Rafał Mroczkowski*

Kryzys Unii Gospodarczo-Walutowej jako przesłanka wydłużenia harmonogramu wypełniania przez Polskę kryteriów konwergencji

Dzień 1 stycznia 2012 r. to pierwsza zadeklarowana w dokumencie rządowym data wprowadzenia w Polsce euro¹. Cel ten oparto na założeniu wypełnienia w 2011 r. kryteriów konwergencji i uchylenia przez Radę Europejską w stosunku do Polski derogacji². Na przeszkodzie stanął jednak kryzys gospodarczy, zapoczątkowany na globalnych rynkach finansowych w 2007 r. Z perspektywy czasu można stwierdzić, iż ten sam kryzys, który uniemożliwił Polsce spełnienie ekonomicznych kryteriów z Maastricht, uwidocznił jednocześnie słabości Unii Gospodarczej i Walutowej oraz korzyści wynikające z posiadania statusu państwa objętego derogacją. Doświadczenia te powinny zatem wpłynąć na harmonogram wypełniania przez Polskę kryteriów konwergencji, który zostanie przyjęty w *Narodowym planie wprowadzenia euro*.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie wpływu trwającego kryzysu na bilans korzyści i kosztów wynikających z wprowadzenia euro (pełnego uczestnictwa Polski w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej)³ oraz implika-

* Dr Rafał Mroczkowski – Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

¹ Ministerstwo Finansów, *Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę. Materiał informacyjny*, Warszawa 2008, www.mf.gov.pl/_files_/euro/raporty/rzadowe/2_mapa_drogowa_28_10_2008.pdf, www.mf.gov.pl/_files_/euro/raporty/rzadowe/2_mapa_drogowa_28_10_2008.pdf, s. 3.

² Status państwa członkowskiego objętego derogacją określa art. 139 i n. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana – Dz. U. C 115 z 9 maja 2008 r., s. 1–388 (dalej: TFUE).

³ Unia Gospodarcza i Walutowa (Economic and Monetary Union; EMU) tworzona była w trzech etapach zgodnie z procedurami i harmonogramem określonymi w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (dalej: TWE). W pierwszym etapie (1.07.1990–31.12.1993) zlikwidowano ograniczenia w przepływie kapitału i płatności, w ramach realizacji wieloletnich programów osiągnięto wysoki stopień trwałej zbieżności (*lasting convergence*), w szczególności w zakresie stabilizacji cen, dyscypliny budżetowej i wprowadzenia rynku wewnętrznego. W ramach drugiego etapu (1.01.1994–31.12.1998) utworzono Europejski Instytut Walutowy, wprowadzono zakaz finansowania sektora publicznego przez banki centralne, zakaz uprzywilejowanego dostępu do instytucji

cji tej tezy dla harmonogramu wypełniania przez Polskę kryteriów z Maastricht, w szczególności polegających na przesunięciu terminu przyjęcia euro bądź rezygnacji z określania tej daty na obecnym etapie.

1. Wprowadzenie

Europejska unia walutowa od początku była budowana jako projekt polityczny, będący zwięźceniem procesu ekonomicznej integracji Europy i propagowany jako sztandarowy jej sukces. Jednocześnie okazało się, że projekt ten niedostatecznie uwzględniał różnice w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego, konkurencyjności gospodarek, wydajności pracy, kultury prawnej i organizacyjnej w poszczególnych państwach strefy euro. Z dzisiejszej perspektywy można zatem stwierdzić, iż Unia Gospodarcza i Walutowa jest u jej zarania obciążona „grzechem pierworodnym”, którego prawdziwa natura objawiła się w czasie ostatniego kryzysu gospodarczego. Kryzys ten, zwany już teraz wielkim, początkowo w latach 2007–2009 ujawnił się na rynkach finansowych, następnie w 2009 r. w realnej gospodarce, a poprzez impulsy z niej płynące – w sektorze publicznym, przybierając postać kryzysu fiskalnego. Ta ostatnia jego odsłona dotknęła w sposób szczególny państwa Unii Gospodarczej i Walutowej o najniższym poziomie realnej konwergencji⁴, względnie z niestabilnym systemem bankowym, dla których przyjęło się wymowne określenie PIGS, oparte na pierwszych literach angielskich nazw takich państw, jak: Portugalia, Irlandia, Grecja i Hiszpania. Do tego niechlubnego grona dołączyły Włochy, a w wyniku efektu zarażania kryzys rozlewa się na inne państwa, w tym stanowiące trzon Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności na Francję i Holandię. W krajach tych kryzys stał się katalizatorem problemów, które nagromadziły się przez lata, w szczególności związanych z nadmiernym deficytem i długiem zarówno publicznym, jak i prywatnym, spadającą bazą podatkową, będącą efektem deindustrializacji i niekorzystnych tendencji demograficznych, malejącą konkurencyjnością gospodarek m.in. wskutek nieelastycznego rynku pracy oraz niestabilnym systemem bankowym. Dowodzi

finansowych oraz obowiązkiem unikania nadmiernego deficytu. Trzeci etap (1.01.1999–31.12.2001) obejmował przyjęcie przez państwa spełniające kryteria konwergencji jednolitej waluty i zaprowadzenie w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) wspólnej polityki pieniężnej i walutowej oraz utworzenie nowego Mechanizmu Stabilizowania Kursów (ERM II). Dnia 1 stycznia 1999 r. 11 państw przyjęło euro w obrocie bezgotówkowym w charakterze waluty rozliczeniowej, zaś od 1 stycznia 2002 r. wprowadzono ją do obiegu, por. A. Jurkowska-Zeidler, *Europejska Unia Walutowa*, [w:] A. Drwiłło, D. Maśniak (red.), *Leksykon prawa finansowego*, Warszawa 2009, s. 110 i n.

⁴ Podobieństwo gospodarek krajowych jest mierzone przy pomocy wskaźników makroekonomicznych i finansowych.

to, iż pełne uczestnictwo w Unii Gospodarczej i Walutowej nie stanowi remedium na kryzysy gospodarcze i finansowe. Do zapewnienia stabilności finansowej i makroekonomicznej konieczna jest bowiem także odpowiednia polityka gospodarcza, w tym fiskalna, prowadzona na szczeblu krajowym.

W tych niekorzystnych warunkach makroekonomicznych Polska, która jako kraj objęty derogacją zachowała własną walutę i samodzielność w kreowaniu polityki pieniężnej, wydaje się we względnie korzystnym położeniu. Kurs złotego polskiego w stosunku do głównych walut w reakcji na wzrost awersji do ryzyka poddany został gwałtownej deprecjacji, co zwiększyło konkurencyjność polskich towarów i usług za granicą, i zmniejszyło ją w odniesieniu do towarów wwożonych do kraju, wspierając eksport i osłabiając opłacalność importu, co pozytywnie wpłynęło na poziom produktu krajowego brutto. Samodzielność w określaniu celów polityki pieniężnej i jej realizacji pozwoliła zaś na dostosowanie jej założeń do krajowych warunków makroekonomicznych. W efekcie tych i innych czynników Polska uniknęła recesji, która w roku 2009 oraz powtórnie na przełomie lat 2011 i 2012 dotknęła wiele państw strefy euro.

2. Istota kryzysu Unii Gospodarczej i Walutowej oraz jego implikacje dla wprowadzenia w Polsce euro

Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej można określić jako stan, w którym system gospodarczo-walutowy UE nie realizuje prawidłowo swoich funkcji, polegających w szczególności na zapewnieniu swobodnego i bezpiecznego przepływu kapitału i płatności pomiędzy państwami członkowskimi, a także w stosunku do państw trzecich, ułatwianiu pozyskiwania z rynków środków finansowych tak przez państwa, jak i przez przedsiębiorstwa, zapewnieniu zrównoważonego rozwoju gospodarczego państwom członkowskim.

Mając na uwadze powyższe aspekty, należy wskazać, iż objawami trwającego obecnie kryzysu są w szczególności:

- utrudnienia w dostępie do finansowania rynkowego przez niektóre państwa członkowskie w drodze emisji obligacji, objawiające się zmniejszonym popytem na te papiery wartościowe i rosnącym ich oprocentowaniem;
- utrudnienia w dostępie do kredytu dla przedsiębiorstw i obywateli, co przejawia się w zmniejszeniu akcji kredytowej;
- *run* na banki w państwach południa Europy;
- przenoszenie wkładów do banków z siedzibą w państwach członkowskich cechujących się stabilnym systemem bankowym;
- nagłe zmiany cen instrumentów na rynkach finansowych.

Zjawiska te z punktu widzenia zarówno poszczególnych państw, sektora przedsiębiorstw, jak i obywateli powodują istotne zmiany w bilansie korzyści i kosztów wynikających z przyjęcia wspólnej waluty, zmniejszając w krótkiej

perspektywie te pierwsze i zwiększając te drugie⁵. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do Polski, będącej importerem netto kapitału, co do której powszechnie formułowano oczekiwania, iż wprowadzenie euro ułatwi dostęp do finansowania na europejskich rynkach finansowych i obniży jego koszt. Stanowi to asumpt do podjęcia próby oceny wpływu kryzysu na poziom korzyści i kosztów wynikających z pełnego uczestnictwa w trzecim etapie UGW, związanych z wypełnieniem przez Polskę kryteriów konwergencji i przyjęciem wspólnej waluty.

Jeszcze w 2009 r. na podstawie zakrojonych na szeroką skalę badań prowadzonych z inicjatywy Narodowego Banku Polskiego bilans ten oceniany był jako korzystny, przy tym nad głównie krótkoterminowymi kosztami przeważały korzyści rosnące w długim okresie⁶. Na powyższą tezę nie wpłynęły zasadniczo pierwsze symptomy kryzysu fiskalnego w państwach sfery euro⁷. Podobne wnioski płyną z analiz prowadzonych na zlecenie Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską. W podsumowaniu dokumentu uzupełniającego do *Ram strategicznych narodowego planu wprowadzenia euro*, pt. *Bilans korzyści i kosztów wprowadzania euro w Polsce w świetle najnowszych badań*, wskazuje się, iż „z zestawienia szerokiego spektrum badań nad skutkami integracji ze strefą euro wynika, że proces ten powinien być dla Polski korzystny zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. Należy przy tym zaznaczyć, że w długim okresie przewaga korzyści nad kosztami jest znacznie większa”⁸.

W chwili obecnej niezależnie od analizy zmieniającej się relacji rosnących kosztów do zmniejszających się korzyści należy uwzględnić ryzyko częściowego lub zupełnego rozpadu strefy euro i wystąpienia trudnego do przewidzenia, jeżeli chodzi o czas trwania i głębokość, kryzysu finansowego i gospodarczego⁹.

⁵ Z analiz prowadzonych przez Narodowy Bank Polski (NBP) jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej wynika jednoznacznie pozytywny bilans korzyści i kosztów, por. Narodowy Bank Polski, *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, Warszawa 2004, www.nbp.pl/publikacje/o_euro/korzysci_euro_2004.pdf, s. 9 i n.

⁶ Najbardziej kompleksowym dokumentem analizującym korzyści i koszty wynikające z wprowadzenia w Polsce euro jest przygotowany z inicjatywy Narodowego Banku Polskiego i w ramach programu badawczego prowadzonego na jego zlecenie, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Trzecim Etapie Unii Gospodarczo-Walutowej*, Warszawa 2009, www.nbp.pl/Publikacje/O_Euro/RE1.pdf.

⁷ Por. *Suplement. Kryzys finansowy i gospodarczy – implikacje dla integracji Polski ze strefą euro*, [w:] Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 372 i n.

⁸ Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Bilans korzyści i kosztów wprowadzania euro w Polsce w świetle najnowszych badań. Dokument uzupełniający do ram strategicznych narodowego planu wprowadzenia euro*, Warszawa 2010, http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Euro/bilans_10.2010.pdf, s. 24 i n.

⁹ Z sondażu, jaki wśród inwestorów, analityków, ekonomistów i traderów przeprowadziła w pierwszym tygodniu maja 2012 r. agencja Bloomberg wynika, iż 57% jego uczestników uważa, że w tym roku co najmniej jeden kraj opuści strefę euro, jednocześnie 13% ankietowanych przewiduje, że strefa euro całkowicie się w tym roku rozpadnie, por. GS, *Ankieta Bloomberg: Grecja opuści strefę euro jeszcze w tym roku, bezpiecznie jest tylko w Niemczech i USA*, GG Parkiet z 11.05.2012 r.

Materializacja tego czynnika ryzyka w sposób diametralny odmieni bilans korzyści i kosztów, a w skrajnym przypadku (powrotu przez kraje strefy euro do walut narodowych) zdezaktualizuje rozważania na temat obecności Polski w strefie euro.

3. Harmonogram przygotowań do wprowadzenia w Polsce euro

Szczegółowy harmonogram realizacji zadań w zakresie przygotowania do wprowadzenia w Polsce euro zostanie określony w *Narodowym planie wprowadzenia euro* opracowywanym we współpracy administracji rządowej i Narodowego Banku Polskiego. Pierwotnie opublikowanie tego dokumentu było przewidywane na III kwartał 2011 r.¹⁰ Jednakże ani we wskazanym terminie, ani w późniejszym¹¹ plan ten nie został opracowany. Natomiast 6 października 2011 r. odbyło się dziesiąte posiedzenie Rady Koordynacyjnej ds. Euro, na którym przedstawiciel Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską przedstawił założenia i strukturę *Narodowego planu wprowadzenia euro* oraz omówił procedurę dalszych prac nad dokumentem, w szczególności konsultacji w ramach struktury organizacyjnej ds. wprowadzenia euro w Polsce¹².

Z dotychczas opublikowanych dokumentów rządowych¹³ wynika, iż przygotowania do wprowadzenia euro w Polsce będą prowadzone w czterech etapach:

- etap I (przygotowawczy) – przed włączeniem złotego do ERM II;
- etap II (spełniania kryteriów konwergencji) – od momentu włączenia złotego do ERM II do decyzji Rady o uchyleniu derogacji;
- etap III (przygotowań technicznych do wprowadzenia euro) – od decyzji Rady o uchyleniu derogacji do momentu przystąpienia do strefy euro;
- etap IV (wprowadzenia euro) – wprowadzenie euro do obiegu i wycofanie z obiegu złotego.

W ramach pierwszego etapu, który formalnie trwa od uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r., powinny zostać zidentyfikowane działania przygotowawcze, jakie należy podjąć we wszelkich sektorach gospodarki oraz w administracji państwowej i samorządowej. Ich przełożenie

¹⁰ Por. Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Ramy Strategiczne Narodowego Planu Wprowadzenia Euro*, Warszawa 2010, www.mf.gov.pl/_files/_euro/raporty/rzadowe/4_ramy_strategiczne_26_10_2010.pdf, s. 6.

¹¹ Tj. do dnia 14 maja 2012 r.

¹² Por. Ministerstwo Finansów, *Dziesiąte posiedzenie Rady Koordynacyjnej ds. Euro*, Aktualności, 10.10.2011, www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=2903&id=271603&typ=news.

¹³ Ministerstwo Finansów, *Integracja Polski ze Strefą Euro: Uwarunkowania członkostwa i strategia zarządzania procesem*, Warszawa 2005, www.mf.gov.pl/_files/_euro/raporty/rzadowe/1_integracja_polski_ze_strefa_euro_19_08_2005.pdf, s. 37; Ministerstwo Finansów, *Mapa drogowa...*, s. 5; Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Ramy Strategiczne...*, s. 71 i n.

na zadania w poszczególnych obszarach, z ustaleniem podmiotów odpowiedzialnych za realizację i harmonogram, pozwoli opracować strategię działania (*Narodowy plan wprowadzenia euro*). Etap ten powinien zakończyć się najpóźniej na 32 miesiące przed planowanym wprowadzeniem euro¹⁴.

W drugim etapie zakłada się wypełnienie kryteriów konwergencji, zarówno fiskalnej – odnoszącej się do wielkości deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego, jak i monetarnej – dotyczącej stabilności cen, wysokości długoterminowych stóp procentowych oraz stabilności kursu walutowego w ramach europejskiego systemu walutowego ERM II (art. 140 ust. 1 TFUE). Niezależnie od powyższego na tym etapie powinna zostać osiągnięta konwergencja prawna¹⁵, w szczególności w zakresie: niezależności krajowych banków centralnych (art. 130 TFUE), przestrzegania zakazu finansowania ze środków banku centralnego (art. 123 TFUE), uprzywilejowanego dostępu do instytucji finansowych (art. 124) oraz integracji prawnej krajowych banków centralnych z Eurosystemem (art. 14 Statutu ESBC i EBC). Spełnienie kryteriów konwergencji stanowić będzie podstawę do podjęcia przez Radę Europejską decyzji o uchyleniu derogacji¹⁶ oraz decyzji o ustaleniu nieodwracalnego kursu wymiany¹⁷.

Trzeci etap, obejmujący techniczne przygotowania do wprowadzenia euro, trwa około pół roku. W jego trakcie następuje zabezpieczenie odpowiedniej liczby banknotów i monet euro, zaopatrzenie w nie banków komercyjnych (zaopatrzenie pierwotne) i jednostek sektora detalicznego (zaopatrzenie wtórne) oraz rozpoczęcie podwójnej ekspozycji cen¹⁸.

W ramach czwartego etapu, związanego z wprowadzeniem euro, kontynuowana jest podwójna ekspozycja cen, następuje wymiana banknotów i monet nominowanych w złotych na euro przez banki komercyjne, a następnie przez NBP. Etap ten kończy się od 6 do 12 miesięcy po wprowadzeniu euro¹⁹.

¹⁴ Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Ramy Strategiczne...*, s. 76.

¹⁵ Zgodnie z art. 131 TFUE każde państwo członkowskie zapewnia zgodność swojego ustawodawstwa krajowego, w tym statutu krajowego banku centralnego, z Traktatami i Statutem ESBC i EBC (Protokół nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Dz. U. C 115/230 z 9 maja 2008 r.).

¹⁶ Stosownie do treści art. 140 ust. 2 TFUE po konsultacji z Parlamentem Europejskim i dyskusji w ramach Rady Europejskiej, Rada, na wniosek Komisji, decyduje, które państwa członkowskie objęte derogacją spełniają niezbędne warunki, na podstawie kryteriów określonych w ust. 1, i uchyła derogację w stosunku do danych państw członkowskich.

¹⁷ Zgodnie z art. 140 ust. 3 TFUE, jeżeli decyduje się, zgodnie z procedurą przewidzianą w ust. 2, o zakończeniu stosowania derogacji, Rada, stanowiąc jednomyślnie głosami państw członkowskich, których walutą jest euro oraz danego państwa członkowskiego na wniosek Komisji i po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym, nieodwołalnie określa kurs, po jakim euro zastępuje walutę danego państwa członkowskiego oraz decyduje o innych środkach niezbędnych do wprowadzenia euro jako jednej waluty w danym państwie członkowskim.

¹⁸ Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Ramy Strategiczne...*, s. 76.

¹⁹ Ibidem.

4. Podsumowanie

Polska z dniem uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej uczestniczy równocześnie w Unii Gospodarczo-Walutowej jako państwo objęte derogacją traktatową. Oznacza to, że przejściowo pozostaje przy dotychczasowej walucie, ale jest jednocześnie zobowiązana, po spełnieniu kryteriów konwergencji, do przyjęcia euro jako środka płatniczego. O ile jednak Polska zobowiązała się do wprowadzenia euro, o tyle nie został określony termin takiej operacji, który zależy od tempa wypełniania kryteriów konwergencji. Równocześnie kryzys fiskalny w strefie euro, rzutujący ujemnie na stabilność Unii Gospodarczej i Walutowej, stanowi przesłankę zabezpieczenia interesu narodowego w ramach strategii wprowadzania euro, której integralnym elementem będzie harmonogram działań. Wiele argumentów natury politycznej, finansowej i gospodarczej przemawia za tym, iż pozostanie przy krajowej walucie do czasu wzmocnienia stabilności w strefie euro leży w polskiej racji stanu.

Uwzględniając aktualne uwarunkowania, należy wskazać, iż zakończenie pierwszego etapu przygotowań i określenie daty przyjęcia euro w Polsce będzie celowe po:

- ustabilizowaniu się sytuacji gospodarczej w państwach strefy euro: stabilizacji stanu finansów publicznych oraz sytuacji na rynkach finansowych, w szczególności na rynkach obligacji i walutowym, względnie „wyjście ze strefy euro” państw o najniższym poziomie konwergencji realnej;

- wykrystalizowaniu się sytuacji politycznej w kraju poprzez wyłonienie się większości parlamentarnej zdolnej do przeprowadzenia koniecznych zmian w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Do tego czasu, kontynuując politykę gospodarczą, mającą na celu wypełnienie kryteriów z Maastricht, w szczególności kryteriów fiskalnych, należy zrezygnować z określania terminu przystąpienia do mechanizmu stabilizacji kursu ERM II oraz terminu wprowadzenia euro jako prawnego środka płatniczego w Polsce. Wypełnienie nominalnych kryteriów konwergencji stanowi bowiem nie tylko przesłankę uchylenia derogacji i pełnego uczestnictwa Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej, lecz także tworzy podstawy stabilności makroekonomicznej i finansowej, sprzyjając długofalowemu wzrostowi gospodarczemu i prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego. Jednocześnie wzrost konwergencji realnej zmniejszy czas i koszty przyszłych działań dostosowawczych przed przyjęciem euro oraz zagrożenia wynikające z tego procesu.