych, tworzących nowy dług publiczny. Kryzys finansów publicznych w wielu tych krajach powstał m.in. na skutek wydatków związanych z ratowaniem banków oraz instytucji finansowych, a także wydatków na pobudzenie gospodarki. Duża liczba krajów podjęła w latach 2008–2009 realizację szeroko zakrojonych tzw. pakietów stymulacyjnych. Szczególnie wysokie potrzeby z tym związane zgłosiły Stany Zjednoczone (na kwotę ponad 800 mld dol.). Łączne dodatkowe potrzeby pożyczkowe w 2011 r. szacowane są na co najmniej 2 biliony dolarów. W tych warunkach nie da się wykluczyć wystąpienia pewnych problemów ze skutecznym lokowaniem pożyczek obligacyjnych na międzynarodowych rynkach finansowych przez kraje regionu Europy Środkowej i Wschodniej, traktowanego ostatnio jako region o podwyższonym ryzyku. Jakkolwiek sytuacja ekonomiczna Polski jest znacznie lepsza niż niektórych krajów z tego regionu, tym niemniej dla wielu inwestorów międzynarodowych kraj nasz jest postrzegany łącznie z innymi, przeżywającymi poważne trudności gospodarcze. Rzutuje to niezbyt korzystnie na obraz Polski jako pożyczkobiorecy i nie pozostaje bez wpływu na koszty pożyczanych funduszy.

Dotychczas średnia rentowność polskich długoterminowych obligacji skarbowych kształtowała się na stosunkowo wysokim poziomie, zbliżonym do poziomu dotyczącego krajów regionu Europy Środkowej i Wschodniej, przeżywające poważne problemy finansów publicznych. I tak np. w grudniu 2010 r. wynosiła ona 5,98 proc., podczas gdy w przypadku Litwy było to 5,15 proc., Węgier 7,92 proc., Łotwy 7,55 proc., Rumunii 7,09 proc., a Bułgarii 5,76 proc. Dla porównania warto jednak dodać, że kraje Unii o wysokiej wiarygodności kredytowej finansują swe zadłużenie znacznie niższym kosztem. Np. w grudniu 2010 r. w przypadku Danii analizowana stopa procentowa wynosiła 3,01 proc., a w przypadku Szwecji 3,21 proc.<sup>16</sup>

Poważnym wyzwaniem dla finansów publicznych mogą okazać się także skutki wzrostu bezrobocia w wyniku osłabienia koniunktury gospodarczej. W grudniu 2010 r. stopa bezrobocia w Polsce wynosiła 10,0 proc. ludności zawodowo czynnej i wykazywała tendencję rosnącą<sup>17</sup>. Tak niekorzystna sytuacja na rynku pracy w sposób nieunikniony przyczyni się do wzrostu wydatków budżetowych, a w rezultacie będzie istotnie rzutować na poziom deficytu budżetowego.

Istotnym problemem finansów publicznych w Polsce, wymagającym pilnego rozwiązania, jest problem narastającego zadłużenia publicznego z powodu

<sup>16</sup> Por. „Monthly Bulletin” (European Central Bank), February 2011, s. 75.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 75.

istnienia otwartych funduszy emerytalnych (OFE). OFE funkcjonują w Polsce od 1999 r., a dług publiczny, wynikający z konieczności refundowania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) kwoty składek emerytalnych przekazywanych do OFE, na koniec 2010 r., wraz z odsetkami, według oceny Ministerstwa Finansów wyniósł 232 mld zł<sup>18</sup>. OFE stanowiły dotychczas największe źródło długu publicznego i stały się poważnym zagrożeniem dla finansów publicznych<sup>19</sup>.

## 6. FINANSE PUBLICZNE A UDZIAŁ ZŁOTEGO W ERM II

Stan finansów publicznych jest kluczowym czynnikiem, który będzie rzutował na przebieg uczestnictwa złotego w ERM II (*Exchange Rate Mechanism II*). W miarę harmonijny udział złotego w tym mechanizmie w wymaganym okresie przynajmniej dwóch lat stanowi wielkie wyzwanie polskiej polityki budżetowej. Chodzi o to, by w tym dwuletnim okresie nie występowały bardziej znaczące napięcia związane z kursem złotego do euro, a w szczególności o to, by nie doszło do jednostronnej dewaluacji złotego. Także ewentualna dewaluacja uzgodniona z EBC i innymi krajami uczestniczącymi w ERM II też nie byłaby zjawiskiem pożądanym. Znaczące osłabienie złotego i związaną z tym możliwą dewaluację mogą wywołać różne czynniki, stan i perspektywy kształtowania się relacji deficytu budżetowego oraz długu publicznego do PKB należą do najbardziej krytycznych. Rzutują poważnie na międzynarodową wiarygodność kredytową kraju, a w efekcie na możliwości dalszego pozyskiwania środków finansowych przez polskie władze publiczne. Wskaźniki te mają także newralgiczne znaczenie z punktu widzenia zainteresowania zarówno podmiotów krajowych, jak i zagranicznych dalszym utrzymywaniem w swych portfelach polskich papierów skarbowych. Wszelkie negatywne nastroje inwestorów w tej kwestii mogą skutkować postępującą deprecjacją złotego i trudnościami w utrzymaniu wahań kursu rynkowego w dopuszczalnym przedziale +/- 15% od kursu centralnego, które w skrajnym przypadku mogą doprowadzić do dewaluacji. W międzyczasie może okazać się konieczne znaczące podniesienie stóp procentowych przez NBP,

<sup>18</sup> Por. J. Rostowski, *OFE. Nikomu niepotrzebna beczka prawie bez dna*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2011.

<sup>19</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Oręziak, *OFE – zagrożenie dla finansów publicznych i emerytur*, Sejm RP, Biuro Analiz Sejmowych, „Analizy BAS” nr 2, 2 lutego 2011 <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>, a także L. Oręziak, *Jak wprowadzono w Polsce OFE*, „Przegląd” (tygodnik)2011, nr 9, 6 marca 2011.

by podtrzymać kurs złotego. Nie pozostanie to jednak bez wpływu na stan koniunktury gospodarczej.

Sam moment włączenia złotego do ERM II ma też istotne znaczenie. Wybór tego momentu powinien uwzględniać potencjalne skutki, jakie mogą wyniknąć dla sytuacji budżetowej kraju z faktu trwającego osłabienia koniunktury. Jakkolwiek dotychczasowa oraz prognozowana sytuacja gospodarcza w Polsce na tle niektórych innych krajów Unii Europejskiej oraz krajów regionu Europy Wschodniej przedstawia się nieco lepiej, tym niemniej w praktyce trudno skwantyfikować jej oddziaływanie na rzeczywistą wielkość deficytu budżetowego w 2009 oraz 2010 r.

Pogarszanie się sytuacji w polskiej gospodarce w 2009 r. stało się głównym czynnikiem modyfikacji w rządowym harmonogramie dochodzenia do euro. Dość długo rząd opowiadał się za tym, by wejście Polski do strefy euro nastąpiło z początkiem 2012 r. Od maja 2009 r. przedstawiciele rządu zaczęli coraz częściej prezentować publicznie stanowisko, że przyjęcie euro może ulec opóźnieniu ze względu na skutki światowego kryzysu gospodarczego.<sup>20</sup> Istotną rolę w tym opóźnieniu może odegrać też kwestia zmiany konstytucji, niezbędna do zastąpienia złotego przez euro. Istnieją poważne obawy, że zmiana taka będzie trudna do przeprowadzenia ze względu na brak wystarczającej większości parlamentarnej. Czynniki te powodują, że włączenie złotego do ERM2 w dającej się przewidzieć perspektywie, choć nie wykluczone, jest jednak mało prawdopodobne.

## UWAGI KOŃCOWE

Unijne mechanizmy dyscyplinujące politykę budżetową krajów członkowskich wymagają poważnych zmian. Okazały się one niewystarczające, by zapobiec kumulowaniu się problemów w finansach publicznych. Problemy te zaowocowały poważnym kryzysem zadłużenia publicznego w części krajów strefy euro i stały się źródłem zagrożenia dla jej dalszego istnienia. Procedura nadmiernego deficytu w pierwszych latach istnienia strefy euro była ważnym czynnikiem wymuszającym poprawę dyscypliny budżetowej. Kryzys ekonomiczny ujawnił jej poważne słabości. Jak na razie brak jednak innego unijnego instrumentu oddziaływania ze szczebla Unii na politykę budżetową krajów członkowskich. W odniesieniu do strefy euro istotne znaczenie może mieć

<sup>20</sup> Por. np. wypowiedź ministra finansów J. Rostowskiego w „Financial Times” z 12 maja 2009.



przygotowywany nowy mechanizm rozwiązywania problemów w przypadku faktycznej niewypłacalności należącego do niej kraju. Trudno jednak określić, kiedy taki mechanizm mógłby zacząć funkcjonować. W nadchodzących latach problemy niektórych krajów Unii, w tym Polski, wynikające z nadmiernego zadłużenia publicznego, mogą ulec znacznemu zaostrzeniu.

Finanse publiczne odgrywają kluczową rolę w procesie przygotowań Polski do wejścia do strefy euro. Światowy kryzys gospodarczy stał się główną przyczyną spowolnienia tego procesu. Utrzymywanie się wysokiego deficytu budżetowego, a w konsekwencji szybkie narastanie długu publicznego, oznaczać będzie, że Polska nie będzie w stanie spełnić jednego z głównych kryteriów konwergencji, czyli kryterium dotyczącego finansów publicznych. Obecnie szczególne znaczenie ma utrzymanie wiarygodności kredytowej kraju na arenie międzynarodowej, by możliwe było pozyskiwanie środków zarówno na refinansowanie istniejącego, jak i finansowanie nowego długu publicznego.

## BIBLIOGRAFIA

- Bini Smaghi L., *Eurozone, European crisis & Policy responses*, European Central Bank, 22 February 2011, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110222.en.html> 1 marca 2011.
- The euro area's debt crisis. Sovereign remedies*, „The Economist” z 5 marca 2011.
- Jankovics L., *Public finance reform in Hungary: light in the end of the tunnel*, „ECFIN Country Focus”, European Commission, Vol. 5, Issue 4, 22.02.2008.
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Oręziak L., *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Wyd. WSHiP, Warszawa 2007.
- Oręziak L., *OFE – zagrożenie dla finansów publicznych i emerytur*, Sejm RP, Biuro Analiz Sejmowych, „Analizy BAS” nr 2, 2 lutego 2011 <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>
- Oręziak L., *Jak wprowadzono w Polsce OFE*, „Przegląd” (tygodnik) 2011, nr 9, 6 marca 2011.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2007*, Warszawa, marzec 2008.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2008*, Warszawa, grudzień 2008.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Warszawa, luty 2010.

Rostowski J., *OFE. Nikomu niepotrzebna beczka prawie bez dna*, „Gazeta Wyborcza” z 7 lutego 2011.

Smith G.T., *The (relatively) good news on the euro*, „The Wall Street Journal Europe” z 2 marca 2011.

Taylor P., *Dispite shortcomings, Stability and Growth Pact lives up to its name*, „International Herald Tribune” z 25 lutego 2008.

Weber A.A., *Europe's reforms May come at high price*, „Financial Times” z 22 lutego 2011.

Zadłużenie Skarbu Państwa, Biuletyn Miesięczny nr 1/2009, Departament Długu Publicznego, Ministerstwo Finansów, 20 marca 2009.

Zadłużenie Skarbu Państwa, Biuletyn Miesięczny nr 11/2010, Departament Długu Publicznego, Ministerstwo Finansów, 20 stycznia 2011.

## STRESZCZENIE

Stan finansów publicznych większości krajów strefy euro oraz pozostałych krajów Unii Europejskiej uległ od 2008 r. znacznemu pogorszeniu. Okazało się, że istniejące unijne mechanizmy dyscyplinujące politykę budżetową okazały się niewystarczające, by zapobiec tworzeniu się nadmiernych deficytów budżetowych i szybkiemu narastaniu długu publicznego. Część krajów strefy euro znalazła się w szczególnie trudnej sytuacji. Bez wsparcia finansowego udzielonego przez inne kraje członkowskie Grecja i Irlandia nie byłyby w stanie refinansować swego zadłużenia. Tych problemów budżetowych, a także niektórych innych krajów należących do strefy, nie tylko nie udało się na razie rozwiązać, ale istnieje ryzyko poważnego ich zaostrzenia w przyszłości. Istnieje pilna potrzeba zwiększenia skuteczności procedury nadmiernego deficytu. Stan finansów publicznych Polski w ostatnich latach także znacznie się pogorszył. Ogranicza to poważnie szanse na wejście Polski do strefy euro w dającej się przewidzieć perspektywie.

## SUMMARY

The state of public finance in most countries of the Euro zone and the remaining European Union countries has deteriorated considerably since 2008. It turned out that the existing mechanisms intended to have disciplinary effects on budgetary policy were insufficient to be able to prevent the creation of excessive budget deficits and a fast increase in public debt. Some

of the European Union countries found themselves in a particularly difficult situation. Without the financial support provided by other Member States, Greece or Ireland would not have been able to refinance their public debt. Budget problems of those and some other countries belonging to the Euro zone have been resolved for the time being, however, the threat that they may exacerbate in the future still exists. There is an urgent need for the increase in the effectiveness of excessive deficit procedure. The state of Polish public finance has also deteriorated substantially in recent years. This limits the possibilities of Poland to join the Euro zone in the foreseeable future.

**R E C E N Z J E**

---



KRZYSZTOF IWAŃCZUK, TOMASZ KAPUŚNIAK  
*REGION KAUKAZU W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH*

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU MARIi CURIE SKŁODOWSKIEJ,  
LUBLIN 2008, s. 278

Region Kaukazu nie prezentowany w literaturze polskiej w sposób kompleksowy, analityczny i obejmujący cały zakres poszczególnych aspektów związanych z jego istnieniem i funkcjonowaniem doczekał się pierwszego zbiorowego opracowania, które zostało przygotowane pod redakcją Krzysztofa Iwańczuka i Tomasza Kapuśniaka o znamienym tytule „Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych” dopiero w 2008 r. Praca składa się z dwóch części, z których pierwsza to „Charakterystyka regionu Kaukazu” ukazująca region Kaukazu, natomiast druga „Wielka Gra w regionie Kaukazu” przedstawiająca Kaukaz w relacjach międzynarodowych i w polityce poszczególnych mocarstw i państw.

Region Kaukazu do dzisiaj nie prezentowany w szerokim aspekcie współczesnych stosunków międzynarodowych, mający ogromne znaczenie w przeszłości, jest również obecnie elementem starań zarówno poszczególnych sąsiadów, jak i mocarstw światowych. Interesy uczestników stosunków międzynarodowych w regionie Kaukazu w dużej mierze są związane z polityką energetyczną i kwestią dywersyfikacji dostaw, dla których ten region ma szczególne znaczenie. Zderzenie w tymże obszarze różnorodnych kultur, wyznań a co ważniejsze cywilizacji sprawia, iż jest on bardzo interesujący nie tylko ze względów polityczno-ekonomicznych, lecz także społecznych.

Na terytorium Kaukazu znajdują się m.in. Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Abchazja czy też Morze Kaspijskie i Morze Czarne, z którymi ten region graniczy. Różnorodne elementy międzynarodowej układanki bezpieczeństwa są odzwierciedlane w relacjach regionalnych na Kaukazie i mają znaczący wpływ na relacje głównych aktorów sceny europejskiej i azjatyckiej.

Mnogość konfliktów w regionie Kaukazu, najnowsze wydarzenia związane z secesją Abchazji i Osetii Południowej, konflikt w Czeczenii, spór o Górski

Karabach oraz inwestycje, takie jak ropociąg Baku – Tbilisi – Ceyhan, podkreślają znaczenie regionu, angażują społeczność międzynarodową, wpływając na jej wewnętrzne relacje i podejmowane próby realizacji interesów strategicznych. Z tego też powodu do działań na Kaukazie włączają się naturalnie zainteresowani tym regionem: Federacja Rosyjska, Ukraina, Turcja, Iran jak również Unia Europejska, Stany Zjednoczone, Indie czy Chiny. Każde z poszczególnych państw dąży do zdominowania polityczno-ekonomicznego regionu, czego przejawem jest propagowanie wielu odmiennych systemów politycznych, stylów rządzenia i wartości społeczno-etycznych. Region Kaukazu jest wobec powyższego poddany ciągłym przemianom, ogarnięty brakiem stabilizacji i pełen elementów zapalnych. Wywierany nacisk na poszczególne rządy, endemiczna korupcja, całkowita destabilizacja Czeczenii są tylko najbardziej znanymi aspektami dotyczącymi Kaukazu, lecz nie jedynymi wpływającymi na jego kształt, relacje wewnątrzpaństwowe i wewnątrzspołeczne.

Zagrożenia występujące w regionie nie pozostają bez znaczenia na arenie międzynarodowej, można się również pokusić o stwierdzenie, iż stanowią one kolejne peryferie dla realizacji interesów i procesów rozwiązywania sporów między mocarstwami, czy też państwami funkcjonującymi w charakterze państw centralnych, twardego rdzenia. Abchazja, Osetia Płd., a nawet sąsiadująca i wspomagająca je Federacja Rosyjska mogą być w tym aspekcie określane mianem państw upadłych lub zbójeckich. Oczywiście, nie ma tutaj miejsca na pełną charakterystykę i umotywowanie tych przemyśleń, jednak warto o nich wspomnieć, jak o pewnym aspekcie charakterystycznym dla Kaukazu.

W tym opracowaniu Autorzy skupili się na problemach regionu Kaukazu Południowego i regionu Kaukazu Północnego. W poszczególnych artykułach dokonano analizy zarówno wydarzeń najnowszych dotyczących relacji w regionie, jak i partycypacji państw ościennych w poszczególnych sektorach polityczno-gospodarczych, rozważano także kwestie związane z charakterystyką świadomości lokalnej, kształtowania się tożsamości narodów zamieszkujących Kaukaz.

W zbiorowej pracy przygotowanej pod redakcją Krzysztofa Iwańczuka i Tomasza Kapuśniaka Autorzy przygotowali dogłębne syntetyczne artykuły prezentujące bardzo wrażliwe kwestie, charakteryzując ich przyczyny, przebieg i skutki często w aspektach przewidystycznych. Krzysztof Iwańczuk w otwierającym artykule zaprezentował zróżnicowany etnicznie region Kaukazu. Shahla Kazimova poruszyła zagadnienie „Domu Kaukazu” i braku świadomości kaukaskiej. Konrad Siekierski omówił różnorodność tożsamości poszczególnych narodów kaukaskich. Asbed Kotchikian, Tomasz Marciniak

i Paweł Nieczuja-Ostrowski zaprezentowali w dwóch artykułach zarówno politykę zagraniczną Armenii, jej miejsce w interesach poszczególnych mocarstw, jak i czynniki wewnętrzne wpływające na kształtowanie postawy przywódców tego państwa na międzynarodowej arenie. Obydwa artykuły przedstawiają Armenię w ujęciu geopolitycznym, przy czym Asbed Kotchikian używa już w podtytule stwierdzenia: *hostage to geopolitics and history*, który w dużej mierze obrazuje specyfikę nie tylko Armenii, lecz także całego regionu. Bartosz Musiałowicz, Diana Zadura i Samir Sattarov zaprezentowali aspekty związane z Azerbejdżanem i Gruzją, ich wymiarem lokalnym i globalnym, nie tylko ujmując kwestie narodowej symboliki i dążenia do integralności, lecz także zwracając uwagę na jakże ważną politykę energetyczną, podkreślając jednocześnie potencjał i znaczenie Azerbejdżanu jako dostawcy ropy i gazu. Diana Zadura poruszyła w swoim artykule bardzo ważne kwestie integralności i suwerenności terytorialnej Gruzji oraz aspektów społecznej legitymizacji działań prezydenta M. Saakaszwilię, które można w obecnej sytuacji w regionie traktować jako początek rozważań nad dalszym rozwojem sytuacji w Gruzji, Abchazji i Osetii Południowej. Do nurtu rozważań związanych bezpośrednio ze wspomnianą powyżej tematyką wpisał się Zbigniew Cierpiński analizujący pozycję i wpływ Abchazji na kształtowanie ładu regionalnego. Do grona Autorów rozważających trudne i budzące wiele sporów i dyskusji zagadnienie integralności Gruzji oraz separacji Abchazji i Osetii Południowej włączyć należy Marcina Kosienkowskiego, który zaprezentował specyfikę interesów Rosji w Abchazji i Osetii Południowej. Jerzy Szukalski i Szymon Kardaś omówili konflikty w Czeczenii i Górskim Karabachu. Na szczególną uwagę zasługuje artykuł Jerzego Szukalskiego, w którym Autor poddaje analizie konflikt w Czeczenii, od dłuższego czasu przemilczany w literaturze naukowej. Ireneusz Topolski zaprezentował w swoim opracowaniu zagadnienia związane ze słabością potencjału wojskowego państw kaukaskich. Marianna Sadownik scharakteryzowała działalność organizacji pozarządowych w Armenii, Azerbejdżanie, a przede wszystkim w Gruzji, wskazując na problemy związane z ich funkcjonowaniem i ich wymiarem taktycznym dla dofinansowujących je państw zachodnich, które traktują NGO`s w tych państwach jako nośniki swoich żywotnych interesów.

Część drugą prezentującą grę interesów w regionie Kaukazu otwiera artykuł Anara Ibrahimova wskazujący na problematykę związaną z określeniem statusu prawnego Morza Kaspijskiego i jego znaczenie dla rywalizacji między mocarstwami oraz relacji wewnątrzkaukaskich. Ireneusz Topolski i Grzegorz Strzeszewski rozważają zagadnienia związane z aktywnością Federacji Rosyjskiej w regionie Kaukazu wraz z analizą aspektów polityki energetycznej



i powszechnego obecnie problemu dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. Olga Pliszczyńska zaprezentowała działalność Stanów Zjednoczonych w regionie, natomiast Bartosz Bojarczyk wskazał na interesy Iranu w tym regionie. Andrzej Dumala rozważa działalność Unii Europejskiej na Kaukazie, rozwój polityki wobec państw z tego regionu i podejmowanych prób stabilizacji. Z kolei Konrad Zasztowt analizuje politykę Turcji, prezentując jej strategiczne interesy w regionie i rozważając możliwe drogi ich realizacji. Tomasz Kapuśniak, podejmując zagadnienie związane z polityką Ukrainy w regionie Kaukazu, rozważa jej polityczne i ekonomiczne interesy, uszczegóławiając zagadnienia strategiczne i niewątpliwie znaczące nie tylko dla polityki zewnętrznej Ukrainy, lecz także posiadającej wymierny charakter i oddziaływanie na sytuację wewnętrzną tego państwa.

\* \* \*

Reasumując, praca zbiorowa „Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych” pod redakcją Krzysztofa Iwańczuka i Tomasza Kapuśniaka w sposób wyczerpujący, rzeczowy, analityczny i dogłębny przedstawia zagadnienia związane z regionem Kaukazu, analizuje najważniejsze aspekty obejmujące narastanie zagrożeń, poddaje pod rozagę możliwe rozwiązania oraz charakteryzuje wpływ polityki państw zachodnich i sąsiadujących na jego sytuację wewnętrzną. Wskazuje również wpływ wydarzeń regionalnych na kształtowanie stosunków międzynarodowych. Autorzy uzasadnili przebieg poszczególnych procesów oraz zaprezentowali w bardzo szerokim zakresie zarówno wewnątrzkaukaskie, jak i międzynarodowe uwarunkowania, mające wpływ na rozwój koncepcji strategicznych mocarstw, skrupulatnie analizując i przedstawiając działalność rządów oraz społeczeństw regionu Kaukazu, jak i poszukując motywów stanowiących podłoże poszczególnych działań.

Uważam, że Autorzy niniejszej pracy jako pierwsi dokonali zbiorczej analizy zagadnień dotyczących regionu Kaukazu, jednocześnie zachowując pełnię obiektywizmu.

Warto dodać, że książka ta pomimo dużego zakresu materiału oraz ciężaru gatunkowego, jest napisana bardzo przystępnym stylem, którego jasność i przejrzystość ułatwiają zrozumienie zawiłych stosunków na Kaukazie, równocześnie nie ujmując pracy walorów naukowych. Niniejsza pozycja stanowi cenne źródło wiedzy zarówno dla naukowców, analityków, studentów, jak i pasjonatów tematu.

*Paweł Olszewski*

ELŻBIETA MĄCZYŃSKA I PIOTR PYSZ (RED. NAUKOWA)

*IDEE ORDO I SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA,*

POLSKIE TOWARZYSTWO EKONOMICZNE, WARSZAWA 2010

s. 237

Recenzowana książka, która jest zbiorem wybranych tekstów twórców niemieckiego nurtu ordoliberalnego i społecznej gospodarki rynkowej oraz komentarzy, została podzielona na trzy części.

- I. Klasyki ordoliberalizmu i społecznej gospodarki rynkowej
- II. Społeczna gospodarka rynkowa – dyskusje i kontrowersje
- III. Społeczna gospodarka rynkowa a współczesność

Poniżej przedstawione zostaną główne tezy artykułów zawartych w książce oraz próba oceny ich walorów naukowych.

## I. Klasyki ordoliberalizmu i społecznej gospodarki rynkowej

We wprowadzeniu do I części Piotr Pysz stwierdza za W. Euckenem o aktualnie istniejącym nieładzie w gospodarce światowej, który jest dysfunkcyjny, niesprawiedliwy i absurdalny. Następnie zwraca uwagę na brak ogólnie obowiązujących reguł gry na międzynarodowych rynkach finansowych. Dalej mówi o braku odpowiedzialności za niczym nieograniczoną wolność decydentów, co stało się istotną przyczyną obecnego kryzysu światowego.

Słusznie zauważa, że „ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej z charakterystycznym dla niej naciskiem na kształtowanie reguł gry w ramach polityki ładu gospodarczego oraz krzewienie odpowiedzialności za wolność oferuje konceptualną bazę dla działań zmierzających w długim okresie do przewyciężenia aktualnych dysfunkcji rynków finansowych i recesji w skali światowej” (s. 15).

Piotr Pysz we wprowadzeniu podaje krótkie notki biograficzne o twórcach omawianych nurtów myśli ekonomicznej, czyli o L. Erhardzie, W. Euckeniu, W. Röpke i A. Ruestowie.

W pierwszej części książki najpierw jest prezentowany tekst Waltera Euckena, pt. *Czemu służy ekonomia polityczna?* (s. 20–39)

Autor eksponuje znaczenie procesu regulacji w gospodarce i zwraca uwagę na bliski związek istniejący między ustrojem gospodarczym, społecznym, państwowym a prawnym. Zwraca uwagę na ogólną współzależność wszystkich zjawisk gospodarczych. Mówi wprost o „konstytucji gospodarczej”.

Walter Eucken walczył o wolną konkurencję i dlatego zwracał uwagę na fakt, że wolna gospodarka często jest wykorzystywana do tworzenia karteli, koncernów i trustów. Krytykując te nieprawidłowości, mówił równocześnie, że gospodarki centralistycznej i wolności nie da się ze sobą pogodzić. Jako trzeci wariant dostrzegał Eucken „ustrój konkurencji”, podkreślając główne zalety konkurencji. Stwierdził, że „w ustroju konkurencji państwo wspiera i podtrzymuje ustrój gospodarczy, lecz nie stały proces gospodarczy, który przebiega w oparciu o swobodne decyzje gospodarstw i zakładów”.

Przed ekonomią polityczną stoi problem stworzenia godnego i funkcjonalnego ustroju gospodarczego.

Drugi tekst źródłowy to Wilhelm Roepke, *Główne kierunki liberalnego programu polityki gospodarczej* (s. 40–47).

W. Roepke zwraca uwagę na potrzebę budowy gospodarki rynkowej jako ładu konkurencyjnego, którego istotą jest polityka antymonopolowa. W imię prawdziwej gospodarki rynkowej należy się zwrócić przeciwko monopolowi, koncentracji i wszechogarniającemu kapitalizmowi.

„Zasadę indywidualizmu w gospodarczo-rynkowym jądrze musi równoważyć zasada społeczności i humanitarności” – stwierdził Roepke.

Trzeci tekst jest autorstwa A. Ruestowa i nosi tytuł: *Liberalny interwencjonizm państwowy* (s. 48–54). Kwintesencję w tym zakresie Ruestow ujął w takim zdaniu: „Punktem wyjścia mojego rozumowania jest założenie, iż stan równowagi osiągnięty w rezultacie samoregulacji rynkowej, nawet jeżeli byłby on rezultatem wielu bolesnych tarć i trudnych strukturalnych dostosowań, jest dla gospodarki rozwiązaniem najlepszym spośród wszystkich możliwych”.

I wreszcie czwarty tekst źródłowy pochodzi od Ludwiga Erharda p. *Zasady niemieckiej polityki gospodarczej* (s. 55–64). Ten wybitny polityk i ekonomista stwierdza, że każdy człowiek może rozwijać się w warunkach istnienia wolności. „Każdy konsument może kształtować życie na podstawie własnej woli w sposób odpowiadający jego wyobrażeniom o szczęściu, zadowoleniu i godności”(s. 57).

Genialność Erharda polega na tym, że krytycznie ocenia różne kategorie ekonomiczne. Niezwykle trafne jest to stwierdzenie L. Erharda: „Zawsze

starałem się dać wyraz temu, że w moich wyobrażeniach o funkcjonowaniu gospodarki istnieje tylko jedno kryterium oceny – jest nim **nabywca**. Istnieje tylko jeden sędzia rozstrzygający o tym, co jest dobre a co złe w gospodarce, co jest użyteczne, a co jest nieużyteczne. Jest nim zawsze nabywca”.

Erhard mówi też o demokratycznym ładzie politycznym, którego fundamentem jest wolność jednostki ludzkiej, gdyż wolność polityczna, gospodarcza i osobista tworzą niepodzielną całość. I w 1954 r. ten genialny wizjoner Unii Europejskiej powiedział: „Musimy przede wszystkim osiągnąć to, że każdy człowiek będzie mógł swobodnie poruszać się także poza granicami swej przestrzeni narodowej ... Wtedy położylibyśmy najsolidniejszy fundament gwarantujący pokój pomiędzy narodami” (s. 64).

## II. Społeczna gospodarka rynkowa – dyskusje i kontrowersje

Drugą część recenzowanej pracy zbiorowej otwiera artykuł Piotra Pysza pt. *Komplementarność i synteza koncepcji polityki gospodarczej Waltera Euckena i Ludwiga Erharda*. Jak pisze Autor, w artykule tym wykorzystał niektóre przemyślenia zawarte w jego książce pt. „Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej”. Książka została wydana przez PWN w 2008 r.

P. Pysz porządkuje wiele kwestii rozwiązanych przez L. Erharda w latach 1948-1966. Podejmuje także próbę połączenia koncepcji polityki gospodarczej W. Euckena i L. Erharda, a także polityki kształtowania ładu gospodarczego.

L. Erhard eksponuje bardzo mocno, że stabilność poziomu cen bezpośrednio racjonalizuje zachowania gospodarcze jednostek ludzkich. Nie waha się przed podniesieniem stabilności pieniądza do rangi podstawowego prawa człowieka.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że Erhard był jednoznacznie ukierunkowany na praktyczne aspekty zarządzania gospodarką państwa niemieckiego. Osiągnął niewątpliwy sukces i stał się twórcą społecznej gospodarki rynkowej.

Alojzy Czech w artykule pt. *Rudolf Eucken – filozoficzne podłoże koncepcji Waltera Euckena* przedstawia środowisko intelektualne, w którym rozwijał się Walter Eucken.

Horst Friedrich Wunsche w artykule pt. *Ludwiga Erharda negacja polityki koniunkturalnej i akceptacja polityki antykryzysowej J.M. Keynesa* powraca do dyskusji z lat 60. XX wieku na temat polityki koniunkturalnej. Ustawa z 1967 r. nie była zorientowana na zapewnienie stabilności gospodarki, ale przede wszystkim na zapewnienie wzrostu gospodarczego Niemiec.

Moim zdaniem, niezwykle ważny jest wywiad z H.F. Wünsche z 2007 r. pt. *Czym jest, a czym nie jest społeczna gospodarka rynkowa. Meandry interpretacyjne* (s. 125–138), przeprowadzony przez E. Mączyńską i P. Pysza. Te wnikliwe uwagi H.F. Wünsche prowadzą do konkluzji, że „społeczna gospodarka rynkowa – oznacza to, że ustrój gospodarki rynkowej nie jest wyłącznie kształtowany na czysto ekonomicznych podstawach, lecz także na gruncie społeczno-etycznym i społeczno-psychologicznym” (s. 130).

Grzegorz W. Kołodko w artykule pt. *Społeczna gospodarka rynkowa – Konstytucja i rzeczywistość* – stwierdza, że „Pytanie o sens i potrzebę konstytucyjnego zapisu o społecznej gospodarce rynkowej w Polsce jest fundamentalne, intelektualnie frapujące, politycznie trudne i na pewno z prawniczego punktu widzenia bardzo skomplikowane” (s. 139).

I w konkluzji stwierdza ironicznie: Społeczna gospodarka rynkowa w Polsce ma przed sobą przede wszystkim przyszłość, jeśli chodzi bowiem o przeszłość, to jak na razie nie dała się wyraźniej zauważyć (s. 149).

Do interesującego wniosku dochodzi Wojciech Giza w artykule pt. *Polityka ładu gospodarczego a kwestia społeczna w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*. „Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, poprzez odwołanie się do rynku (...) jest koncepcją *par excellence* liberalną. Sukces gospodarczy Niemiec przyczynił się do wzrostu zamożności całego społeczeństwa, wygaszając jednocześnie konflikty społeczne”.

### III. Społeczna gospodarka rynkowa a współczesność

Zdzisław Sadowski w artykule pt. *Liberalizm i pojmowanie roli państwa w gospodarce* zastanawia się nad liberalizmem i neoliberalizmem. Interesująca jest jego uwaga, że „koncepcję społecznej gospodarki rynkowej można odczytać jako ideę przygotowania rzeczywistej realizacji przytoczonych wyżej pragnień Adama Smitha w nowej sytuacji, której on nie mógł przewidzieć”.

Wacław Wilczyński pisze o *Misji polskiej ekonomii*. W swoich dość ogólnych rozważaniach stwierdza, że „polska ekonomia musi nadal walczyć z demagogią i niedokształceniem pretendentów do rządu”.

Elżbieta Mączyńska w artykule pt. *Ordo. Ustrój równowagi – poszukiwania i prognozy*, wygłoszonym na VIII Kongresie Ekonomistów Polskich w Warszawie w listopadzie 2007 r., przedstawia interesujące refleksje nad kapitalizmem, a w zakończeniu zauważa: „Czy, i w jakim stopniu idee społecznej gospodarki rynkowej, okażą się przydatne w praktyce pokaże przyszłość” (s. 193).

Artykuł Andrzeja Szplita obejmuje pewne poszukiwania zawarte w tytule: *Społeczna gospodarka rynkowa – sposób gospodarowania czy utopia?*

Bardzo oryginalne podejście do prezentowanej problematyki przedstawił Maciej Miszewski w artykule: *Integracja europejska jako szansa urzeczywistnienia społecznej gospodarki rynkowej*.

W konkluzji artykułu Autor stwierdza: „Reasumując, należałoby postulować, a jednocześnie przewidywać dążenie do ustanowienia takiego ładu w ramach procesu wewnętrznej konsolidacji i rozwoju integracji europejskiej. Podążając za myślą W. Euckena, który jako pierwszy sformułował zasady konstytuujące taki typ porządku gospodarczego, jako filary ładu europejskiego należałoby postrzegać własność prywatną, konsekwentną politykę antymonopolową, ochronę zasady równości podmiotów gospodarczych, zasadę wolności gospodarczej (podporządkowaną jednak wcześniej wyliczonym zasadom), zasadę subsydiarności (z nieuniknionym wzrostem znaczenia aktywności gospodarczej regionów i stopniowym ograniczaniem roli państw narodowych) i *last but not least* zasadę odpowiedzialności” (s. 210).

Część III książki kończy artykuł Joanny Czech-Rogosz pt. *Niemiecka polityka gospodarcza na początku XXI wieku – skuteczna czy bezskuteczna próba rewitalizacji społecznej gospodarki rynkowej?*

Autorka dochodzi do ważnej i słusznej konkluzji, że „próba rewitalizacji społecznej gospodarki rynkowej będzie skuteczna tylko wówczas, gdy stabilna polityka gospodarcza prowadzona w duchu ordoliberalizmu będzie ukierunkowana na tworzenie ładu gospodarczego stymulującego mechanizm rynkowy, a wolna od sterowania procesami gospodarczymi zastępującego działanie rynku” (s. 225).

## Metodologia i ocena merytoryczna artykułów

Autorzy recenzowanych tekstów stosowali zróżnicowane metody badawcze. Niekiedy był to tylko opis zjawisk gospodarczych, ale częściej Autorzy stosowali metodę wnikliwej analizy i syntezy, co należy uznać za prawidłowe podejście do problematyki społecznej gospodarki rynkowej. W ten sposób formułowali ważne wnioski dla polskiej gospodarki.

Książka pozwala polskim ekonomistom poznać dorobek naukowy ekonomistów niemieckich z lat 30. ubiegłego stulecia. Druga wojna światowa i kurtela ZSRR w latach 1945–1989 pozbawiła polskich naukowców możliwości poznania ordoliberalnej szkoły ekonomicznej.

Wszystkie recenzowane artykuły, opublikowane w tym zbiorczym tomie na temat idei ordo i społecznej gospodarki rynkowej, pochodzą od Autorów, którzy zgłębili te ważne problemy również w kontekście XXI wieku, kiedy dominują obecnie reguły globalnej gry rynkowej. Na to starałem się zwrócić uwagę.

Elżbiecie Mączyńskiej i Piotrowi Pyszowi wyrażam uznanie za podjęty trud pokierowania tą interesującą inicjatywą naukową osób skupionych przede wszystkim wokół Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.

### Ocena końcowa

Pragnę podkreślić, że przekrojowe spojrzenie na społeczną gospodarkę rynkową, zaprezentowane w tej książce, pozwoli nauczycielom akademickim, studentom, dziennikarzom i politykom zrozumieć istotę dokonujących się przemian w gospodarce światowej, a przede wszystkim w integrującej się konsekwentnie Unii Europejskiej.

*Tadeusz T. Kaczmarek*

## NOTY O AUTORACH

**Dr hab. Tomasz G. Grosse** – profesor nadzwyczajny w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

**Dr hab. Artur Nowak-Far** – profesor nadzwyczajny w Szkole Głównej Handlowej.

**Mgr Kinga Schlesinger** – asystentka w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

**Prof. dr hab. Józef M. Fiszer** – profesor zwyczajny w Instytucie Studiów Politycznych PAN, wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Mgr Daria Orzechowska** – asystentka w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

**Prof. dr hab. Leokadia Oręziak** – profesor zwyczajny w Szkole Głównej Handlowej, wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Dr Paweł Olszewski** – adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych PAN, wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Dr Tadeusz T. Kaczmarek** – adiunkt, wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.



INFORMACJA DLA AUTORÓW KWARTALNIKA  
„MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

1. W czasopiśmie mogą być publikowane prace naukowe dotyczące szeroko rozumianej problematyki ekonomicznej i politycznej. Nadsyłane materiały powinny zawierać istotne przyczynki teoretyczne lub ciekawe zastosowanie empiryczne. Publikowane są także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Artykuły są przedmiotem recenzji, a warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym na adres: [wydawnictwo@lazarski.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.pl)
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać imię i nazwisko redaktora naukowego.
4. Zdjęcia i rysunki mogą być dostarczone w postaci oryginalnej (do skanowania) lub zapisane w formatach TIFF, GIF, BMP.
5. Do artykułu należy dołączyć **bibliografię** oraz **streszczenie**, podając **cel artykułu**, **zastosowaną metodykę**, **wyniki pracy** oraz **wnioski**. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
6. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

**Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego**  
oferuje następujące publikacje:

1. Andrzej Ajnenkiel (red. nauk.), *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil Novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2006.
2. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
3. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
4. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
5. Marek Chmaj (red. nauk.), *Prawo administracyjne, część ogólna*, wyd. II popr., Warszawa 2007.
6. Marek Chmaj (red. nauk.), *Prawo administracyjne materialne*, wyd. III popr., Warszawa 2008.
7. Marek Chmaj (red. nauk.), *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
8. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
9. Teresa Gardocka (red. nauk.), *Kary długoterminowe. Polityka karna. Wykonywanie. Warunkowe zwolnienia*, Warszawa 2006.
10. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
11. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
12. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
13. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
14. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
15. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, wyd. II popr. i uzupełn., Warszawa 2009.
16. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1/2007, 2-3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010.
17. Witold Jakóbiak (red. nauk.), *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, monografia naukowa, Warszawa 2006.
18. Stanisław Kalinkowski, Jerzy Andrzej Wojtczak-Szyszkowski, *Jure et legibus. Język łaciński dla studentów prawa*, wyd. II popr. i uzupełn., Warszawa 2006.
19. Jerzy Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją. Zarządzanie nie musi być trudne*, Warszawa 2006.
20. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2004*, Warszawa 2006.
21. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2005*, Warszawa 2007.
22. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2006/2007*, Warszawa 2008.
23. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
24. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
25. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006.
26. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.

27. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
28. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
29. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
30. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
31. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010.
32. „Myśl Ekonomiczna i Prawna”, Maciej Krzak (red. nac.), kwartalnik WSHiP, numery: 1(24)2009, 2(25)2009, 3(26)2009, 4(27)2009.
33. „Myśl Ekonomiczna i Prawna”, Marek Lubiński (red. nac.), kwartalnik WSHiP, numery: 1(12)2006, 2(13)2006, 3(14)2006, 4(15)2006, 1(16)2007, 2(17)2007, 3(18)2007, 4(19)2007, 1(20)2008, 2(21)2008, 3(22)2008, 4(23)2008.
34. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
35. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
36. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
37. Stanisław Paweła (red. nauk.), *Prawo w okresie społecznych przemian*, monografia, Warszawa 2005.
38. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
39. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
40. Bartosz Szolc-Nartowski (tłum.), *Digesta Justyniańskie, Księga I*, Warszawa 2007.
41. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres*, (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.

Oficyna Wydawnicza  
Uczelni Łazarskiego  
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43  
tel.: (22) 54 35 450  
fax: (22) 54 35 480  
e-mail: [wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)

Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego rozpoczęła działalność 1 października 1993 r. Obecnie oferuje studia na sześciu kierunkach: *prawo, administracja, stosunki międzynarodowe, ekonomia, finanse i rachunkowość, zarządzanie*, z których każdy posiada liczne specjalności. W 2007 r. Uczelnia uzyskała uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk prawnych w dyscyplinie *prawo*.

Uczelnię Łazarskiego wyróżnia wysoki stopień umiędzynarodowienia; prowadzi w języku angielskim studia I i II stopnia w trybie stacjonarnym na dwóch kierunkach: *ekonomia* i *stosunki międzynarodowe*. Programy studiów otrzymały akredytację University of Wales z Wielkiej Brytanii. Absolwenci studiów prowadzonych w języku angielskim otrzymują dyplom licencjata (BA degree) lub magistra (MSc) wydany przez University of Wales. Uczelnia nawiązała współpracę z prestiżowymi uniwersytetami amerykańskimi: Georgetown University w Waszyngtonie, University of Kentucky w Lexington i University of Wisconsin w La Crosse. Współpracę tę symbolizuje i rozszerza także istniejący od 1 lipca 2007 roku Instytut Gospodarki Amerykańskiej i Stosunków Transatlantyckich, czego przykładem jest wiele konferencji i publikacji międzynarodowych.

Uczelnia jest również zaangażowana w kształcenie podyplomowe, prowadząc studia: półtoraroczne *MBA* (Master of Business Administration) dotyczące *zarządzania* oraz roczne z *zakresu zarządzania i marketingu, finansów i rachunkowości, Unii Europejskiej, przedsiębiorczości, prawa*.

Wykładowcy uczelni to znani w kraju i za granicą dydaktycy, którzy łączą pracę naukową z doświadczeniem zdobytym w znanych i cenionych na rynku firmach i instytucjach. Kadra dydaktyczna to również znakomici profesorowie z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Stanów Zjednoczonych.

Uczelnia Łazarskiego od lat zdobywa wysokie noty w rankingach szkół wyższych; jest niekwestionowanym liderem w rankingach wśród uczelni niepaństwowych.