

EUROPEJSKA INTEGRACJA MONETARNA od A do Z



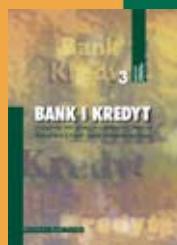
3

marzec 2008

Ewa Latoszek

Etapy integracji walutowej w Unii Europejskiej

- Geneza integracji walutowej w Unii Europejskiej
- Główne zasady funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej
- Ekonomiczne warunki członkostwa – kryteria konwergencji
- Kraje zakwalifikowane do udziału w Unii Gospodarczej i Walutowej
- Pakt Stabilności i Wzrostu





dr hab. prof. nadzw. **EWA LATOSZEK**
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Etapy integracji walutowej w Unii Europejskiej



1. GENEZA INTEGRACJI WALUTOWEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Pierwsze lata istnienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej były okresem, w którym międzynarodowy system walutowy uzgodniony w Bretton Woods funkcjonował bez większych zakłóceń. Postanowienia Traktatu o EWG uznawały zatem sprawy walutowe za należące do kompetencji krajów członkowskich. W sferze walutowej ograniczono się do utworzenia kilku komitetów. Szczególna rola przypadła Radzie Ministrów EWG, która odpowiadała m.in. za:

- tworzenie ram prawnych współpracy walutowej (Rada miała kompetencje do wydawania przepisów prawnych),
- koordynowanie współpracy walutowej krajów członkowskich,
- organizowanie wspólnych posiedzeń ministrów finansów i prezesów banków emisyjnych krajów członkowskich,
- podejmowanie uchwał o skutkach monetarnych, m.in. w związku z uchwalaniem budżetu Wspólnoty.



Zgodnie z art. 105 Traktatu Rzymskiego utworzono także: Komitet Walutowy (18 maja 1958 r.), Komitet do spraw Krótkoterminowej Polityki Gospodarczej (9 marca 1960 r.), w 1964 r. dodatkowo Komitet Średnioterminowej Polityki Gospodarczej, Komitet Polityki Budżetowej oraz Komitet Gubernatorów Banków Centralnych. Instytucje te miały bezpośrednio wpływać na współpracę walutową poprzez wymianę informacji i wzajemne konsultacje, a także decydować o zakresie koordynacji.

Komitet Walutowy składał się z wysokich rangą urzędników banków emisyjnych i rządów krajów członkowskich oraz dwóch wysokich rangą urzędników Komisji Wspólnoty. Byli oni powoływani na dwa lata. Podstawowym zadaniem Komitetu była koordynacja polityki walutowej krajów członkowskich na podstawie obserwacji sytuacji finansowej i walutowej krajów członkowskich oraz ogólnego obrotu rozliczeniowego między tymi krajami. Komitet przekazywał Radzie i Komisji Wspólnoty swoje stanowisko w kwestiach walutowych. Ponadto Komitet określał wytyczne w dziedzinie polityki pieniężnej i kredytowej oraz okresowo oceniał cele polityki walutowej opracowane przez kraje członkowskie. Zarówno Rada, jak i Komisja były zobowiązane zasięgać opinii Komitetu w kwestiach:

- wydawania wytycznych w sprawie liberalizacji obrotu kapitałowego,
- wprowadzenia ograniczeń obrotu kapitałowego,
- zmian kursu walutowego,
- opracowania wytycznych dotyczących zmian kursów walutowych,
- postanowień zmierzających do ograniczenia trudności z równoważeniem bilansu płatniczego.

Komitet do spraw Krótkoterminowej Polityki Gospodarczej miał za zadanie uczestniczyć w konsultacjach między krajami członkowskimi oraz Komisją EWG.

Komitet Prezesów Banków Centralnych został utworzony jako ciało niezależne od organów Wspólnoty. Do jego zadań należały między innymi konsultacje w sprawie zasad i wytycznych polityki banków centralnych, wymiana informacji i ocena postanowień banków emisyjnych, koordynacja polityki pieniężno-kredytowej, zwłaszcza w dziedzinie płynności bankowej i poziomu oprocentowania. Tego rodzaju formy współpracy miały pozwolić na ści-



ślejszą konwergencję polityki pieniężno-kredytowej, stanowiącej jedną z podstaw integracji krajów Wspólnoty (Komar 1993). Komitet Prezesów Banków Centralnych mógł upoważniać przewodniczącego do tworzenia grup roboczych, z których podstawowe znaczenie miały dwie. Jedna, zwana grupą Raymonda, zajmowała się rozwojem polityki pieniężnej w krajach członkowskich. Druga, zwana grupą Dalgarda, zajmowała się koordynacją polityki pieniężnej i zleceniami nadzwyczajnymi. Grupy te przygotowywały raporty dotyczące aktualnej polityki pieniężnej we Wspólnocie i najnowszych tendencji w zakresie finansów publicznych krajów członkowskich.

Konieczność podjęcia działań integracyjnych w sferze walutowej pojawiła się dopiero w 1968 r., kiedy w międzynarodowym systemie walutowym wystąpiły niepokojące oznaki kryzysu. Przejawem tego było nasilenie się spekulacji na rzecz rewaluacji marki RFN i dewaluacji franka francuskiego. Interwencję uznano za konieczną nie tylko do utrzymania osiągniętego stopnia zaawansowania procesu integracyjnego, ale także po to, by zapobiec regresowi tego procesu.

Reakcją Komisji Wspólnot było przedstawienie Pierwszego Raportu Barre'a (Barre był ówczesnym przewodniczącym Komisji), w którym zwrócono uwagę na konieczność stworzenia procedury koordynacji krótkookresowej polityki gospodarczej i potrzebę konsultacji w przypadku dokonywania poważniejszych zmian. Raport ten był pierwszą próbą sformułowania systematycznego i spójnego podejścia do integracji walutowej w EWG, przy czym położono w nim nacisk na wzmocnienie współpracy walutowej w celu zachowania najważniejszych osiągnięć pierwszej dekady istnienia EWG, tj. unii celnej i wspólnej polityki rolnej (Oręziak 2003).

Kryzys walutowy i niestabilność kursów stały się zagrożeniem dla funkcjonowania wspólnej polityki rolnej, a także dla trwałości unii celnej. Pojawiły się także oznaki niechęci do coraz bardziej uprzywilejowanej pozycji dolara amerykańskiego na rynku. Wszystko to stało się istotnym impulsem do przyspieszenia procesu integracji walutowej.

Uwzględniając te czynniki, w grudniu 1969 r. szefowie państw i rządów krajów członkowskich EWG w czasie spotkania w Hadze podjęli decyzję o stworzeniu we Wspólnocie unii gospodarczej i walutowej. W styczniu 1970 r. Rada Ministrów zaakceptowała większość propozycji zawartych w Raporcie



Barre'a, a w lutym tego roku na mocy decyzji Komitetu Gubernatorów Banków Centralnych został uruchomiony mechanizm pomocy walutowej (na sumę 2 mld USD) do finansowania przejściowej nierównowagi bilansu płatniczego.

Kształt tej unii został określony w tzw. Raporcie Wernera (od nazwiska premiera i ministra finansów Luksemburga kierującego grupą opracowującą Raport), którego ostateczna wersja została przedstawiona Radzie i Komisji 8 października 1970 r.

Autorzy Raportu uznali, że unia gospodarcza i walutowa mogłaby powstać do końca 1980 r., o ile kraje EWG wykażą niezbędną do tego celu wolę polityczną. W swej finalnej formie unia ta miała charakteryzować się pełną wzajemną wymienialnością walut krajów członkowskich po nieodwracalnie usztywnionych kursach, przy istnieniu pełnej swobody przepływu towarów i usług, kapitałów oraz siły roboczej między tymi krajami. Waluty narodowe mogą być zachowane, ale ze względów natury psychologicznej i politycznej za pożądane uznano zastąpienie ich jedną wspólną walutą, co miałoby potwierdzić nieodwracalność całego przedsięwzięcia (Komar 1993)

Raport postulował także harmonizację podatków, wzmocnienie instytucji Wspólnoty oraz potrzebę powołania Europejskiego Banku Centralnego, na wzór amerykańskiego Systemu Rezerwy Federalnej.

Bezpośrednim następstwem raportu Wernera było podjęcie przez Radę decyzji o przyznawaniu od 1971 r. średnioterminowej pomocy finansowej w celu utrzymania wahań kursów walutowych w wyznaczonych granicach. W następnych latach podejmowane były kolejne decyzje sprzyjające integracji walutowej, takie jak:

- powołanie Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej (kwiecień 1974 r.),
- zwiększenie krótkoterminowej pomocy walutowej (luty 1974 r.),
- utworzenie Komitetu Współpracy Gospodarczej (luty 1974 r.),
- powołanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (grudzień 1974 r.),
- emisja pożyczek przez Wspólnotę (luty 1975 r.),
- ustanowienie europejskiej jednostki rozrachunkowej (marzec 1975 r.),



- przyjęcie europejskiej jednostki rozrachunkowej jako podstawy rozliczeń budżetowych Wspólnoty (grudzień 1977 r.) (Czarczyńska, Śledziowska-Kołodziejska 1996).

Raport Wernera proponował tworzenie Europejskiej Unii Walutowej w kilku etapach, aż do zakończenia procesu w 1980 r. Pierwszy etap, obejmujący lata 1971–1973, miał polegać na doprowadzeniu do koordynacji i harmonizacji polityki gospodarczej, a drugi – na jej ujednoliceniu i scentralizowaniu, czyli podejmowaniu wspólnych decyzji w następstwie przekazania odpowiedzialności władz narodowych organom Wspólnot (Ambroziak 1997).

Realizacji tego programu stało na przeszkodzie załamanie się systemu walutowego z Bretton Woods w 1971 r., co doprowadziło do upłynnienia kursu marki RFN i guldena holenderskiego, a następnie kolejny jego kryzys w 1973 r., który doprowadził do upłynnienia kursu dolara amerykańskiego. Ponadto, pogorszenie ogólnej sytuacji gospodarczej na świecie po kryzysie naftowym w 1973 r. zaważyło na realizacji unii gospodarczej i walutowej. Czynniki te spowodowały, że ostatecznie kraje EWG zaniechały w owym czasie jego urzeczywistnienia (Oręziak 2003).

Wartym odnotowania rezultatem osiągniętym w wyniku realizacji planu Wernera okazał się tzw. wąż walutowy. Był to system stabilizowania kursów między walutami krajów Wspólnoty, opierający się na zasadzie, że dopuszczalny przedział wahań kursów rynkowych wynosi $\pm 2,25\%$ wokół kursów centralnych. W praktyce jednak funkcjonowanie tego systemu było dalekie od pierwotnych założeń. Skład walut, które były w jego ramach stabilizowane, był zmienny. Najdłużej w systemie uczestniczyły waluty krajów utrzymujących silne więzi handlowe z RFN (Belgii, Danii i Holandii). Ponadto dość często dokonywane były zmiany kursów centralnych.

Wąż walutowy niezbyt skutecznie chronił przed zakłóceniami na międzynarodowym rynku walutowym. Wielokrotnie dokonywano zmian parytetów walutowych, a stabilność udało się osiągnąć tylko w przypadku walut najsilniejszych, związanych z marką RFN.

Powołanie w kwietniu 1973 r. *Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej* było kolejną próbą poprawy sytuacji. Głównym zadaniem Funduszu było decydowanie o interwencji na rynku dewizowym w walutach krajów



członkowskich, a także o równoważeniu sald banków centralnych tych krajów. Ponadto fundusz przyjmował rezerwy walutowe krajów członkowskich i administrował trzema rodzajami udzielanej pomocy finansowej – bardzo krótkoterminową, krótkoterminową i średnioterminową (Komar 1993). W kolejnych etapach realizacji unii gospodarczej i walutowej fundusz miał stanowić załączek przyszłego banku centralnego Wspólnoty, realizując jednolitą politykę pieniężną. Bank ten miał mieć wyłączne prawo do emisji waluty unii, będącej jedynym legalnym środkiem płatniczym na jej terytorium. Funkcjonowanie EFWW nie przyniosło jednak spodziewanych wyników, gdyż nie posiadając własnych funduszy, stał się on tylko organem rozrachunkowym.

Ambitne plany utworzenia unii gospodarczo-walutowej w ramach Wspólnoty przerosły jej twórców. Zbyt trudne okazało się osiągnięcie takiej stabilności kursów, która byłaby niezbędna z punktu widzenia potrzeb procesu integracyjnego. Zmiany parytetów walut krajów uczestniczących w tym systemie unaocznily potrzebę bliższej współpracy walutowej. Istniała świadomość, że niestabilność kursów walutowych stwarza ryzyko nasilenia się tendencji protekcyjnistycznych w handlu między krajami członkowskimi. Stanowiłyby one zagrożenie dla funkcjonowania wspólnego rynku. Niezbędne stały się konsultacje i interwencje walutowe oraz koordynacja polityki gospodarczej i pieniężnej. Konieczna zatem była daleko idąca przemiana stosunków walutowych. Był to jeden z głównych czynników, który skłonił kraje Wspólnoty do poszukiwania innych rozwiązań. Rozwiązaniem takim stał się Europejski System Walutowy (ESW)(Oręziak 2003).



2. EUROPEJSKI SYSTEM WALUTOWY JAKO PUNKT WYJŚCIA DO DALSZEJ INTEGRACJI WALUTOWEJ

W latach siedemdziesiątych waluty światowe, w tym także europejskie, charakteryzowały się dość dużą niestabilnością. Kraje Wspólnoty za wszelką cenę dążyły do ustabilizowania kursów między swoimi walutami. W tym celu 7 lipca 1978 r. w Bremie Rada Europejska postanowiła stworzyć Europejski System Walutowy – ESW, który zaczął funkcjonować 13 marca 1979 r. Zastąpił on uprzednio istniejący system węża walutowego, przejmując pewne jego elementy, a jednocześnie wprowadzając nowe (Oręziak 2003). W latach osiemdziesiątych był on najważniejszym elementem integracji waluto-



wej EWG. ESW obejmował wszystkie kraje UE (ówczesnej EWG). Jego głównym zadaniem miało być doprowadzenie do stabilności wewnętrznej (zblżenia, na możliwie niskim poziomie, stóp inflacji w poszczególnych krajach Wspólnoty), ustanowienie w EWG strefy stabilnych walut oraz warunków do harmonijnego rozwoju gospodarczego tych krajów. Funkcjonowanie Systemu oparte było na niżej wymienionych zasadach (Żabińska 2000):

- stałym kursie walutowym,
- podziale kosztów interwencji kursowych,
- rozwoju współpracy między krajami członkowskimi.

Zasady te zostały określone na mocy porozumienia między bankami centralnymi krajów członkowskich.

Europejski System Walutowy reguluje kwestie współpracy walutowej państw członkowskich Unii Europejskiej. W ramach ESW funkcjonują następujące elementy (Żabińska 2000):

- Europejska Jednostka Walutowa – ECU (*European Currency Unit*),
- Mechanizm kursowo-interwencyjny czyli Mechanizm Kursów Wymiany Walut (ERM),
- system kredytowy banków centralnych.

Europejska jednostka walutowa (ECU) została ustanowiona jako jeden z elementów ESW. W zamyśle ECU miała być łącznikiem pomiędzy Europejskim Systemem Walutowym a przyszłą unią gospodarczą i walutową, ze wspólnym pieniądzem w obiegu (Sokołowska 2005). Nadano jej postać koszyka, złożonego z określonej liczby walut krajów członkowskich. Liczba jednostek poszczególnych walut wchodzących w skład ECU była ustalona proporcjonalnie do potencjału gospodarczego danego kraju, mierzonego udziałem PKB krajów członkowskich w PKB wspólnoty jako całości oraz w handlu wewnątrzwspólnotowym. ECU obowiązywało od 13 marca 1979 r. (wejście w życie EWS) do końca 1998 r., gdyż z dniem 1 stycznia 1999 r. zostało zastąpione przez euro w relacji 1:1. Początkowo w skład ECU wchodziło 9 walut; potem włączono do niej waluty Grecji, Hiszpanii i Portugalii. W momencie zakończenia swego istnienia ECU składała się z 12 walut krajów Unii Europejskiej. Nie było w niej walut Austrii, Finlandii i Szwecji, bo na mocy Traktatu z Maastricht od 1994 r. skład ECU został zamrożony.



tabela 1



Skład koszyka walutowego ECU i waga poszczególnych walut

WALUTY	ILOŚĆ WALUT W ECU	WAGA WALUTY W ECU W %	
		21.11.1989	8.03.1996
MARKA RFN	0,6242	30,09	32,97
FRANK FRANCUSKI	1,332	19,00	20,53
FUNT BRYTYJSKI	0,08784	13,00	10,49
LIR WŁOSKI	151,8	10,16	7,59
GULDEN HOLENDERSKI	0,2198	9,40	10,37
FRANK BELGIJSKI I LUKSEMBURSKI	3,431	7,89	8,81
PESETA HISZPAŃSKA	6,885	5,31	4,32
KORONA DUŃSKA	0,1976	2,45	2,70
FUNT IRLANDZKI	0,008552	1,10	1,05
ESKUDO PORTUGALSKIE	1,393	0,80	0,71
DRACHMA GRECKA	1,44	0,80	0,47

Źródło: Oręziak (1991, s. 220).

Od momentu powstania ECU funkcjonowała w dwóch oddzielnych strefach: oficjalnej i prywatnej. W sferze oficjalnej była:

- miernikiem wartości walut państw należących do ESW,
- jednostką odniesienia przy ustaleniu kursów podstawowych wszystkich walut koszyka,
- instrumentem rozliczania i wyrównywania sald między instytucjami walutowymi ESW,
- wskaźnikiem służącym do określania odchyleń kursów walutowych od kursu podstawowego,
- środkiem obrachunkowym i płatniczym w rozliczeniach między bankami centralnymi UE,
- środkiem płatniczym przy wyrównywaniu sald bilansów płatniczych między krajami UE,
- środkiem służącym gromadzeniu rezerw walutowych.



W sferze prywatnej ECU było wykorzystywane przez podmioty rynkowe, banki oraz inne instytucje finansowe do dokonywania różnych transakcji, a także przez prywatnych przedsiębiorców, ponieważ dla wielu z nich owa jednostka walutowa była znakomitą instrumentem zmniejszającym ryzyko kursowe.

W ramach mechanizmu kursowego (ERM) przyjęto ogólną zasadę. Ustalono wspólnie, że kursy rynkowe między walutami krajów członkowskich ESW mogą się zmieniać tylko i wyłącznie w określonych granicach wokół bilateralnych¹ kursów centralnych. Widełki wahań zostały określone na poziomie $\pm 2,5\%$, natomiast dla krajów słabszych ekonomicznie przewidziano możliwość stosowania granic $\pm 6,0\%$. Obowiązkiem banków centralnych krajów członkowskich było podejmowanie interwencji niezbędnych do utrzymania kursów rynkowych w tych granicach. W efekcie ESW stał się systemem kursów stałych. W latach 1992-1993 nastąpił kryzys systemu. Spowodowany był głównie restrykcyjną polityką pieniężną realizowaną przez niemiecki bank centralny. W związku ze zjednoczeniem Niemiec Bundesbank przez długi czas utrzymywał wysokie stopy procentowe, aby zminimalizować zagrożenie inflacyjne. Dlatego 2 sierpnia 1993 r. zdecydowano o rozszerzeniu granic dopuszczalnych wahań kursów rynkowych do $\pm 15,0\%$.

Banki centralne uczestniczące w ESW miały obowiązek dokonywania interwencji dewizowych, gdy kursy ich walut narodowych zbliżały się do górnej lub dolnej granicy. System kredytowy banków centralnych w ramach ESW służył do utrzymywania wahań kursów walut w granicach ustalonych w mechanizmie kursowym. Każdy bank centralny kraju członkowskiego ESW zobowiązany był do kupna lub sprzedaży waluty partnera w celu zapobiegnięcia przekroczeniu bilateralnej granicy wahań kursowych. Zakup i sprzedaż walut krajów EWG w celach interwencyjnych były notowane w ECU na kontach Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej (EFWW). Banki centralne krajów członkowskich ESW przekazały do EFWW 20% swoich rezerw walutowych w dolarach i 20% rezerw złota, zachowały jed-

¹ *Bilateralizm* to system bezdewizowych rozliczeń należności i zobowiązań w handlu zagranicznym na podstawie dwustronnych umów międzynarodowych. (...) Korzystny dla krajów mających niewielkie rezerwy walutowe – pozwala im rozszerzyć zakres wymiany z zagranicą. Jego wadą jest ograniczenie wymiany do możliwości kraju słabszego ekonomicznie ze względu na dążenie do zrównoważenia bilansu płatniczego. W razie wystąpienia różnicy między należnościami a zobowiązaniami kraje mogą udzielać sobie krótkoterminowych kredytów splecanych towarami lub dokonywać rozliczeń w walucie światowej (definicja zaczerpnięta z: Głuchowski (red.) 2001, s. 38–39).



nak w stosunku do nich prawo własności. Zdeponowane dolary i złoto były jednolicie wycenione. Dzięki takiemu zabezpieczeniu w złocie i dolarach ECU miało mocną pozycję jako jednostka rozrachunkowa i walutowa. Fundusz miał stanowić podstawę późniejszego wspólnego banku centralnego.

Europejski System Walutowy sprawdził się w działaniu. Jest uznawany za istotny etap w procesie budowy UGW. Kraje EWG pozytywnie oceniały skutki jego funkcjonowania. Nastąpiła przez to większa zbieżność polityki walutowej poszczególnych krajów, co w rezultacie doprowadziło do znacznej stabilizacji wahań kursów walut krajów uczestniczących w ESW. Zacieśniła się współpraca walutowa krajów członkowskich. Europejski System Walutowy umocnił pozycję krajów EWG w międzynarodowym systemie walutowym i w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Doświadczenia uzyskane w ramach funkcjonowania ESW oraz stabilizacja wahań kursowych stanowiły punkt wyjścia pogłębienia integracji na drodze do unii walutowej.



3. GŁÓWNE ZASADY FUNKCJONOWANIA UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Tworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej było ogromnym wyzwaniem dla Wspólnot Europejskich. Mocą Traktatu z Maastricht z 1992 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza została przekształcona we Wspólnotę Europejską, która razem z Europejską Wspólnotą Węgla i Stali oraz Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, zwaną Euratomem, składa się na Unię Europejską (UE). Już wtedy postanowiono, że od stycznia 1999 r. zacznie funkcjonować unia walutowa, tzn. że wchodzące w jej skład kraje będą się posługiwać jedną, wspólną walutą.

U podstaw traktatu leżą motywy zarówno polityczne, jak i ekonomiczne. Z politycznego punktu widzenia celem było znalezienie rozwiązania, które bezpiecznie i trwale zacieśniłoby współpracę między krajami kontynentu europejskiego. Przynależność do obszaru jednowalutowego miała być sposobem na nierozzerwalne powiązanie ze sobą państw Europy Zachodniej (Oręziak 1998). Równie istotną rolę odegrały czynniki ekonomiczne. Podjęcie decyzji o ukończeniu do końca 1992 r. tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego Wspólnoty stanowiło bardzo silny bodziec ekonomiczny do in-



tensyfikacji procesu integracyjnego w sferze walutowej. Jednolity rynek oznaczał swobodę przepływu kapitału, towarów i usług między krajami członkowskimi. Aby jednak mógł sprawnie funkcjonować, konieczne były prawno-institutionalne dostosowania w kwestii pieniężnej. Poszukiwanym rozwiązaniem miało być utworzenie unii gospodarczej i walutowej między członkami UE.

Niezmiernie istotną rolę w określeniu kształtu przyszłej unii gospodarczej i walutowej odegrały prace Komitetu Delorsa². W skład Komitetu wchodził gubernatorzy banków centralnych krajów Wspólnoty oraz niezależni eksperci, a jego głównym zadaniem było opracowanie programu unii gospodarczej i walutowej. Opublikowany w kwietniu 1989 r. Raport Delorsa zawierał propozycje opracowane przez Komitet.

W Raporcie przedstawiono podstawowe założenia Unii Gospodarczej i Walutowej traktowanej jako dwuelementowa całość, uzasadniono potrzebę jej ustanowienia, a także dokładnie zdefiniowano poszczególne etapy jej tworzenia. Według Raportu istotą UGW są: zupełna swoboda przepływu osób, towarów, usług i kapitału oraz nieodwołalne zamrożenie kursów walut krajowych wobec siebie, a w końcu jednolita waluta. Dokument ten określił unię walutową jako obszar, w którym polityka makroekonomiczna jest formułowana i prowadzona wspólnie, w celu osiągnięcia korzyści dla Wspólnoty i jej członków. Ich osiągnięcie zakłada w szczególności prowadzenie wspólnej polityki pieniężnej oraz wymaga dużej zbieżności polityki gospodarczej, w szczególności pod względem fiskalnym. Autorzy Raportu podkreślili, że Unia Gospodarcza i Walutowa będzie w istocie końcowym rezultatem procesu stopniowej integracji gospodarczej (Nowak-Far 2001).

Najistotniejsze czynniki, które przesądziły o wzmożeniu wysiłków na rzecz budowy unii gospodarczej i walutowej, to (Zawojka 2000):

- ułatwienia handlu towarami i usługami w ramach Jednolitego Rynku,
- polepszenie konkurencyjności Wspólnoty w stosunku do USA i Japonii,
- ułatwienia przepływu kapitału między państwami członkowskimi oraz zapobieżenie spekulacjom walutami,
- polepszenie koordynacji polityki gospodarczej i walutowej w krajach Wspólnoty,

² Komitet Delorsa – od nazwiska Jacquesa Delorsa, przewodniczącego Komisji Wspólnot Europejskich.



- umożliwienie wszystkim krajom członkowskim udziału w kształtowaniu polityki monetarnej w ramach Wspólnot,
- nadanie Unii Europejskiej nowej tożsamości gospodarczej i politycznej, przede wszystkim wobec zjednoczenia Niemiec oraz upadku systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej.

Strategiczne cele makroekonomiczne obejmują:

- ograniczanie poziomu inflacji,
- stymulowanie wzrostu gospodarczego,
- stworzenie narzędzi umożliwiających elastyczne reagowanie na negatywne tendencje pojawiające się na światowych rynkach finansowych.

Raport Delorsa stanowił podstawę negocjacji między krajami Wspólnoty, toczących się w 1991 r. w trakcie Konferencji Międzynarodowej w sprawie UGW. Towarzyszyła temu również Konferencja Międzynarodowa w sprawie unii politycznej. Obie Konferencje były ze sobą ściśle związane, ponieważ utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej wymagało stworzenia nowej instytucji o ogromnych uprawnieniach – Europejskiego Banku Centralnego (Oreziak 1998).

Skutkiem negocjacji było zatwierdzenie przez Radę Europejską traktatu o Unii Europejskiej, w grudniu 1991 r. w Maastricht. Traktat został podpisany 7 lutego 1992 r., a zaczął obowiązywać 1 listopada 1993 r. Dokument ten był podstawą prawną powstania Unii Gospodarczej i Walutowej. Przewidywał, że droga do UGW ma trwać od 8 do 10 lat. Miało to nastąpić w trzech etapach:

1. Etap pierwszy trwał od 1 lipca 1990 r. do 31 grudnia 1993 r. (a więc zaczął się jeszcze przed uchwaleniem Traktatu z Maastricht). Jego celem było utworzenie wspólnego obszaru finansowego w wyniku liberalizacji przepływu kapitału. Kraje członkowskie miały podejmować wysiłki w celu osiągnięcia większego zbliżenia makroekonomicznego. Wzmocniono także koordynację ich polityki ekonomicznej, a w szczególności pieniężnej, w ramach istniejących struktur instytucjonalnych. Obejmował on również włączenie możliwie największej liczby członków ESW do mechanizmu interwencji walutowych oraz realizację założeń Wspólnego Rynku Wewnętrznego. Można było również zaobserwować stopniowe zwiększanie autonomii narodowych banków centralnych w celu zminimalizowania ich zależności od krajowych organów władzy wykonawczej (by w rezultacie, w kolejnych etapach, doprowadzić do całkowitej autonomii).



2. Drugi etap, określany jako okres przejścia do ostatniej fazy, rozpoczął się 1 stycznia 1994 r. i miał na celu stworzenie instytucjonalnych podstaw funkcjonowania unii walutowej. Decyzją Rady Europejskiej powołany został w tym celu Europejski Instytut Monetarny – EIM (European Monetary Institute)³, który stał się załącznikiem Europejskiego Banku Centralnego. Do jego zadań należały⁴:

- umacnianie współpracy między narodowymi bankami centralnymi,
- koordynacja polityki pieniężnej państw członkowskich w celu zapewnienia stabilności cen,
- koordynacja polityki walutowej państw członkowskich,
- kontrola funkcjonowania Europejskiego Systemu Walutowego,
- udzielanie konsultacji w zakresie zagadnień podlegających kompetencjom narodowych banków centralnych i wpływających na stabilność instytucji finansowych i rynków finansowych,
- przejęcie zadań Funduszu Europejskiego Współpracy Walutowej, który uległ rozwiązaniu; procedury likwidacyjne są określone w Statucie EIM,
- prowadzenie przygotowań do wprowadzenia wspólnego pieniądza.

Najpóźniej do 31 grudnia 1996 r. EIM miał określić ramy prawne, organizacyjne i logistyczne ESBC, konieczne do wykonywania jego zadań w trzecim etapie, zgodnie z zasadami gospodarki otwartego rynku i wolnej konkurencji. Zgodnie z art. 4 Statutu EIM⁵ miał przygotować instrumenty i procedury konieczne do prowadzenia jednolitej polityki walutowej w trzecim etapie oraz wspierać – w razie potrzeby – harmonizację reguł i praktyk gromadzenia, zbierania i udostępniania statystyk w dziedzinach należących do jego kompetencji. EIM miał także przygotować zasady operacji, które miały zostać podjęte przez narodowe banki centralne w ramach ESBC, a także nadzorować techniczne przygotowanie banknotów ECU.

W tym etapie zniesiono kontrolę wymienialności walut. Pogłębiła się także współpraca pomiędzy bankami centralnymi państw członkowskich UE. Realizacja kryteriów konwergencji umożliwiła uzyskanie większej spójności

³ Używa się także nazwy: Europejski Instytut Walutowy (EIW).

⁴ Art. 109f Traktatu z Maastricht: www.ukie.gov.pl

⁵ Statut Europejskiego Instytutu Walutowego, www.ukie.gov.pl



tabela 2



Droga do Unii Gospodarczej i Walutowej

	Data	Etapy
1	9 maja 1950 r.	Deklaracja Roberta Schumana, francuskiego ministra spraw zagranicznych, zawierająca plan uzależnienia niemieckiego sektora węgla i stali od ponadnarodowej administracji w celu zagwarantowania pokoju w Europie. Inicjatorem przedsięwzięcia był przewodniczący francuskiej Krajowej Organizacji Planowania – Jean Monnet.
2	wrzesień 1950 r.	Utworzono Europejską Unię Płatniczą, która funkcjonowała do 1958 r. Należało do niej 15 państw europejskich – członków Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej. Celem było dokonywanie rozliczeń między krajami członkowskimi za pośrednictwem Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei, za pomocą jednostki rozrachunkowej. Jej parytet był równy parytetowi dolara USA. Waluty krajów europejskich nie były wtedy jeszcze wymienne (poza częściową wymienialnością walut Wielkiej Brytanii i RFN).
3	grudzień 1958 r.	Europejską Unię Płatniczą zastępuje Europejski Układ Walutowy, istniejący do 1972 r. Wraz z wejściem w życie tego Układu wprowadzono wymienialność walut zachodnioeuropejskich. Celem Układu były liberalizacja rozliczeń w handlu międzynarodowym i utrzymywanie stabilności walutowej.
4	1962 r.	Memorandum Marjolina, przewidujące konieczność powołania Komitetu Gubernatorów Banków Centralnych EWG. Komitet ma koordynować politykę walutową krajów członkowskich. W Memorandum stwierdzono, że po okresie przejściowym konieczne będzie wyznaczenie stałych kursów wymiany walut państw członkowskich EWG (wówczas sześciu) w celu ograniczenia zakresu ich wahań.
5	1964 r.	Powołanie Komitetu Gubernatorów, odpowiadającego za spójność narodowej polityki pieniężnej, prowadzonej przez państwa EWG.
6	1969 r.	Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej R. Barre opracowuje plan harmonizacji polityki gospodarczej i walutowej (tzw. Pierwszy Plan Barre'a). Dotyczył on przygotowania etapowego planu tworzenia unii gospodarczej i walutowej.
7	grudzień 1969 r.	Szczyt w Hadze - przywódcy państw członkowskich EWG spotykają się w celu omówienia też planu Barre'a. Na szczycie podjęto decyzję o wprowadzeniu w życie większości rozwiązań zalecanych przez Barre'a. Przywódcy Wspólnoty wyznaczają zespół, na czele którego stanął premier Luksemburga Pierre Werner, mający za zadanie prowadzenie dalszych studiów dotyczących tworzenia unii gospodarczej i walutowej.
8	1970 r.	Powołanie grupy ekspertów, którzy w ramach komitetu kierowanego przez Pierre Wernera (premiera Luksemburga) przygotowują tzw. Raport Wernera w sprawie sukcesywnego wprowadzania w życie unii gospodarczej i walutowej. Raport zostaje przyjęty przez Radę w 1971 r. Jego realizacja została jednak wstrzymana (m.in. z powodu kryzysu walutowego wewnątrz Systemu Bretton Woods w końcu lat 60. oraz kryzysu naftowego z połowy lat 70.).



9	marzec 1972 r.	Utworzenie „węża w tunelu” (mechanizmu wahań kursów walut). Sześć państw członkowskich postanawia ograniczyć przedział wahań kursów swoich walut narodowych do 2,25% („węż”), a w stosunku do dolara amerykańskiego do 4,5% („tunel”). Wąż był więc linią wahań walut krajów WE, a tunel przedziałem wahań tych walut w stosunku do dolara i innych walut. Tylko Niemcy, kraje Beneluksu i Dania zdołały utrzymać kurs swoich walut w „wężu”.
10	marzec 1973 r.	Upadek systemu z Bretton Woods sprawił, że powstaje system węża walutowego bez tunelu, w którym wzajemne kursy walut europejskich należących do systemu muszą poruszać się w granicach $\pm 2,25\%$, jednak mogą swobodnie wahać się względem walut pozostających poza systemem. Tym samym europejski „wąż” stanowił najważniejszą strefę zachowującą kursy sztywne, w świecie, w którym od 1973 r. dominowały kursy płynne. Ekonomiczne znaczenie „węża” było jednak niewielkie z powodu jego niestabilności związanej z częstymi zmianami w składzie krajów należących do systemu. Ostatecznie z powodu nieprzystąpienia do systemu Wielkiej Brytanii oraz wystąpienia zeń Francji „wąż” pozostał mechanizmem wiążącym kursy walut małych krajów europejskich z marką niemiecką.
11	1973 r.	Założenie Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej w ramach pierwszej próby Wspólnoty osiągnięcia unii walutowej. Działał on do połowy lat 70. Ponowił aktywność w 1979 r. wraz z wprowadzeniem ECU – europejskiej jednostki walutowej. Uczestniczące w nim państwa zobowiązane były wpłacić do Funduszu 20% swoich rezerw w zlocie i 20% swoich rezerw dolarowych, otrzymując w zamian ECU.
12	marzec 1979 r.	Wszedł w życie Europejski System Walutowy, którego zadaniem było zapewnienie stabilności walut państw członkowskich Wspólnoty. W ramach ESW powstało ECU.
13	1985 r.	Podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego, przewidującego m.in. wprowadzenie Jednolitego Rynku do końca 1992 r. Wraz z uprawnieniem się Aktu w 1987 r. ESW został włączony do struktur Wspólnot – wcześniej jego podstawy prawne miały swoje źródło zarówno w regulacjach wspólnotowych, jak i w regulacjach poszczególnych krajów.
14	czerwiec 1988 r.	Rada Europejska w Hanowerze powołuje Komitet, który pod kierunkiem Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques’a Delorsa ma opracować szczegóły dochodzenia do unii gospodarczej i walutowej. Raport ukazał się w następnym roku.
15	12 kwietnia 1989 r.	Przyjęcie przez Radę Europejską w Madrycie Raportu Delorsa, prezentującego inicjatywę utworzenia unii gospodarczej i walutowej w trzech etapach. Rozpoczęcie pierwszego z nich zaplanowano na połowę 1990 r.; drugiego – na 1 stycznia 1994 r. Trzeci etap miał być wprowadzony po 1 stycznia 1996 r., ale nie później niż 1 stycznia 1999 r.



16	26–27 czerwca 1989 r.	Rada Europejska na szczycie w Madrycie akceptuje Raport Delorsa jako strategię dla UGW i decyduje o rozpoczęciu I etapu tworzenia UGW 1 lipca 1990 r.
17	1 lipca 1990 r.	Rozpoczyna się pierwszy etap tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej.
18	1991 r.	W Rzymie rozpoczyna się konferencja międzyrządowa dotycząca utworzenia unii gospodarczej i walutowej oraz unii politycznej.
19	7 lutego 1992 r.	Podczas szczytu w Maastricht przywódcy państw Wspólnot Europejskich podejmują decyzję o utworzeniu Unii Europejskiej.
20	1 stycznia 1994 r.	Rozpoczyna się drugi etap UGW. Zlikwidowano Europejski Fundusz Współpracy Walutowej. W jego miejsce powołano Europejski Instytut Walutowy, który był poprzednikiem Europejskiego Banku Centralnego.
21	15–16 grudnia 1995 r.	W Madrycie przywódcy UE zdecydowali o wprowadzeniu 1 stycznia 1999 r. wspólnej waluty zjednoczonej Europy.
22	grudzień 1996 r.	Rada Europejska w Dublinie przyjmuje Pakt Stabilności i Wzrostu, którego zadaniem jest m.in. zdyscyplinowanie rządów w zakresie polityki budżetowej. Rada Europejska przyjmuje projekty banknotów euro.
23	1997 r.	Rada Europejska podpisuje Traktat Amsterdamski (wszedł w życie w maju 1999 r.)
24	1997 r.	Rada Europejska akceptuje projekty monet euro.
25	marzec 1998 r.	Komisja Europejska rekomenduje 11 krajów, które spełniły kryteria zbieżności, a w kwietniu Parlament Europejski przyjmuje propozycję Komisji.
26	1–3 maja 1998 r.	Szczyt przywódców państw UE w Brukseli – zakwalifikowanie krajów uczestniczących w UGW, określenie nieodwołalnych wzajemnych kursów wymiany między walutami państw tworzących UGW, powołanie statutowych władz Europejskiego Banku Centralnego.
27	31 grudnia 1998 r.	Ustalenie sztywnych kursów walutowych między euro a walutami państw uczestniczących w UGW.
28	Lipiec 1998 r.	Następuje formalna inauguracja działalności Europejskiego Banku Centralnego.
29	1 stycznia 1999 r.	Rozpoczyna się realizacja trzeciego etapu UGW.
30	styczeń 2002 r.	Wprowadzenie banknotów i monet euro do obiegu gotówkowego, rozpoczęcie wycofywania walut narodowych z obiegu.
31	lipiec 2002 r.	Zakończenie procesów dostosowawczych, euro jedynym środkiem płatniczym na obszarze EMU.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Zawojka (2000, s. 53–55).



gospodarek krajów Unii Europejskiej. Dokonano też kwalifikacji krajów członkowskich, co pozwoliło przejść do III etapu UGW.

3. Trzeci etap rozpoczął się 1 stycznia 1999 r. i polegał na nieodwracalnym usztywnieniu kursu walutowego krajów członkowskich wobec siebie, wprowadzeniu euro (które w relacji 1:1 zastąpiło ECU), a także realizacji wspólnej polityki pieniężnej przez Europejski System Banków Centralnych, który w pełni przejął rolę określoną w Traktacie. Bezwzględnie zaczęły także obowiązywać przepisy dotyczące koordynacji polityki budżetowej i makroekonomicznej (Latoszek 2007).

Traktat z Maastricht nakazuje wszystkim krajom Unii Europejskiej traktować politykę walutową (kursową) jako sferę ich wspólnego interesu. Podstawowym instrumentem stabilizacji kursów walutowych, obejmującym nie tylko kraje wchodzące w skład unii monetarnej, ale wszystkie kraje Unii Europejskiej, jest mechanizm kursowy ERM II⁶, który zastąpił w tej funkcji swojego poprzednika ERM, stanowiącego jeden z trzech elementów konstruujących Europejski System Walutowy. W przeciwieństwie do systemu walutowego ERM jego następca – ERM II – nie opiera się na wielostronnych powiązaniach walutowych między wszystkim krajami członkowskimi, ale na powiązaniach bilateralnych pomiędzy euro, a poszczególnymi walutami państw członkowskich UE. ERM II funkcjonuje według następujących zasad (Nowak-Far 2001):

- a) uczestnictwo w mechanizmie ma być dobrowolne i otwarte dla wszystkich,
- b) centralny kurs referencyjny danej waluty ma być określony w stosunku do euro,
- c) standardowa marża wahań w stosunku do kursu centralnego ma wynosić $\pm 15\%$, chociaż z inicjatywy danego państwa spoza sfery euro i na podstawie stosownej decyzji EBC może być zawężona,
- d) zarówno kursy centralne, jak i standardowe marże wahań mają być ustalone na podstawie jednomyślnej decyzji właściwych ministrów krajów, które zostaną zakwalifikowane do trzeciego etapu UGW, EBC oraz właściwych ministrów i prezesów banków centralnych państw spoza tej strefy,
- e) każdy z uczestników ERM II ma prawo do zainicjowania poufnej procedury zmiany kursów centralnych,

⁶ Exchange Rate Mechanism II



- f) interwencje międzymarżowe mają być automatyczne i nieograniczone oraz mają być wsparte możliwością korzystania z instrumentów bardzo krótkoterminowego finansowania,
- g) poszczególne banki centralne mogą zawieszać interwencje, gdyby byłyby sprzeczne z ich podstawowym celem, ale decydując się na to, muszą brać pod uwagę także wiarygodność funkcjonowania ERM II (BRE Bank-CASE 2006).

Szczegółowy proces powstawania Unii Gospodarczej i Walutowej przedstawia tabela 2.



4. EKONOMICZNE WARUNKI CZŁONKOSTWA – KRYTERIA KONWERGENCJI

Dla wszystkie państw członkowskich UE uczestnictwo w obszarze jednowalutowym jest przywilejem i zarazem obowiązkiem. Zgodnie z postanowieniami protokołów załączonych do Traktatu z Maastricht zwolnienie z tego obowiązku uzyskały tylko dwa kraje: Dania i Wielka Brytania. Kraje te wynegocjowały sobie prawo wyboru, czy chcą uczestniczyć w obszarze euro, czy nie (tzw. klauzula *opt-out*) (Kowalewski 2001). Pozostałe kraje, chcące znaleźć się w gronie członków Unii Gospodarczej i Walutowej, muszą spełnić pewne kryteria ekonomiczne przedstawione w załączniku do Traktatu. Kryteria konwergencji z Maastricht, zwane również kryteriami zbieżności (*convergence criteria*), stanowią, że (Żabińska 2000):

- stopa inflacji nie może przekroczyć więcej niż o 1,5 punktu procentowego średniego poziomu cen obliczonego dla trzech państw członkowskich Unii Europejskiej o najniższej inflacji,
- zadłużenie sektora publicznego (dług publiczny) nie może być większe niż 60% PKB,
- deficyt budżetowy nie może przekroczyć 3% produktu krajowego brutto (PKB),
- długookresowe stopy procentowe w ostatnich dwóch latach nie mogą przekroczyć więcej niż o 2 punkty procentowe średniej długookresowej stopy procentowej w trzech krajach członkowskich UE, które osiągnęły najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen,
- stabilizacja kursów walutowych powinna mieć miejsce przez co najmniej dwa lata poprzedzające przejście do trzeciego etapu (udział w mechanizmie kursowym ESW).



Kryteria te spełniły: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia oraz Włochy. Do UGW nie weszły 4 kraje członkowskie UE: Wielka Brytania i Dania – przeciwne temu, aby ich waluty narodowe zostały zastąpione przez euro – oraz Szwecja i Grecja, które wówczas nie spełniały kryteriów zbieżności. Ta ostatnia została dwunastym członkiem UGW 1 stycznia 2001 r.

Pierwsze kryterium konwergencji dotyczy inflacji. Wynika ono z tego, że stabilność cen jest niezbędnym warunkiem trwałego wzrostu gospodarczego oraz związanego z tym dobrobytu społecznego. Niestabilność cen spowalnia tempo wzrostu PKB. Inflacja zniechęca do oszczędzania, powoduje spadek siły nabywczej pieniądza oraz wzrost rynkowych stóp procentowych. Stabilne ceny ograniczają ryzyko konfliktów społecznych. Pozwalają także uniknąć negatywnych skutków inflacji.

Spełnienie przez dany kraj kryterium stabilności cen wskazuje, że państwo jest w stanie funkcjonować w obszarze nastawionym na jak najniższą inflację. Pozwala oczekiwać, że dany kraj może sobie radzić z trudnymi problemami społecznymi, pojawiającymi się na ogół wskutek zwalczania inflacji, a szczególnie z możliwym większym niż uprzednio bezrobociem (Oręziak 2003).

Kolejne dwa kryteria dotyczą długu publicznego i deficytu budżetowego. Są to kryteria fiskalne. W literaturze przedmiotu nie uzasadniono, dlaczego wybrano taki poziom wskaźników. Można zaryzykować stwierdzenie, że te wielkości referencyjne zostały określone intuicyjnie, na podstawie dotychczasowych doświadczeń i wizji pożądanego stanu finansów publicznych (Nowak-Far 2005).

Duże zadłużenie może osłabić wspólną walutę, a nadmierne zapożyczanie się państwa na rynku mogłoby spowodować wzrost stóp procentowych. Nadmierny deficyt prowadzi także do narastania długu publicznego oraz związanych z tym kosztów obsługi tego długu. Rząd może podnieść podatki, co oprócz niezadowolenia społecznego prowadzi do wzrostu rynkowych stóp procentowych.

Czwarte kryterium dotyczy długoterminowych stóp procentowych. „Stopy procentowe są swego rodzaju odbiciem opinii uczestników rynku na temat



sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów, a w szczególności trwałości osiągniętych przez nich wyników ekonomicznych w dziedzinie stabilności cen i finansów publicznych. Im mniejsze są różnice między stopami występującymi w poszczególnych krajach, tym bardziej jest zbliżona ich sytuacja gospodarcza” (Oręziak 2003).

Poziom długoterminowych stóp procentowych zależy od oczekiwanej stopy inflacji i premii ryzyka, zdeterminowanej stanem finansów publicznych, przewidywanymi zmianami kursów walutowych i niepewnością związaną z przyszłymi poziomami inflacji i kursu walutowego. Liberalizacja rynków kapitałowych w UE spowodowała wyrównywanie się długoterminowych realnych stóp procentowych. Zróżnicowanie poziomu nominalnych stóp procentowych jest więc odzwierciedleniem dokonanej przez rynki finansowe oceny perspektyw każdego państwa członkowskiego w dziedzinie inflacji, uzdrowienia finansów publicznych i stabilności kursu walutowego.

Ostatnie kryterium mówi o stabilizacji kursów walutowych i udziale w mechanizmie kursowym Europejskiego Systemu Walutowego. Kraj, który spełnił ten warunek, dowiódł, że osiągnął stabilność walutową dzięki prowadzeniu skutecznej antyinflacyjnej polityki pieniężnej. Ma on zdrowe finanse publiczne, a kurs waluty tego kraju utrzymuje się na stałym poziomie wobec pozostałych walut systemu, zbliżonym do bilateralnych kursów centralnych. Kryterium to służyło także do oceny, czy dany kraj jest gotów do usztywnienia kursu jego waluty wobec walut innych krajów UE i czy waluta ta może zostać zastąpiona przez euro.

Sprostanie tym kryteriom jest z jednej strony warunkiem, z drugiej natomiast wymierną korzyścią. Oznacza bowiem włączenie Polski w struktury gospodarcze UE, a tym samym zdrową i stabilną gospodarkę.

W procesie dostosowywania się krajów UE do wymogów UGW duże znaczenie ma również zmiana statusów banków centralnych niektórych państw. Według postanowień Traktatu z Maastricht istnieje obowiązek nadania autonomii bankom centralnym w krajach, w których były one dotychczas podporządkowane rządowi. Niezależność banków centralnych uważana jest często za szósty warunek udziału w UGW (Oręziak 1998).



Analiza konwergencji prawnej państw członkowskich objętych derogacją ma na celu ułatwienie Radzie UE podjęcia decyzji o tym, które kraje spełniają warunki konieczne do przyjęcia wspólnej waluty. Kryterium zgodności legislacyjnej obejmuje przede wszystkim (Ministerstwo Finansów 2005, s. 14):

- niezależność instytucjonalną, finansową, funkcjonalną i personalną banku centralnego (art. 108 TWE),
- zapewnienie przez kraj członkowski zgodności legislacji krajowej z TWE oraz statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Europejskiego Banku Centralnego (art. 109 TWE),
- spójność celów banku centralnego z celami sformułowanymi w art. 105(1) TWE i art. 2 statutu ESBC i EBC.

Na pojęcie niezależności banku centralnego składa się kilka jej rodzajów. Oceniane osobno stanowią miarę stopnia zbieżności ustawodawstwa państw członkowskich objętych derogacją, Traktatem i Statutem.

Niezależność funkcjonalna. Niezależność banku centralnego nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem do osiągnięcia celu, który powinien być jasno określony i nadrzędny względem innych. Niezależność funkcjonalna wymaga, aby główny cel krajowych banków centralnych był określony w sposób jednoznaczny i prawnie nienaruszalny i był w pełni zgodny z podstawowym celem określonym w Traktacie, a mianowicie z zapewnieniem stabilności cen. Służy temu zapewnienie krajowemu bankowi centralnemu środków i instrumentów niezbędnych do osiągnięcia wspomnianego celu w sposób niezależny od innych organów władzy. Określony w Traktacie wymóg niezależności banku centralnego jest odzwierciedleniem powszechnie przyjętego poglądu, że głównemu celowi utrzymania stabilności cen najlepiej służy w pełni niezależna instytucja, której mandat został precyzyjnie zdefiniowany. Niezależność banku centralnego jest przy tym w pełni zgodna z odpowiedzialnością ponoszoną przez bank centralny za podejmowane decyzje – odpowiedzialność ta jest ważnym czynnikiem umacniającym zaufanie do niezależnego statusu krajowych banków centralnych. Pociąga to też za sobą jawność oraz dialog ze stronami trzecimi (EBC 2006b, s. 32).

Niezależność instytucjonalna. W zakresie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC zabrania się krajowym bankom centralnym zwracać się o wy-



danie dyspozycji lub przyjmować je od rządów, organów wspólnotowych lub innych organów. Co więcej, rządy krajów członkowskich, organy i instytucje wspólnotowe nie mają prawa wywierać na krajowe banki centralne presji bądź wpływu. Mogłoby to naruszyć niezależność banku centralnego i stąd prawne ograniczenia.

W zakresie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC obowiązuje także:

- zakaz zatwierdzania, zawieszania, anulowania bądź odraczania decyzji przez strony trzecie;
- zakaz podważania decyzji ze względów prawnych – tylko niezależne sądy mają do tego prawo; chodzi tu o wyeliminowanie możliwości ingerencji organów politycznych w procesy decyzyjne;
- zakaz uczestnictwa przedstawicieli stron trzecich w organach decyzyjnych krajowych banków centralnych z prawem głosu;
- zakaz zasięgania *ex ante* opinii stron trzecich.

Niezależność personalna. Musi zostać zapewniona stabilność sprawowania urzędu przez wszystkich członków zasiadających w organach decyzyjnych krajowych banków centralnych. Prezes jest powoływany na co najmniej pięcioletnią kadencję i w ciągu tych pięciu lat nie może zostać usunięty ze stanowiska, chyba że podstawy zwolnienia są takie same jak w art.14 ust. 2 statutu.

Członkostwo w organie decyzyjnym zaangażowanym w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC zasadniczo wyklucza pełnienie innych funkcji mogących powodować konflikt interesów (EBC 2006b, s. 37).

Niezależność finansowa. Krajowy bank centralny, aby mógł w pełni realizować swój mandat, wykonywać powierzone mu zadania w ramach ESBC, a także prowadzić bieżącą działalność w kraju, musi mieć autonomię korzystania z wystarczających środków finansowych. Państwo członkowskie jest zobowiązane do zapewnienia odpowiednich zasobów finansowych. Zasada niezależności finansowej wymaga, zgodnie ze wspomnianymi postanowieniami umożliwić krajowemu bankowi centralnemu realizację jego funkcji w sposób nienaruszony (EBC 2006b, s. 38).

Niezależność finansowa to także: przyjmowanie budżetu, przygotowywanie sprawozdań finansowych, podział zysku, kapitał, rezerwy finansowe. Na



powyższe elementy nie powinny oddziaływać podmioty trzecie, chyba że nie ma to negatywnego wpływu na wypełnianie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC.

Art. 109 TWE wymaga od krajów członkowskich **zgodności legislacji krajowej z TWE i statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych**. Obowiązkiem kraju jest także dążenie do eliminacji niespójności w celu osiągnięcia pożądanego stopnia integracji krajowych banków centralnych z ESBC. Sprawą priorytetową jest zunifikowanie kwestii niezależności krajowych banków centralnych oraz ich integralność z ESBC. Oczywiście przewidziane i dopuszczalne są pewne różnice regulacyjne, pozwalające bankom centralnym spełniać funkcje odmienne od wspomnianych w statucie, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie kolidują z celami i zadaniami ESBC.

Istotną kwestią są **zasady poufności** i obowiązek dochowania tajemnicy służbowej przez personel krajowych banków centralnych. Podobne zapisy powinny się znaleźć w statutach krajowych banków centralnych lub zostać uregulowane przez ustawodawstwo danego kraju.

Istnieje również zasada **zakazu finansowania ze środków banku centralnego**, a oznacza to, że krajowy bank centralny nie może udzielać pożyczek (np. na pokrycie deficytu budżetowego) organom bądź instytucjom szczebla krajowego lub wspólnotowego.



5. KRAJE ZAKWALIFIKOWANE DO UDZIAŁU W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej, a tym samym wprowadzenie jednolitej waluty wymagało przede wszystkim zbliżenia warunków ekonomicznych w zakresie stabilności cen, kursów walutowych, sytuacji na rynkach finansowych i finansów publicznych. Są to postanowienia Traktatu z Maastricht, stanowiące, że do Unii mogą się przyłączyć wyłącznie te państwa, które wypełnią warunki spójności gospodarczej. Państwa, którym nie udało się spełnić wyżej wymienionych kryteriów, będą mogły przystąpić do Unii Gospodarczej i Walutowej po odpowiedniej poprawie wskaźników ekonomicznych. Idea integracji z różnymi prędkościami oznacza więc, że po-



szczególne kraje członkowskie UE dążą do tych samych celów z różnymi prędkościami, zależnymi od ich woli i możliwości (EBC 2006b, s. 291). Punktem wyjścia były kryteria konwergencji, gdyż pozwalały one na ocenę osiągniętej zbieżności polityki stabilizacyjnej realizowanej przez poszczególne kraje. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami w 1998 r. Rada Europejska zakwalifikowała państwa UE do Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej.

Wymogiem członkostwa w trzecim etapie UGW było osiągnięcie wysokiego stopnia stabilności cenowej, przy uwzględnieniu trwałej konwencji wskaźnika inflacji. W dziedzinie stabilności cen osiągnięto istotny postęp na obszarze całej Unii Europejskiej (tabela 3).

tabela 3  **Konwergencja inflacji**

Kraj	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Belgia	3,5	3,2	2,4	2,8	2,4	1,4	1,8	1,4	0,9
Dania	2,6	2,4	2,1	1,3	2,0	2,3	2,1	1,9	1,3
Niemcy	2,7	3,6	4,0	3,6	2,7	1,5	1,2	1,4	0,6
Grecja	20,3	19,6	15,9	14,5	10,9	9,0	7,9	5,2	4,5
Hiszpania	6,7	5,6	5,9	4,6	4,7	4,7	3,6	1,8	1,8
Francja	3,4	3,2	2,4	2,1	1,7	1,7	2,1	1,2	0,7
Irlandia	3,4	3,2	3,1	1,5	2,4	2,4	2,2	1,2	2,1
Włochy	6,1	6,4	5,1	4,2	3,9	5,4	4,0	1,8	2,0
Luksemburg	3,7	3,1	3,2	3,6	2,2	1,9	1,2	1,4	1,0
Holandia	2,4	3,1	3,7	2,6	2,8	1,1	1,4	1,8	1,8
Austria	3,3	3,3	4,0	3,6	3,0	2,0	1,8	1,1	0,8
Portugalia	13,4	11,4	8,9	6,5	5,2	3,8	2,9	1,8	2,2
Finlandia	6,2	4,3	2,9	2,2	1,1	1,0	1,1	1,3	1,4
Szwecja	10,4	9,7	2,6	4,7	2,3	2,9	0,8	1,9	1,0
Wielka Brytania	8,1	6,8	4,7	3,2	2,4	3,1	2,5	1,8	1,5
UE 15	6,4	5,9	4,7	4,1	3,3	2,9	2,4	1,8	1,6
UE 3+	2,6	2,9	2,3	1,6	1,6	1,2	1	1,2	0,7
Kryterium	4,1	4,4	3,8	3,1	3,1	2,7	2,5	2,7	

UE 15 – średnia dla UE

UE 3+ - średnia dla trzech najstabilniejszych krajów

Źródło: Żabińska (2000, s. 30–31); dla roku 1998: Borowiec (2001, s. 81).



W tabeli 3 widać, że inflacja regularnie się zmniejszała, osiągając najniższy poziom w 1998 r. Wraz z obniżaniem się stopy inflacji poprawiała się zbieżność wśród państw członkowskich w tej dziedzinie. W 1997 r. tylko Grecja nie spełniła kryterium kwalifikującego do UGW w zakresie stabilności cen. W Traktacie z Maastricht zapewniono bankom centralnym niezależność, co skutkowało zakazem finansowania deficytów budżetowych oraz zniesieniem uprzywilejowanego dostępu sektora publicznego do instytucji finansowych. Reformy te zwiększyły wiarygodność systemu bankowego, a zarazem zmniejszyły oczekiwania inflacyjne społeczeństwa. W 1997 r. tylko trzy kraje miały inflację nie większą niż 1,2%. Były to: Francja (1,2%), Irlandia (1,2%) i Austria (1,1%). Poziom inflacji w tych krajach stanowił podstawę do wyznaczenia wielkości kryterium konwergencji dotyczącego stabilności cen. W pozostałych krajach (oprócz Grecji, w której inflacja wynosiła 5,2%) wskaźnik ten nie przekroczył 2%. Były to wartości znacznie mniejsze niż wymagało tego wyznaczone kryterium (2,7%). Jeszcze większe ograniczenie inflacji obserwujemy w 1998 r. Cztery kraje ograniczyły wzrost cen poniżej 1%, a tylko w trzech państwach inflacja przekroczyła 2% (Irlandia – 2,2%, Grecja – 4,5% i Portugalia – 2,2%) (Żabińska 2000).

Następne dwa kryteria dotyczyły wielkości fiskalnych: długu publicznego i deficytu budżetowego. Kryteria te były podstawą rzeczywistych procesów dostosowania budżetowego w państwach członkowskich. Procesy dostosowania w dziedzinie budżetu państwa przedstawia tabela 4.

W 1990 r. trzy państwa członkowskie miały nadwyżkę budżetową. Były to Luksemburg, Finlandia i Szwecja. Do 1995 r. obserwujemy wzrost deficytu budżetowego. Jedynie Luksemburg w całym prezentowanym okresie wykazywał nadwyżkę budżetową. W 1997 r. trzy państwa członkowskie miały nadwyżkę budżetową: Dania, Luksemburg i Irlandia. W czterech państwach deficyt był niższy niż 2% PKB, a w siedmiu był wyższy niż 2%, ale nie przekroczył 3% PKB. Jedynie w Grecji stosunek deficytu do produktu krajowego brutto przekroczył wartość bazową. Deficyt budżetowy najbardziej się zmniejszył w Szwecji, Grecji, Finlandii i we Włoszech. Znaczną jego redukcję można było zaobserwować także w Wielkiej Brytanii, Belgii, Hiszpanii, Portugalii i Francji.

Tak duże zmniejszenie deficytu budżetowego było możliwe dzięki jednoczesnemu dostosowaniu dochodów do wydatków budżetowych, jednak nacisk



tabela 4



Deficyt budżetowy jako procent PKB

KRAJ	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BELGIA	-5,5	-6,5	-7,2	-7,5	-5,1	-4,1	-3,2	-1,8	-1,0	-0,9
DANIA	-1,9	-2,1	-2,9	-3,9	-3,5	-1,6	-0,7	0,1	0,9	3,0
NIEMCY	-3,1	-3,3	-2,8	-3,5	-2,4	-3,5	-3,4	-2,6	-1,7	-1,1
GRECJA	-16,1	-11,5	-12,3	-14,2	-12,1	-9,1	-7,5	-3,9	-2,5	-1,6
HISZPANIA	-4,1	-4,9	-3,6	-6,8	-6,3	-6,6	-4,6	-3,0	-2,7	-1,1
FRANCJA	-1,6	-2,2	-3,8	-5,6	-5,6	-4,8	-4,1	-3,0	-2,7	-1,8
IRLANDIA	-2,3	-2,3	-0,3	-2,4	-1,7	-2,0	-0,4	0,6	2,0	2,0
WŁOCHY	-11,1	-10,2	-9,5	-9,6	-9,0	-7,1	-6,7	-2,8	-2,7	-1,9
LUKSEMBURG	5,5	1,9	0,8	1,7	2,6	1,5	2,5	3,8	2,5	2,5
HOLANDIA	-5,1	-2,9	-3,9	-3,2	-3,4	-4,0	-2,3	-1,2	-0,8	0,8
AUSTRIA	-2,4	-2,6	-1,9	-4,2	-4,4	-5,9	-4,0	-1,9	-2,4	-2,0
PORTUGALIA	-5,1	-6,7	-3,6	-6,9	-5,8	-5,1	-3,2	-2,0	-1,5	-2,0
FINLANDIA	5,4	-1,5	-5,9	-8,0	-6,2	-5,2	-3,3	-1,6	1,4	2,3
SZWECJA	4,2	-1,1	-7,8	-12,3	-10,8	-8,1	-3,5	-2,0	2,3	1,9
WIELKA BRYTANIA	-0,9	-2,6	-6,3	-7,8	-6,8	-5,8	-4,8	-2,0	0,2	1,2

Źródło: Żabińska (2000, s. 32–33); dla lat 1990, 1997 i 1998: Borowiec (2001, s. 84); dla 1999 r.: Wojnowski, Gromek (2001, s. 35).

kładziono na redukcję tych drugich. Redukcją zostały objęte różne kategorie wydatków publicznych. Relatywnie najbardziej zmniejszyły się wydatki inwestycyjne. W porównaniu z 1993 r. udział tych wydatków w PKB w 1997 r. był niższy w Grecji o 3,7 punktu procentowego, w Hiszpanii o 1,7, we Włoszech o 1,6, w Szwecji o 2,8, w Wielkiej Brytanii o 1,5 punktu (Borowiec 2001).

W 1997 r. 14 spośród 15 krajów osiągnęło wymaganą przez Traktat z Maastricht wielkość referencyjną deficytu budżetowego w relacji do PKB. Jedynie Grecja zanotowała deficyt budżetowy rządu 4% PKB, a zatem tylko nieznacznie wyższy od górnej granicy przyjętej w Maastricht. Redukcja deficytu w 1997 r. była w dużym stopniu skutkiem obniżenia stóp procento-



wych i dobrej koniunktury. Obniżenie stóp procentowych spowodowało zmniejszenie wydatków budżetowych na obsługę długu, a znaczne ożywienie koniunktury przyczyniło się do wzrostu wpływów budżetowych i spadku niektórych wydatków.

W następnych latach obserwujemy jeszcze większe zmniejszenie deficytu budżetowego. W 1999 r. nadwyżkę budżetową wykazywały: Luksemburg, Dania, Irlandia, Holandia, Finlandia, Szwecja i Wielka Brytania. W pozostałych państwach członkowskich poziom tego wskaźnika utrzymano w granicach określonych przez Traktat z Maastricht. Na uwagę zasługuje fakt, że deficyt budżetowy nie przekroczył 2% PKB.

tabela 5  **Zadłużenie publiczne jako procent PKB**

KRAJ	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BELGIA	125,7	129,4	130,6	137,0	135,0	133,7	126,9	121,2	118,2	114,4
DANIA	60,8	84,6	68,7	80,1	76,0	71,9	70,6	61,3	58,0	52,6
NIEMCY	41,5	41,5	44,1	48,2	50,4	58,1	60,4	60,8	61,1	61,1
GRECJA	90,1	92,3	99,2	111,8	110,4	111,8	111,6	108,5	104,5	104,4
HISZPANIA	44,8	45,8	48,4	69,5	63,1	65,7	70,1	66,0	64,0	63,5
FRANCJA	35,5	35,8	39,6	45,6	48,4	52,8	55,1	57,1	58,8	58,6
IRLANDIA	96,0	95,0	92,0	94,5	87,9	81,6	72,7	62,2	49,5	52,4
WŁOCHY	98,0	101,4	108,5	119,3	125,5	124,9	124,0	120,2	118,7	114,9
LUKSEMBURG	4,7	4,2	5,2	6,2	5,7	6,0	6,6	6,0	6,9	6,2
HOLANDIA	79,2	78,8	79,6	80,8	77,4	79,7	77,2	68,5	67,5	63,8
AUSTRIA	57,9	58,7	58,3	62,8	65,1	69,0	69,5	63,9	63,0	64,9
PORTUGALIA	65,3	71,1	63,3	68,2	69,6	71,7	65,0	60,4	57,8	56,8
FINLANDIA	14,5	23,0	41,5	57,3	59,5	59,2	57,6	53,9	49,7	47,1
SZWECJA	43,3	53,0	67,1	78,0	79,3	78,7	76,7	73,6	74,2	65,5
WIELKA BRYTANIA	.	35,7	41,9	48,5	50,4	54,1	54,7	51,2	48,7	46,0

Źródło: Żabińska (2000, s. 331–34); dla lat 1990, 1997 i 1998: Borowiec (2001, s. 85); dla 1999 r.: Wojnowski, Gromek (2001, s. 35).



Procesy dostosowawcze w zakresie kryterium długu publicznego ujęto w tabeli 5. Jedynie 4 kraje wykazywały zadłużenie niższe od wielkości referencyjnej ustalonej w Maastricht, czyli 60% PKB. Były to: Luksemburg, który miał zadłużenie w wysokości 6,7%, Wielka Brytania, której zadłużenie wynosiło 53,4%, Finlandia – 55,8% i Francja – 58,1% PKB. Poziom około 60% osiągnęły: Niemcy – 61,2% PKB i Portugalia – 62%. Zadłużenie w wysokości 65–70% miały: Dania – 65,1%, Austria – 66,1%, Irlandia – 66,3%, Hiszpania – 68,8%. Zadłużenie w przedziale 70–80% PKB zarejestrowały: Holandia – 72,1% i Szwecja – 76,6% PKB. Zadłużenie powyżej 100% wystąpiło w: Grecji – 108,7% PKB, we Włoszech – 121,6% i w Belgii – 122,2%. Jak wynika z zaprezentowanych danych statystycznych w dwóch krajach dług publiczny był dwukrotnie wyższy, niż dopuszczają kryteria z Maastricht.

Wprawdzie Traktat z Maastricht dopuszcza przekroczenie górnej granicy zadłużenia w PKB, ale pod warunkiem, że stosunek ten maleje w wystarczającym stopniu i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie. W niektórych przypadkach o wypełnieniu tego warunku nie może być mowy. W porównaniu z 1990 r. ogólne zadłużenie 11 krajów wzrosło z 58,5% PKB do 75,2% w 1996 r. Mimo dobrej koniunktury, masowej prywatyzacji i rekordowo niskich stóp procentowych w 1997 r. udało się jedynie uniknąć dalszego przyrostu zadłużenia. Nie przeszkodziło to Komisji Europejskiej zarekomendować do UGW 11 spośród 15 kandydatów. Obecnie poza strefą euro pozostają z własnego wyboru: Wielka Brytania i Dania oraz Szwecja spośród państw tzw. starej Unii i 11 nowych krajów członkowskich. W przypadku Niemiec, których zadłużenie wprawdzie minimalnie, ale jednak przekroczyło granicę 60%, zostały uwzględnione skutki zjednoczenia i jego wpływ na wzrost wydatków budżetowych i zadłużenia.

Kolejne kryterium konwergencji ujęte w Traktacie z Maastricht dotyczy długoterminowych stóp procentowych. Oznacza ono, że w ciągu roku poprzedzającego ocenę stopnia zbieżności przeciętna nominalna długookresowa stopa procentowa nie mogła przewyższać więcej niż o 2% stopy trzech państw członkowskich mających najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen. Stopy procentowe są obliczane na podstawie długoterminowych obligacji państwowych lub porównywalnych papierów, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych (Borowiec 2001). Poziom nominalnych długoterminowych stóp procentowych (tabela 6) był najbardziej stabilny w Niemczech, Austrii, Belgii, Luksemburgu i Francji. W 1990 r. średnia stopa pro-



centowa w krajach członkowskich UE kształtowała się na poziomie 10,9%. W większości krajów długoterminowa stopa procentowa była wyższa niż 10%. Tylko w Niemczech, Francji, Luksemburgu, Holandii i Austrii stopa procentowa nie przekroczyła 10%.

tabela 6  **Konwergencja stóp procentowych**

KRAJ	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BELGIA	10,1	9,3	8,7	7,2	7,8	7,5	6,5	5,7	5,7	4,5
DANIA	10,6	9,3	9,0	7,3	7,8	8,3	7,2	6,2	6,2	4,9
NIEMCY	8,7	8,5	7,9	6,5	6,9	6,9	6,2	5,6	5,6	4,5
GRECJA	.	.	26,3	23,4	20,8	17,4	14,4	9,8	9,8	6,3
HISZPANIA	14,7	12,4	11,7	10,2	10,0	11,3	8,7	6,3	6,3	4,7
FRANCJA	9,9	9,0	8,9	6,8	7,2	7,5	6,3	5,5	5,5	4,6
IRLANDIA	10,1	9,2	9,1	7,7	7,9	8,3	7,3	6,2	6,2	4,7
WŁOCHY	13,5	13,3	13,3	11,3	10,6	12,2	9,4	6,7	6,7	4,7
LUKSEMBURG	8,5	8,2	7,9	6,9	6,4	7,2	6,3	5,6	5,6	4,7
HOLANDIA	8,9	8,7	8,1	6,4	6,9	6,9	6,2	5,5	5,5	4,6
AUSTRIA	8,8	8,6	8,2	6,8	7,0	7,1	6,3	5,6	5,6	4,7
PORTUGALIA	.	17,2	13,8	11,1	10,4	11,5	8,6	6,2	6,2	4,8
FINLANDIA	13,5	11,8	12,0	8,8	9,1	8,8	7,1	5,9	5,9	4,7
SZWECJA	13,2	10,7	10,0	8,5	9,7	10,2	8,0	6,5	6,5	5,0
WIELKA BRYTANIA	11,6	10,1	9,1	7,4	8,0	8,3	7,9	7,0	7,0	5,0
UE-15	10,9	10,5	10,9	9,1	9,1	9,3	7,8	6,3	6,3	4,8
UE 3+	9,4	8,7	8,8	7,3	8,0	7,7	7,1	5,8		
KRYTERIUM	11,4	10,7	10,8	9,3	10,0	9,7	9,1	7,8		

UE-15 – średnia dla UE

UE 3+ – średnia dla trzech najstabilniejszych krajów

Źródło: Żabińska (2000, s. 31–32); 1998 r.: Borowiec (2001, s. 88); dla 1999 r.: Wojnowski, Gromek (2001, s. 37).



We wszystkich krajach obserwuje się stały spadek stóp procentowych. Pokrywa się to z ograniczeniem inflacji. W 1997 r. kryterium konwergencji dotyczące stóp procentowych spełniło 14 państw członkowskich.

Jedynie w Grecji długoterminowa stopa procentowa była jeszcze zbyt wysoka (przekroczyła wartość bazową), aczkolwiek jej poziom z 1998 r. był już znacznie niższy niż w 1996 r., a w 1999 r. wyniosła 6,3%. Widać więc, że Grecja osiągnęła duży stopień zbieżności tego kryterium.

Proces konsolidacji z chwilą ogłoszenia listy kandydatów do UGW nie został zakończony, co przedstawiają powyższe tabele. Widać, że kraje nie przestały dostosowywać gospodarki po zakwalifikowaniu ich do unii gospodarczo-walutowej.

Państwa pozostające poza UGW kontynuują starania w celu zmniejszania deficytu budżetowego i ograniczania inflacji, tak aby w przyszłości sprostać wymogom członkostwa w Unii. Przykładem jest Grecja, która została dopuszczona do UGW w późniejszym okresie.

Kraje włożyły wiele wysiłku, aby osiągnąć wyniki dające szansę na wejście do UGW. Jedynie Grecja nie wypełniła warunku długookresowych stóp procentowych; również kryterium długu publicznego nie zostało spełnione przez wszystkie kraje. Zdumiewająco łagodne potraktowanie tego warunku było wymuszone ówczesną sytuacją polityczną w kwestii euro. Istniały obawy, że projekt ten zostanie odsunięty na wiele lat ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami. Nie oznacza to, że kwestia ta została darowana i zapomniana. W dość krótkim czasie większość krajów UE musiała podjąć, zakrojone na szeroką skalę, działania w kierunku uzdrowienia finansów publicznych.

Nie należy jednak sądzić, że podobnie łagodne stanowisko będzie możliwe obecnie przy ubieganiu się o wejście do strefy euro. Rosnąca atrakcyjność unii walutowej ze wspólnym pieniądzem, a przy tym konieczność utrzymania go w dobrej kondycji sprawiają, że kwalifikacja nowych kandydatów będzie coraz bardziej restrykcyjna, a niektóre kryteria mogą zostać zaostrome. Już teraz niektóre kraje stojące u progu UGW, doceniając wartość sanacji życia gospodarczego poprzez spełnienie kryteriów zbieżności, same deklarują spełnienie ostrzejszych kryteriów (np. Łotwa i Malta – kryterium kursowe).



tabela 7  **Konwergencja inflacji na Słowenii**

	INFLACJA HICP (w %)		
	2004	2005	2006
SŁOWENIA	3,7	2,5	2,3
WARTOŚCI REFERENCYJNA	2,4	2,2	2,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: EBC (2006a, s. 36–37).

Sytuacja dziesięciu nowych krajów przyjętych do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. jest następująca. Dla większości z nich uczestnictwo w obszarze euro wydaje się jeszcze bardzo odległą przyszłością. Inaczej jest tylko w przypadku Słowenii, która 1 stycznia 2007 r. jako pierwszy spośród nowych dziesięciu członków Unii Europejskiej przyjęła euro. Słoweńskiego tolara (SIT) zastąpiło euro w relacji 239,640 tolara za euro (Dacewicz 2006). Gdy 1 maja 2004 r. 10 krajów, w tym Polska, zostało przyjętych do Unii Europejskiej, sytuacja gospodarcza i fiskalna Słowenii była na tyle dobra, że już w czerwcu 2004 r. zdecydowała się, wraz z Estonią i Litwą, na wejście do systemu ERM II. Zanim Słowenia otrzymała oficjalną zgodę na przystąpienie do strefy euro w dniu 1 stycznia 2007 r., wydaną przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny w maju 2006 r., musiała spełnić 5 kryteriów konwergencji. Do realizacji tego celu, w połowie maja 2004 r. został przyjęty program konwergencji, kładący nacisk na obniżenie inflacji, które było największym wyzwaniem.

Słowenia prowadzi restrykcyjną politykę fiskalną, dzięki czemu jako jeden z nielicznych krajów spełnia kryterium fiskalne zarówno w odniesieniu do deficytu sektora finansów publicznych, jak i długu publicznego w relacji do PKB (tabela 8). Spełnia także dwa rynkowe kryteria dotyczące długoterminowych stóp procentowych oraz stabilizacji kursu waluty (tabela 9). W okresie referencyjnym od kwietnia 2005 r. do marca 2006 r. długoterminowe stopy procentowe Słowenii wynosiły średnio 3,8%, a zatem znajdowały się zdecydowanie poniżej wartości referencyjnej 5,9% dla kryterium stopy procentowej (EBC 2006a, s. 41).



tabela 8  Sytuacja budżetowa Słowenii jako procent PKB

	2004	2005	2006*
DEFICYT BUDŻETOWY	2,3	1,8	1,9
WARTOŚĆ REFERENCYJNA	3,0	3,0	3,0
DŁUG PUBLICZNY BRUTTO	29,5	29,1	29,9
WARTOŚĆ REFERENCYJNA	60,0	60,0	60,0

* prognozy Komisji Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: EBC (2006a, s. 38–39).

tabela 9  Kryterium kursu walutowego tolara słoweńskiego

DATA WEJŚCIA DO ERM II	LIMIT GÓRNY	KURS CENTRALNY	LIMIT DOLNY	MAKSYMALNE ODCHYLENIE (W %)	
				W GÓRĘ	W DÓŁ
28.06.2004	275,586	239,640	203,694	0,2	0,1

Uwaga: odchylenie w dół (w górę) odpowiada ruchowi w kierunku limitu dolnego (górnego) i oznacza umacnianie (osłabianie) waluty w stosunku do euro. Okres referencyjny dla odchylenia maksymalnego przyjęto od chwili przystąpienia do ERM II do 28 lutego 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: EBC (2006a, s. 39–41).

Droga do przyjęcia wspólnej waluty dla Słowenii okazała się najkrótszą z możliwych, co należy przypisać dużej determinacji rządu i banku centralnego. Jak najlepsze wykorzystanie korzyści z przyjęcia euro przyczyni się do wejście Słowenii na ścieżkę wyższego i stabilnego wzrostu gospodarczego.

6. PAKT STABILNOŚCI I WZROSTU

Zagrożeniem dla antyinflacyjnej polityki pieniężnej jest fakt, że polityka budżetowa krajów unii nie została scentralizowana. Kraje członkowskie Eurolandu zachowały bowiem prawo do jej samodzielnego prowadzenia. Ist-



nieje więc ryzyko, że narodowa polityka budżetowa nie da się pogodzić z polityką pieniężną ESBC nastawioną na zachowanie stabilności cen. Nadmierny deficyt w budżetach krajowych mógłby ponadto powodować ukształtowanie się stopy procentowej na wysokim poziomie na całym obszarze euro. Skutkiem tego byłoby osłabienie aktywności gospodarczej także w krajach, które starają się przestrzegać dyscypliny w swym budżecie. Osiągnięcie wymaganego stopnia zbieżności w 1997 r., stanowiącym podstawę zakwalifikowania do UGW, nie oznacza zakończenia procesu konwergencji. Również w przyszłości niezbędne będzie unikanie nadmiernych deficytów budżetowych i wzrostu zadłużenia. Żeby wymusić na krajach członkowskich unii walutowej realizację solidnej polityki budżetowej, zaproponowano uzupełnienie Traktatu z Maastricht o pakt stabilizacji, którego celem miało być zobowiązanie krajów członkowskich UGW do utrzymania dyscypliny budżetowej niezbędnej do zapewnienia stabilności wspólnej waluty euro. W dokumencie tym szczegółowo określono procedurę postępowania oraz zasady stosowania sankcji wobec tych krajów członkowskich, które dopuszczają u siebie do powstania nadmiernego deficytu budżetowego.

Aby wspólna polityka pieniężna w unii monetarnej miała solidne podstawy, konieczna jest skoordynowana polityka fiskalna. Wprawdzie unia monetarna nie zakłada obowiązku prowadzenia wspólnej polityki fiskalnej, gdyż w dalszym ciągu ma ona mieć charakter narodowy, ale niezbędne jest istnienie pewnych ograniczeń w polityce budżetowej, które powinny oddziaływać na realizację zdrowej polityki fiskalnej, niezagrażającej zakłóceniem równowagi. Na szczycie w Amsterdamie 17 czerwca 1997 r. w wyniku kompromisu została przyjęta ostateczna forma Paktu Stabilności i Wzrostu, który w trzecim etapie powinien zapewnić krajom członkowskim trwałą finansową stabilizację. Bez wiarygodnego paktu stabilizacyjnego nie mogło być mowy o trwałej unii gospodarczej i walutowej.

Kraje członkowskie zostały zobowiązane do tego, aby w opracowywanych przez nie programach stabilizacji lub konwergencji były uwzględnione średnioterminowe cele budżetowe zmierzające do osiągnięcia równowagi budżetowej lub nadwyżki budżetowej. Miały także zaplanować przedsięwzięcia korekcyjne w przypadku oczekiwanych znacznych odchyłeń od tych celów. Korekta nadmiernego deficytu powinna być przeprowadzona i zakończona najpóźniej w ciągu roku, jeżeli nie zachodzą specjalne okoliczności. Te programy stabilizacji i konwergencji muszą uwzględniać wahania cyklu



koniunkturalnego, a tym samym zakładać wystąpienie nadwyżki budżetowej w czasie ożywienia gospodarczego, tak aby w okresie zastoju nigdy nie został przekroczony trzyprocentowy próg deficytu budżetowego wobec wartości PKB (Murray 2004).

Pakt Stabilności i Wzrostu przewiduje surowe sankcje finansowe wobec państw UGW, które dopuszczają do powstania u siebie nadmiernego deficytu budżetowego i nie redukują go w odpowiednim tempie. W rezultacie dany kraj może być zmuszony do złożenia nieoprocentowanego depozytu w określonej wysokości. Depozyt ten składa się z dwóch części: stałej (w wysokości 0,2% PKB) oraz zmiennej (stanowiącej jedną dziesiątą różnicy między rzeczywiście występującym deficytem a wielkością referencyjną wynoszącą 3% PKB), maksymalnie jednak nie może przekroczyć wartości 0,5% PKB danego kraju. Jeżeli sytuacja nie poprawiła się w ciągu dwóch lat, depozyt przepada na rzecz Unii, stając się w ten sposób karą nałożoną na kraj o nadmiernym deficycie. Decyzję o nałożeniu kary podejmuje Rada UE odpowiednią większością głosów. Oczywiście istnieją nadzwyczajne okoliczności łagodzące, gdy Rada może odstąpić od stosowania sankcji finansowej, np. gdy przekroczenie relacji deficytu do PKB ma charakter tymczasowy, jest spowodowany recesją i spadkiem PKB o co najmniej 2%, załamaniem koniunktury czy katastrofą naturalną, mającą poważne skutki dla sytuacji finansowej państwa (Oręziak 2003).

Zgodnie z intencją twórców, Pakt Stabilności ma być nie tylko instrumentem umożliwiającym sanację finansów publicznych, ale pośrednio także środkiem zapewniającym stabilność cen, wzrost gospodarczy oraz czynnikiem sprzyjającym tworzeniu nowych miejsc pracy.

Od momentu ustanowienia obszaru euro stan finansów publicznych krajów członkowskich pogorszył się, a dyscyplina budżetowa została rozluźniona. Niektóre kraje członkowskie, np. Niemcy, Francja, Grecja, Włochy czy Holandia, przekraczają pożądany poziom deficytu budżetowego (Kotyński 2005).

Pakt Stabilności i Wzrostu był niejednokrotnie krytykowany. Zarzucano, że w praktyce jest mało skutecznym mechanizmem zwalczania deficytów budżetowych, hamuje wzrost gospodarczy poprzez swe mało elastyczne roz-



wiązania oraz stawia w mniej uprzywilejowanej sytuacji kraje o niskim poziomie inflacji.

Kraje UGW, mając świadomość niedoskonałości obecnego rozwiązania, zaczęły zastanawiać się nad koniecznością zmian i kierunkami reformy. Szczególnie wiele propozycji napłynęło ze strony Francji. Polegały one na złagodzeniu rygorów w ten sposób, by w ocenie sytuacji budżetowej kraju członkowskiego uwzględnić etap cyklu koniunkturalnego oraz wykluczyć z salda budżetowego m.in. wydatki na prace badawczo-rozwojowe i inwestycje publiczne (m.in. w infrastrukturę, edukację, ochronę środowiska) (Oręziak 2005). Jednocześnie podkreślano, że większa elastyczność nie powinna osłabić dyscyplinującego charakteru Paktu.

Były także propozycje drastycznych rozwiązań. Wim Boonstra z Institute fuer Wirtschaftsforschung stwierdził, że zasady Paktu powinny być jasne i nie powinno być pola do politycznych targów. Kryteria oceny powinny być przejrzyste do tego stopnia, że przekroczenie limitów powinno skutkować automatycznym zastosowaniem sankcji (po upływie okresu ostrzegawczego). Mogłoby to być na przykład pozbawienie danego kraju prawa do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji w ramach instytucji unijnych czy utrata możliwości korzystania z unijnych funduszy (Oręziak 2005).

Podjęto decyzję o konieczności poprawy stosowania Paktu Stabilności i Wzrostu. Propozycje i wnioski zostały przedstawione w Raporcie Rady Eco-fin z 20 marca 2005 r.:

1. Zalecenie służące zwiększeniu skuteczności unijnego nadzoru nad ewolucją sytuacji budżetowej poszczególnych krajów członkowskich. Postulowano, aby programy zbieżności i stabilizacji były przedstawiane także parlamentom narodowym, po to, by przestrzegać procedury wczesnego ostrzegania i zwalczania nadmiernego deficytu. Zwrócono także uwagę na konieczność wnikliwego, lecz ostrożnego prognozowania sytuacji makroekonomicznej w celu obrania właściwej strategii polityki budżetowej.
2. Działania mające na celu poprawę efektywności prewencyjnego oddziaływania Paktu. Oznacza to uwzględnienie średnioterminowych celów polityki budżetowej poszczególnych krajów. Kraje strefy euro oraz kraje uczestniczące w ERM II powinny się starać, by w średnim okresie do-



prorowadzić do tego, że relacja deficytu budżetowego do PKB będzie się mieścić w przedziale między minus 1% PKB – w przypadku krajów o niskim długu i wysokim wzroście gospodarczym – a równowagą (lub nadwyżką budżetową) w przypadku krajów o dużym długu i słabym wzroście gospodarczym. Zaproponowano także, aby kraje członkowskie zobowiązały się konsolidować finanse publiczne w okresie dobrej koniunktury.

3. Zmiany w stosowaniu procedury dotyczącej nadmiernego deficytu budżetowego. Było to niewątpliwie najistotniejszym rozstrzygnięciem Raportu Rady Ecofin. Chodzi tu o określenie okoliczności łagodzących i usprawiedliwiających przekroczenie wartości referencyjnej 3% PKB. Komisja oceniająca poziom deficytu będzie brała pod uwagę: średnioterminową sytuację gospodarczą i budżetową, wydatki inwestycyjne, inwestycje na cele badawczo-rozwojowe, spadek koniunktury (poważny spadek koniunktury – gdy roczny realny spadek PKB wynosi nie mniej niż 2%), charakter przekroczenia wartości referencyjnych, poziom długu publicznego i jego tendencje, a także np. reformę systemu emerytalnego i „wszystkie inne istotne czynniki”. Wydłużono również okres przewidziany na podjęcie skutecznych działań i skorygowanie deficytu (nawet do dwóch lat) oraz uznano, że krajowi borykającemu się z podobnymi problemami w pierwszej kolejności należy się pomoc – życzliwe wsparcie i przyjazna presja, a nie sankcje.

Surowa dyscyplina budżetowa jest ważna, by kraj, który nie będzie w stanie oddziaływać na swoją gospodarkę za pomocą polityki pieniężnej (stóp procentowych) czy kursowej, nie uległ pokusie ożywienia gospodarki poprzez politykę budżetową. Przy braku rygorów i sankcji, przesadne wydatki budżetowe doprowadziłyby do powstania nadmiernego deficytu budżetowego, a w rezultacie do podwyżki stóp procentowych. Podwyżka ta dotknęłaby wszystkie kraje członkowskie unii gospodarczej i walutowej.

Próba uelastycznienia funkcjonowania Paktu Stabilności i Wzrostu, wprowadzająca większą swobodę w polityce budżetowej, miała szczególne znaczenie. Dopóki kraje członkowskie nie zechcą zrezygnować z suwerenności w sferze budżetowej, dopóty efektywniejsze stosowanie unijnych reguł może być osiągnięte jedynie w drodze porozumienia pomiędzy tymi krajami.



Przeniesienie na szczebel centralny uprawnień do określania i realizacji polityki budżetowej radykalnie zmieniłyby obecną sytuację. Ewentualne podjęcie decyzji o centralizacji polityki budżetowej nie będzie sprawą prostą, gdyż ściśle wiąże się z kwestią unii politycznej (Kubska-Maciejewicz, Stępnia 2005).

Wprowadzenie wspólnej waluty to nie tylko przedsięwzięcie gospodarcze. Jest to również ważny krok na długiej drodze integracji europejskiej w wymiarze politycznym, gospodarczym i psychologicznym. Samo zastąpienie walut narodowych przez euro odbyło się praktycznie bez większych problemów technicznych i organizacyjnych. Dziś, po siedmiu latach istnienia waluty europejskiej, można mówić o sukcesie tego przedsięwzięcia w skali makro- i mikroekonomicznej. W praktyce sprawdziły się również rozwiązania instytucjonalne przyjęte dla strefy euro.





BIBLIOGRAFIA

- 1 Ambroziak A. (1997), *Europejska integracja walutowa do końca lat 70*, „Wspólnoty Europejskie”, marzec, s. 12–21.
- 2 Borowiec J. (2001), *Unia ekonomiczna i monetarna. Historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, Wrocław.
- 3 BRE Bank – CASE (2006), *Perspektywy wejścia Polski do strefy euro*, „Zeszyty BRE Bank – CASE”, nr 85, CASE, Warszawa.
- 4 Czarczyńska A., Śledziwska-Kołodziejska K. (1996), *Ewolucja form współpracy walutowej w Europie*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- 5 Dacewicz A. (2006), *Słowenia gotowa na euro*, <http://www.nbportal.pl/pl/np/euro/euro-w-europie/slowenia-przyjmuje-euro/slowenia-gotowa-na-euro>
- 6 EBC (2006a), *Raport o konwergencji maj 2006*, Frankfurt.
- 7 EBC (2006b), *Raport o konwergencji grudzień 2006*, Frankfurt.
- 8 Głuchowski J. (red.) (2001), *Leksykon finansów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- 9 Komar A. (1993), *Europejska unia walutowa*, PWE, Warszawa.
- 10 Kotyński J. (red.) (2005), *Globalizacja i integracja europejska. Szanse i zagrożenia dla polskiej gospodarki*, PWE, Warszawa.
- 11 Kowalewski P. (2001), *Euro a międzynarodowy system walutowy*, TWIGGER, Warszawa.
- 12 Kubska-Maciejewicz B., Stępnia A. (red.) (2005), *Polska w strefie euro*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- 13 Latoszek E. (2007), *Integracja Europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- 14 Ministerstwo Finansów (2005), *Integracja Polski ze strefą euro. Uwarunkowania członkostwa i strategia zarządzania procesem*, sierpień, Warszawa.
- 15 Murray A. (2004), *The Lizbon Scorecard IV*, Centre for European Reform, London.
- 16 Nowak-Far A. (2001), *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa
- 17 Nowak-Far A. (2005), *Tożsamość monetarna jako element opisu spójności gospodarczej i społecznej Europy*, „Bank i Kredyt” nr 4, s. 30-37.
- 18 Oręziak L. (1991), *Integracja walutowa w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, SGPiS, Warszawa.



- 19 Oręziak L. (1998), *Polityczne i ekonomiczne uwarunkowania ustanowienia i funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Bank i Kredyt”, nr 12, s. 23–32.
- 20 Oręziak L. (2003), *Euro nowy pieniądz*, PWN, Warszawa.
- 21 Sokołowska A. (2005), *Przystąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej a wzrost gospodarczy*, „Bank i Kredyt”, nr 4, s. 4–14.
- 22 Wojnowski R., Gromek T. (2001), *Unia Gospodarcza i Walutowa – konwergencja w państwach UE i w Polsce*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 1(113), s. 5–21.
- 23 Zawojńska A. (2000), *Unia Europejska. Unia Gospodarcza i Walutowa*. Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- 24 Żabińska J. (2000), *Finanse publiczne a stabilność EURO*, Wydawnictwo AE w Katowicach.





NBP

Narodowy Bank Polski