

## **Marek A. Cichocki: Członkostwo w euro jako element długofalowej strategii bezpieczeństwa**

Kryzys finansowy, który dotknął Unię Europejską, a przede wszystkim strefę euro, oraz obecny kryzys geopolityczny we wschodniej Europie, wywołany agresją Rosji na Ukrainę, zmieniają zasadniczo uwarunkowania dotychczasowej debaty na temat wejścia Polski do strefy wspólnej waluty



**Kryzys finansowy, który dotknął Unię Europejską, a przede wszystkim strefę euro, oraz obecny kryzys geopolityczny we wschodniej Europie, wywołany agresją Rosji na Ukrainę,**

**zmieniają zasadniczo uwarunkowania dotychczasowej debaty na temat wejścia Polski do strefy wspólnej waluty - przeczytaj analizę prof. Marka A. Cichockiego, która ukazała się "Analizach natolińskich"**

### **GŁÓWNE TEZY ANALIZY:**

- Podejmując decyzję o przystąpieniu Polski do strefy euro, należy szukać wypadkowej różnych punktów widzenia (prawnego, ekonomicznego, geopolitycznego). Nie należy jej postrzegać jako wyboru między rdzeniem Europy a jej peryferiami ani też między bezpieczeństwem a brakiem bezpieczeństwa czy między rozwojem ekonomicznym a stagnacją. Decyzja ta jest fundamentalną zmianą polskiego *status quo*.

- Kryzys ujawnił w sposób jednoznaczny, że w ramach wspólnego rynku UE oraz wspólnej waluty funkcjonują odmienne narodowe polityki gospodarczo-finansowe, które kierują się różnymi, często sprzecznymi celami.

- Dzięki przemianom strefa euro wyróżnia się dzisiaj z całej Unii Europejskiej jako obszar szczególnych rozwiązań prawnych, finansowych innowacji, zmian instytucjonalnych oraz nowego układu politycznych sił między poszczególnymi państwami członkowskimi, ze szczególnym podziałem na część północną i południową strefy euro.

- Z prawnego punktu widzenia Polska korzysta dzisiaj z czasowej derogacji w sprawie członkostwa w strefie euro, która dobiegnie końca po spełnieniu wszystkich kryteriów konwergencji.

- Agresja Rosji wobec Ukrainy oraz groźba eskalacji konfliktu, a także dalszych prowokacji podejmowanych wobec innych państw sąsiedzkich, także tych należących do UE oraz NATO, sprawiły że kwestia bezpieczeństwa tych krajów, szczególnie w regionie Morza Bałtyckiego i Europy Centralnej, znowu stała się głównym motywem politycznej debaty. W przypadku Polski geopolityczne zmiany w środowisku bezpieczeństwa w nowym świetle ukazały również sprawę naszego członkostwa w strefie euro oraz całego procesu zmierzającego do przyjęcia wspólnej waluty.

- Stabilność waluty euro na finansowych rynkach światowych faktycznie jak dotąd nie ucierpiała z powodu kryzysu. Euro pozostaje stabilną i chętnie stosowaną w transakcjach walutą. Wydaje się więc, że pomimo kryzysu euro wciąż postrzegane jest jako waluta, za którą stoi liczący się w świecie gospodarczy, społeczny i polityczny potencjał państw europejskich. Należy także zauważyć, że w okresie od wybuchu kryzysu w strefie euro nie tylko nie doszło do załamania się wspólnej waluty, ale nawet do powiększenia grona jej członków o państwa z bezpośredniego sąsiedztwa Polski.

- W przypadku krajów, które w latach 2009–2015 weszły do strefy euro, mamy do czynienia z całym kompleksem motywów, polityka bezpieczeństwa jest tylko jednym z nich. Przyjęta przez nie w polityce europejskiej strategia jest, podobnie jak w przypadku Finlandii, typowa dla państw małych, które ze względu na swoją specyfikę dążą do stworzenia możliwie najszerszego miksu bezpieczeństwa.

- Polska nie jest systemowo irrelevantna ani z punktu widzenia UE, ani NATO. Jest istotnym elementem w każdym z tych dwóch układów politycznych. Dlatego nie może, także w odniesieniu do euro, kierować się strategią charakterystyczną dla państwa małego.

- Przekonanie, że kraje UE sięgną po środki twardej obrony, by przeciwdziałać próbom destabilizacji któregoś z państw należących do strefy euro w Europie Środkowo-Wschodniej, wydaje się być słabo uzasadnione. Związek między członkostwem Polski w euro a sytuacją jej bezpieczeństwa jest jednak oczywisty. Te kwestie łączą się ze sobą, ale niekoniecznie w sposób prosty i jednowymiarowy.

Kryzys finansowy, który dotknął Unię Europejską, a przede wszystkim strefę euro, oraz obecny kryzys geopolityczny we wschodniej Europie, wywołany agresją Rosji na Ukrainę, zmieniają zasadniczo uwarunkowania dotychczasowej debaty na temat wejścia Polski do strefy wspólnej waluty. Rozważając perspektywę wejścia do tej strefy, należy dzisiaj uwzględnić wiele czynników. Jest to przede wszystkim pytanie o wpływ euro na wynikające z określonego etapu rozwoju potrzeby polskiej gospodarki oraz społeczeństwa. Innym czynnikiem, który należy uwzględnić, są zmiany, jakim od kilku lat strefa euro podlega pod wpływem kryzysu. Zmiany te wyznaczają bowiem warunki, w jakich Polska będzie funkcjonować po przystąpieniu do wspólnej waluty. Mają one charakter polityczny, instytucjonalny oraz prawny i dają państwom członkowskim nowe możliwości działania, ale wiążą się także z nowymi obowiązkami i obciążeniami. Wreszcie należy wziąć

pod uwagę zmieniający się wokół Polski kontekst bezpieczeństwa. Dotyczy on bezpośrednio wydarzeń za naszą granicą wschodnią, które w konsekwencji prowadzą do podważenia dotychczasowego porządku międzynarodowego w bliskiej Polsce części Europy z możliwością rozprzestrzeniania się destabilizacji na państwa należące do UE oraz NATO (w szczególności państwa bałtyckie). Razem z kryzysem w strefie euro, rosnącym niezadowoleniem społecznym w niektórych państwach UE oraz politycznym ekstremizmem wydarzenia we wschodniej Europie sprawiają, że w najbliższym czasie Polska będzie musiała zmierzyć się z sytuacją zwiększonego ryzyka, niepewności i destabilizacji w swoim otoczeniu.

Wobec oddziaływania tak różnych czynników należy podjąć decyzję o przystąpieniu Polski do strefy euro, szukając wypadkowej różnych punktów widzenia (prawnego, ekonomicznego, geopolitycznego). Nie należy jej postrzegać jako wyboru między rdzeniem Europy a jej peryferiami ani też między bezpieczeństwem a brakiem bezpieczeństwa czy między rozwojem ekonomicznym a stagnacją. Decyzja ta jest fundamentalną zmianą polskiego *status quo*. Dlatego należy ją rozpatrywać w możliwie najszerszej perspektywie prowadzonej przez państwo jako całość polityki bezpieczeństwa oraz strategii rozwoju.

W niniejszej analizie chcemy pokazać najważniejsze zmiany, które zaszły dotąd w strefie euro, wpływając na nowy sposób funkcjonowania tego politycznego i ekonomicznego projektu. Skupimy się także na kluczowych zagadnieniach polityczno-gospodarczych, które dzisiaj określają pozycję Polski wobec członkostwa w unii walutowej. Przedstawimy motywy, jakimi kierowały się państwa z bliskiego otoczenia Polski, które w latach 2009–2015 podjęły decyzję o przystąpieniu do strefy euro pomimo kryzysu finansowego,

uwzględniając szczególnie aspekt bezpieczeństwa. Na koniec zarysujemy główne – naszym zdaniem – scenariusze, przed którymi staje obecnie Polska, zastanawiając się nad wejściem do strefy euro.

## **I. ZMIANY W STREFIE EURO I JEJ KONSOLIDACJA**

Kryzys finansowy okazał się wydarzeniem o ogromnym znaczeniu z punktu widzenia funkcjonowania strefy euro[1]. Po pierwsze, począwszy od 2009 roku ujawnił on szereg istotnych mankamentów w konstrukcji Wspólnej Waluty, w formie, w jakiej została ona skonstruowana w traktacie z Maastricht z 1992 roku. Przede wszystkim nie potwierdziło się założenie o konwergencji modeli społeczno-gospodarczych państw w wyniku stworzenia Wspólnej przestrzeni Walutowej. W pierwszej dekadzie funkcjonowania Wspólnej Waluty w Europie zaczyna uwidaczniać się coraz silniejszy trend odwrotny od oczekiwanego, tj. gospodarki państw eurostrefy coraz bardziej się rozchodzą. Prowadzi to stopniowo do coraz większej makroekonomicznej nierównowagi całego systemu, która w momencie światowego kryzysu okazuje się piętą Achillesową euro[2]. Po drugie, kryzys negatywnie zweryfikował także inną tezę, która stanowi jeden z fundamentów integracji Walutowej w UE - a mianowicie tezę o neutralnym politycznie pieniądzu. W założeniu euro miało być taką właśnie walutą, funkcjonującą na podstawie obiektywnie ustalonych czynników finansowo-ekonomicznych, tworzących swoistą makroekonomiczną konstytucję eurostrefy pod postacią Paktu Stabilności i Wzrostu. Państwa Wspólnej Waluty miały przestrzegać związanych z tym reguł pod nadzorem Komisji Europejskiej, dysponującej odpowiednią procedurą na wypadek nadmiernego deficytu. jednak za podstawowy filar instytucjonalny Wspólnej Waluty uznano Europejski Bank Centralny, niezależny od polityków, który miał

stać na straży stabilności euro. Takie wyobrażenie Wspólnej waluty - politycznie neutralnej, dzięki temu bezpiecznej i stabilnej - okazało się nie W pełni prawdziwe.

Wspólna waluta miała wieńczyć dzieło wspólnego, jednolitego rynku. Projekt ten miał być urzeczywistnieniem idei: jeden rynek i jedna Waluta, przy czym starano się abstrahować od politycznego znaczenia pieniądza. Niektórzy politycy, stojący za rozwiązaniami traktatu z Maastricht, zdawali sobie sprawę z słabości takiego Właśnie podejścia do Wspólnej Waluty.

Kanclerz Niemiec Helmut Kohl, którego bez wątpienia można uznać za jednego z głównych politycznych twórców euro, w swoim wystąpieniu z 1991 roku przed niemieckim parlamentem stwierdził w sposób jednoznaczny: „Należy ciągle przypominać, że unia polityczna jest nieodzownym uzupełnieniem unii ekonomicznej i Walutowej. Historia najnowsza, nie tylko historia Niemiec, uczy nas, że próba utrzymywania przez dłuższy czas unii gospodarczo-walutowej bez politycznego zjednoczenia jest błędem”[3]. Pozorne sukcesy wspólnej waluty w pierwszej dekadzie po jej wprowadzeniu zdawały się przeczyć takim ostrzeżeniom. Kryzys ujawnił jednak w sposób jednoznaczny, że w ramach wspólnego rynku UE oraz wspólnej waluty funkcjonują odmienne narodowe polityki gospodarczo-finansowe, które kierują się różnymi, często sprzecznymi celami. Zasada koordynacji gospodarczej, której wyrazem miało być przestrzeganie Paktu Stabilności i Wzrostu, okazała się nieefektywna z punktu Widzenia odmiennych celów polityk narodowych. Dlatego w warunkach wspólnego rynku i wspólnej waluty, w sytuacji kryzysu i powiększającej się makroekonomicznej nierównowagi całego systemu powstało pytanie o możliwość oraz warunki tworzenia europejskiej polityki gospodarczo-finansowej. Nie

mniej ważnym, ujawnionym przez kryzys problemem była stabilność oraz odpowiedzialność systemu bankowego państw UE oraz w strefie euro. Wspólny rynek, znoszenie barier hamujących przepływ kapitału oraz wywierających negatywny Wpływ na usługi finansowe - wszystkie te czynniki razem doprowadziły do dynamicznego rozwoju tego sektora, który uzyskał w Europie wyjątkowe, korzystne warunki do działania, ekspansji, rozrostu w wymiarze transgranicznym. Działając w Europie w przestrzeni międzynarodowej, instytucje finansowe, które rozwijały się i pomnażały swój kapitał, pozostawały jednak w dalszym ciągu silnie związane z państwami narodowymi. Ujawnił się negatywny charakter tego związku między kondycją, płynnością instytucji finansowych a polityką gospodarczo-finansową na poziomie narodowym. Na przykład błędna polityka rządu hiszpańskiego w dziedzinie budownictwa napędzała koniunkturę na rynku kredytów mieszkaniowych hiszpańskich banków, co doprowadziło do zapaści tego systemu w czasie kryzysu po 2009 roku. Z kolei polityka eksportu niemieckich produktów była dla niemieckich instytucji finansowych zachętą do łatwego kredytowania odbiorców niemieckich towarów w Grecji oraz w innych krajach południowej części strefy euro.

Ujawnione przez kryzys finansowy słabości podstawowych mechanizmów strefy euro sprawiły że w 2010 roku pojawiła się realna perspektywa fiaska całego projektu wspólnej waluty i rozpadu strefy euro. Podjęta wówczas polityczna decyzja - przede wszystkim Niemiec oraz Francji - o ratowaniu strefy euro bez względu na koszty zaowocowała szeregiem zmian instytucjonalno-prawnych, których celem miało być powstrzymanie bieżących zagrożeń oraz konsolidacja tej strefy. W wyniku podjętych działań stworzono mechanizmy pomocy finansowej dla państw, które znajdują się pod presją rynków finansowych W sytuacji kryzysu budżetowego - Europejski Instrument Stabilności Finansowej, a później permanentny mechanizm

finansowania, tj. Europejski Mechanizm Stabilności. Pomoc finansowa dla państw została uzależniona od ich podporządkowania się reformom strukturalnym, nadzorowanym przez tzw. trojkę: Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Wzmocnieniu uległy także kompetencje nadzorcze i wykonawcze Komisji Europejskiej. W porównaniu z zasadami koordynacji gospodarczo-finansowej zawartymi w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Po zmianach tworzą one zręby europejskiego zarządzania gospodarczo-finansowego przede wszystkim wobec państw strefy euro. Nie jest to jednak jeszcze w żadnym wypadku europejska polityka gospodarcza czy fiskalna w pełnym tego słowa znaczeniu. Istotnym elementem konsolidacji obszaru wspólnej waluty w wyniku kryzysu jest także unia bankowa, oparta na jednolitym nadzorze systemu bankowego w tej strefie, który powierzono Europejskiemu Bankowi Centralnemu, oraz na mechanizmie uporządkowanej upadłości banków. Dzięki tym wszystkim przemianom strefa euro wyróżnia się dzisiaj z całej Unii Europejskiej jako obszar szczególnych rozwiązań prawnych, finansowych innowacji, zmian instytucjonalnych oraz nowego układu politycznych sił między poszczególnymi państwami członkowskimi, ze szczególnym podziałem na część północną i południową strefy euro. Jednak dotąd konsolidacja obszaru wspólnej waluty, dokonana pod wpływem kryzysu finansowego, podporządkowana była dwóm podstawowym celom o charakterze „defensywnym”. Po pierwsze, chodziło o powstrzymanie groźby niewypłacalności niektórych państw strefy euro, które znalazły się pod wpływem presji ze strony rynków finansowych. Po drugie, starano się drogą reform strukturalnych wymusić równowagę systemową w tej strefie. Większość rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, Wprowadzonych po 2009 roku, służy głównie realizacji obu tych celów. Dwa inne, nie mniej istotne cele antykryzysowe nie zostały wzięte pod uwagę. Bez odpowiedzi nadal pozostają dwa pytania: 1) jak przywrócić konkurencyjność i rozwój gospodarek państw w strefie euro, które zostały dotknięte kryzysem? 2)

jak w sposób bardziej zrównoważony, sprawiedliwy i solidarny rozłożyć między państwa strefy euro koszty i korzyści funkcjonowania w jednym systemie gospodarczo-Walutowym?[4]

## **II. POLSKA WOBEC CZŁONKOSTWA W STREFIE EURO**

Polska, przyjmując traktat akcesyjny i wstępując do UE, podjęła decyzję o przystąpieniu do Unii Gospodarczej i Walutowej. Formalnie cel ten, jeśli chodzi o wspólną walutę, może zostać zrealizowany dopiero po spełnieniu wszystkich ekonomicznych kryteriów członkostwa oraz po

podjęciu (w formie zalecenia) - zgodnie z rozwiązaniami wprowadzonymi przez traktat lizboński - przez państwa eurogrupy politycznej decyzji o gotowości przyjęcia nowego członka do swojego grona. Z prawnego punktu widzenia Polska korzysta więc dzisiaj z czasowej derogacji w sprawie członkostwa w strefie euro, która dobiegnie końca po spełnieniu wszystkich kryteriów konwergencji, tj. kryterium stabilności cen, kryterium fiskalnego, kursu walutowego oraz stóp procentowych. Obecnie Polska wypełnia dwa z nich: kryterium stabilności cen i stóp procentowych (według Monitora Konwergencji Nominalnej Ministerstwa Finansów RP). Jednak dopiero spełnienie wszystkich czterech stanowi podstawę dla Komisji Europejskiej, by wystąpić do Rady Unii Europejskiej z wnioskiem o uchylenie derogacji. Wejście do strefy euro musi także poprzedzać dwuletnia obecność państwa kandydującego (na jego wniosek) w Mechanizmie Kursów Walutowych (ERM II), co oznacza, że kandydat zobowiązany jest przyjąć kurs centralny waluty narodowej oraz zaakceptować dopuszczalny zakres odchyień.

Warunkiem wejścia do strefy euro jest również dokonanie szeregu zmian prawnych, których celem jest pełna zgodność ustawodawstwa krajowego z wymogami dotyczącymi przyjęcia euro, określonymi w Traktatach oraz Statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i EBC. Zmiany te wymagają także nowelizacji polskiej konstytucji, a tym samym uzyskania większości konstytucyjnej 2/3 głosów W Sejmie.

Po wejściu Polski do UE dyskutowano nad różnymi scenariuszami i terminami jej ewentualnego wejścia do ERM II oraz przyjęcia euro. Żadnego z nich nie rozważano na poważnie, nie mówiąc już o wprowadzeniu w życie. Kryzys finansowy po 2009 roku, a także groźba rozpadu strefy euro zasadniczo zmieniły sytuację. Obecnie obszar ten przechodzi proces głębokich zmian instytucjonalno-prawnych. W dalszym ciągu nie są znane Wszystkie skutki kryzysu ani przesądzone kierunki dalszej ewolucji wspólnej waluty. Uwidoczniły się poważne systemowe problemy projektu euro, takie jak makroekonomiczna nierównowaga między państwami, brak uczestniczącej legitymizacji demokratycznej jednocześnie wobec konieczności podjęcia reform strukturalnych oraz brak porozumienia w sprawie mechanizmu solidarnego rozłożenia kosztów i korzyści w obrębie wspólnego systemu gospodarczo-monetarnego. To z kolei przekłada się w Polsce na spadek zaufania do wspólnej waluty. Zdecydowana większość Polaków jest niechętna przyjęciu euro. W listopadzie 2014 roku Wskaźnik ten sięgał 68% (CBOS), a W kwietniu 2015 roku wzrósł nawet do 70% (CBOS). Wszystkie te czynniki wpływają na oficjalne stanowisko rządu RP w sprawie wejścia

Polski do strefy euro. Z jednej strony polityka gospodarcza Polski ma być nadal skierowana na cel, jakim jest spełnienie kryteriów konwergencji. Kluczowe są przy tym działania zmierzające do zwiększania dyscypliny finansowej. Kolejnym celem jest także gruntowne przygotowanie

od strony techniczno-organizacyjnej procesu przystąpienia do obszaru wspólnej waluty. Jednak z drugiej strony rząd polski przyjmuje postawę wyczekującą i występuje w roli obserwatora procesów stabilizowania strefy, co przekłada się między innymi na jego stosunek do zmian instytucjonalnych. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie decyzji o nieuczestniczeniu Polski w strukturach tworzącej się unii bankowej strefy euro. Doświadczenia pogłębiającej się makroekonomicznej nierównowagi między gospodarkami państw na obszarze wspólnej waluty sprawiają także, że coraz więcej uwagi zaczyna się poświęcać działaniom, zmierzającym do wzmocnienia potencjału polskiej gospodarki przed wejściem do strefy euro. Poza więc tradycyjnym podkreśleniem gospodarczych korzyści dla Polski, płynących z przyjęcia wspólnej waluty - takich jak większa stabilność walutowa, przekładająca się na atrakcyjność inwestycyjną, redukcja kosztów transakcyjnych dla polskich firm czy ożywienie popytu wewnętrznego - podejmuje się także problem koniecznej zmiany struktury gospodarczej w Polsce, co rozumiane jest jako warunek zwiększenia potencjału konkurencyjności. W przedstawionym pod koniec 2014 roku przez NBP raporcie Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro[5] kwestię tę ujęto w specjalnej, oddzielnej części. Autorzy zwracają w niej uwagę na konieczność dokonania niezbędnych zmian strukturalnych polskiej gospodarki przed wejściem do strefy euro, tak aby Polska mogła w pełni wykorzystać korzyści związane z członkostwem oraz uniknąć potencjalnych zagrożeń. Podkreślają niektóre zasadnicze

związane z tym wyzwania, które stoją przed Polską. Analizują między innymi proces realnej konwergencji, ponieważ przy relatywnie niskim PKB oraz obecnym poziomie cen stopa procentowa, ustalona przez EBC dla strefy euro, będzie prawdopodobnie za niska w stosunku do realnych potrzeb polskiej gospodarki, co stworzy niebezpieczeństwo powstania nierównowagi makroekonomicznej. W konsekwencji może to prowadzić na przykład do powstania bańki na rynku nieruchomości.

Kolejna kwestia to względnie anachroniczny charakter konkurencyjności polskiej gospodarki, która opiera się głównie na niskich kosztach pracy i cenach. Pod względem struktury polska gospodarka wciąż jest niekonkurencyjna, jeśli weźmiemy pod uwagę na przykład nakłady na badania

i rozwój, liczbę wniosków patentowych, edukację czy innowacyjność. Następny problem to charakter rynku pracy w Polsce oraz rynku nieruchomości, które mogą okazać się niedopasowane do wyzwań wynikających z funkcjonowania w obszarze wspólnej waluty. Wskazanie w raporcie na strukturalne wyzwania stojące przed polską gospodarką poszerza zakres debaty nad drogą wejścia Polski do strefy euro. Dzięki temu obejmuje ona dzisiaj cały zakres problemów: 1) uwzględnia charakter oraz cel przemian strefy euro pod presją kryzysu finansowego, 2) konieczne do spełnienia kryteria ekonomicznej konwergencji oraz prawnych dostosowań, 3) uwarunkowania polityki wewnętrznej konieczne do podjęcia ostatecznej decyzji, 4) Wreszcie wskazuje również na charakter rozwoju polskiej gospodarki na tym etapie i wynikające stąd słabości oraz potrzeby.

*Marek A. Cichocki*

## Czytaj więcej

[1] M.A. CICHOCKI, Unia W Unii? Strefa euro W przebudowie, „Nowa Europa”, numer specjalny, „Przegląd Natoliński” 2015, 6(2), Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, 2015.

[2] D.M. WOODRUFF, Governing by Panic: The Politics of the Eurozone Crisis, LSE 'Europe in Chiestion”, Discussion Paper 81/2014; P.H. DEMBINSKI, S. BERETTA, Kryzys ekonomiczny i kryzys wartości, Kraków: Wydawnictwo M, 2015.

[3] M. OTERO-IGLESIAS, Stateless Euro: The Euro Crisis and the Revenge of the Chartalist Theory of Money, „Journal of Common Market Studies” 2015, 53.

[4] F.W. SCHARPF, Political Legitimacy in a Non-optimal Currency Area, Max Planck Institute for the Study of Society, Discussion Paper 13/15.

[5] NARODOWY BANK POLSKI, Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro, listopad 2015, URL: [http://www.nbp.pl/aktualnosci/Wiadomosci\\_2014/2014120\\_raport\\_wyzwania\\_integracji\\_ze\\_strefa\\_euro.pdf](http://www.nbp.pl/aktualnosci/Wiadomosci_2014/2014120_raport_wyzwania_integracji_ze_strefa_euro.pdf).

