

Raporty o konwergencji 2013 **- dalszy wzrost dyskrecjonalności w interpretacji kryteriów konwergencji**

W dniu 5 czerwca br. Komisja Europejska (KE) i Europejski Bank Centralny (EBC) opublikowały *Raporty o konwergencji 2013*. *Raporty* zostały przygotowane na wniosek władz Łotwy i dokonano w nich formalnej oceny przygotowania tego państwa do funkcjonowania w obszarze wspólnej waluty. W podsumowaniu *Raportu* KE podkreśliła gotowość Łotwy do wprowadzenia euro oraz zarekomendowała Radzie UE (ECOFIN) uchylenie Łotwie derogacji od dnia 1 stycznia 2014 r.

W *Raporcie* Komisja oceniła, że Łotwa wypełnia wszystkie kryteria konwergencji, w szczególności:

- deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (sektor g.g.) w 2012 r. wyniósł 1,2% PKB i, zgodnie z prognozami, utrzyma się na takim poziomie w br. Dług sektora g.g. na koniec ub.r. wyniósł 40,7% PKB. KE oceniła, że deficyt został trwale obniżony i dlatego zarekomendowała uchylenie procedury nadmiernego deficytu w stosunku do Łotwy. Tym samym w *Raporcie* zakłada się, że w momencie podejmowania decyzji o uchyleniu derogacji, Łotwa będzie spełniała kryterium fiskalne;
- średnie 12-miesięczne tempo wzrostu indeksu HICP do kwietnia 2013 r. wyniosło 1,3%, czyli znacznie poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 2,7%. Ponadto oczekuje się, że utrzyma się ono poniżej tej wartości w najbliższym okresie, co implikuje, zdaniem KE, wypełnienie kryterium stabilności cen,
- Łotwa wypełniła kryterium stóp procentowych ponieważ średnia długoterminowa stopa procentowa za ostatnie 12 miesięcy wyniosła do kwietnia br. 3,8%, czyli poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 5,5%;
- kryterium stabilności kursowej jest wypełnione, ponieważ w okresie podlegającym ocenie lotewski łat nie doświadczył istotnych napięć, a jego wahania względem parytetu centralnego w mechanizmie ERM II nie przekroczyły +/- 1%;
- z analizy zgodności ustawodawstwa krajowego z przepisami UE wynika, że Łotwa wypełnia również kryterium konwergencji prawnej.

Jednocześnie, poprzez treść *Raportów o konwergencji 2013*, zostały wprowadzone kolejne zmiany w interpretacji traktatowych kryteriów konwergencji nominalnej. Zmiany te należy uznać za utrudnienie dla państw z derogacją, w tym Polski. Wzrost dyskrecjonalności w ocenie wypełniania kryteriów sprawia, że **od państw z derogacją wymaga się wypełnienia ruchomego i dość rozmytego celu (wysoce zależnego od bieżącej interpretacji kryteriów przez instytucje europejskie)**. Przedstawione poniżej przykłady wpisują się w proces zwiększania dyskrecjonalności w ocenie wypełniania kryteriów konwergencji przez państwa z derogacją, obserwowany już w *Raportach o konwergencji* opublikowanych w latach 2004, 2010 oraz 2012.¹

¹ Por. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez RP (2012), *Dyskrecjonalność w zakresie interpretacji wybranych zasad koordynacji polityk gospodarczych w UE – wnioski dla Polski* (http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002547/Dyskrecjonalnosc_w_RoK_MIP.pdf) oraz Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez RP (2010), *Raporty o konwergencji 2010: zmiany w sposobie kalkulacji wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen* (http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002547/notatka_raport_o_konwergencji_2010.pdf).

Wzrost dyskrecjonalności w interpretacji kryteriów konwergencji nominalnej należy zidentyfikować m.in. w następującym zakresie:

- Istotnym warunkiem uchylenia derogacji (zarówno z formalnego, jak i ekonomicznego punktu widzenia) jest wypełnienie kryteriów konwergencji w sposób trwały. Tymczasem w bieżącej edycji *Raportów o konwergencji*, **trwałość wypełnienia kryteriów przez Łotwę została wyraźnie poddana w wątpliwość przez Europejski Bank Centralny**. W treści *Raportu*, EBC wskazał m.in., że „bilans czynników ryzyka związanych z prognoząmi inflacji na nadchodzące lata przechylił się w stronę jej wzrostu. Ryzyko to dotyczy przede wszystkim potencjalnie wyższych cen surowców oraz silniejszego niż obecnie oczekiwany wzrostu kosztów płacowych”, a następnie: „co do dalszych perspektyw, utrzymanie na Łotwie niskiej inflacji w średnim okresie będzie trudne z uwagi na małe pole manewru istniejące w polityce pieniężnej przy niewielkiej elastyczności kursu nominalnego. Jak pokazuje doświadczenie z okresu boomu 2005–2007, opanowanie krajowej presji cenowej i niedopuszczenie do przegrzania gospodarki może być trudne. Z drugiej strony wzrost inflacji będzie ograniczany przez przeszły spadek konkurencyjności, który także w nadchodzących latach może osłabiać presję inflacyjną. W każdym razie w średnim okresie różnica w stopach inflacji między Łotwą a strefą euro prawdopodobnie jeszcze wzrośnie w związku z procesem nadrobienia dystansu rozwojowego” oraz przede wszystkim: „Podsumowując, średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP na Łotwie jest obecnie wyraźnie niższa od wartości referencyjnej. Trwałość konwergencji inflacji budzi jednak pewne obawy” i „Gdy weźmie się pod uwagę wszystkie czynniki, to **choć Łotwa nie przekracza wartości referencyjnych przyjętych dla kryteriów konwergencji, trwałość konwergencji gospodarczej w dłuższym okresie budzi obawy**. W przeszłości występowały w tym kraju cykle koniunkturalne o bardzo dużej amplitudzie i wysoka zmienność wskaźników makroekonomicznych, przejawiające się m.in. w poziomie cen i długoterminowych stóp procentowych na Łotwie”. **Rekomendowanie Radzie UE uchylenia derogacji na Łotwie w obliczu przewidywanych przez EBC zmian w zakresie tempa wzrostu cen stoi wyraźnie w sprzeczności z dotychczasową interpretacją kryteriów, w której podkreślano rolę trwałości ich wypełniania.**
- Trwałość wypełniania kryteriów konwergencji przez Łotwę budzi również wątpliwości z uwagi na fakt, że **do stycznia 2012 r. kraj ten był objęty programem pomocowym UE i MFW**. Choć dotychczasowe wyniki gospodarki łotewskiej sugerują powrót na ścieżkę zrównoważonego wzrostu, wydaje się, że ocena trwałości przeprowadzonych dostosowań wymaga czasu.
- Z grupy referencyjnej dla kryterium stabilności cen (a zatem również dla kryterium stóp procentowych) została wykluczona Grecja jako państwo, którego poziom inflacji różni się istotnie (ang. *by a wide margin*) od tempa wzrostu cen w całej strefie euro. Treść *Raportu o konwergencji 2010* przygotowanego przez Komisję Europejską implikuje **zmianę interpretacji pojęcia wide margin**. Na podstawie wykresów szeregów czasowych zamieszczonych w *Raporcie* z 2010 r. można bowiem wnioskować, że Irlandia została wykluczona z grupy referencyjnej dopiero w styczniu 2010 r., gdy odchylenie średniej 12-miesięcznej inflacji w tym kraju od średniej w strefie euro wynosiło 2,3 pkt. proc. (wzrost o 0,3 p.p. względem grudnia 2009 r.).² Tymczasem w *Raporcie* z 2013 r., w okresie objętym analizą różnica w średnim, 12-miesięcznym tempie wzrostu cen między Grecją a strefą euro wyniosła 1,8 pkt. proc. (odpowiednio 0,4% i 2,2%). **Uzasadnienie dla tej zmiany można znaleźć w treści *Raportu o konwergencji 2012*, w którym Komisja wskazała, że**

² Por. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez RP (2010), *Raporty o konwergencji 2010: zmiany w sposobie kalkulacji wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen* (http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002547/notatka_raport_o_konwergencji_2010.pdf).

wartości referencyjne są wyliczane jedynie w związku z publikacją *Raportów*, a wszelkie szacunki pośrednie nie powinny być traktowane w sposób wiążący.³

Wnioski związane z opracowywaniem *Monitora Konwergencji Nominalnej*.

- Począwszy od bieżącego (lipiec 2013) wydania *Monitora Konwergencji Nominalnej*, z grupy referencyjnej dla kryterium stabilności cen – a przez to również dla kryterium stóp procentowych – będą wykluczane państwa członkowskie UE, których średnia 12-miesięczna stopa inflacji w analizowanym okresie różniła się od wartości odnotowanej w strefie euro o co najmniej 1,8 p.p. Taką definicję istotnego odchylenia (*wide margin*) należy uznać za jednoznaczną, gdyż (1) w *Raporcie o konwergencji 2004* z grupy referencyjnej nie została wykluczona Finlandia, pomimo iż przeciętne tempo wzrostu cen w tym kraju różniło się od tempa wzrostu cen w strefie euro o 1,7 p.p. oraz (2) w *Raporcie o konwergencji 2013* Grecja została wykluczona z grupy referencyjnej z uwagi na różnicę w przeciętnym tempie wzrostu cen w tym kraju i w strefie euro o 1,8 p.p.
- Wskutek publikacji *Raportów o konwergencji 2012* w *Monitorze Konwergencji Nominalnej* przyjęto regułę, zgodnie z którą z grupy referencyjnej dla kryterium stóp procentowych wykluczano państwa objęte programem pomocowym UE/MFW, bowiem w krajach objętych programami naprawczymi dochodzi do zaburzenia funkcjonowania mechanizmów rynkowych, a przez to wartości wskaźników ekonomicznych. Taka interpretacja była związana z uzasadnieniem dla wykluczenia Irlandii z grupy państw referencyjnych. W związku z treścią *Raportów o konwergencji 2013* – w tym m.in. włączeniem Irlandii do grupy referencyjnej – podjęto decyzję, iż w toku szacowania w *Monitorze Konwergencji Nominalnej* wartości referencyjnej dla kryterium długoterminowych stóp procentowych, z grupy tej będą wykluczane wyłącznie państwa, które nie są w stanie finansować zadłużenia sektora publicznego poprzez emisję instrumentów dłużnych na rynkach finansowych.

³ „Reference values are only computed at the time of Convergence Reports. All calculations of the reference value between the Convergence Reports are purely illustrative”.