



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 24 (1772), 18 lutego 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Kryptowaluty jako instrument polityki gospodarczej państw – wyzwania i szanse

Damian Wnukowski

Waluty wirtualne (tzw. kryptowaluty) mają tworzyć zdecentralizowany system rozliczeń niezależny od kontroli instytucji państwowych. Jednak stworzeniem własnych walut elektronicznych zainteresowane są także państwa, m.in. z uwagi na niskie koszty i szybkość transakcji. Narodowe waluty cyfrowe mogłyby ustabilizować system finansowy wykorzystujący kryptowaluty prywatne. Ich użycie może jednak stanowić wyzwanie np. dla skuteczności sankcji gospodarczych czy zwalczania finansowania terroryzmu.

Kryptowaluty prywatne i narodowe. Kryptowaluty są cyfrowymi formami odwzorowania wartości (wirtualnymi walutami) wykorzystywanymi w transakcjach opartych na technologii *blockchain*, czyli rozproszonych bloków danych zawierających informacje o przepływach środków. Bloki te tworzą otwarty dla wszystkich rejestr, a wiarygodność transakcji chronią narzędzia kryptograficzne i weryfikacja ze strony użytkowników. Kryptowaluty odróżnia od innych środków płatniczych m.in. brak głównego emitenta (generowane są po stworzeniu przez użytkowników nowego bloku danych w wyniku rozwiązania problemu kryptograficznego), bezpośredniość i wysoki stopień anonimowości. Atutami walut cyfrowych są też szybkość i niski koszt transakcji, m.in. dzięki brakowi podatków i pośredników (np. banków). Wyzwaniami są m.in. zabezpieczenie wirtualnych portfeli z kryptowalutami przed kradzieżą czy silne wahania ich wartości, co ogranicza zaufanie konsumentów. Pierwszą i wciąż najpopularniejszą kryptowalutą jest bitcoin stworzony w 2009 r. (w odpowiedzi na wybuch kryzysu finansowego w 2008 r.). W połowie 2018 r. liczba używanych walut wirtualnych wynosiła już ok. 1600 (można je nabywać na wirtualnych giełdach), w których zgromadzono środki rzędu 170 mld dol. (szacuje się, że w 2019 r. wartość ta może wzrosnąć do ponad 500 mld dol.).

Dotychczas rządy w większości przypadków odnosiły się do kryptowalut sceptycznie, czego efektem było m.in. wprowadzenie zakazu ich używania w Chinach (po atakach hackerskich) czy Indiach (wg rządu zagrażały wprowadzanej reformie płatności bezgotówkowych). Jednak popularność i potencjał kryptowalut skłoniły władze niektórych państw do zainteresowania się stworzeniem cyfrowej waluty narodowej (CWN), wydawanej i kontrolowanej przez instytucję publiczną (możliwe, że w oparciu o technologie inne niż *blockchain*). Badania w tym zakresie prowadzi ok. 70% banków centralnych, m.in. Szwecji, Wielkiej Brytanii, Kanady, Rosji, Chin czy Iranu. Jednak jedynym państwem, które już wprowadziło CWN, jest Wenezuela (petro).

Wyzwania. Istnienie kryptowalut (w tym planowanych CWN) stanowi wyzwanie dla międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych. Mogą one podważać skuteczność sankcji, m.in. poprzez omijanie międzynarodowych systemów płatniczych, np. SWIFT. O taką motywację podejrzewa się np. Wenezuelę, Iran czy Rosję dotkniętą sankcjami po aneksji Krymu w 2014 r. Użycie kryptowalut może także utrudniać walkę z praniem brudnych pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, o co USA oskarżają np. Iran. Motywacją prac nad CWN może być także chęć zastępowania prywatnych

kryptowalut, a tym samym zwiększanie kontroli nad społeczeństwem i przepływem kapitału. Może być to istotne zwłaszcza dla władz państw autorytarnych, np. ChRL. Udział państwa skutkowałby jednak ograniczeniem głównych zalet walut cyfrowych – anonimowości i niskich kosztów transakcji (np. poprzez opodatkowanie) czy spowolnienie ich realizacji. Jednocześnie niektóre banki centralne, które nie planują wprowadzenia CWN (w tym np. Bank Japonii czy EBC), motywują to m.in. brakiem takiej potrzeby wobec istniejących instrumentów czy obawą o stabilność rynku finansowego. Długofalowym skutkiem popularyzacji CWN mogłoby być także podważanie pozycji walut rozliczeniowych, głównie dolara i euro.

Przykład petro pokazuje, że efektywność CWN jest powiązana także ze stanem gospodarki państwa i poziomem zaufania inwestorów oraz partnerów handlowych. Wprowadzenie wenezuelskiej CWN w lutym 2018 r. wynikało z zamiaru ominięcia sankcji finansowych nałożonych m.in. przez USA oraz ograniczenia skutków [kryzysu gospodarczego i politycznego](#), w tym m.in. wysokiej inflacji (1,4 mln proc. w 2018 r. wg szacunków MFW). Efektywność petro jest znikoma – inwestorów nie przekonuje jego pokrycie w zasobach ropy, której wydobycie w kraju spada, a inne państwa, np. Rosja (mająca współpracować przy tworzeniu wenezuelskiej CWN) czy członkowie OPEC, nie zaakceptowały rozliczeń w walucie elektronicznej. Tym samym petro ma być używane głównie w rozliczeniach wewnątrz kraju, np. do wypłaty emerytur, choć i ten aspekt jego wykorzystania jest ograniczony m.in. z uwagi na brak zaufania w społeczeństwie.

Szanse. Tworzenie przez państwa CWN stwarza także szanse dla gospodarki. Dzięki sprawowaniu przez instytucje państwa kontroli nad emisją wirtualnej waluty może wzrosnąć zaufanie konsumentów, np. poprzez możliwość reakcji na jej głęboką deprecjację (przykładem jest spadająca gwałtownie wartość bitcoina w latach 2017–2018). Wzrost zaufania mógłby z kolei zwiększyć użycie kryptowalut. Stanowiłoby to impuls do rozwoju usług finansowych, np. przesyłania transferów socjalnych czy regulowania zobowiązań podatkowych. Jest to szczególnie istotne dla osób z ograniczonym dostępem do tradycyjnej bankowości (ok. 2 mld ludzi), spowodowanym m.in. jej kosztami, wymaganymi formalnościami czy brakiem zaufania do instytucji finansowych.

Na konferencji branży fintech w Singapurze w listopadzie 2018 r. szefowa MFW Christine Lagarde wskazała, że CWN mogą też stabilizować światowy system finansowy wobec coraz częstszych transakcji z użyciem prywatnych kryptowalut, które uznała za „z natury niestabilne”. Według Funduszu istnieje możliwość tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych, wykorzystujących atuty obu sektorów – banki centralne zarządzałyby procesem transakcyjnym i dbały o jego bezpieczeństwo, zaś sektor prywatny dostarczałby innowacyjnych usług. Udział państwa miałby m.in. ograniczać działalność przestępczą. Propozycje te są przyjmowane przez biznes i inwestorów sceptycznie, m.in. z uwagi na wspomniane wyżej ograniczenie atutów kryptowalut prywatnych. Jednak głos poparcia jednej z kluczowych instytucji międzynarodowych, jaką jest MFW, dla korzystania z CWN może wspierać rozwój tej technologii – sama Lagarde argumentuje stanowisko Funduszu „wiatrem zmian”, jaki przynosi digitalizacja, zmieniająca również naturę pieniądza.

Wnioski i perspektywy. Dyskusja nad zasadnością istnienia CWN jest na wczesnym etapie. Dlatego w krótkiej perspektywie ich powszechne wprowadzenie wydaje się mało prawdopodobne. Może to uczynić stosunkowo niewielka grupa państw, np. odchodzących od płatności gotówkowych i z powszechnym dostępem do internetu (jak Szwecja). Jednak wprowadzenie CWN będzie uzależnione od celów nie tylko gospodarczych, ale też politycznych, np. omijania sankcji czy prania brudnych pieniędzy. Możliwym rozwiązaniem byłoby sprawdzanie wybranych operacji na polecenie regulatorów czy służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa (dzieje się tak obecnie w prywatnych bankach). Negatywne aspekty wykorzystania walut cyfrowych (w tym ewentualnie CWN) będą tematem rozmów na forach międzynarodowych – np. na szczycie G20 w Buenos Aires w 2018 r. postanowiono podjąć prace nad międzynarodowymi regulacjami dotyczącymi prywatnych kryptowalut. Nie jest jasne, jak wprowadzenie CWN wpłynęłoby na sektor bankowy. Prawdopodobnie kreowanie pieniądza wirtualnego przez banki centralne wzmocniłoby je względem komercyjnych, co mogłoby wpływać na niedostosowanie podaży pieniądza do sytuacji gospodarczej, ale jednocześnie sprzyjać zapobieganiu tworzeniu się tzw. baniek kredytowych. Warto zauważyć, że szerokie wykorzystanie CWN wymagałoby rozszerzenia dostępu do internetu, w tym budowy infrastruktury.

W ramach UE ewentualne wprowadzanie oraz zasady działania CWN mogą być omawiane i koordynowane na forum organów unijnych, aby unikać np. manipulacji kursami. Obecnie Parlament Europejski i Rada UE podejmują działania w kwestii kryptowalut prywatnych (np. włączenie ich do dyrektywy z 2015 r. o zapobieganiu praniu brudnych pieniędzy – AML). Wzmocnienie współpracy z partnerami zagranicznymi (prowadzi ją Komisja Europejska) w zakresie tworzenia regulacji dotyczących kryptowalut prywatnych, a także CWN, może wpłynąć na ograniczenie negatywnych efektów ich wykorzystania. Z perspektywy Polski należy do nich zaliczyć np. nielegalne finansowanie ruchów politycznych czy unikanie opodatkowania, które [kosztuje budżet państwa nawet do 10 mld euro utraconych wpływów rocznie](#).