

W PRZEDEDNIU UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Etapy tworzenia EMU

W czerwcu 1989 r. Rada Europejska na spotkaniu w Madrycie przyjęła raport przygotowany przez **Komitet Jacquesa Delorsa** (ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej) dotyczący budowy unii gospodarczej i walutowej (EMU)¹. Raport ten stał się podstawą odpowiednich postanowień Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego w Maastricht 7 lutego 1992 roku. Zapisy Traktatu dotyczą m.in. etapów docho-

¹ Ang. *economic and monetary union - EMU*.

dzenia do EMU, kryteriów uczestnictwa w niej, zasad wspólnej polityki monetarnej, utworzenia Europejskiego Banku Centralnego oraz zakresu harmonizacji polityki gospodarczej w krajach przystępujących do unii.

Dochodzenie do unii gospodarczej i walutowej zostało uznane za integralny proces, realizowany równolegle w obu wymienionych w nazwie obszarach. Jeśli chodzi o pierwszy element tego przedsięwzięcia - unię walutową, to ma ona charakteryzować się pełną wymiennalnością walut narodowych, eliminacją wahań kursowych, nieodwracalnym usztywnieniem centralnych kursów walutowych, a następnie wprowadzeniem jednej waluty, jak również całkowitą liberalizacją przepływów kapitałów prowadzącą do stworzenia jednolitego obszaru finansowego. Urzeczywistnienie unii walutowej wymaga prowadzenia jednolitej polityki monetarnej (obejmującej oprócz kursu walutowego m.in. takie elementy jak stopa procentowa). W tym celu kompetencje w zakresie tej polityki zostaną przekazane przez kraje członkowskie na rzecz Europejskiego Banku Centralnego. W jego gestii znajdzie się także wyłączne prawo emisji wspólnego pieniądza.

Drugi element - unia gospodarcza - musi obejmować przede wszystkim pełne wprowadzenie w życie jednolitego rynku wewnętrznego oraz ścisłą koordynację polityki makroekonomicznej, głównie budżetowej (zgodnie z zasadą gospodarki otwartego rynku i wolnej konkurencji), w celu zbliżenia podstawowych wskaźników gospodarczych poszczególnych krajów członkowskich EMU.

Ustalono ponadto, że unia gospodarcza i walutowa będzie realizowana w trzech etapach. W pierwszym etapie EMU, realizowanym w latach 1990-1993, wprowadzono swobodę przepływu kapitałów, która stała się podstawą tworzenia wspólnego obszaru finansowego, na którym banki, firmy ubezpieczeniowe oraz inne instytucje finansowe mają zapewnioną swobodę funkcjonowania. Z początkiem lipca 1990 r. zostały więc zniesione bariery w przemieszczaniu się kapitałów w ramach WE, z wyjątkiem słabszych gospodarczo krajów takich jak: Hiszpania, Irlandia, Grecja i Portugalia, którym pozwolono opóźnić nieco datę ostatecznej liberalizacji rynków kapitałowych (Grecja uczyniła to jako ostatnia - w połowie 1994 roku). W okresie tym kraje Wspólnot starały się również wzmocnić koordynację polityki gospodarczej i współpracę banków centralnych w celu zbliżenia zasad polityki pieniężnej. Podpisano i wprowadzono wówczas w życie Traktat o Unii Europejskiej mający decydujące znaczenie dla dalszych prac nad EMU.

W drugim etapie (1994-1998) kraje członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do koncentrowania się na tworzeniu ram instytucjonalnych, niezbędnych dla EMU oraz na dalszym zbliżaniu ich polityki gospodarczej i monetarnej. W 1994 r. został utworzony Europejski

Instytut Walutowy (EIW) z siedzibą we Frankfurcie nad Menem. Prowadzi on **przygotowania organizacyjne do emisji wspólnego pieniądza, dla którego przyjęto nazwę euro**, oraz do utworzenia Europejskiego Systemu Banków Centralnych² (niezależnego od rządów i instytucji wspólnotowych), na którego czele stanie ponadnarodowy Europejski Bank Centralny wydający instrukcje pozostałym bankom Systemu.

W drugim etapie EMU ma zostać zapewniona **całkowita swoboda wymiennalności walut i płatności transgranicznych**. Na mocy Traktatu z Maastricht w tym czasie wprowadzono także **zakaz zaciągania pożyczek w bankach centralnych na finansowanie deficytów budżetowych** przez władze centralne i lokalne poszczególnych państw UE, a także zniesiono uprzywilejowany dostęp przedsiębiorstw i instytucji sektora publicznego do kredytów z tych banków. Jeszcze przed powstaniem EMU wszystkie kraje członkowskie UE zgłaszające akces do tego etapu integracji, muszą zapewnić **niezależność banków centralnych od swoich rządów**.

Drugi etap ma decydujące znaczenie dla składu członkowskiego unii gospodarczej i walutowej, gdyż w 1998 r. **kraje członkowskie Unii Europejskiej będą oceniane pod względem wypełnienia tzw. kryteriów spójności** (konwergencji) gospodarczej na podstawie wskaźników osiągniętych w roku 1997. Wskaźniki te dotyczą poziomu inflacji (czyli stabilności cenowej), deficytu budżetowego, długu publicznego, stóp procentowych oraz stabilnego udziału w mechanizmie kursowym Europejskiego Systemu Walutowego.

**KRYTERIA SPÓJNOŚCI WARUNKUJĄCE UDZIAŁ
W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ**

- 1) **Stabilność cenowa:** średnia stopa inflacji nie powinna być wyższa niż o 1,5 punktu procentowego od wskaźnika odnotowanego w trzech najlepszych pod tym względem krajach.
- 2) **Deficyt budżetowy:** udział planowanego lub aktualnego deficytu budżetowego w produkcie krajowym brutto (PKB) nie powinien przekraczać 3%.
- 3) **Dług publiczny:** udział zadłużenia publicznego w PKB mierzonym w cenach rynkowych nie powinien przekraczać 60%.
- 4) **Stopa procentowa:** średnia nominalna długookresowa stopa procentowa nie powinna być wyższa więcej niż o 2 punkty procentowe od stopy procentowej w trzech krajach o najniższym poziomie inflacji.
- 5) **Udział w mechanizmie kursowym Europejskiego Systemu Walutowego:** kraj członkowski powinien respektować, bez szczególnych napięć, normalny przedział wahań kursów walut przewidziany w ramach mechanizmu kursowego przynajmniej w ciągu ostatnich dwóch lat przed badaniem dotyczącym spełnienia kryteriów spójności.

² Europejski Instytut Walutowy jest instytucją o charakterze przejściowym. Traktat z Maastricht nie nadał mocy wiążącej decyzjom podejmowanym przez EIW dla państw UE.

Pięć wyznaczonych kryteriów nie wyczerpuje poza tym wszystkich warunków spójności. Powinny dołączyć do tego pakietu takie kryteria, jak: mobilność i wydajność siły roboczej, elastyczność płac oraz dostosowanie struktur produkcji.

Komisja Europejska została upoważniona w drugim etapie do specjalnego nadzorowania krajów członkowskich w zakresie realizacji wytycznych co do prowadzonej przez nie polityki gospodarczej, w tym przestrzegania dyscypliny budżetowej i utrzymywania długu publicznego w wyznaczonych granicach. Deficyt budżetowy utrudnia bowiem prowadzenie walki z inflacją, a przy jednej walucie jego skutki mogą być odczuwane także w innych krajach członkowskich unii. Na tym etapie Komisja zaczęła zachęcać kraje Unii Europejskiej do przygotowywania tzw. programów spójności, które ułatwiłyby przygotowanie się do ostatniego etapu EMU.

Trzecia faza unii gospodarczej i walutowej rozpocznie się 1 stycznia 1999 roku. Utworzony zostanie wówczas Europejski Bank Centralny. Centralne kursy wymiany między walutami krajów członkowskich oraz między tymi walutami a ECU zostaną usztywnione (nie będą ulegały zmianie), a w ich miejsce zostanie następnie wprowadzona wspólna waluta euro³. ECU w tym momencie przestanie być koszykiem walut, a stanie się rzeczywistym pieniądzem. Zostanie ona przeliczona na euro w skali 1:1

Przewiduje się, że najpóźniej do 1 stycznia 2002 r. banknoty i monety euro znajdą się w obiegu równoległe do walut narodowych. **Po 1 lipca 2002 r. euro pozostanie jedynym oficjalnym środkiem płatniczym w państwach Unii Europejskiej tworzących EMU.** W okresie, kiedy w obiegu obok euro będą również waluty narodowe, podmioty gospodarcze będą miały prawo wyboru waluty do obsługi zawieranych transakcji. Wejście w życie euro nie powinno wpłynąć na warunki zawartych wcześniej kontraktów. Wartości umów wyrażone w walutach narodowych zostaną przeliczone na euro według kursu określonego przez Radę UE.

Polityka monetarna zostanie na tym etapie ujednoliconą i przeniesioną na ponadnarodowy szczebel Europejskiego Banku Centralnego. Natomiast **polityka gospodarcza krajów członkowskich EMU (w tym budżetowa) będzie tylko koordynowana zgodnie z określoną procedurą.** Oznacza to w rezultacie, iż pozostanie ona

przedmiotem współpracy międzyrządowej, uwzględniającej priorytety wyznaczone przez Radę Europejską oraz związane z nimi zalecenia Rady Unii Europejskiej.

Traktat o Unii Europejskiej wymaga - jak już wspomniano - aby wszystkie kraje, które wejdą w skład EMU, oraz te, które zostaną wyłączone (uzyskują derogację), unikały nadmiernych deficytów budżetowych. Zachwianie dyscypliny w zakresie finansów publicznych może bowiem grozić wzrostem inflacji i osłabić pozycję wspólnej waluty. W celu zapobiegania takiej sytuacji kraje członkowskie UE, które wprowadzą euro, powinny przestrzegać bardziej ostrych zasad dyscypliny budżetowej. Dlatego też Rada Europejska w Dublinie w grudniu 1996 r. przyjęła tzw. **pakt stabilności i rozwoju stanowiący swoisty kodeks postępowania w zakresie spełniania budżetowego kryterium spójności.** Autorem tej, pierwotnie bardzo rygorystycznej koncepcji stabilności, były Niemcy - znane ze swych osiągnięć w walce z inflacją. Znamienne jest jednak, że pod naciskiem Francji dołączono do powyższego paktu element "rozwoju". Oznacza to, że w obliczu wysokiej stopy bezrobocia w Unii Europejskiej (około 11%, co oznacza prawie 18 mln bezrobotnych), lewicowemu rządowi francuskiemu (wspieranemu głównie przez te kraje UE, w których władzę sprawują rządy lewicowe) zależy na podporządkowaniu paktu wymogom polityki wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

W ramach powyższego porozumienia ustalono, że **Komisja Europejska, spełniająca nadzór nad przestrzeganiem kryteriów spójności, będzie przygotowywać specjalny raport,** jeśli któryś z krajów EMU przekroczy dopuszczalny - 3% pułap deficytu budżetowego w stosunku do PKB. Raport ten będzie zawierał ocenę sytuacji gospodarczej w tymże kraju w roku poprzedzającym, po to, aby sprawdzić czy uzasadniała ona odnotowane przekroczenie deficytu budżetowego i **czy w związku z tym powinny zostać zastosowane określone sankcje ekonomiczne.**

Jeśli w badanym okresie zaobserwuje się spadek PKB o 2% to, zgodnie z zasadami paktu, będzie to uznane za sytuację wyjątkową i nie będzie się stosować sankcji ekonomicznych wobec danego kraju. Jeśli spadek PKB byłby niższy niż 0,75%, sankcje będą nakładane automatycznie. Jeśli zaś będzie się on mieścił w przedziale 0,75%-2%, badany kraj będzie musiał, uzasadniając to "okolicznościami nadzwyczajnymi", udowodnić, że to właśnie owe okoliczności spowodowały zwiększenie deficytu ponad 3% pułap⁴. W takiej sytuacji Rada UE

³ O nazwie wspólnego pieniądza - euro - zdecydowali szefowie państw i rządów krajów UE na szczycie Rady Europejskiej w Madrycie w grudniu 1995 roku. Podczas nieformalnego spotkania ministrów gospodarki i finansów w Weronie w kwietniu 1996 r. przyjęto nazwę "centy" dla monet. Ma być ona używana we wszystkich językach oficjalnych Unii, choć rozważa się także możliwość stosowania nazwy "euro-centy"

⁴ W latach 1970-1996 ponad 2% spadek PKB wystąpił 9 razy w siedmiu krajach (Luksemburg, Grecja, Włochy, Portugalia, Szwecja, Finlandia i W. Brytania; w dwóch ostatnich krajach - dwukrotnie). Recesja w granicach 0,75-2% spadku produktu

zaleci podjęcie określonych działań prowadzących do zmniejszenia deficytu do wymaganego poziomu w kolejnym roku (jeśli wyjątkowe warunki, o których mowa znikną). Gdy to nie nastąpi, lub jeśli działania w tym kierunku nie zostaną podjęte przez badane państwo, jego rząd będzie musiał złożyć **nie oprocentowany depozyt pieniężny** (kaucję). Jeśli deficyt pozostanie nadal zbyt wysoki, to **depozyt ten zostanie zamieniony po 2 latach na grzywnę**⁵.

Zbieżność legislacyjna i gospodarcza w 1997 roku

24 marca 1998 r. został jednogłośnie przyjęty przez Europejski Instytut Walutowy (EIW) Raport na temat zbieżności (konwergencji) państw członkowskich UE. Następnie Raport ten został przedłożony przez EIW Radzie Europejskiej ds. Finansowych i Gospodarczych (ECOFIN). Zawartość wspomnianego dokumentu została już wcześniej określona przez postanowienia Traktatu z Maastricht i zawiera ocenę postępu państw członkowskich w zakresie:

- **zbieżności legislacji** - czyli dostosowania prawa krajowego odnoszącego się do statusu narodowego banku centralnego, którego nowe kompetencje powinny w pełni pasować do pełnienia zadań w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych,
- **zbieżności gospodarczej** - czyli wypełniania kryteriów konwergencji, a także ewolucji bilansu płatniczego, kosztów wynagrodzeń i innych wskaźników branych również pod uwagę przy ocenie zbieżności państw WE.

Jeśli chodzi o zbliżenie prawa, to w przypadku wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej Komisja wydała opinię, iż kraje te w należyty sposób dostosowały swoje prawodawstwo krajowe, łącznie ze statusem narodowych banków centralnych do wymogów Artykułów 107 i 108 Traktatu o WE oraz statusu Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Ostateczna ocena zbieżności legislacji krajowej została dokonana na trzech płaszczyznach:

- ☛ cele narodowych banków centralnych (NBC),
- ☛ niezależność narodowych banków centralnych,
- ☛ integracja narodowych banków centralnych w Europejski System Banków Centralnych.

krajowego brutto wystąpiła 21 razy w 11 krajach, w tym w Belgii, Niemczech i Szwecji - trzykrotnie, a w Danii, Francji, Portugalii i W. Brytanii - dwukrotnie. Jedyne Austria, Irlandia i Holandia nie doświadczyły spadku PKB w wymienionych przedziałach (por. M. Paszyński: Pakt stabilizacyjny EMU - geneza, istota i znaki zapytania, "Wspólnoty Europejskie - Biuletyn Informacyjny" nr 2(66), 1997).

⁵ Wysokość grzywny ustalono na 0,2% PKB plus 0,1% za każdy punkt procentowy deficytu powyżej pułapu 3% PKB. Maksymalnie grzywna ta może wynieść 0,5% PKB.

Cele, jakimi kierować się mają narodowe banki centralne powinny być w pełni zbieżne z celami Europejskiego Systemu Banków Centralnych, co zostało zapisane w artykule 105(1) Traktatu (oraz artykule 2 statutu ESBC): "*Głównym celem ESBC jest utrzymywanie stabilności cen. Nie naruszając celu stabilności cen, ESBC wspiera ogólną politykę gospodarczą Wspólnoty, przyczyniając się do osiągnięcia celów Wspólnoty*".

Istotnym kryterium zbieżności legislacji krajowej ze wspólnotową jest **przestrzeganie zasady niezależności wszystkich organów połączonych w ESBC**. Wynika to bezpośrednio z postanowień artykułu 107, który mówi, iż: "*wykonując swoje uprawnienia, zadania i obowiązki nałożone na nie Traktatem o WE i Statusem EBC, ani EBC, ani narodowe banki centralne i członkowie ich organów decyzyjnych nie będą ubiegać się o instrukcje i przyjmować ich od instytucji lub organów Wspólnoty, od jakiegokolwiek rządu Państwa Członkowskiego lub jakiegokolwiek innych organów*".

Elementy wspomnianej niezależności zostały przez Komisję Europejską pogrupowane w następujący sposób:

- **Niezależność instytucjonalna**, która dotyczy:
 - przekazywania instrukcji dla NBC,
 - przyjmowania, anulowania i wycofywania decyzji NBC,
 - weryfikowania decyzji NBC pod względem prawnym,
 - uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji przez NBC z prawem głosu,
 - prowadzenia konsultacji przed podjęciem decyzji przez NBC.
- **Niezależność personalna** obejmująca:
 - zapewnienie co najmniej pięcioletniej kadencji dla prezesa NBC,
 - odwoływanie prezesa NBC z jego funkcji tylko w przypadku niewypełniania przez niego obowiązków służbowych lub popełnienia poważnego uchybienia w zarządzaniu bankiem.
- **Niezależność finansowa** (kontrolowanie budżetu *ex ante* może, w zależności od sytuacji, stworzyć sytuację, gdzie NBC nie jest w stanie wypełnić swoich zobowiązań w ramach ESBC).

Zbieżność legislacji państw aplikujących o członkostwo w unii gospodarczej i walutowej została również oceniona na płaszczyźnie stopnia integracji narodowych banków centralnych w Europejski System Banków Centralnych. W związku z postanowieniami artykułu 9.2 Statutu ESBC, Europejski Bank Centralny powinien zapewnić poprzez funkcjonowanie ESBC implementację wszystkich niezbędnych przepisów prawnych albo poprzez swoją działalność, albo poprzez funkcjonowanie

