



Analiza UniaEuropejska.org

Nr 4 [16] / 2013

***Rola i znaczenie planu Wenera w procesie europejskiej
integracji walutowej***

Piotr Malec

1. Wstęp

Unia Gospodarcza i Walutowa jest jednym z największych osiągnięć w historii integracji europejskiej. Sam proces tworzenia europejskiej unii walutowej obfitował w wiele wydarzeń, które w różnym stopniu przybliżały cały projekt ku finalnemu rozwiązaniu, czyli przyjęciu wspólnej waluty¹. Literatura przedmiotu opisująca przebieg europejskiej integracji walutowej w głównej mierze koncentruje się na aktualnej architekturze unii monetarnej i ekonomicznej; czerpie głównie ze źródeł zawartych w unijnym prawie pierwotnym, gdyż to ono w dużej mierze uformowało jej kształt. Znacznie rzadziej – jak i również w znacznie ograniczonym zakresie – sięga się do opracowań, które tak naprawdę zapoczątkowały ten dyskurs intelektualny w Europie. Dlatego też za główny cel niniejszego artykułu przyjęto przedstawienie źródeł europejskiej integracji walutowej ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności, w jakich zaprezentowano pierwszy w historii plan utworzenia wspólnej europejskiej waluty. Punktem wyjścia pracy będzie przedstawienie najważniejszych przesłanek, które legły u podstaw integracji walutowej w Europie. W pracy w sposób szczegółowy scharakteryzowany zostanie plan Wernera, na podstawie którego w latach 70. podjęto próbę budowy unii gospodarczej i walutowej. Ponadto w artykule wykazane zostaną główne dylematy jakie towarzyszyły autorom raportu podczas wydawania rekomendacji państwom członkowskim. W dalszej części opracowania zaprezentowany zostanie proces wdrażania planu europejskiej unii monetarnej. Analiza skoncentrowana głównie będzie na identyfikacji czynników odpowiedzialnych za upadek planu Wernera i odstąpienie od jego realizacji. Podsumowaniem niniejszego artykułu będzie próba oceny wniosków wpływających z raportu Wernera pod kątem ich aktualności i ważności na tle rozwiązań jakie zostały wdrożone w krajach posługujących się dziś wspólną walutą.

2. W poszukiwaniu stabilności

Traktaty założycielskie² powołujące do życia Wspólnoty Europejskie bardzo ostrożnie wypowiadają się na temat koordynacji makroekonomicznej państw członkowskich. Zgodnie z zapisami traktatowymi polityka kursowa stanowiłaby wyłącznie „przedmiot wspólnego zainteresowania”, a współpraca państw członkowskich w tym zakresie ograniczać się miała

¹ M.E. Sarotte: *Eurozone Crisis as Historical Legacy. The Enduring Impact of German Unification, Twenty Years On*, Working Paper, Council on Foreign Relations, New York, September 2010, s. 1.

² Traktat Paryski podpisany dnia 18.04.1951 r. oraz Traktaty Rzymskie podpisane 25.03.1957 r. przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg, RFN oraz Włochy.

jedynie do „luźnych konsultacji”. W latach tych wszystkie państwa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej były częścią sprawnie funkcjonującego wówczas tzw. systemu z Bretton Woods, w ramach którego kursy walutowe pozostawały stabilne³. Nie rodziło to potrzeby zacieśniania współpracy w tym zakresie. Jednak zobowiązania, jakie przyjęły na siebie państwa członkowskie, decydując się na stopniowe pogłębianie integracji gospodarczej, sprawiły, że problematyka ta pozostawała w sferze zainteresowań europejskich decydentów. W interesującej pracy, autorzy F. Giavazzi oraz A. Giovannini wyjaśniają, dlaczego niestabilność kursu walutowego traktowana była jako poważne zagrożenie dla powodzenia europejskiego projektu integracyjnego⁴. Europejska niechęć do zmiennych kursów walutowych ich zdaniem motywowana była trzema czynnikami. Po pierwsze, obawą wynikającą z tego, że nieskoordynowana polityka kursowa może prowadzić do konkurencyjnych dewaluacji pomiędzy państwami członkowskimi. To z kolei mogłoby skutkować zakłóceniami we wzajemnym handlu oraz stać się czynnikiem destabilizującym gospodarki krajów EWG. W Europie, mającej świeżo w pamięci doświadczenia dwóch wojen światowych, działania takie mogły prowadzić również do podważenia demokratycznych standardów państwa prawa i być źródłem nowych antagonizmów i radykalizmów. W integracji walutowej wielu zachodnioeuropejskich polityków upatrywało szansy uniknięcia w przyszłości kolejnych niszczących kontynent wojen.

Należał do nich z całą pewnością premier Luksemburga Pierre Werner, który w jednym z wystąpień w 1985 r. stwierdził, że „wojny gospodarcze mogą być w swych skutkach równie katastrofalne jak konflikty militarne”⁵. Dla tego pokolenia polityków integracja europejska była przede wszystkim projektem politycznym, służącym utrzymaniu pokoju w Europie⁶. Po drugie, państwa EWG były gospodarkami relatywnie bardzo otwartymi na wymianę handlową. Wedle przytoczonych przez autorów danych, udział importu w PKB - i to przed utworzeniem unii celnej - wynosił w Belgii i Holandii 40 proc., natomiast w RFN 16 proc. Zgodnie z teorią integracji gospodarczej, utworzenie unii celnej – poprzez działanie efektów kreacji handlu i przesunięcia handlu – przyczynia się do intensyfikacji strumieni handlu zagranicznego. Państwa członkowskie stają się w ten sposób jeszcze bardziej otwarte na

³ Szerzej: K. Szelaż: *Integracja walutowa w Europie Zachodniej w okresie powojennym*, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 166, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 2003, s. 8 - 11.

⁴ F. Giavazzi, A. Giovannini: *Can the European Monetary System be Copied Outside Europe? Lessons from Ten Years of Monetary Policy Coordination in Europe* [w:] W.H. Branson, J. Frenkel, M. Goldstein (eds): *International Policy Coordination and Exchange Rate Fluctuations*, University of Chicago Press, January 1990, s. 249.

⁵ Pierre Werner, „The Telegraph”, London, 27 June 2002.

⁶ Pierre Werner, „The Economist”, London, 4 July 2002.

wymianę handlową. To z kolei sprawia, że ich gospodarki są bardziej wrażliwe na fluktuacje krajowej waluty, ze wszystkimi tego konsekwencjami⁷. Po trzecie, ryzyko kursowe zagrażało również efektywnemu funkcjonowaniu realizowanej od 1962 r. wspólnej polityce rolnej⁸. Jej najważniejszą cechą było ustanowienie wspólnych poziomów cen produktów rolnych. Innymi słowy „prawo jednej ceny” było ogólnie regulowane przez instytucje europejskie. Jednak główny problem sprowadzał się do tego, że pomiędzy państwami członkowskimi występowały różnice w kosztach produkcji, a zwłaszcza w płacach zatrudnionych w tym sektorze pracowników. Istniały uzasadnione obawy, że dostosowania kursowe niwelujące te różnice prowadziłyby do dużych zmian w rentowności produkcji rolnej w państwach EWG i tym samym wywoływałyby wahania w regionalnym handlu rolnym⁹.

Oprócz wymienionych powyżej politycznych i ekonomicznych przesłanek, które sprzyjały europejskim dążeniom ku pogłębianiu integracji gospodarczej, warto wspomnieć również o przesłankach geopolitycznych. Integrująca się Europa, doświadczająca powojennego boomu gospodarczego (tzw. Wspaniałe Trzydziestolecie), z dekady na dekadę umacniała swoją pozycję i znaczenie na arenie międzynarodowej. Rosły aspiracje europejskich decydentów. Wielu z nich krytycznie odnosiło się do centralnej pozycji dolara amerykańskiego w międzynarodowym systemie walutowym.¹⁰ Projekt integracji walutowej miał być europejską odpowiedzią, rzucającą wyzwanie najważniejszej walucie na świecie. Międzynarodowa sytuacja gospodarcza i monetarna w tym czasie były postrzegane jako elementy wspierające tę inicjatywę. Pojawiające się już w latach 60. pierwsze napięcia w systemie z Bretton Woods oraz rosnąca niestabilność międzynarodowego systemu walutowego, powodowały wzrost zainteresowania Wspólnot Europejskich rozwiązaniami, które mogłyby przybliżyć państwa członkowskie w kierunku unii gospodarczej i walutowej¹¹.

3. Plan Wenera

Podczas szczytu w Hadze, który odbył się w dniach 1 - 2 grudnia 1969 r., szefowie krajów EWG potwierdzili chęć dalszego pogłębienia integracji europejskiej, otwierając tym samym

⁷ F. Giavazzi, A. Giovannini: *Can the European Monetary System ...* op. cit., s. 249.

⁸ E. Murlon-Druol: *The Euro Crisis: A Historical Perspective*, London School of Economics and Political Science, London, 2011, s. 2.

⁹ F. Giavazzi, A. Giovannini: *Can the European Monetary System ...* op. cit., s. 249.

¹⁰ I. Maes: *On the Origins of the Franco-German EMU Controversies*, NBB Working Papers No. 34, National Bank of Belgium, July 2002, s. 13.

¹¹ T. Papaspyrou: *EMU strategies: Lessons from Greece in view of EU enlargement*, Working Papers No. 11, Bank of Greece, Athens, 2004, s. 4.

drogę ku pierwszemu rozszerzeniu. Na tzw. *szczyście eurooptymistów*¹² określono nowy cel integracji: unię gospodarczą i walutową. Decyzja o przejściu na wyższy poziom integracji gospodarczej z silnym naciskiem na unię polityczną była wielkim osiągnięciem. W dużej mierze wynikało to z faktu, iż na europejskiej scenie politycznej doszło do zasadniczych zmian. W 1969 r. ze stanowiska ustąpił prezydent Francji Charles de Gaulle, a jego miejsce zajął Georges Pompidou. Nowo wybrany prezydent, wraz ze swym ministrem finansów Valerym Giscardem d'Estaing, reprezentowali postawy bardzo proeuropejskie¹³. Podobnie było w przypadku nowego kanclerza RFN, pragmatycznego socjaldemokraty Willy'ego Brandta, który *nota bene* dwa lata po objęciu funkcji kanclerza odbierał za swą *Ostpolitik* pokojową nagrodę Nobla.

Zadanie zaprojektowania ścieżki umożliwiającej pogłębienie integracji gospodarczej i walutowej 6 państw członkowskich zostało powierzone premierowi z najmniejszego kraju EWG – Luksemburga. Grupa Wysokiego Szczebla pod przewodnictwem Pierre'a Wenera została upoważniona do sporządzenia raportu, który ukazywałby drogę dojścia państw członkowskich do unii monetarnej i ekonomicznej¹⁴. Raport końcowy przedstawiony został w dniu 08.10.1970 r. Przewidywał on osiągnięcie pełnej unii gospodarczej i walutowej w ciągu 10 lat, w trzech etapach. W raporcie jednak nie określono precyzyjnego harmonogramu poszczególnych etapów. Autorzy raportu pozostawiając sobie pewien stopień elastyczności, skoncentrowali się głównie na pierwszym etapie, który ich zdaniem powinien trwać trzy lata¹⁵. Pierwszy i najważniejszy krok w kierunku unii walutowej i gospodarczej według rekomendacji zawartych w raporcie to ściślejsza koordynacja polityk gospodarczych państw członkowskich. Aby możliwe było wypracowanie wspólnych wytycznych zalecano, by gospodarki krajów członkowskich były trzykrotnie – w odstępach rocznych – poddawane analizom i badaniom¹⁶. Raport zalecał ścisłą współpracę pomiędzy Komisją Europejską a parterami społecznymi podczas przyjęcia ogólnych wytycznych polityki gospodarczej. Wszystkie powinny być poprzedzone konsultacjami. Rekomendowano, aby państwa członkowskie przywiązywały coraz większą uwagę do zmniejszania dysproporcji, zarówno regionalnych jak i społecznych, oraz dbały o stan środowiska naturalnego¹⁷. Ostatecznym

¹² M.J. Geary: *The Process of European Integration from The Hague to Maastricht, 1969 – 92: An Irreversible Advance?*, Maastricht University, Maastricht, 2012, s. 7.

¹³ I. Maes: *On the Origins of the Franco-German ...* op. cit., s. 13.

¹⁴ Pierre Werner, "The Telegraph", London, 27 June 2002.

¹⁵ I. Maes: *On the Origins of the Franco-German ...* op. cit., s. 15.

¹⁶ *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community* – "Werner Report", Bulletin of the European Communities, Supplement 11/1970, s. 9.

¹⁷ *Report to the Council and the Commission...* op. cit., s. 9.

celem było osiągnięcie pełnej liberalizacji przepływu dóbr, usług, osób i kapitału, całkowitej wymiennalności walut państw członkowskich i nieodwołalnym ustaleniu kursów walut.

Economic and monetary union will make it possible to realize an area within which goods and services, people and capital will circulate freely and without competitive distortions, without thereby giving rise to structural, or regional disequilibrium”¹⁸.

Tak funkcjonująca unia walutowa i gospodarcza powinna zdaniem autorów raportu zapewnić zadawalający wzrost gospodarczy, wysoki poziom zatrudnienia oraz stabilność. Wszystkie podstawowe instrumenty zarządzania gospodarczego realizowane na poziomie narodowym, zarówno w skali makro (polityka fiskalna i monetarna) jak i mikro (polityka dochodowa i regionalna), miały zostać ostatecznie przekazane do kompetencji Wspólnot Europejskich¹⁹. W raporcie podkreślona została konieczność dokonania zmian instytucjonalnych. Raport zalecał ujednoczenie polityki monetarnej. Na poziomie wspólnotowym powinny być podejmowane decyzje odnośnie do wysokości stóp procentowych, interwencji na rynku walutowym oraz zarządzania rezerwami walutowymi²⁰. Jednak raport nie zalecał stworzenia instytucji na wzór dzisiejszego Europejskiego Banku Centralnego²¹. Raport Wenera poparł ideę utworzenia tzw. centrum decyzyjnego w zakresie polityki gospodarczej (ang. *centre of decision for economic policy*), które byłoby odpowiedzialne bezpośrednio przed Parlamentem Europejskim, oraz tzw. *wspólnotowego systemu banków centralnych* (ang. *community system for the central banks*), w pełni niezależnego i wzorowanego na amerykańskim Systemie Rezerwy Federalnej²². Nowo powstałymi instytucjami kierowałyby instytucje europejskie, czyli Rada Ministrów, Komisja Europejska oraz Komitet Gubernatorów w skład którego wchodziłoby prezesi krajowych banków centralnych²³. Reformy instytucjonalne przedstawione w raporcie Wenera były odzwierciedleniem koncepcji, w myśl której jednolita polityka pieniężna będzie skuteczna tylko wtedy, gdy towarzyszyć jej będzie zdrowa polityka fiskalna państw członkowskich²⁴. W zamierzeniu autorów raportu centrum decyzyjne w zakresie polityki gospodarczej powinno mieć możliwość wywierania wpływu na budżety państw członkowskich, w odniesieniu do wysokości deficytu, jego źródeł finansowania czy też sposobów zagospodarowania ewentualnych nadwyżek budżetowych. Miało ono pełnić

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Pierre Werner, “The Telegraph”, London, 27 June 2002.

²⁰ Report to the Council and the Commission ... op. cit., s. 10.

²¹ Pierre Werner. The man who dreamed up the euro, “The Guardian”, London, 26 June 2002.

²² K. Szelać: Integracja walutowa w Europie Zachodniej ... op. cit., s. 14.

²³ Report to the Council and the Commission ... op. cit., s. 17.

²⁴ Report to the Council and the Commission ... op. cit., s. 13.

główną funkcję kontrolną oraz koordynacyjną odnośnie polityk budżetowych państw członkowskich, dbając o to, aby w krajach tych nie dochodziło do kryzysów finansów publicznych. Raport przewidywał stopniowe przekazywanie kompetencji również w pozostałych dziedzinach polityki gospodarczej, zwłaszcza polityki społecznej. Raport Wernera kładł duży nacisk również na stopniowe zbliżanie systemów podatkowych państw członkowskich. Zdaniem autorów raportu priorytetem w tej dziedzinie powinna być harmonizacja podatkowa, która umożliwiłaby eliminację barier, szczególnie w działalności transgranicznej²⁵.

Propozycje zawarte w raporcie Wernera wykaczały daleko poza reguły funkcjonowania wspólnego rynku. Wdrożenie w życie rekomendacji Grupy Wysokiego Szczebla nieuchronnie wiązało się z ograniczeniem suwerenności państw członkowskich. Wraz z utworzeniem nowych instytucji konieczne stało się przeniesienie części kompetencji państw członkowskich na poziom wspólnotowy. W zamierzeniu autorów raportu sprzyjać to miało intensyfikacji współpracy politycznej pomiędzy państwami członkowskimi, zaś sam projekt unii walutowej miał stanowić zaczyn rozwoju unii politycznej w Europie²⁶. Plan Wernera, na którym miała się opierać europejska unia gospodarcza i walutowa, zawierał rewolucyjne i długoterminowe na ówczesne czasy skutki polityczne, które ostatecznie miały doprowadzić do utworzenia europejskiego państwa federalnego posługującego się wspólną walutą²⁷.

4. Dylematy

Dość powszechnie uznaje się, że pierwszym politykiem, który zaproponował utworzenie wspólnej europejskiej waluty był zmarły w 2002 r. w wieku 88 lat – Pierre Werner²⁸. Już w 1960 r. podczas wystąpienia w Strasburgu, były premier Luksemburga zachęcał deputowanych do wprowadzenia w państwach członkowskich jednego pieniądza, którego nazwał *euror*²⁹. Co interesujące, w raporcie, którego pracom przewodniczył sam Pierre Werner, nie stwierdza się wprost, że przyjęta zostanie wspólna waluta. Dlatego też nie do końca było wiadomo, czy państwa członkowskie będą posługiwać się wspólną walutą czy też dojdzie do nieodwołalnego ustalenia kursów walut. Z treści raportu można wywnioskować,

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem, s. 26.

²⁷ *Treasury warned Heath that EMU plan could herald European superstate*, "The Guardian", London, 1 January 2002.

²⁸ *Pierre Werner*, "The Telegraph", London, 27 June 2002.

²⁹ N. Antonovisc: *Launch of the Euro: Werner's Vision*, "The Independent", London, 1 January 1999.

że z przyczyn politycznych i psychologicznych autorzy przychylnie nastawieni byli do wprowadzenia jednej waluty dla wszystkich państw członkowskich³⁰. Jednakże przyjęcie wspólnej waluty było rozpatrywane w kategoriach ewentualnego celu całego procesu, ale jeszcze nie jako cel sam w sobie.

Projekt europejskiej unii walutowej i gospodarczej był przedsięwzięciem pionierskim, niemającym precedensu w historii gospodarczej, dlatego też twórcy raportu nie mogli wzorować się na doświadczeniach innych krajów. W trakcie prac nad raportem zaistniały różnice w odniesieniu do strategii, jaką powinny obrać państwa członkowskie na drodze do unii gospodarczej i walutowej. Główny problem sprowadzał się do tego, że poszczególne kraje reprezentowały odmienne wizje i koncepcje. W literaturze przedmiotu te odmienne stanowiska przyjęło się określać jako debatę pomiędzy tzw. *ekonomistami* oraz tzw. *monetarystami*³¹. Podejście „ekonomiczne” (reprezentowane głównie przez Niemcy i Holandię) koncentrowało swoją uwagę na procesie konwergencji gospodarczej państw członkowskich. Ich zdaniem unia walutowa i gospodarcza powinna być utworzona wówczas, gdy dojdzie do zbieżności gospodarek europejskich (zsynchronizowane cykle koniunkturalne, zbliżone stopy inflacji, eliminacja nadmiernych deficytów budżetowych oraz nadmiernego zadłużenia)³². Kładli oni bardzo duży nacisk na koordynację polityki gospodarczej jeszcze na długo przed rozpoczęciem realizacji jednolitej polityki pieniężnej. W ich ocenie projekt europejskiej unii walutowej wymagał od państw członkowskich bardzo wielu lat żmudnych przygotowań, nie tylko w wymiarze gospodarczym, ale również instytucjonalnym (opracowanie instytucjonalnych ram umożliwiających koordynację polityki gospodarczej, większa współpraca pomiędzy bankami centralnymi itp.). Podejście „monetarne” (reprezentowane głównie przez Francję i Belgię) koncentrowało swoją uwagę na procesie integracji walutowej. W tym wypadku priorytetowe znaczenie należy przypisywać jednolitej polityce pieniężnej. W ocenie Francji i Belgii to właśnie wprowadzenie wspólnej waluty miało się przyczynić do większej konwergencji makroekonomicznej państw członkowskich³³. W twardych regułach unii walutowej upatrywano dyscyplinujących mechanizmów prowadzących do zbieżności gospodarek europejskich. Tak przedstawione argumenty poszczególnych państw członkowskich w znaczącym stopniu utrudniały wypracowanie

³⁰ *Report to the Council and the Commission ... op. cit.*, s. 10.

³¹ A. Verdun: *Economic and Monetary Union*, “The State of the European Union” Vol. 8, Princeton University, September 2005, s. 3.

³² E. Mourlon-Druol: *A Learning Process? European Monetary Cooperation Before the EMS Negotiations*, European University Institute, Florence, 2009, s. 4.

³³ *Ibidem*.

jednolitego stanowiska. Pierre Werner, jako przewodniczący odpowiedzialny za ostateczny kształt planu, zdawał sobie doskonale sprawę, że pomyślnie zakończenie prac nad raportem wymaga wypracowania konsensusu satysfakcjonującego obie strony sporu.

5. Wdrożenie planu

Raport Wernera został formalnie przyjęty przez Radę Ministrów EWG w marcu 1971 r. Otrzymał on poparcie krajów kandydujących – w tym również Wielkiej Brytanii³⁴. Zaraz po opublikowaniu raport spotkał się jednak z ostrą krytyką ortodoksyjnych gaullistów we Francji. Bardzo negatywne nastawienie do wniosków wypływających z raportu skoncentrowane było na tych fragmentach sprawozdania, które wprost odnosiły się do przekazywania kompetencji instytucjom europejskim. Taka reakcja wymusiła zmianę polityki francuskiego rządu, przyczyniając się tym samym do „rozwodnienia” wniosków raportu³⁵. Twarde stanowisko Francji przekreśliło już praktycznie na samym początku inicjatywę utworzenia nowych instytucji, które miały być filarem europejskiej unii walutowej. Na domiar złego przyjęcie raportu Wernera zbiegło się w czasie z poważnymi zmianami w międzynarodowym systemie walutowym. Pierwsze słabości systemu z Bretton Woods, który był oazą stabilności walutowej dla gospodarek europejskich, Stanów Zjednoczonych i Japonii po II wojnie światowej, pojawiły się już w latach 60. Spowodowane były one głównie pogłębiającymi się trudnościami płatniczymi Stanów Zjednoczonych. Ogromny deficyt płatniczy największej gospodarki na świecie, jak również kurczące się zasoby złota w tym kraju, przyczyniły się do zmniejszenia zaufania do dolara jako waluty rezerwowej³⁶. Punktem przełomowym tych wydarzeń stał się dzień 15.08.1971 r., kiedy to prezydent Stanów Zjednoczonych Richard Nixon zniósł wymienialność dolara na złoto. Jak obrazowo ujął to brytyjski „The Economist”, decyzja ta była „ostatnim gwoździem do trumny systemu z Bretton Woods”³⁷. Upadek powojennego systemu stałych kursów walutowych przyczynił się do wybuchu fali spekulacji na międzynarodowych rynkach finansowych. Rosnąca niestabilność gospodarki światowej była poważnym zagrożeniem nie tylko dla wspólnego rynku, ale również dla dopiero co rozpoczętej implementacji europejskiej unii walutowej i

³⁴ Pierre Werner, “The Telegraph”, London, 27 June 2002.

³⁵ I. Maes: *On the Origins of the Franco–German ...* op. cit., s. 15.

³⁶ M.J. Geary: *The Process of European Integration ...* op. cit., s. 10-11.

³⁷ *The history of an idea*, “The Economist”, London, 9 April 1998.

gospodarczej³⁸. Zmusiło to europejskich przywódców do poszukiwania nowych sposobów, mogących przyczynić się do ograniczenia zakłóceń obserwowanych na rynkach walutowych w tym czasie³⁹. Dlatego też, podjęto decyzję o uruchomieniu pierwszego etapu planu Wenera. W dniu 12.04.1972 r. wprowadzony został nowy mechanizm kursowy tzw. „wąż w tunelu”. „Wąż walutowy” był systemem stabilizowania kursów pomiędzy walutami państw EWG w obliczu załamującego się systemu z Bretton Woods⁴⁰. Jego głównym zadaniem było ograniczenie przedziału wahań kursów walut państw członkowskich do $\pm 2,25$ proc. (wąż) oraz przedziału wahań kursów tych walut w stosunku do dolara do $\pm 4,5$ proc. (tunel)⁴¹. Jednak już rok później gospodarki wysokorozwinięte zostały dotknięte silnym negatywnym szokiem podażowym, który był efektem zaczynającego się właśnie kryzysu naftowego. Waluty państw członkowskich - na skutek gwałtownego wzrostu cen ropy naftowej - znalazły się pod jeszcze większą presją. Istniały realne obawy o to, czy uda się państwom członkowskich utrzymać kursy swych walut w ramach uzgodnionych warunków⁴². W 1973 r. państwa członkowskie utworzyły Europejski Fundusz Współpracy Walutowej, którego głównym zadaniem było udzielanie bankom centralnym kredytów na cele interwencyjne aby te były w stanie utrzymać pożądaną kurs waluty⁴³. Fundusz zasilony został rezerwami walutowymi w wysokości 20 proc. posiadanych przez banki centralne dewiz. Państwa członkowskie różnie zareagowały na zakłócenia spowodowane wzrostem cen ropy naftowej. W konsekwencji tego dochodziło do częstych i ostrych wahań kursowych. Okazało się wówczas, iż europejski „wąż walutowy” praktycznie od samego początku funkcjonuje w sposób niedoskonały i charakteryzuje się znaczną niestabilnością⁴⁴. Zdarzały się częste wejścia i wyjścia z mechanizmu stabilności kursowej. Wielka Brytania dołączyła do europejskiego mechanizmu kursowego w maju 1972 r., by już po sześciu tygodniach go opuścić⁴⁵. Również dwie francuskie próby stabilizowania franka okazały się nieskuteczne. Francja opuściła „węza walutowego” na początku 1974 r., wróciła do niego w lipcu 1975 r., by ponownie z niego wyjść w marcu 1976 r.⁴⁶ Ostatecznie kraje członkowskie straciły wiarę w zdolność efektywnego funkcjonowania mechanizmu kursowego i skoncentrowały się na

³⁸ T. Papaspyrou: *EMU strategies: Lessons from Greece ...* op. cit., s. 4.

³⁹ H. James, J. Caruana, M. Draghi: *Making the European Monetary Union*, Bank for International Settlements, United States of America, 2012.

⁴⁰ K. Szelağ: *Integracja walutowa w Europie Zachodniej ...* op. cit., s. 15.

⁴¹ N. Antonovisc: *Launch of the Euro: Werner's Vision*, "The Independent", London, 1 January 1999.

⁴² M.J. Geary: *The Process of European Integration ...* op. cit., s. 10-11.

⁴³ *Report to the Council and the Commission ...* op. cit., s. 25.

⁴⁴ K. Szelağ: *Integracja walutowa w Europie Zachodniej ...* op. cit., s. 15.

⁴⁵ *The history of an idea*, "The Economist", London, 9 April 1998.

⁴⁶ F. Giavazzi, A. Giovannini: *Can the European Monetary System ...* op. cit., s. 247.

rozwiązywaniu własnych krajowych problemów gospodarczych i finansowych⁴⁷. Wzrost cen ropy naftowej nasilił presję inflacyjną oraz ujawnił problemy z bilansem płatniczym gospodarek europejskich. Skala problemów, w jakich znalazły się państwa członkowskie, była w dużym stopniu uzależniona od realizowanej wcześniej polityki gospodarczej, jak również tego, w jaki sposób państwa te zareagowały na wstrząsy zewnętrzne wywołane kryzysem naftowym⁴⁸. Ów kryzys uwidoczniał źródła rozbieżnych stanowisk państw członkowskich, które ujawniły się podczas prac nad raportem Wenera. Kraje reprezentujące podejście „monetarne”, czyli Francja oraz Belgia, były gospodarkami z wysoką inflacją oraz ujemnym bilansem płatniczym. Niską inflację oraz nadwyżkę w bilansie płatniczym odnotowywały kraje, które były zwolennikiem podejścia „ekonomicznego” (Niemcy oraz Holandia). To właśnie w integracji walutowej kraje deficytowe upatrywały szansy rozwiązania swych własnych problemów makroekonomicznych⁴⁹. Zróżnicowane wyniki makroekonomiczne państw członkowskich uniemożliwiły wypracowanie wspólnej strategii antykryzysowej. Państwa Wspólnoty Europejskiej wołały uciekać się do działań jednostronnych – nawet jeśli nie rokowały one szans powodzenia w perspektywie średniookresowej. Okazało się, że państwa członkowskie nadal bardzo przywiązane są do własnej suwerenności monetarnej. Szczególnie widoczne było to w Niemczech, gdzie przywiązanie do powojennej marki było bardzo silne. Waluta ta była dla niemieckiego społeczeństwa synonimem odnowy gospodarczej, dobrobytu oraz stabilności⁵⁰. Większy priorytet zyskiwały krajowe, a nie europejskie cele polityki gospodarczej. Na fali dużej popularności konstrukcji intelektualnej, jaką była wówczas tzw. krzywa Philipsa, państwa członkowskie podejmowały nieskoordynowane działania w polityce makroekonomicznej⁵¹. I tak, w Niemczech, gdzie wspomnienia hiperinflacji za czasów Republiki Weimarskiej były nadal bardzo żywe, większy priorytet nadano walce z inflacją, podczas gdy we Francji za ważniejszy cel uznano wzrost gospodarczy oraz walkę z bezrobociem⁵². W Niemczech, gdzie duży szacunek i uznanie wzbudzał funkcjonujący od 1957 r. Bundesbank, panowało absolutne niemal przekonanie, że władze monetarne powinny być całkowicie niezależne od krajowych rządów. We Francji monetarne pryncypia obejmowały ścisłą kontrolę polityczną nad bankowością centralną⁵³. Odzwierciedleniem braku współpracy państw członkowskich w

⁴⁷ M.J. Geary: *The Process of European Integration ...* op. cit., s. 10-11.

⁴⁸ T. Papaspyrou: *EMU strategies: Lessons from Greece ...* op. cit., s. 4.

⁴⁹ Szerzej: K. Szelaż: *Integracja walutowa w Europie Zachodniej ...* op. cit., s. 13.

⁵⁰ M.E. Sarotte: *Eurozone Crisis as Historical Legacy ...* op. cit., s. 1.

⁵¹ I. Maes: *On the Origins of the Franco-German ...* op. cit., s. 15.

⁵² Ibidem.

⁵³ M.E. Sarotte: *Eurozone Crisis as Historical Legacy ...* op. cit., s. 1.

obliczu silnego spowolnienia gospodarki światowej było zauważalne już wtedy wyhamowanie dynamiki procesu integracji europejskiej, tzw. *euroskleroza*. Perspektywa przekazania suwerennych atrybutów polityki monetarnej – takich jak kurs walutowy czy stopy procentowe – natrafiła na silny opór społeczny. Europejscy decydenci wiedzieli, że w obliczu rosnącego bezrobocia i rosnących kosztów życia decyzje takie generować będą określone koszty polityczne i w ostateczności doprowadzić mogą do tego, że wyborcy wystawią im słony rachunek w kolejnych wyborach. W 1977 r. odstąpiono od realizacji planu Wernera.

6. Wnioski

Plan Wernera pozostawił po sobie bardzo bogatą i bardzo cenną spuściznę. Wiele oryginalnych myśli zawartych w tymże raporcie na przestrzeni kolejnych lat były wartościowymi wskazówkami na drodze do pełnej unii gospodarczej i walutowej. Część z nich została zignorowana, części zmodyfikowano treść, stąd też z dzisiejszej perspektywy możemy zadać sobie pytanie, czy nie był to błąd. W raporcie Wernera, po raz pierwszy w historii integracji, przedstawiono spójny plan utworzenia europejskiej unii walutowej. Na drodze do jego realizacji stanęły jednak niekorzystne zmiany w gospodarce światowej, tj. upadek systemu z Bretton Woods oraz kryzys naftowy. Dużą barierą we wdrażaniu planu w życie było również to, że państwa europejskie reprezentowały odmienne wizje odnośnie do kierunku, w którym powinna podążać pogrążona w kryzysie Europa. Ważnym impulsem, przybliżającym kraje europejskie do wspólnej waluty, były zapoczątkowane w połowie lat 80. reformy, mające na celu utworzenie do 1992 r. rynku wewnętrznego⁵⁴. W dużym stopniu plany te zawarte były już w raporcie Wernera (swoboda przepływu towarów, usług, osób i kapitału). W 1988 r. po blisko 20 latach unię gospodarczą i walutową ponownie uznano za główny cel integracji europejskiej. Nowy dokument na temat utworzenia unii walutowej pod przewodnictwem Jacques'a Delorsa został przedstawiony już w 1989 r. Trudno w sposób jednoznaczny porównywać oba raporty ze sobą, ponieważ wdrażane było one w życie w całkowicie odmiennych warunkach gospodarczych jak i również w odmiennych składach członkowskich. Co istotne raport Wernera w którym po raz pierwszy przedstawiono plan utworzenia europejskiej unii walutowej nie został nigdy ujęty w traktatach europejskich, dlatego też o wiele łatwiej było przywódcom europejskim od niego odstąpić. Raport Delorsa,

⁵⁴ Pierre Werner. *The man who dreamed up the euro*, "The Guardian", London, 26 June 2002.

podobnie jak w przypadku raportu Wenera przewidywał zakończenie budowy unii gospodarczej i walutowej w ciągu 10 lat, w trzech następujących po sobie etapach. Tak jak jego poprzednik, rekomendował zacieśnienie współpracy banków centralnych państw członkowskich (Europejski System Banków Centralnych), nieodwołalne ustalenie kursów walut oraz wprowadzenie jednolitej polityki pieniężnej⁵⁵. Zasadnicza różnica pomiędzy obydwoma dokumentami dotyczyła utworzenia Europejskiego Banku Centralnego, którego głównym celem miała być dbałość o stabilność cen na obszarze, w którym realizowana miała być wspólna polityka monetarna. Raport Wenera milczał w tej sprawie.

Tabela 1. Plany utworzenia europejskiej unii gospodarczej i walutowej

	Plan Wenera	Plan Delorsa
Wizja integracji	Podejście „monetarne”	Podejście „ekonomiczne” Kryteria konwergencji z Maastricht
Cel integracji	„Osiągnięcie pełnej liberalizacji przepływu dóbr, usług, osób i kapitału, całkowitej wymienialności walut państw członkowskich i nieodwołalnym ustaleniu kursów walut”	„Osiągnięcie pełnej liberalizacji przepływu dóbr, usług, osób i kapitału, całkowitej wymienialności walut państw członkowskich, nieodwołalne ustalenie kursów walut oraz wprowadzenie wspólnej waluty”
Źródło obowiązującego prawa	Nie (wyłącznie raport ekspercki)	Tak (raport ekspercki, którego główne wnioski uwzględnione zostały w Traktacie z Maastricht)
Transfer kompetencji	Znaczący ze względu na wizję utworzenia europejskiego państwa federalnego	Ograniczony wyłącznie do obszaru w jakim realizowana miała być wspólna polityka monetarna Zasada subsydiarności
Unia polityczna	Tak	Nie
Okres implementacji	10 lat (1970 – 1980)	10 lat (1989 – 1999)
Etapy wdrożenia planu	3 etapy	3 etapy
Skład członkowski	6 państw o zbliżonym poziomie rozwoju	12 państw o zróżnicowanym poziomie rozwoju

⁵⁵ J. Yovel: *EMU as Contract. A Constitutional Law and Economics Analysis*, University of Haifa, Haifa 2004-2005, s. 6.

Polityka pieniężna	Wspólna polityka pieniężna Raport rekomendował powołanie wspólnotowego systemu banków centralnych	Wspólna polityka pieniężna Raport rekomendował powołanie europejskiego systemu banków centralnych, który miał się stać rdzeniem nowej instytucji czyli Europejskiego Banku Centralnego
Polityka fiskalna	Raport rekomendował powołanie centrum decyzyjnego w zakresie polityki gospodarczej, ściśle koordynującego polityki fiskalne państw członkowskich	Polityka fiskalna oparta na regułach (deficyt budżetowy, dług publiczny)
Tło makroekonomiczne	Niekorzystne (upadek systemu z Bretton Woods, kryzys naftowy)	Korzystne (globalizacja i integracja światowej gospodarki)

Źródło: opracowanie własne.

W kwestiach fiskalnych raport Delorsa był znacznie mniej ambitny. Nie przewidywano powołania żadnej nowej instytucji, która koordynowałaby politykę fiskalną państw członkowskich. Tym samym rola instytucji europejskich ograniczać się miała tylko i wyłącznie do kontrolowania ustalonych reguł fiskalnych. Polityka gospodarcza państw członkowskich opierać się miała wyłącznie na „przedmiocie wspólnego zainteresowania”. Brak entuzjazmu odnośnie przekazywania instytucjom europejskim kompetencji przypisanym państwom narodowym przyczynił się do zastosowania tzw. zasady subsydiarności. Sądzono, że na poziomie poszczególnych państw członkowskich interwencje okażą się o wiele bardziej skuteczne.

Raport Wenera *“Having regard to the marked differences between the member countries in the realization of the objectives of growth and stability, there is a grave danger of disequilibria arising if economic policy cannot be harmonized effectively”*⁵⁶.

Raport Delorsa *“Economic and Monetary Union could only operate on the basis of mutually consistent and sound behaviour by governments and other economic agents in all member countries. (...) Uncoordinated and divergent national budgetary policies would undermine monetary stability and generate imbalances in the real and financial sectors of the community.”*⁵⁷

⁵⁶ Report to the Council and the Commission ... op. cit., s. 8.

⁵⁷ Report on Economic and Monetary Union in the European Community, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, April 1989, s. 19.

Co interesujące, zarówno autorzy raportu Wenera, jak i autorzy raportu Delorsa byli świadomi tego, że nieskoordynowana polityka gospodarcza (w tym fiskalna) w warunkach jednolitej polityki pieniężnej może być źródłem powiększających się nierównowag makroekonomicznych pomiędzy państwami członkowskimi.

Wierzono, że dyscyplina rynkowa – w połączeniu z troską państw członkowskich o zachowanie konkurencyjności gospodarczej – będzie wystarczającym bodźcem skłaniającym do prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej. Z racji zróżnicowanego poziomu rozwoju, tudzież rozbieżnych wyników gospodarczych państw, które potencjalnie miały zasilić szeregi unii walutowej duży nacisk w raporcie Delorsa położono na kwestię zbieżności gospodarek europejskich. Ujęte w prawie pierwotnym Unii Europejskiej tzw. kryteria konwergencji z Maastricht miały zapewnić harmonijne funkcjonowanie unii monetarnej, tym bardziej, że od samego początku wiadomo było, że unii gospodarczej i walutowej nie będzie towarzyszyć unia polityczna. Tak się jednak nie stało, bowiem reguły jakie zostały ustanowione, były praktycznie łamane od samego początku funkcjonowania strefy wspólnej waluty. Z punktu widzenia aktualnego kryzysu zadłużeniowego w strefie euro można pokusić się o stwierdzenie, że to był właśnie największy błąd, za który państwa posługujące się wspólną walutą płacą dziś wysoką cenę.

Bibliografia

1. Antonovisc N., *Launch of the Euro: Werner's Vision*, "The Independent", London, 1 January 1999.
2. Giavazzi F., Giovannini A., *Can the European Monetary System be Copied Outside Europe? Lessons from Ten Years of Monetary Policy Coordination in Europe* [w:] W.H. Branson, J. Frenkel, M. Goldstein (eds): *International Policy Coordination and Exchange Rate Fluctuations*, University of Chicago Press, January 1990.
3. Geary M.J., *The Process of European Integration from The Hague to Maastricht, 1969 – 92: An Irreversible Advance?*, Maastricht University, Maastricht, 2012.
4. James H., Caruana J., Draghi M., *Making the European Monetary Union*, Bank for International Settlements, United States of America, 2012.
5. Maes I., *On the Origins of the Franco–German EMU Controversies*, NBB Working Papers No. 34, National Bank of Belgium, July 2002.
6. Murlon-Druol E., *A Learning Process? European Monetary Cooperation Before the EMS Negotiations*, European University Institute, Florence, 2009.
7. Murlon-Druol E., *The Euro Crisis: A Historical Perspective*, London School of Economics and Political Science, London, 2011.
8. Papaspyrou T., *EMU strategies: Lessons from Greece in view of EU enlargement*, Working Papers No. 11, Bank of Greece, Athens, 2004.
9. *Pierre Werner*, „The Economist”, London, 4 July 2002.
10. *Pierre Werner*, „The Telegraph”, London, 27 June 2002.
11. *Pierre Werner. The man who dreamed up the euro*, „The Guardian”, London, 26 June 2002.
12. *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community – “Werner Report”* – Bulletin of the European Communities, Supplement 11/1970.
13. Sarotte M.E., *Eurozone Crisis as Historical Legacy. The Enduring Impact of German Unification, Twenty Years On*, Working Paper, Council on Foreign Relations, New York, September 2010.
14. Szelał K., *Integracja walutowa w Europie Zachodniej w okresie powojennym*, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 166, Narodowy Bank Polski, Warszawa, 2003.
15. *The history of an idea*, „The Economist”, London, 9 April 1998.
16. *Treasury warned Heath that EMU plan could herald European superstate*, „The Guardian”, London, 1 January 2002.
17. *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, April 1989.

18. Verdun A., *Economic and Monetary Union*, "The State of the European Union" Vol. 8, Princeton University, September 2005.
19. Yovel J., *EMU as Contract. A Constitutional Law and Economics Analysis*, University of Haifa, Haifa 2004-2005.