



10 OBSZARÓW TRACONEJ SUWERENNOŚCI

NA PODSTAWIE REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
Z DNIA 22 LISTOPADA 2023 R. W SPRAWIE PROPOZYCJI
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO DOTYCZĄCYCH ZMIANY
TRAKTATÓW (2022/2051(INL))



OBSZAR 9: WALUTA

Projektowane zmiany wprowadzają nagle zobowiązanie do wdrożenia Euro. Beneficjentami wspólnej waluty są przede wszystkim Niemcy, do pewnego stopnia Holandia. Pozostałe państwa traciły na obecności w strefie Euro. Brak suwerenności walutowej otwiera nowe pola politycznego i gospodarczego szantażu wobec państw członkowskich.



9. Waluta

Główne tezy

- Projekt zmian traktatowych przyjęty przez Parlament Europejski przewiduje zastąpienie traktatowego uznania w ramach Unii zarówno unii gospodarczej, jak i unii walutowej z walutą euro, prostym stwierdzeniem, że „walutą Unii jest euro”.
- Zmiana ta odczytywana będzie jako naglące zobowiązanie do wdrożenia wspólnej waluty we wszystkich państwach członkowskich i zrzeczenie się suwerenności walutowej.
- Głównym beneficjentem wspólnej waluty są Niemcy, a zaraz za nimi Holandia. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie, zwłaszcza Włochy i Francja, traciły na obecności w strefie euro względem tego, co potencjalnie mogłyby zyskać, posiadając własną walutę.
- Brak suwerenności walutowej i oddanie szeregu kompetencji banku centralnego do EBC zwiększają możliwości instytucji unijnych w zakresie nacisku i szantażu wobec państwa polskiego.
- Korzyścią z posiadania suwerenności walutowej jest możliwość korzystania z mechanizmu zwanego naturalnym amortyzatorem lub stabilizatorem.
- Szczegóły prawne dotyczące wspólnej waluty europejskiej zostały zapisane w Traktacie z Maastricht, jednakże nie uwzględniono w nim (ani w żadnym innym dokumencie) drogi do wycofania się ze strefy euro.

Traktat o Unii Europejskiej w obowiązującym brzmieniu art. 3 ust. 4 stanowi, że „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro”. Postanowienie to, zgodnie z proponowanymi zmianami, ma zostać zastąpione przez proste zdanie: „Walutą Unii jest euro”¹.

Obowiązujące brzmienie akcentuje istnienie dwóch oddzielnych bytów – unii walutowej oraz Unii Europejskiej. Byty te, jak wiemy, nakładają się na siebie, jednak pozostają odrębne – istnieją pełnoprawne państwa członkowskie UE, pozostające poza unią walutową. Lakoniczne i autorytatywne stwierdzenie w wersji zaproponowanej przez Parlament Europejski, zdaje się znosić tę odrębność. Czy ma to więc oznaczać przymus wstąpienia do strefy euro? Pamiętamy, że w Traktacie akcesyjnym Polska teoretycznie przyjęła to zobowiązanie, jednak w praktyce jego bezterminowość znacząco je osłabia. Jak ma się do tego nowy, proponowany zapis traktatowy? Pozostaje to niejasne. Niewątpliwie jednak poprawka ta będzie stanowić pretekst do nasilenia presji na kraje członkowskie UE, które wciąż cieszą się suwerennością walutową, aby do strefy euro wstąpiły. Dlatego warto się zastanowić, co daje nam własna waluta.

Euro – podstawowe fakty

Myśl o wspólnej walucie europejskiej zaczęła się realizować w 1979 r., kiedy w ramach wprowadzenia Europejskiego Systemu Walutowego rozpoczęto używać Europejskiej Jednostki Walutowej (ECU) do operacji i rozliczeń między rządami. Z początkiem 1999 r. zainaugurowano euro w transakcjach bezgotówkowych, a trzy lata później również w formie gotówkowej, wycofując tym samym waluty narodowe. Euro jako walutę początkowo przyjęło 12 państw, ale przez ostatnie 21 lat do tego grona dołączyło kolejnych osiem, co daje w sumie 20 państw eurolandu. Dodajmy, państw o odmiennej sytuacji gospodarczej, interesach narodowych czy też o różnym stopniu rozwoju².

Unie walutowe nie są zjawiskiem nowym. Co więcej, zazwyczaj najważniejszym motywem ich powstania nie były kwestie ekonomiczne, lecz polityczne – m.in. chęć ekspansji i wzmacniania wpływów politycznych³. Tyczy się to również strefy euro. Wbrew obiegowej opinii, najgorętszymi zwolennikami unii walutowej byli Francuzi, którzy upatrywali w tym szansy na powstrzymanie marki niemieckiej przed zdominowaniem rynku europejskiego. Niemcy przystali na stworzenie strefy euro w zamian za poparcie Paryża dla zjednoczenia Niemiec⁴, niemniej jednak jako podstawę kursu euro przyjęto markę niemiecką według parytetu 1 EUR = 1,955 DM. Również emitent euro, czyli Europejski Bank Centralny znalazł siedzibę w Niemczech, we Frankfurcie. Po upadku ZSRR projekt wspólnej europejskiej waluty był podnoszony tym chętniej, że wiązano z nim nadzieje na przeciwstawienie się dominującej pozycji dolara amerykańskiego na świecie. Gospodarka strefy euro jest porównywalna do USA, zaś euro ma drugi największy udział w światowych rezerwach, sięgający 20 proc. Mimo to, wbrew ambicjom jej twórców, euro nie zdołało zagrozić światowej pozycji dolara i pozostaje walutą o zasięgu regionalnym, głównie na Starym Kontynencie⁵.

1 Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany traktatów, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2023/10-25/1276737PL.pdf, dostęp: 24 stycznia 2024 r.

2 M. Gwóźdź-Lasoń, S. Miklaszewicz, K. Pujer, *Unia Europejska i strefa euro: Doświadczenia i wyzwania ekonomiczne, techniczne, inżynieryjne*, Wrocław 2017, s. 7.

3 Z. Szpringer, *Dylematy i przesłanki związane z przyjęciem euro przez Polskę*, „Studia BAS”, Warszawa 2019, s. 187.

4 P. Bagus, *Tragedia Euro*, tłum. J. Wozinski, Warszawa 2011.

5 P. Kowalewski, *Euro nie zagrozi dominującej pozycji dolara USA*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/waluty/euro-jeszcze-dlugo-nie-zagrozi-dominujacej-pozycji-dolara-usa>, dostęp: 24 stycznia 2024 r.

Euro w świetle teorii i badań

Teoretycznych podstaw do utworzenia strefy euro dostarczyła, jak się niekiedy uważa, teoria optymalnego obszaru walutowego. Jej prekursorami byli R. Mundell, R. McKinnon oraz P. Kinen. Problem polega na tym, że strefa euro w rzeczywistości nie spełnia podstawowego kryterium tej teorii, czyli realnej konwergencji, a więc upodabniania się gospodarek. Wprawdzie Frankel i Rose oczekiwali, że wspólna waluta da impuls do zaistnienia realnej konwergencji, jednak nic takiego się nie zdarzyło. Mówiąc inaczej, państwa wchodzące w skład strefy euro były i są zbyt zróżnicowane pod względem rozwoju gospodarczego a ich gospodarki mają inne cechy.

Wpływ strefy euro na wzrost gospodarczy był przedmiotem licznych badań empirycznych. Zazwyczaj wskazują one na zróżnicowane i negatywne skutki. Według jednej z analiz głównym beneficjentem euro na rok 2019 były Niemcy, a zaraz za nimi Holandia. W tym samym czasie wszystkie pozostałe kraje, zwłaszcza Włochy i Francja, traciły na byciu w strefie euro względem tego, co potencjalnie mogłyby zyskać, posiadając dalej własną walutę⁶. Podobne rezultaty dało badanie z 2022 r., z tą tylko różnicą, że według niego jedynie Niemcy korzystały z bycia w unii monetarnej, i to dopiero od 2010 r.⁷

Suwerenna polityka monetarna

Z czego to wynika? Rozważmy różne konsekwencje zamiany złotego na euro. Rozpocząć należy od przypomnienia faktu podstawowego – wejście do strefy euro pozbawia Polskę możliwości prowadzenia suwerennej polityki pieniężnej, której najważniejszym celem jest utrzymanie stabilności cen. Głównym narzędziem polityki monetarnej są stopy procentowe, a w ostatnich latach również programy skupu aktywów (przede wszystkim krajowych obligacji). Wybór właściwych parametrów (wysokość stóp, wielkość skupu aktywów), a także odpowiedniego momentu na ich zmianę to kluczowe decyzje podejmowane przez władze monetarne – w przypadku Polski przede wszystkim Radę Polityki Pieniężnej oraz zarząd NBP, na czele z prezesem NBP. Decyzje te podejmuje się w oparciu o analizy rozmaitych wskaźników ekonomicznych. Choć otoczenie międzynarodowe jest istotną zmienną, to kluczowe są parametry polskiej gospodarki. Przeniesienie decyzyjności na poziom Europejskiego Banku Centralnego (EBC) sprawi, że ekonomiczna sytuacja Polski stanie się zaledwie jednym z wielu parametrów branych pod uwagę. I jak wiemy z praktyki funkcjonowania instytucji unijnych, parametrem, mówiąc eufemistycznie, nie najważniejszym. Formalnie, prezes NBP byłby jednym z członków Rady Prezesów, najważniejszego organu decyzyjnego EBC (dziś liczącego 26 członków).

Prowadzenie wspólnej polityki pieniężnej miałoby sens, gdyby polska gospodarka zachowywała się podobnie jak pozostałe gospodarki unijne, przede wszystkim niemiecka, francuska i włoska. Tymczasem, inna jest charakterystyka procesów gospodarczych rdzeniowych państw UE, gospodarczo dobrze zintegrowanych takich jak Niemcy czy kraje Beneluksu, odmienna krajów Południa (m.in. Włochy, Grecja, Hiszpania), a jeszcze inna państw tzw. nowej Unii, do których należy Polska.

6 A. Gasparotti, M. Kullas, *20 Years of the Euro: Winners and Losers. An empirical study*, Centre for European Policy, 2019.

7 P. Dreuw, *Structural time series models and synthetic controls—assessing the impact of the euro adoption*, „Empirical Economics”, Vol. 64 (2023), s. 681-725.

Aktualny kryzys inflacyjny może nieco zamazywać ten obraz, ponieważ ma on charakter globalny i dotyka, choć w różnym stopniu, całą Europę. Bez trudu jednak można wyobrazić sobie sytuację, w której Polska potrzebuje luźnej polityki pieniężnej (np. niskich stóp) w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego, podczas gdy w Niemczech czy Francji istnieje potrzeba jej zaostrzenia z powodu inflacji. W takiej sytuacji polityka monetarna EBC będzie niedopasowana to któregoś z krajów. Nie trudno się domyśleć, że będzie to państwo o mniejszych wpływach politycznych.

Jednym z narzędzi prowadzenia polityki pieniężnej są również interwencje walutowe, polegające na kupnie lub sprzedaży przez bank centralny walut obcych. Również ta kompetencja zostaje przeniesiona do EBC wskutek wejścia do strefy euro. Państwo członkowskie jest zobligowane do wytransferowania części swoich rezerw walutowych do EBC, tracąc wpływ na ich lokowanie na poziomie strategicznym. Decyzja o interwencji walutowej leży w gestii organów EBC. Również zarządzanie pozostałymi w krajowym banku centralnym rezerwami podlega restrykcjom – operacje powyżej określonego progu muszą być autoryzowane przez EBC⁸.

Euro jako źródło politycznych nacisków

Brak suwerenności walutowej i oddanie szeregu kompetencji banku centralnego do EBC poszerza pole instytucjom unijnym do nacisku i szantażu wobec państwa polskiego. Historia wykorzystywania instytucji monetarnych do osiągnięcia określonych celów gospodarczo-politycznych jest długa. O nadużywanie mechanizmu warunkowości oskarżany jest często Międzynarodowy Fundusz Walutowy, będący pod dominującym wpływem USA. Z kolei Amerykański Fed, w teorii niezależny bank centralny, odmówił w 2020 r. otwarcia Turcji tzw. linii swapowej, powołując się na brak wzajemnego zaufania między państwami⁹. Był to czas wzmożonego napięcia politycznego na linii Waszyngton-Ankara, a decyzja ta mogła przyczynić się do pogłębienia kryzysu walutowego w Turcji.

Również EBC nie pozostaje wolny od oskarżeń o podobne praktyki. Opisuje je m.in. Manolis Kalaitzake, badacz wpływu instytucji finansowych na sferę polityczną. Przytacza on m.in. przykład działań Jean-Claude'a Tricheta, ówczesnego prezesa EBC w czasie kryzysu finansowego w Irlandii. Uzależnił on udzielenie wsparcia płynnościowego przez EBC od ustępstw wobec wierzycieli Irlandii¹⁰. Chociaż wsparcie płynnościowe jest zwykle postrzegane jako neutralne narzędzie techniczne służące krótkoterminową pomocą bankom w trudnych sytuacjach, w tym przypadku zostało wykorzystane jako środek nacisku na władze Irlandii. Zachowując suwerenność walutową, państwo może, nie pytając zewnętrznych ośrodków decyzyjnych o zgodę, podejmować działania odpowiednie do sytuacji.

Znane są również bardziej kontrowersyjne działania frankfurckiego banku. W 2011 r. EBC wstrzymał program skupu obligacji włoskich, co przyczyniło się do poważnych niepokojów na włoskim rynku kapitałowym, upadku rządu Silvio Berlusconi i wyboru na premiera Mario Montiego, uważanego

8 Banco de España, *Holding and managing foreign-currency*, https://www.bde.es/wbe/en/sobre-banco/mision/funciones/gestionar_las_r_fc6b52429f11281.html, dostęp: 24 stycznia 2024 r.

9 Reuters.com, *Fed has swap lines with countries of 'mutual trust', policymaker says*, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-economy-reserves-fed/fed-has-swap-lines-with-countries-of-mutual-trust-policymaker-says-idUSKBN2212D4/>, dostęp: 24 stycznia 2024 r.

10 M. Kalaitzake, *Central banking and financial political power: An investigation into the European Central Bank*, „Competition & Change”, Vol. 23, Issue 3 (2018), s. 15.

za stronnika kręgów finansowych¹¹. W przypadku posiadania własnej waluty decyzja o skupie obligacji przez bank centralny jest jego suwerenną decyzją. Pole do nieczystych gier i nacisków zewnętrznych graczy jest znacznie węższe. Janis Warufakis, były minister finansów Grecji opisuje podobne sposoby wpływania na kluczowe aspekty polityki gospodarczej, w tym na decyzje personalne dotyczące najważniejszych stanowisk w państwie w czasie kryzysu zadłużenia drugiej dekady XXI w.¹²

Złoty jako naturalny amortyzator w razie kryzysów

Korzyścią z posiadania suwerenności walutowej jest również możliwość sięgania po mechanizm zwany naturalnym amortyzatorem lub stabilizatorem. Kurs walutowy, o ile nie jest sztucznie usztywniony, podlega naturalnym, nieustannym fluktuacjom. Są one odzwierciedleniem procesów gospodarczych, jakie zachodzą w danej gospodarce narodowej, a ściślej: w jej relacjach z gospodarką światową. Napływ kapitału zagranicznego do Polski, będący efektem np. inwestycji albo zwiększonego eksportu, skutkuje większym zapotrzebowaniem na polskiego złotego, co umacnia naszą walutę. Mocniejsza waluta jednak czyni eksport mniej opłacalnym, sprzyjając za to importowi, co prowadzi do naturalnego równoważenia się tych sił. Ułatwia to stabilizowanie bilansu płatniczego kraju.

Strefa euro zawiesza te zasady w wymianie handlowej między jej członkami. Mają one bowiem tę samą walutę, a zatem kurs walutowy nie odgrywa roli naturalnego stabilizatora bilansu handlowego. Owo zawieszenie naturalnych mechanizmów kursowych pozwoliło Niemcom na rozwinięcie eksportu na wielką skalę, a zarazem stało się jedną z przyczyn gospodarczych tarapatów takich krajów jak Grecja.

To właśnie historia tego państwa w drugiej dekadzie XXI w. pokazała, że brak własnej waluty daje się szczególnie we znaki w czasach kryzysu. Poza sporem ekonomicznym jest fakt, że kryzys byłoby znacznie łatwiej przetrwać, gdyby w Atenach i Salonikach nadal płacono drachmą. Głęboka recesja, jaką przeżywała Grecja, niechybnie wywołałaby znaczne osłabienie narodowej waluty. To pozwoliłoby na poprawę konkurencyjności eksportu czy turystyki, a także przyciągnęłoby zagraniczne inwestycje, ponieważ Grecja byłaby państwem z tanią siłą roboczą i niskimi kosztami produkcji. W rezultacie ożywienie gospodarcze przyszłoby znacznie szybciej. Stało się jednak inaczej – Grecja doświadczyła głębokiej gospodarczej degradacji i to przynależność do strefy euro była tego główną przyczyną.

Nadzwyczajna emisja waluty

Suwerenność walutowa daje jeszcze jeden przywilej – możliwość nadzwyczajnej emisji pieniądza. Ekonomiści są zasadniczo zgodni, że finansowanie potrzeb budżetowych z (jak zwykło się potocznie o tym mówić) druku pieniądza nie jest dobrym rozwiązaniem. Wysoka inflacja, będąca tego częstym skutkiem, jest bowiem dewastująca dla życia gospodarczego i społecznego. Nie zmienia to jednak faktu, że istnieją okoliczności, w których podwyższona inflacja może być mniejszym złem: przykładowo, wojny lub poważne kataklizmy mogą wymagać szybkiej reakcji i zupełnie niespodziewanych

¹¹ Ibidem, s. 16.

¹² J. Warufakis, *Porozmawiajmy jak dorośli. Jak walczyłem z europejskimi elitami*, tłum. P. Juškowiak i in., Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2018.

wydatków. Suwerenny walutowo kraj może, w nadzwyczajnych sytuacjach, sfinansować je poprzez emisję pieniądza. Państwa strefy euro pozbawiły się takiego przywileju.

W analogiczny sposób można, w wyjątkowych okolicznościach, odpowiedzieć na kryzys zadłużenia. Jeśli państwo jest zapożyczone w swojej walucie (w przypadku Polski w znacznym stopniu jest to prawda) oraz ma możliwość jej emisji, w zasadzie zawsze jest w stanie uniknąć bankructwa.

Euro a wzrost cen

Warto również wspomnieć, że patrząc na doświadczenia innych krajów, po wejściu do strefy euro Polacy mogą spodziewać się wzrostu cen, tzw. efektu cappuccino. Polega on na dostosowaniu cen produktów i usług po konwersji ze złotego. Przeliczając nowe ceny, sprzedawcy mają tendencję do zaokrąglania ich w górę. Publicystyczna nazwa opisująca ten efekt, odnosi się do czasów przyjęcia euro przez Włochy. Kawiarnie na Półwyspie Apenińskim wyceniały swój sztandarowy produkt na ok. 1500 lirów (równowartość 0,77 euro), a po przyjęciu nowej waluty na 1 euro, co dało istotną, bo aż 30% podwyżkę cen.

Wyjście ze strefy euro?

Szczegóły prawne dotyczące wspólnej waluty europejskiej zostały zapisane w Traktacie z Maastricht, jednakże nie uwzględniono w nim ani w żadnym innym dokumencie drogi do wycofania się ze strefy euro. Procedura wyjścia musiałaby być więc przedmiotem odrębnej umowy. Doświadczenia Wielkiej Brytanii związane z opuszczeniem UE pokazują, jak mozolny może być to proces, zwłaszcza gdy strona unijna traktuje go jako przestrożę dla innych potencjalnych kandydatów do opuszczenia struktur europejskich. Dodać trzeba, że wyjście ze strefy euro może być szczególnie trudne jeszcze z innego powodu: zadłużenie krajów strefy euro jest z naturalnych przyczyn denominowane we wspólnej walucie. Powrót do waluty narodowej oznacza, że z dnia na dzień wszystkie zobowiązania państwa stają się *de facto* zadłużeniem zagranicznym. Przekłada się to na wysoką wrażliwość gospodarki i budżetu na wahania kursu walutowego. To wszystko sprawia, że wyjście ze strefy euro jest operacją wyjątkowo trudną – *de facto* na granicy wykonalności.

Podsumowanie

W debacie polityczno-ekonomicznej coraz rzadziej mówi się o euro jako o czynniku sukcesu gospodarczego. Nic dziwnego, korzyści z przyjęcia euro są wątpliwe, zaś zagrożenia coraz bardziej ewidentne. Euro staje się więc projektem niemal wyłącznie politycznym. Wspólna waluta czyni ewentualne opuszczenie UE jeszcze trudniejszym. Wydaje się, że właśnie głównie temu celowi, tj. cementowaniu UE ma służyć dodatkowa presja na kraje członkowskie, aby bez wyjątku pozbyły się własnych walut. Widzimy jednak, że rezygnacja z suwerenności walutowej zrodzi poważne konsekwencje dla polskiej gospodarki i podmiotowości.