



BIULETYN

Nr 6 (1243), 19 stycznia 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Ryzykowna gra w wyjście ze strefy euro

Karolina Borońska-Hryniewiecka

W miarę zbliżania się greckich wyborów parlamentarnych pytanie o możliwość wyjścia Grecji ze strefy euro nabiera „politycznego momentum”. Z analizy ewentualnych prawnych, politycznych i ekonomicznych skutków rezygnacji ze wspólnej waluty wynika, że najlepszym rozwiązaniem dla Unii Europejskiej byłaby restrukturyzacja greckich długów w obecnej konfiguracji instytucjonalnej. Drugą w kolejności opcją może być utworzenie substrefy euro dla krajów poddanych odbudowie finansowej.

W związku z zaplanowanymi na 25 stycznia wyborami parlamentarnymi w Grecji, które może wygrać radykalna Syriza, powstaje pytanie, czy państwo to opuści strefę euro. Podczas gdy Komisja Europejska (KE) twierdzi, że członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU) jest „nieodwołalne”, niektórzy przywódcy państw wierzycieli uważają, że strefa euro jest gotowa na ewentualny Grexit, a decyzja w tej sprawie powinna należeć do greckiego społeczeństwa.

Taki stan rzeczy pozostawia duże pole do spekulacji na temat tego, czy jednostronne wycofanie się z eurolandu jest możliwe, a jeśli tak, to czy musi ono oznaczać jednoczesne wyjście z Unii Europejskiej, czy też może być od niego niezależne. Problematyczne są również ramy prawne, w jakich mogłoby dojść do wyjścia z EMU, a także jego wpływ na państwa członkowskie spoza wspólnego obszaru walutowego.

Chociaż traktaty unijne nie przewidują wycofania się państwa ze strefy euro, istnieją hipotetyczne scenariusze, w jaki sposób mogłoby się to odbyć. Biorąc jednak pod uwagę ich możliwe koszty polityczne i gospodarcze, żaden z nich nie wydaje się bardziej korzystny niż pozostanie w EMU na odnowionych warunkach finansowych i inwestycyjnych.

Ramy prawne ewentualnego „wyjścia”. Oświadczenie KE o niemożności odstąpienia od wspólnej waluty wynika z tego, że do dziś żaden traktat europejski nie zawiera przepisu, który by na to pozwalał. Wprawdzie art. 50 traktatu lizbońskiego (TL) przewiduje, że każde państwo członkowskie może wystąpić z UE na podstawie umowy wynegocjowanej z instytucjami UE, nie wspomina jednak o możliwości wyjścia ze strefy euro. Jednocześnie art. 140 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że kurs wymiany waluty narodowej wobec euro jest dla członków EMU sztywny i ostateczny. Ponadto, podczas gdy członkostwo w UE jest dobrowolne, uczestnictwo w EMU, poza pewnymi wyjątkami, jest docelowo obowiązkiem prawnym każdego państwa wstępującego do UE.

Kraj chcący opuścić EMU może jednak szukać ratunku w prawie międzynarodowym. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów zawiera zapisy pozwalające państwu wypowiedzieć umowę międzynarodową lub niektóre jej postanowienia, nawet jeśli dany dokument tego nie przewiduje. W tym celu postanowienia te muszą być niezależne od reszty traktatu pod względem ich wykonalności. Ponieważ niektóre państwa członkowskie UE są zwolnione z obowiązku przyjęcia euro, postanowienia traktatowe dotyczące EMU są *de facto* łatwe do oddzielenia od reszty zapisów. Wielu analityków, w tym z Europejskiego Banku Centralnego (EBC), zauważa jednak, że ponieważ UE stanowi odrębny, ponadnarodowy system prawny, prawo międzynarodowe nie powinno mieć w tym przypadku zastosowania.

Zmiana obowiązującego prawa UE w celu umożliwienia państwom wyjścia ze strefy euro wiązałaby się z nieprzewidywalnością procesu renegocjacji traktatu, a tego przywódcy unijni chcą uniknąć. Innym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie istniejącego prawodawstwa unijnego, zwłaszcza tzw. klauzuli elastyczności oferowanej przez art. 352 TFUE. Pozwala ona UE na regulowanie spraw, które nie zostały wyraźnie ujęte w traktatach, w takim zakresie,

w jakim jest to niezbędne dla realizacji celów UE. Można argumentować, że wycofanie się kraju ze strefy euro z powodu niemożności dotrzymania niektórych zobowiązań traktatowych może być jedną z takich kwestii. Takie rozwiązanie wymagałoby jednak jednomyślnej akceptacji wszystkich państw członkowskich oraz zgody Parlamentu Europejskiego.

Możliwe scenariusze. Jednostronne wyjście z EMU oznaczałoby złamanie prawa UE i podlegałoby dotkliwym karom finansowym, lecz istnieją trzy alternatywne scenariusze wycofania się ze wspólnej waluty. Pierwszy polegałby na wyjściu państwa z UE za pomocą art. 50 TL, a następnie na wynegocjowaniu nowego członkostwa bez przyjęcia euro. Opcja ta byłaby jednak politycznie bardzo ryzykowna i najeżona trudnościami prawnymi, gdyż wymagałaby ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, które niekoniecznie byłyby przychylnie ponownemu przyjęciu do UE państwa sprawiącego problemy gospodarcze i polityczne.

W przypadku skutecznego zastosowania art. 352 TFUE drugi scenariusz może polegać na wynegocjowanym wyjściu ze strefy euro, którego warunki zostały ustalone z instytucjami UE, zwłaszcza z EBC. W tym przypadku państwo secesjonista może napotkać szereg problemów związanych z kształtem jego przyszłej relacji z UE, takich jak kontrola przepływu kapitału, obsługa transakcji finansowych, szczególnie długu, lub kwestia zwrotu wkładu kapitałowego przez EBC. W przypadku kraju zadłużonego przywrócenie waluty narodowej nieuchronnie pociągnie za sobą poważne komplikacje prawne w odniesieniu do wykonalności zaległych umów i zobowiązań wobec wierzycieli. Państwo pożyczkobiorca z pewnością będzie chciało przekonwertować swoje długi na nową walutę, podczas gdy wierzyciele będą żądali utrzymania ich w euro. Chociaż zasada *lex monetae* przewiduje, że każde państwo ma prawo do zmiany swojej waluty, a także do ustalenia stopy konwersji w stosunku do innych walut, takie działanie może naruszać przepisy traktatowe regulujące politykę monetarną, leżącą wyłącznie w kompetencjach UE. W konsekwencji w przypadku litygacji sąd może odmówić prawa do zamiany długów na nową walutę krajową, co będzie miało nieprzewidywalne skutki polityczne i ekonomiczne. Uniknięcie problemów nie wydaje się łatwe, ponieważ każde rozwiązanie sprzyjające dłużnikowi nieuchronnie musi karać wierzycieli i odwrotnie. Opuszczenie strefy euro, choć wynegocjowane, może również spowodować panikę bankową i odpływ kapitału prowadzący nawet do bankructwa sektora finansowego. Wreszcie, dewaluacja w wyniku wyjścia z EMU automatycznie osłabi siłę nabywczą konsumentów oraz znacznie obniży płace.

„Euroczyściec”. Trzecią opcją, proponowaną również przez niektórych ekonomistów, byłoby ustanowienie dodatkowej, słabszej substrefy walutowej dla krajów potrzebujących ustabilizowania swoich finansów i przywrócenia konkurencyjności gospodarki. „Euroczyściec” miałby kurs wymiany do „mocnego euro” ustalony przez UE i podlegałby jurysdykcji EBC. W odważniejszej wersji EBC mógłby stworzyć dodatkowy program skupu obligacji w celu zwiększenia płynności w systemie bankowym i pobudzenia gospodarki krajów członkowskich.

Ustanowienie dodatkowej strefy walutowej stwarza jednak różnorodne problemy. Po pierwsze, należałoby wypracować nowe ramy instytucjonalne i przepisy, a także zatrudnić dodatkowych pracowników. Po drugie, może ono utrudnić dostęp do strategicznych ośrodków decyzyjnych. Powstaje pytanie, czy kraje „czyszcza” mogłyby uczestniczyć w spotkaniach eurogrupy, czy też należałoby stworzyć równoległą eurogrupę II, a jeśli to drugie – jak w tej konfiguracji odnalazłyby się państwa spoza strefy euro, np. Wielka Brytania czy Polska. Po trzecie, istnieją wątpliwości co do wiarygodności „słabszej” waluty, która, choć firmowana przez EBC, może zniechęcać inwestorów. Utworzenie „euroczyścica” sformalizowałoby podział UE na dwie strefy – „lepszą” i „gorszą” – stygmatyzując tym samym jego członków, co mogłoby wywołać dezintegrację w Unii.

Między młotem a kowadłem. Wprawdzie samowolne wyjście ze strefy euro bez jednoczesnego opuszczenia UE jest prawnie niemożliwe, mogłoby się jednak odbyć w ścisłej współpracy ze wszystkimi państwami członkowskimi, w porozumieniu z instytucjami UE. Chociaż mogłoby to spowodować, że kraje aspirujące, takie jak Polska, będą bardziej skłonne do przyłączenia się do wspólnej waluty, byłby to tylko efekt psychologiczny, gdyż żadne państwo nie chciałoby raczej znaleźć się w niepewnej sytuacji wyjścia z eurolandu. Opuszczenie EMU z pewnością naraziłoby osłabiony finansowo kraj na większe ryzyko systemowe niż resztę UE. Wreszcie, wyjście państwa ze strefy euro może stanowić niebezpieczny precedens dla innych krajów, w których partie sprzeciwiające się radykalnym programom oszczędnościowym – jak Podemos w Hiszpanii – mogą dojść do władzy.

W obecnej sytuacji gospodarczej jest zatem mało prawdopodobne, aby Grecja zdecydowała się na jednostronne wyjście z EMU. W przypadku Grexitu Grecy mają znacznie więcej do stracenia niż UE, dlatego Ateny nie powinny czekać, aż Bruksela powie „sprawdzam”. Należy się raczej spodziewać, że blef Syriza zakończy się jakimś wynegocjowanym kompromisem z UE, tym bardziej że grecka gospodarka rośnie, a budżet odnotowuje pierwotną nadwyżkę, która w 2014 r. wyniosła ok. 1,4%. Istnieje zatem prawdopodobieństwo, że europejscy wierzyciele będą skłonni zmniejszyć obciążenia dla Grecji poprzez wydłużenie okresu zapadalności długów i obniżenie stóp procentowych.

Gdyby jednak pozostanie w strefie euro było wykluczone ze względu na możliwe koszty transakcyjne, drugą w kolejności opcją byłoby utworzenie „euroczyścica” dla państw z kłopotami finansowymi. Jakkolwiek pozwoliłoby to utrzymać jedność UE, mogłoby wiązać się z szeregiem problemów opisanych powyżej. Niektórzy twierdzą, że substrefa słabszej waluty, działająca trochę jak ERM II (mechanizm kursów walutowych II), ułatwiłaby krajom aspirującym do euro dołączenie do EMU w przyszłości. Polska, której obecna kondycja gospodarcza i finansowa jest dużo lepsza niż grecka czy włoska, wołałaby raczej wejść prosto do elitarnego klubu euro, niż dzielić „osiłą ławkę” z maruderami. Jednak z uwagi na brak stabilności w eurolandzie Polsce wcale się tam nie śpieszy.