

Marcin Tomaszewski

UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA. PERSPEKTYWA DLA POLSKI

Wprowadzenie

Przyjęcie określenia „Unia Gospodarcza i Walutowa” jako związku kilku zintegrowanych państw ma oczywistą, dwuczęściową strukturę, składającą się z „Unii Gospodarczej” oraz „Unii Walutowej”, która już w swej nazwie stanowi wyraźnie określony kierunek działania i dalszego rozwoju. Elementy te są ze sobą silnie powiązane, a funkcjonowanie „Unii Gospodarczej” stanowi warunek istnienia „Unii Walutowej”, nazywanej również „Eurolandem”, „Euroobszarem” bądź strefą euro.

U podstaw teoretycznych integracji walutowej, jako kolejnego etapu integracji gospodarczej, leży sformułowana w 1960 r. przez Roberta A. Mundella, R. McKinnona oraz P. Kenena teoria optymalnych obszarów walutowych (TOOW)¹, zgodnie z którą wyróżnia się obszary, czyli regiony, w których korzyści z posiadania wspólnej waluty lub stosowania sztywnych kursów walutowych przewyższają koszty takiego rozwiązania.

Należy również zauważyć, iż jednym z podstawowych argumentów ekonomiczno-politycznych przemawiających za utworzeniem unii walutowej, obok potrzeby stworzenia jednolitego rynku europejskiego, było funkcjonowanie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), w ramach której w połowie lat 60. zaczęto ustalać wspólne ceny na główne artykuły rolne. Utrzymywanie wspólnotowych cen interwencyjnych, stabilnych dla rolników we wszystkich krajach członkowskich, wymagało z kolei utrzymania stabilności kursów walutowych. Zatem sprawne funkcjonowanie WPR stanowiło jeden z istotnych motywów skłaniających do stabilizacji kursowej pomiędzy członkami Wspólnot w latach 70. i 80. XX w.

¹ R.A. Mundell, *A theory of optimum currency areas*, „The American Economic Review” Vol. 51(4), September 1961, s. 657–665.

Powstanie strefy euro w 1999 r. stanowiło z jednej strony prawdziwą rewolucję polityczną, gospodarczą i społeczną, z drugiej natomiast było niejako uwieńczeniem długofalowego procesu integracji gospodarczej w Europie.

Wraz z podpisaniem Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) każde z nowych państw członkowskich Unii Europejskiej wyraża zgodę na przyjęcie jednolitej waluty euro. Przystępując do UE, Polska stała się członkiem UGiW z tzw. derogacją. Oznacza to obowiązek zmiany waluty krajowej na wspólnotową, bez wyraźnie określonego terminu. Nie oznacza to jednak całkowitej dobrowolności w tym zakresie, bowiem państwa aspirujące do strefy euro muszą wypełnić kryteria konwergencji nominalnej, których spełnienie stanowi potwierdzenie ustabilizowania ich gospodarki narodowej.

Celem autora artykułu jest przedstawienie najistotniejszych aspektów Unii Gospodarczej i Walutowej jako kierunku integracji europejskiej, zarówno w ujęciu historycznym, jak i makroekonomicznym.

Artykuł jest ponadto odpowiedzią na pytanie: jaki obecnie jest stan spełniania przez Polskę kryteriów zbieżności gospodarczej, warunkujących wstąpienie do strefy euro, a także próbą wskazania bądź przybliżenia terminu przystąpienia Polski do strefy euro, w aspekcie zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej i politycznej.

1. Europejska integracja gospodarcza i walutowa w ujęciu historycznym

Dążenia do integracji gospodarczej i walutowej w Europie uwidoczniły się tuż po zakończeniu II wojny światowej, tj. na przełomie lat 40. i 50. XX w. Jednakże w wyniku podziału Europy na dwie strefy wpływów – wschodnią i zachodnią, obejmującego zarówno sferę życia politycznego, jak i gospodarczego, proces ten przebiegał dwoma różnymi nurtami. Pierwszy nurt obejmował państwa Europy Wschodniej, które znalazły się w strefie wpływów Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, i w których pod jego naciskiem rozpoczęto budowę podstaw gospodarki centralnie planowanej. Drugi nurt obejmował państwa Europy Zachodniej, korzystające z pomocy amerykańskiej, w których rozwijał się proces integracji gospodarczej i walutowej opartej na zasadach gospodarki rynkowej.

Rozwój tego procesu, jak już zasygnalizowano, uwarunkowany był przede wszystkim właściwym i stabilnym funkcjonowaniem rynku rolnego we wszystkich sferach jego działania w ramach WPR. Znalazło to wyraźne odzwierciedlenie w art. 39

Traktatu rzymskiego z 1957 r. powołującego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), w którym zapisano, iż Wspólna Polityka Rolna EWG ma na celu m.in. „stabilizację rynku produktów rolnych poprzez równoważenie popytu i podaży oraz umożliwienie konsumentom zakup żywności po rozsądnych cenach”. Państwa założyciele, asygnując EWG, wyraziły ponadto przekonanie, iż „wytwarzanie produktów rolno-żywnościowych nie może być kształtowane przez swobodne działanie mechanizmów rynkowych” oraz, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia rozpatrywanego zagadnienia, „że bez zintegrowanego rolnictwa nie jest możliwy cały proces integracji w pozostałych obszarach życia gospodarczego”.

O ile w Europie Wschodniej system integracji oparty na zasadach centralnego planowania rychło okazał się niewydolny, co w konsekwencji doprowadziło do jego upadku na początku lat 90., o tyle w Europie Zachodniej proces ten rozwijał i rozwija się nadal, ogarniając swym zasięgiem coraz to nowe państwa. Na podstawie literatury przedmiotu proces ten można podzielić na dające się wyraźnie wyodrębnić okresy.

- 1) Pierwszy okres przypadał na lata 1945–1958. Podstawowe ramy tego procesu stanowił system walutowy, który został ukształtowany w 1945 r. postanowieniami konferencji z Bretton Woods dotyczącymi przede wszystkim systemu stabilizacji kursów. Waluta każdego z państw w nim uczestniczących miała wyznaczony drogą uzgodnień międzynarodowych parytet określony w stosunku do złota, a w praktyce również do dolara amerykańskiego, w którym odbywały się wzajemne rozliczenia sald ich bilansów płatniczych. Ponadto na konferencji położono fundamenty pod dwie jakże istotne i funkcjonujące do dnia dzisiejszego instytucje międzynarodowe: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, zajmujący się właśnie stabilizacją kursów, tzn. zarządzaniem strukturą kursów walutowych i finansowaniem krótkotrwałych braków równowagi w międzypaństwowych stosunkach płatniczych, oraz Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, znany też jako Bank Światowy, udzielający pożyczek długoterminowych na odbudowę gospodarczą krajów zniszczonych wojną, a w dalszej perspektywie na rozwój gospodarczy biedniejszych regionów świata. Obie te instytucje zaczęły swą działalność w roku 1946. Postanowienia konferencji w Bretton Woods przewidywały też utworzenie Międzynarodowej Organizacji Handlu (ITO), która miała ustanowić reguły uczciwego handlu międzynarodowego. W tym celu zorganizowano dalsze konferencje, ale zakończyło się to jedynie utworzeniem na podstawie porozumienia z Genewy z 1947 r. dużo bardziej ograniczonej instytucji pod nazwą Układ Ogólny w sprawie Ceł i Handlu (GATT). Sygnatariusze tego porozumienia zobowiązali się do przyznawania klauzuli największego uprzywilejowania innym krajom, dążenia do redukcji ceł, niestosowania

kontyngentów ilościowych, likwidacji istniejących już ograniczeń tego typu, wreszcie do wzajemnego konsultowania się przed istotniejszą zmianą polityki².

- 2) Drugi okres europejskiej integracji gospodarczej i walutowej przypadający na lata 1959–1971 to czas powojennego rozwoju gospodarczego państw zachodnioeuropejskich, przy jednoczesnym funkcjonowaniu już wszystkich wspólnot europejskich, których podstawowe ramy porządku monetarnego nie były określone przez ich traktaty założycielskie, ale właśnie przez mający szerszy zakres terytorialny oraz zapewniający powszechną stabilność w tym zakresie układ z Bretton Woods³. W tym okresie, na przełomie lat 50. i 60. państwa członkowskie EWG powołały specjalne komitety mające na celu wzmocnienie współpracy gospodarczej i walutowej: Komitet Walutowy (1958 r.) oraz Komitet Krótkookresowej Polityki Gospodarczej (1960 r.). W październiku 1962 r. Komisja Europejska w tzw. memorandum Marjolina wysunęła ideę wspólnej waluty, inicjując w ten sposób pierwsze dyskusje na temat integracji walutowej na poziomie Wspólnoty. Komisja zaproponowała, by unia celna prowadziła do ustanowienia pod koniec lat 60. unii gospodarczej z nieodwołalnymi sztywnymi kursami walut państw członkowskich. Ponieważ jednak system z Bretton Woods zapewniał powszechną stabilność kursów walut, państwa członkowskie stwierdziły, że nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych rozwiązań instytucjonalnych w tym zakresie na poziomie wspólnoty. *De facto* jedyną wartością dodaną niniejszego dokumentu w procesie integracji gospodarczo-walutowej było powołanie w 1964 r. Komitetu Prezesów Banków Centralnych Państw Członkowskich EWG, który uzupełnił Komitet Walutowy. Mimo że zadania Komitetu były początkowo ograniczone, z biegiem czasu rola tej instytucji rosła. Prace Komitetu, który stał się z czasem centrum współpracy walutowej pomiędzy bankami centralnymi państw EWG, doprowadziły do utworzenia i zacieśnienia systemu współpracy na poziomie wspólnotowym⁴. Zatem memorandum w ostateczności nie spowodowało podjęcia żadnych dalszych działań zmierzających do utworzenia unii gospodarczej i walutowej.

Pod koniec lat 60. coraz śmielej wysuwano ideę przekształcenia EWG w unię gospodarczą i walutową, widząc w tym możliwość uniknięcia zagrożeń wynikających z coraz widoczniejszych oznak słabości międzynarodowego systemu

² R. Cameron, *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, KiW, Warszawa 1999, s. 401.

³ System z Bretton Woods dobrze funkcjonował w pierwszej połowie lat 60. XX w. W tym okresie kursy walutowe państw rozwiniętych były stabilne w przedziale $\pm 1\%$ w stosunku do kursu parytetowego, co sprzyjało rozwojowi handlu światowego i pogłębianiu integracji państw członkowskich EWG.

⁴ H.K. Scheller, *Europejski Bank Centralny. Historia, rola i funkcje*, wyd. 2 popr., Europejski Bank Centralny, Frankfurt n. Menem 2006, s. 17.

walutowego. System z Bretton Woods w tym czasie podlegał silnej presji związanej z amerykańską polityką w zakresie bilansu płatniczego, która była odbiciem trudności gospodarczych USA.

- 3) Trzeci okres integracji gospodarczej i walutowej to lata 1972–1978, kiedy to integracja przeszła stadium charakteryzujące się wysiłkami państw członkowskich Wspólnot Europejskich zmierzającymi do wzmocnienia podstaw regionalnej stabilizacji kursów walutowych. Podczas szczytu haskiego w 1969 r. przywódcy państw WE podjęli decyzję o rozpoczęciu tworzenia unii. W tym celu powołano specjalny Komitet, który w październiku 1970 r. przedstawił raport końcowy, określający trzy etapy na drodze do utworzenia unii gospodarczej i monetarnej. W 1971 r. Rada WE przyjęła szereg decyzji z mocą działania wstecznego od dnia 1 stycznia, otwierając tym samym drogę do realizacji pierwszego etapu unii gospodarczej i walutowej. W kwietniu 1972 r. kraje członkowskie WE podpisały Traktat w Bazylei, który przewidywał ograniczenie zakresu dopuszczalnych wahań wzajemnych kursów walutowych do 4,5% (2,25% w dół lub w górę od parytetu centralnego) wyznaczonego w oparciu o dolara amerykańskiego. Powstał wówczas tzw. mechanizm kursowy (Exchange Rate Mechanism, ERM), a o porządku walutowym w Europie w tym czasie zwykło się mówić jako o „wężu w (dolarowym) tunelu”⁵, który to wąż okazał się mało skutecznym narzędziem do zapewnienia stabilności walutowej w EWG. Już w marcu 1973 r. wskutek upłynnienia kursów walutowych w systemie z Bretton Woods „wąż” stracił tunel, ponieważ kursy wzajemne poszczególnych walut wobec dolara nie były już stabilizowane. W konsekwencji stopniowo narastała niestabilność, związana z opuszczaniem systemu stabilizacji kursów przez poszczególne państwa, dewaluacja i rewaluacja kursów ich walut, a także powtarzające się kryzysy walutowe.
- 4) Czwarty okres integracji gospodarczej i walutowej przypadał na lata 1979–1998. Był to czas funkcjonowania Europejskiego Systemu Walutowego (ESW), w miejsce istniejącego w okresie poprzednim, mało skutecznego i efektywnego „węża walutowego”, a w dalszym etapie okres przejścia do UGiW. ESW został przyjęty mocą uchwały Rady Europejskiej z dnia 5 grudnia 1978 r. Państwa EWG zgodziły się na jego utworzenia, mając nadzieję na poprawę stabilności walutowej, wzrost gospodarczy, zmniejszenie bezrobocia i konwergencję poziomów rozwoju gospodarczego w państwach członkowskich⁶. ESW zaczął funkcjonować

⁵ A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 25.

⁶ K. Szelaąg, *Integracja walutowa w Europie Zachodniej*, „Materiały i Studia NBP” nr 166, 2003, s. 18.

13 marca 1979 r. z mocą wsteczną od 1 stycznia 1979 r. Jego funkcjonowanie oparto w większości na instrumentach wykorzystywanych przez „węza walutowego”. ESW opierał się na trzech filarach: europejskiej jednostce walutowej (European Currency Unit, ECU), pełniącej rolę waluty rezerwowej oraz waluty rozliczeniowej; tzw. europejskim mechanizmie kursowym (ERM), który stanowił zabezpieczenie zakresu wahań kursu walut oraz systemie kredytowym Wspólnoty w postaci infrastruktury wsparcia kredytowego operacji interwencyjnych na rynkach walutowych⁷. Kolejnym etapem na drodze do utworzenia unii gospodarczej i walutowej w Europie było uchwalenie Jednolitego Aktu Europejskiego, który został podpisany w lutym 1986 r. Akt ten stanowił sygnał, że następuje dalsza integracja gospodarcza i walutowa, która prowadzi do powstania unii. Jednakże pełna integracja wymagała jeszcze znacznego wzmocnienia ram instytucjonalnych, które pod koniec lat 80. były niewystarczające do powołania unii gospodarczej i walutowej. Podczas niemieckiej prezydencji, na posiedzeniu Rady Europejskiej w Hanowerze w 1988 r. postanowiono o stworzeniu specjalnego komitetu, powierzając mu zadanie określenia konkretnych etapów realizacji unii. Funkcję przewodniczącego powierzono Jacques`owi Delorsowi – przewodniczącemu Komisji Wspólnot. Komitet ten 17 kwietnia 1989 r. przekazał szefom rządów i państw raport na temat etapów tworzenia UGiW. Pierwszy z nich stanowił jednolity rynek oparty na swobodzie przepływu towarów, usług, osób i kapitału. Kolejne zakładały prowadzenie polityki konkurencji na poziomie wspólnotowym, zapewniającej jednakowe traktowanie produktów z różnych państw członkowskich oraz rozwijanie polityki regionalnej mającej na celu zmniejszenie dysproporcji pomiędzy poszczególnymi obszarami. Ostatnim elementem była koordynacja polityki makroekonomicznej państw członkowskich, mająca na celu zapobieganie tworzeniu się nadmiernych deficytów budżetowych w państwach członkowskich. Z kolei unię walutową zespół pod kierownictwem Delorsa określił jako obszar, na którym spełnione są następujące warunki: wprowadzenie pełnej i nieodwracalnej wymienialności walut; ustanowienie całkowitej swobody przepływu kapitałów oraz integracja rynku finansowego; eliminacja marż walutowych oraz nieodwracalne usztywnienie relacji kursowych. Raport Delorsa, przyjęty na posiedzeniu Rady Europejskiej w Madrycie w 1989 r., przewidywał utworzenie UGiW w trzech etapach. W roku 1990, w Strasburgu, zwołano konferencję międzynarodową w celu ustalenia poprawek do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, niezbędnych do usta-

⁷ J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002, s. 131–136.

nowienia UGiW. Konferencja ta z kolei doprowadziła do podpisania w 1992 r. w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który to w odniesieniu do UGiW oparto na ustaleniach zawartych w raporcie Delorsa. Postanowiono utworzyć Unię Gospodarczą i Walutową w trzech etapach. W rezultacie do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzono nowy tytuł „Polityka gospodarcza i pieniężna”. Unii Gospodarczej i Walutowej poświęcono w nim dwa pierwsze rozdziały, obejmujące art. 102a–104c oraz 105–109m. Istotne były też postanowienia zawarte w czterech protokołach:

- Protokół w sprawie Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC),
- Protokół o statucie Europejskiego Instytutu Monetarnego (EIM),
- Protokół o procedurze przy występowaniu nadmiernego deficytu,
- Protokół o kryteriach konwergencji według art. 109j Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej.

2. Kryteria konwergencji warunkiem przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej

W Traktacie ustanawiającym Unię Europejską określono pięć kryteriów konwergencji, podzielonych na dwie grupy: jedna odnosi się do polityki pieniężnej i kryteriów zmiennych o charakterze nominalnym, druga zaś do polityki fiskalnej.

Kryteria konwergencji gospodarczej określone zostały w art. 121 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, a także w przywołanym w nim protokole do Traktatu WE. Ocenę realizacji tych postanowień przedstawiają raporty o konwergencji sporządzane przez EBC oraz EIW.

W związku z powyższym uczestnictwo w UGiW uwarunkowane jest spełnieniem pięciu kryteriów konwergencji:

- 1) Kryterium stabilności cen (kryterium monetarne) określone w art. 121 ust. 1 tiret pierwsze Traktatu WE nakłada na państwa członkowskie wymóg „osiągnięcia wysokiego stopnia stabilności” i dodaje, że „będzie to wynikało ze stopy inflacji zbliżonej do istniejącej w co najwyżej trzech Państwach Członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen”.

Natomiast art. 1 Protokołu stwierdza, że „kryterium stabilności cen oznacza, że Państwo Członkowskie ma trwały poziom stabilności cen, a średnia stopa inflacji, odnotowana w tym państwie w ciągu jednego roku poprzedzającego, nie przekracza o więcej niż 1,5 punkta procentowego inflacji co najwyżej trzech Państw Członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Inflacja mierzona jest za

pomocą wskaźnika cen artykułów konsumpcyjnych na porównywalnych podstawach, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych”.

- 2) Kryterium stabilności kursu walutowego (kryterium monetarne) zawarte w art. 121 ust. 1 tiret trzecie Traktatu WE, który wymaga „poszanowania zwykłych marginesów wahań kursów przewidzianych mechanizmem wymiany walut europejskiego systemu walutowego, przez co najmniej dwa lata, bez dewaluacji w stosunku do waluty innego Państwa Członkowskiego”.

Zaś art. 3 Protokołu stwierdza, że „kryterium udziału w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego oznacza, że Państwo Członkowskie stosowało normalne granice wahań, przewidziane w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, bez poważnych napięć przynajmniej przez dwa lata przed badaniem. W szczególności, Państwo Członkowskie nie zdevaluowało dwustronnego centralnego kursu swojej waluty wobec żadnej innej waluty Państwa Członkowskiego z własnej inicjatywy przez ten sam okres”.

- 3) Kryterium długoterminowych stóp procentowych (kryterium monetarne) określa art. 121 ust. 1 tiret czwarte Traktatu WE, dotyczący „trwałego charakteru konwergencji osiągniętej przez Państwo Członkowskie i jego udziału w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, co odzwierciedla się w poziomach długoterminowych stóp procentowych”.

Artykuł 4 Protokołu stwierdza natomiast, że „kryterium konwergencji stóp procentowych oznacza, że w ciągu jednego roku przed badaniem Państwo Członkowskie posiadało średnią nominalną długoterminową stopę procentową nieprzekraczającą więcej niż o dwa punkty procentowe stopy procentowej co najwyżej trzech Państw Członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Stopy procentowe oblicza się na podstawie długoterminowych obligacji państwowych lub porównywalnych papierów wartościowych, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych”.

Wymienione trzy kryteria konwergencji gospodarczej należą do pierwszej grupy kryteriów i mają charakter monetarny. Dwa następne należą do drugiej grupy kryteriów i mają charakter fiskalny. Należy tu wyjaśnić, iż w odniesieniu do sytuacji finansów publicznych Traktat WE wskazuje w art. 121 ust. 1 tiret drugie na jedno ogólne kryterium – stabilności finansów publicznych (kryterium fiskalne). Nakłada ono wymóg „stabilności sytuacji finansów publicznych”, doprecyzowując to zapisem, iż „będzie to wynikało z sytuacji budżetowej, która nie wykazuje nadmiernego deficytu budżetowego w rozumieniu art. 104 ust. 6 Traktatu WE”. Kryterium to badane jest za pomocą dwóch podkryteriów:

- 4) Kryterium utrzymania niskiego poziomu deficytu budżetowego, tzn. określającego, „czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem budżetowym

- a PKB przekracza wartość odniesienia, zdefiniowaną w Protokóle w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu jako 3% PKB”.
- 5) Kryterium utrzymania niskiego długu publicznego, tzn. określającego, „czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość odniesienia, zdefiniowaną w Protokóle w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu jako 60% PKB, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża do wartości odniesienia w zadowalającym tempie”.

3. Etapy tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej

Tworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej odbywało się trzyetapowo. Przejście do każdego z nich było uwarunkowane osiągnięciem celów faz wcześniejszych.

- Etap I, trwający do końca grudnia 1993 r., zakończył proces tworzenia wspólnego rynku poprzez m.in. zniesienie kontroli wymiany walut, a także zniesienie ostatnich przeszkód w swobodnym przepływie kapitału. W tym celu czyniono wysiłki nakierowane na eliminację rozbieżności polityki gospodarczej państwa członkowskich oraz usuwanie przeszkód utrudniających integrację finansową.
- Etap II, trwający od stycznia 1994 r. do 31 grudnia 1998 r., miał charakter przejściowy i wiązał się z utworzeniem podstawowej infrastruktury instytucjonalnej Unii Gospodarczej i Walutowej. Zapoczątkowany został przez utworzenie Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW), jako organu tymczasowego, odpowiedzialnego za przygotowanie trzeciego etapu UGiW. Zgodnie z art. 117 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do głównych zadań EIW należało: zacieśnianie współpracy banków centralnych i wzmocnienie koordynacji polityki pieniężnej oraz prowadzenie niezbędnych przygotowań do ustanowienia ESBC, wprowadzenie wspólnej polityki pieniężnej, utworzenie wspólnej waluty w trzecim etapie UGiW. Głównym obowiązkiem EIW było m.in. opracowanie scenariusza przejścia na wspólną walutę, opracowanie ram współpracy między strefą euro a innymi państwami UE w dziedzinie polityki pieniężnej i kursu walutowego (ERM II⁸)

⁸ Mechanizm ERM II zaczął funkcjonować 1 stycznia 1999 r. na mocy Rezolucji Rady Europejskiej z 16 czerwca 1997 r. o ustanowieniu mechanizmu kursowego w trzecim etapie UGiW, zastępując istniejący wcześniej Europejski System Walutowy oraz działający w jego ramach ERM. ERM II jest systemem łączącym waluty krajowe państw UE oraz euro, mającym pomóc w wypełnianiu wymogu traktowania przez państwa członkowskie UE polityki kursowej jako przedmiotu wspólnego zainteresowania (art. 124 Traktatu WE). Mechanizm ERM II jest wielostronnym systemem stałych, ale dostosowywalnych kursów walutowych, z ustalonym kursem centralnym i standardowym pasmem wahań $\pm 15\%$, opierającym się na wielostronnej

oraz monitorowanie postępów państw członkowskich w spełnianiu warunków uczestnictwa w UGiW⁹.

Tabela 1. Unia Gospodarcza i Walutowa w ujęciu celowo-zadaniowym

Etapy	Cele	Zadania
<p>Etap I 1.07.1990–31.12.1993</p>	<ul style="list-style-type: none"> • swobodny przepływ kapitału między państwami członkowskimi • ściślejsza koordynacja polityki gospodarczej • ściślejsza współpraca między bankami centralnymi 	<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie liberalizacji w przepływach kapitału (okresy przejściowe dla Hiszpanii i Portugalii do końca 1992 r., dla Grecji do połowy 1994 r.) • przyspieszenie utworzenia zliberalizowanego rynku finansowego • zwiększenie stopnia koordynacji polityki pieniężnej i gospodarczej • wzrost współpracy banków centralnych • przyjęcie (poprzez wejście w życie TUE) kryteriów uczestnictwa w Unii Walutowej
<p>Etap II 1.01.1994–31.12.1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> • zbieżność polityki gospodarczej i pieniężnej państw członkowskich • utworzenie Europejskiego Instytutu Walutowego 	<ul style="list-style-type: none"> • powołanie Europejskiego Instytutu Monetarnego (rozporządzeniem RE z grudnia 1993 r.), który 1 czerwca 1999 r. zastąpiony został przez Europejski Bank Centralny (EBC), posiadający prawnie zagwarantowaną niezależność • podpisanie Paktu Stabilizacji i Wzrostu dyscyplinującego politykę dotyczącą finansów publicznych • wzmocnienie współpracy banków centralnych • eliminacja kontroli wymienialności walut i płatności transgranicznych • zamrożenie kursów wymiany walut państw członkowskich (poza funtem sterlingiem, koroną duńską, koroną szwedzką i drachmą) – 2 maja 1998 r. • włączenie greckiej drachmy do ERM – 14 marca 1998 r.
<p>Etap III 1.01.1999–30.06.2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ustanowienie Europejskiego Banku Centralnego • ustanowienie sztywnych kursów walutowych • wprowadzenie wspólnej waluty 	<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie wspólnej waluty, która do 1 stycznia 2001 r. funkcjonowała wyłącznie w obrocie bezgotówkowym • prowadzenie polityki pieniężnej i kursowej w euro • rynki: międzynarodowy, pieniężny, kapitałowy i kursowy w euro • kontynuacja zmian w instytucjach bankowych i finansowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Raportu Delorsa (17 kwietnia 1989 r.) oraz Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej.

- Etap III, trwający od 1 stycznia 1999 r., charakteryzuje się przyjęciem przez państwa członkowskie, zakwalifikowane do tej fazy tworzenia UGiW, jednolitej waluty euro oraz wprowadzeniem – w ramach ESBC – wspólnej polityki pieniężnej i walutowej. Tę część etapu podzielono na dwie fazy. W pierwszej, trwającej od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r., ustalono nieodwołalne kursy walutowe

umowie pomiędzy danym państwem członkowskim, państwami członkowskimi strefy euro, EBC oraz innymi państwami członkowskimi uczestniczącymi w mechanizmie.

⁹ NBP, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2009, s. 41.

walut narodowych do euro, które w stosunku 1:1 zastąpiło ECU po kursie z dnia 31 grudnia 1998 r. Druga faza trwała od 1 stycznia 2002 r. do 30 czerwca 2002 r. Wprowadzono wówczas do obiegu w formie fizycznej euro (banknoty i monety), które pozostawały w obiegu wspólnie z walutami krajowymi do 30 czerwca 2002 r. Od 1 lipca 2002 r. jedynym środkiem cyrkulacji i środkiem płatniczym w UE stało się euro, natomiast waluty narodowe wycofano z obiegu. W państwach, które nie przyjęły euro – Dania, Szwecja, Wielka Brytania – po 30 czerwca 2002 r. nadal w obiegu pozostają waluty narodowe. W tych krajach euro traktowane jest jako waluta obca¹⁰.

4. Polska w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w maju 2004 r. Polska weszła w trzecią, ostatnią fazę dochodzenia państw członkowskich UE do uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej (przyjęcia euro). Przystąpienie do strefy euro i przyjęcie jednolitej waluty uwarunkowane jest spełnieniem kryteriów zbieżności gospodarczej, czyli tzw. kryteriów konwergencji, nazywanych też „kryteriami z Maastricht”. Jednakże do przyjęcia jednolitej waluty sam warunek spełnienia wymienionych kryteriów jest niewystarczający, bowiem Rada UE zgodnie z art. 121 Traktatu WE musi uznać ich spełnienie za długookresowe. Oznacza to, że każdy kraj ubiegający się o członkostwo w unii walutowej, w tym również Polska, ma osiągnąć tzw. wysoki stopień trwałej zbieżności, co oznacza, że podstawowe wskaźniki makroekonomiczne muszą odpowiadać traktatowym wartościom referencyjnym, z których dwa, tj. dopuszczalny poziom deficytu budżetowego i długu publicznego, są niezmiennie i wynoszą odpowiednio 3% i 60% w stosunku do PKB, natomiast pozostałe, jak np. poziom inflacji i długookresowych stóp procentowych, choć jasno sprecyzowane, są zmienne. Zatem od momentu przystąpienia Polski do UGiW powyższe wskaźniki makroekonomiczne są wyznacznikiem rozwoju gospodarki polskiej w długim okresie.

Po spełnieniu przez państwa członkowskie kryteriów zbieżności gospodarczej i przyjęciu jednolitej waluty euro państwa te, w tym również Polska, będą opracowywać i przedkładać Komisji Europejskiej tzw. Program Stabilności, którego celem będzie przygotowanie nowych państw strefy euro do utrzymania wysokiego stopnia trwałej zbieżności, a w szczególności utrzymania prawidłowo funkcjonujących finansów publicznych, oznaczających równowagę lub nadwyżkę budżetową. W przypadku

¹⁰ J. Barcz, op.cit., s. 136–137.

Polski spełnienie kryteriów zbieżności gospodarczej oznaczać będzie wejście do strefy euro, a tym samym zmianę złotego na euro.

W momencie przystąpienia Polski do strefy euro Narodowy Bank Polski wejdzie w skład tzw. twardego rdzenia Europejskiego Systemu Banków Centralnych, czyli Eurosystemu. Tym samym zostanie on objęty jednolitą polityką pieniężną, co będzie oznaczać konieczność przekazania dotychczasowych uprawnień do formułowania narodowej polityki pieniężnej na rzecz Europejskiego Banku Centralnego i stosowania się do wytycznych jego ponadnarodowej polityki pieniężnej. Z drugiej jednak strony wejście do strefy euro umożliwi NBP współdziałanie w decyzjach EBC, a tym samym w kształtowaniu jego polityki, gdyż prezes NBP wejdzie w skład Rady Zarządzającej¹¹, która decyduje o jednolitej polityce pieniężnej strefy euro¹².

Jak wynika z danych Ministerstwa Finansów oraz Biura Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Polska na dzień 30 września 2015 r. wypełniła dwa z pięciu kryteriów zbieżności gospodarczej, warunkujących przystąpienie do strefy euro, tj. kryterium stabilności oraz kryterium stóp procentowych.

W odniesieniu do kryterium stabilności cen należy wskazać, iż średnie 12-miesięczne tempo wzrostu indeksu HICP¹³ wyniosło $-0,7\%$ (historycznie najniższy poziom) i było niższe o 1,1 pkt. proc. od wartości referencyjnej będącej na poziomie $0,4\%$. Wartość referencyjna dla tego okresu została obliczona na podstawie danych trzech państw członkowskich o najbardziej stabilnych cenach, tj. Cypru, Bułgarii oraz Polski, zgodnie z przepisem art. 140 Traktatu UE oraz wytycznymi zawartymi w art. 1 Protokołu w sprawie kryteriów konwergencji. Fakt ten jest jednoznaczny z wypełnieniem przez Polskę tego kryterium. Należy wskazać, iż według danych Ministerstwa Finansów jesienne prognozy Komisji Europejskiej w tym zakresie przewidują wypełnianie przez Polskę omawianego kryterium z dużym marginesem bezpieczeństwa przez cały okres objęty prognozą, tj. do końca 2017 r.

Jeśli chodzi o kryterium stóp procentowych, to średnia długoterminowa stopa procentowa za ostatnie 12 miesięcy wyniosła $2,7\%$, a tym samym ukształtowała się o 2,0 pkt. proc. poniżej wartości referencyjnej, która wyniosła $4,7\%$, spełniając jednocześnie drugie kryterium konwergencji o charakterze monetarnym.

Trzecie kryterium o charakterze monetarnym, tj. kurs walutowy, pozostaje niewypełnione, ponieważ Polska nie uczestniczy w mechanizmie ERM II.

Czwarte i piąte kryterium, mające charakter fiskalny, tj. kryterium deficytu budżetowego oraz kryterium długu publicznego liczonego dla sektora instytucji

¹¹ Prezes Banku Narodowego wchodzącego w skład Eurosystemu – członek Rady Zarządzającej EBC posiada jeden głos.

¹² K. Szelaż, *Proces etapowego dochodzenia Polski do euro*, „Bank i Kredyt” z. 11–12, 2001, s. 78.

¹³ HICP – zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych.

rządowych i samorządowych, aktualnie pozostają wypełnione. Rada Ecofin w dniu 19 czerwca 2015 r. podjęła decyzję, która zakończyła procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski¹⁴.

Tabela 2. Stan wypełniania przez Polskę kryterium fiskalnego

Państwo	grupa	Deficyt budżetowy (jako % PKB)					Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (jako % PKB)				
		2013	2014	2015**	2016**	2017**	2013	2014	2015**	2016**	2017**
Polska	D	-4,0	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8	55,9	50,4	51,4	52,4	53,5
D – państwo z derogacją.											
**Na podstawie European Commission, European Economic Forecast – Autumn 2015.											

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Eurostatu.

Ponadto jesienne prognozy Komisji Europejskiej, podobnie jak w przypadku kryterium stabilności cen, zakładają wypełnianie przez Polskę tego kryterium przez cały okres objęty prognozą, tj. do końca 2017 r.

Tabela 3. Stan realizacji kryteriów konwergencji w Polsce na dzień 30 września 2015 r.

Kryterium	Charakter wskaźnika	Wartość referencyjna (w %)	Wskaźnik dla Polski (w %)	Status kryterium
Inflacja wg HICP – kryterium stabilności cen	monetarny	0,4	-0,7	wypełnione
Średnia długoterminowa stopa procentowa w ostatnich 12 miesiącach	monetarny	4,7	2,7	wypełnione
Kurs walutowy	monetarny	2 lata po wejściu do ERM II	Polska nie uczestniczy w mechanizmie ERM II	niewypełnione
Deficyt budżetowy	fiskalny	3% PKB	2,8	wypełnione
Dług publiczny	fiskalny	60% PKB	51,4	wypełnione

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz Biura Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską.

¹⁴ Monitor Konwergencji Nominalnej w UE 28 nr 11/2015, Ministerstwo Finansów, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa, listopad 2015.

Podsumowanie

Teoria integracji gospodarczej wraz z teorią optymalnych obszarów walutowych legły u podstaw procesu tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie po zakończeniu II wojny światowej. Integracja ta stanowi jeden z kluczowych obszarów współpracy w UE, której głównym celem jest przyjęcie wspólnej waluty euro oraz realizowanie polityki monetarnej na ponadnarodowym szczeblu wspólnotowym.

Konfrontując przesłania powyższych teorii z doświadczeniami krajów członkowskich, należy stwierdzić, iż wprowadzenie jednolitej waluty na określonym obszarze gospodarczym wpływa niewątpliwie na zwiększenie stabilności cen, co z kolei przekłada się na zwiększenie stabilności i wiarygodności makroekonomicznej oraz zapewnienie warunków trwałego wzrostu gospodarczego na terenie całej Unii. Tego rodzaju rzeczywistość ekonomiczna ma natomiast kluczowe znaczenie dla gospodarek poszczególnych członków wspólnoty, gdyż stymuluje m.in. możliwości i chęci inwestorów do podejmowania decyzji inwestycyjnych, wpływa na zwiększenie zainteresowania podmiotów zewnętrznych oraz decyduje o alokacji zasobów gospodarczych.

W długim okresie zatem wprowadzenie euro wpływa na wzrost konkurencyjności gospodarczej obszaru jako całości, jak również poszczególnych gospodarek indywidualnie, intensyfikując poziom wymiany handlowej i wzrost inwestycji, które w efekcie mogą przyczynić się do zwiększenia tempa rozwoju, wzrostu zatrudnienia, wzrostu dochodów i ogólnego wzrostu poziomu jakości życia.

Zgodnie z Traktatem WE, do Unii Gospodarczej i Walutowej należą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, jednakże nie wszystkie na pełnych prawach i z określonymi warunkami do spełnienia, tzw. państwa objęte derogacją.

Obecnie w strefie euro uczestniczy 18 krajów członkowskich UE: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Włochy (od 1999 r.), Grecja (od 2001 r.), Słowenia (od 2007 r.), Cypr, Malta (od 2008 r.), Słowacja (od 2009 r.), Estonia (od 2011 r.), Łotwa (od 2014 r.) oraz Litwa (od 2015 r.).

9 państw członkowskich UE: Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Polska, Rumunia, Szwecja, Węgry i Wielka Brytania nie w pełni uczestniczy w Unii Gospodarczej i Walutowej. Dwa z nich (Dania i Wielka Brytania), w efekcie negatywnego wyniku referendum, posiadają tzw. klauzulę *opt-out*, która daje im prawo wyboru przyszłości walutowej. Szwecja natomiast, decyzją parlamentu (1997 r.), popartą w późniejszym czasie również negatywnym wynikiem referendum (2003 r.), przyjęła deklarację o nieuczestniczeniu w strefie euro. Jednakże w przypadku zamiaru przystąpienia

do Unii Gospodarczej i Walutowej państwa te będą podlegać takiej samej procedurze jak każde inne państwo członkowskie UE. Pozostałe 6 państw członkowskich, w tym również Polska, posiadają status państwa członkowskiego Unii Gospodarczej i Walutowej z tzw. derogacją.

Z pięciu koniecznych do spełnienia kryteriów konwergencji warunkujących przystąpienie do strefy euro Polska w obecnym czasie spełnia cztery, tj. kryterium stabilności cen, czyli tzw. kryterium inflacji, kryterium średnich długoterminowych stóp procentowych, kryterium utrzymania niskiego poziomu deficytu budżetowego oraz kryterium utrzymania niskiego poziomu długu publicznego. Do wypełnienia pozostaje wciąż kryterium kursu walutowego z uwagi na nieuczestniczenie Polski w mechanizmie ERM II. Spełnienie tego kryterium, przy jednoczesnym spełnianiu pozostałych kryteriów zbieżności gospodarczej, warunkuje przystąpienie do systemu walutowego ERM II i zniesienie derogacji.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi dokumentami strategicznymi i programowymi kraju wstąpienie Polski do strefy euro jest jednym z nadrzędnych celów polskiej polityki gospodarczej. Jednakże ostatnie wydarzenia polityczne mające miejsce w Polsce, tj. przede wszystkim jesienne wybory prezydenckie i parlamentarne, a dokładniej ich wynik, spowodowały istotną zmianę kursu w polityce państwa, w większości sfer życia społeczno-gospodarczego i politycznego. Dotychczasowe priorytety nie stanowią priorytetów w obecnej koncepcji rozwoju kraju, a ich zasadność oraz potrzeba realizacji zostały podane w wątpliwość w poprzedzającej wybory kampanii. Jak wynika z deklaracji wyborczych, obecny rząd nie przewiduje w najbliższych latach przystąpienia Polski do strefy euro, uzasadniając to m.in. obawami przed wystąpieniem w naszym kraju kryzysu podobnego do tego, który wybuchł w Grecji. Jednakże należy tu wskazać, iż sytuacja, która zaistniała w Grecji, nie była spowodowana przyjęciem przez ten kraj wspólnej waluty euro, a raczej powszechną wśród Greków niechęcią do płacenia podatków, jak również nieudolną polityką pomocową Międzynarodowego Funduszu Walutowego i krajów strefy euro. Niejako potwierdzeniem wyborczych zapowiedzi w kwestii przystąpienia, a raczej nieprzystąpienia Polski do strefy euro w perspektywie najbliższych kilku lat jest fakt likwidacji dokonanej przez Radę Ministrów, z dniem od 1 stycznia 2016 r., urzędu Pełnomocnika Rządu do spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską. Likwidację urzędu pełnomocnika należy odczytywać jako „nieformalne”, ale zarazem jednoznaczne stanowisko rządu w tej kwestii, pomimo zauważalnego w ostatnich latach zbliżania się gospodarki polskiej do gospodarek państw strefy euro, wyrażonego spełnieniem czterech z pięciu kryteriów zbieżności gospodarczej.

Ponadto obecnie dodatkowymi, a jakże istotnymi czynnikami, które w znacznym stopniu oddziałują zarówno na proces przygotowań Polski do przyjęcia wspólnej

waluty euro, jak i na podjęcie decyzji o wskazaniu terminu owego przyjęcia są obecna sytuacja kryzysowa w strefie euro oraz ostatnie wydarzenia na arenie międzynarodowej dotyczące kryzysu migracyjnego do Europy. O ile pierwszy z czynników jest wynikiem m.in. narastających przez lata nierównowag fiskalnych w poszczególnych państwach strefy euro, zaniechania reform strukturalnych oraz niedoskonałości systemu instytucjonalnego, który jednocześnie wywarł ogromny wpływ na strategię integracji ze strefą euro państw członkowskich UE z derogacją, w tym również Polski, o tyle drugi czynnik jest swego rodzaju konsekwencją istnienia strefy euro. W ocenie autora skuteczne rozwiązanie powyższych kwestii, zarówno w ujęciu międzynarodowym, jak i krajowym, warunkuje możliwość powrotu do otwartej i rzeczowej dyskusji w tym zakresie oraz podjęcia konkretnych działań i kroków zmierzających w kierunku integracji walutowej Polski ze strefą euro.

Można zatem stwierdzić, iż z uwagi na brak określenia konkretnej daty zastąpienia złotego wspólną walutą europejską, co jest sytuacją dosyć komfortową dla każdego rządu, kwestia momentu wstąpienia Polski do strefy euro nadal pozostaje otwarta.

Literatura

- Barcz J., *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002.
- Cameron R., *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, KiW, Warszawa 1999.
- Monitor Konwergencji Nominalnej w UE 278 nr11/2015, Ministerstwo Finansów, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa, listopad 2015.
- Mundell R.A., *A theory of optimum currency areas*, „The Economic Review” Vol. 51(4), September 1961.
- Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2009.
- Nowak-Far A., *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2001.
- Rewizorski M., *Unia gospodarczo-walutowa: geneza, ewolucja, perspektywy rozwoju*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 6, 2012.
- Scheller H.K., *Europejski Bank Centralny. Historia, rola i funkcje*, wyd. 2 popr., Wydawnictwo Europejskiego Banku Centralnego, Frankfurt n. Menem 2006.
- Szeląg K., *Integracja walutowa w Europie Zachodniej*, „Materiały i Studia NBP” nr 166, 2003.

Szeląg K., *Proces etapowego dochodzenia Polski do euro*, „Bank i Kredyt” z. 11–12, 2001.
Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie, tłum. G. Dąbkowski, red. M. Cini, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

Economic and Monetary Union. Prospect for Poland

The papers recalls the history of EMU, analyses its present and speculates on the future.

Keywords: Economic and Monetary Union, convergence criteria

Union économique et monétaire. Perspective pour la Pologne

Les articles rappellent l’histoire de l’UEM, analysent son présent et spéculent sur l’avenir.

Mots-clés: Union économique et monétaire, critères de convergence

Экономический и валютный союз. Перспективы для Польши

В статье анализу подвергается история и нынешнее состояние Экономического и валютного союза, а также его перспективы на будущее

Ключевые слова: экономический и валютный союз, критерии конвергенции