

Perspektywy przystąpienia Polski do Unii Gospodarczo-Walutowej

Tomasz Filipczuk

Celem artykułu jest ocena perspektyw przystąpienia przez Polskę do UGW. Uczestnictwo Polski w UGW oznacza jeszcze pełniejsze włączenie w struktury gospodarcze UE, a tym samym zdrową i stabilną gospodarkę rynkową. Dopiero w UGW będzie możliwe uzyskanie wszystkich profitów wynikających z integracji z UE. Ponadto, stabilność gospodarcza będzie musiała zostać utrzymana w długim okresie, co oznacza konieczność prowadzenia odpowiedniej polityki gospodarczej, a w szczególności polityki pieniężnej nastawionej na stabilność cen i polityki fiskalnej, opartej na dyscyplinie finansów publicznych. Osiągnięcie przez Polskę zdrowej i stabilnej gospodarki oznaczać będzie w praktyce niską inflację, niskie stopy procentowe, równowagę budżetową państwa, rozsądne rozmiary długu publicznego itd. Niska inflacja, a dzięki temu niskie stopy procentowe to z kolei niezbędne warunki długotrwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Przyjęcie do UGW będzie podniesieniem wiarygodności międzynarodowej Polski, ale spowoduje również konsekwencje ekonomiczne i polityczne. Polska nieodwracalnie stanie się członkiem zintegrowanej gospodarczo i politycznie Europy.

Uwagi wstępne

W maju 2004 r., po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego, Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej (UE). Sfinalizowało to proces zabiegania naszego kraju o przyjęcie do grupy państw członkowskich i zarazem otworzyło etap przygotowań do wprowadzenia wspólnej waluty europejskiej – euro. Wchodząc do UE Polska, podobnie jak dziewięć pozostałych nowych krajów członkowskich, zobowiązała się w dalszej perspektywie do przystąpienia do strefy euro oraz do prowadzenia wspólnej polityki pieniężnej z krajami należącymi do tej strefy. Uchwałę w tej sprawie podjęto w czerwcu 1993 r. na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze. Określono wówczas warunki członkostwa w UE dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej (tzw. kryteria kopenhaskie)¹, wśród których znalazło się m.in. zobowiązanie państw przystępujących w przyszłości do UE do uczestnictwa w obszarze wspólnej waluty.

Po przystąpieniu do UE Polska uzyskała niepełny status kraju członkowskiego Unii Gospodarczej i Walutowej (*Economic and Monetary Union – EMU*), stając się tzw. krajem z derogacją. Taki stan prawny obarcza polską politykę gospodarczą obowiązkiem sprostanania kryteriom zbieżności (*convergence criteria*) zawar-

tym w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (*the Treaty establishing the European Community*). Po ich spełnieniu kraj jest formalnie gotowy do przyjęcia wspólnej europejskiej waluty. Traktat nie narzuca Polsce konkretnego terminu spełnienia kryteriów ani daty przystąpienia do unii walutowej.

Poważnym zadaniem stojącym obecnie przed władzami naszego kraju jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaki moment przyjęcia wspólnej waluty, uzależniony od spełnienia warunków członkostwa w unii monetarnej, jest dla Polski najważniejszy. Kryteria z Maastricht mogą być spełnione wcześniej lub później. Im wcześniej nastąpi ich spełnienie i wprowadzenie euro, tym większe będą korzyści dla długotrwałego wzrostu gospodarczego.

Nie bez znaczenia pozostaje również wybór odpowiedniej strategii wejścia do strefy euro, uwzględniającej bilans korzyści i kosztów wprowadzenia wspólnej waluty, a przesądzającej o kształcie polityki makroekonomicznej oraz ścieżce czasowej integracji monetarnej.

1. Kryteria wejścia do unii gospodarczo - walutowej

Warunkiem przystąpienia do UGW jest spełnienie kryteriów konwergencji (tzw. kryteriów z Maastricht). Wyznaczają one wskaźniki makroekonomiczne, które należy osiągnąć, by kraj został uznany za zdolny do funkcjonowania we wspólnym obszarze walutowym. Dotyczą one kształtowania się wysokości stopy procentowej, stopy inflacji, deficytu budżetowego, długu publicznego i stabilizacji walutowej.

W traktacie z Maastricht kryteria konwergencji zostały sformułowane następująco (NBP 2004: 102):

1. Kraj ubiegający się o członkostwo w obszarze wspólnej waluty musi osiągnąć stabilny poziom cen. Stabilność ta musi mieć charakter trwały. Kryterium inflacyjne jest spełnione wtedy, gdy stopa inflacji nie przekracza średniej inflacji w trzech krajach członkowskich UE o najbardziej stabilnych cenach o więcej niż 1,5 pkt. proc.

Do weryfikacji zbieżności w zakresie kryterium stabilności cen Komisja Europejska wykorzystuje zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (*Harmonised Index of Consumer Prices – HICP*), który umożliwia porównywanie zmian cen w krajach UE, a także w państwach kandydujących.

2. Kryteria stabilności finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych są spełnione, jeżeli w czasie oceny kraj członkowski nie jest objęty procedurą nadmiernego deficytu zainicjowaną przez Komisję Europejską i zatwierdzoną przez Radę UE zgodnie z artykułem 104 Traktatu. Nadmierny deficyt występuje wówczas, jeżeli relacja planowanego lub faktycznego deficytu budżetowego do PKB przekracza 3% lub relacja zadłużenia publicznego do PKB przekracza 60%.

3. Uczestnictwo waluty w Europejskim Mechanizmie Kursowym II (*Exchange Rate Mechanism II – ERM II*) w ramach „normalnego przedziału wahań” oraz bez „poważnych napięć” na rynku walutowym przez okres co najmniej dwóch lat bez dokonywania dewaluacji tej waluty wobec waluty któregośkolwiek

z krajów należących do mechanizmu. W tym czasie kurs waluty krajowej powinien utrzymywać się w ustalonym przedziale wahań względem parytetu centralnego nie szerszym niż $\pm 15\%^2$.

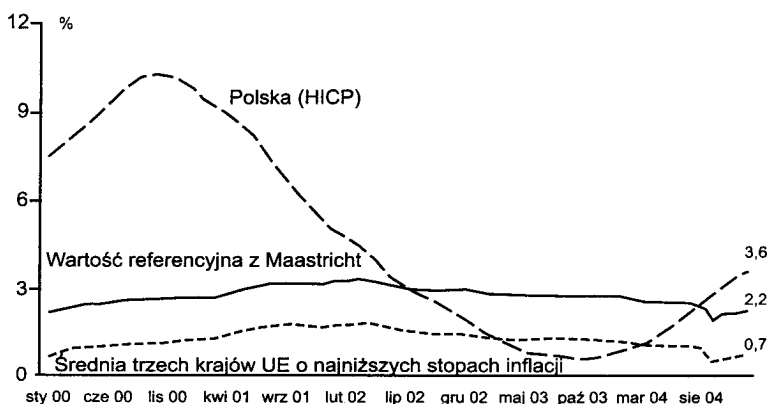
4. Nominalna długookresowa stopa procentowa (mierzona na bazie dziesięcioletnich obligacji skarbowych) nie może przekraczać średniej stopy procentowej trzech krajów członkowskich UE o najbardziej stabilnych cenach o więcej niż 2 pkt. proc.

Poza wyżej wymienionymi kryteriami dodatkowym warunkiem udziału w UGW jest dostosowanie przepisów narodowych, regulujących status i funkcjonowanie banku centralnego, do zasad wynikających z traktatu oraz ze statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC). Chodzi tu o zapewnienie odpowiedniego stopnia niezależności bankom centralnym krajów ubiegających się o udział w UGW, co umożliwi im sprawne funkcjonowanie jako części składowych ESBC.

2. Wskaźniki makroekonomiczne w Polsce a kryteria z Maastricht

Kryteria monetarne z Maastricht

Przyspieszenie inflacji w Polsce w 2004 r. w okresie poprzedzającym wstąpienie Polski do UE oraz w pierwszych miesiącach członkostwa, a następnie jej utrzymywanie się na podwyższonym poziomie, spowodowało wzrost średniorocznego tempa wzrostu cen, mierzonego indeksem cen konsumpcyjnych HICP. W rezultacie, od sierpnia 2004 r. Polska nie spełnia kryterium stabilności cen (rys. 1). Różnica pomiędzy średnioroczną inflacją w Polsce a wartością referencyjną zwiększa się ze względu na wzrost średniorocznego tempa wzrostu cen w Polsce.

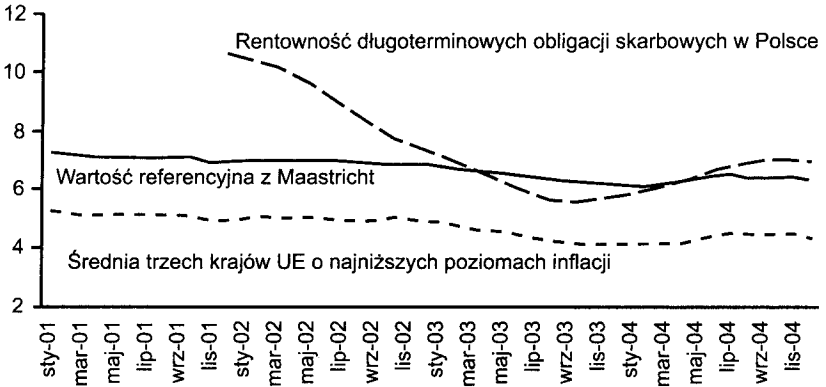


Rys. 1. Inflacja w Polsce (HICP 12-miesięczna średnia ruchoma) a kryterium z Maastricht (w proc.). Źródło: Narodowy Bank Polski, 2005. Raport o inflacji, Warszawa, s. 15.

Do pogłębienia się tej różnicy przyczyniło się również obniżenie średniej inflacji w grupie krajów referencyjnych, przy czym jej najsilniejszy spadek nastąpił we wrześniu 2004 r. (do 1,4%) (NBP 2005: 14-15).

Na koniec badanego okresu wskaźnik konwergencji, liczony jako różnica pomiędzy rentownością dziesięcioletnich obligacji w Polsce i strefie euro, spadł do poziomu 206 punktów bazowych, tj. najniższego od października 2003 r. Zmiany cen polskich obligacji znajdują również odzwierciedlenie w obniżeniu od listopada 2004 r. średniorocznej rentowności długoterminowych papierów skarbowych. Jej poziom nadal jednak przewyższa wartość referencyjną dla kryterium stóp procentowych (rys. 2), którego spełnienie jest jednym z warunków uzyskania członkostwa w strefie euro.

Mechanizm ERM II służy do oceny stabilności kursu walutowego, która jest jednym z kryteriów z Maastricht branych pod uwagę przy decyzji o przyjęciu nowego członka do strefy euro. W przypadku większości państw brano po uwagę przedział $\pm 15\%$ od centralnego parytetu (Parkiet 2005a). Jednak niektórzy przedstawiciele władz UE twierdzili, że ocena stabilności kursów wymiany walut powinna odbywać się na podstawie wahań w przedziale $\pm 2,25\%$, co zostało skrytykowane przez zdecydowaną większość polskich ekonomistów.



Rys. 2. Średnia rentowność (12 - miesięczna średnia ruchoma) długoterminowych obligacji skarbowych w Polsce a wartość referencyjna dla kryterium z Maastricht. Źródło: Narodowy Bank Polski, 2005. Raport o inflacji, Warszawa, s. 41.

Zdecydowana większość ekspertów jest zgodna od kilku lat, że złoty powinien być włączony do ERM II w sposób standardowy, zgodny z dotychczasową praktyką UE przy zastosowaniu symetrycznego i szerokiego pasma wahań jego kursu, $\pm 15\%$ (Pietrzak 2005). Ryzyko znacznej spekulacji przeciwko złotemu, a co za tym idzie ryzyko kryzysu walutowego w Polsce, byłoby wówczas względnie niewielkie, zwłaszcza gdyby zostały spełnione, i to w sposób trwały, pozostałe

cztery kryteria z Maastricht. Gdyby natomiast owe kryteria nie zostały spełnione w sposób trwały, to zastosowanie węższego pasma wahań kursu asymetrycznego (2,25% i 15%) lub symetrycznego ($\pm 2,25\%$) zwiększyłoby w dużym stopniu ryzyko kryzysu walutowego.

Kryteria fiskalne – deficyt budżetowy i dług publiczny

W IV kwartale 2004 r. dynamicznie zwiększył się popyt kreowany przez sektor finansów publicznych, czego wyrazem jest poziom deficytu budżetu państwa w tym okresie. Kwota tego deficytu (12,7 mld zł) była prawie trzykrotnie wyższa od notowanej w IV kwartale 2003 r. (NBP 2005: 20).

W ostatnich trzech miesiącach 2004 r. nastąpił dynamiczny wzrost deficytu budżetu państwa. Jego poziom, znacząco wyższy od zrealizowanego w poprzednich kwartałach roku, wynikał przede wszystkim ze wzrostu wydatków budżetowych, ograniczanych w pierwszej połowie roku. Na koniec 2004 r. deficyt budżetowy ukształtował się jednak poniżej wielkości ustawowej (91,6% planu) i wyniósł 41,5 mld zł (4,7% PKB) (NBP 2005: 21). Było to efektem wyższych niż prognozowano dochodów budżetu państwa (o 1,1%) oraz realizacji wydatków budżetowych poniżej limitu (o 1%).

Pomimo znaczącego skumulowania wydatków, głównie budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w IV kwartale 2004 r., prowadzona w I połowie 2004 r. polityka ograniczania wydatków oraz korzystna sytuacja dochodowa przyczyniły się do mniejszego niż planowano deficytu sektora finansów publicznych. Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów w 2004 r. wyniósł on ok. 5,6% PKB wobec planowanego 6,3% PKB. Oznacza to jednak wzrost deficytu sektora finansów publicznych w relacji do PKB w stosunku do 2003 r. o 0,3 pkt. proc. (w warunkach porównywalnych o 1,4 pkt. proc.), a tym samym zwiększenie popytu kreowanego przez sektor finansów publicznych w 2004 r. W rezultacie niższego deficytu sektora finansów publicznych, a ponadto wyższych niż planowano przychodów z prywatyzacji oraz aprecjacji złotego (wpływającej na obniżenie wartości zobowiązań zagranicznych w wyrażeniu złotowym), państwowy dług publiczny ukształtował się w 2004 r. na poziomie nieprzekraczającym 51% PKB, tj. poniżej wielkości z 2003 r. (NBP 2005: 21).

W Uzasadnieniu do Ustawy Budżetowej na 2005 r., w bieżącym roku zakłada się zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych do poziomu 4,5% PKB, głównie poprzez obniżenie relacji deficytu budżetu państwa do PKB o ok. 1,0 pkt. proc. Pozwoli to jedynie na zahamowanie dotychczasowej tendencji wzrostu deficytu sektora finansów publicznych, gdyż planowany w 2005 r. spadek udziału wydatków sztywnych i socjalnych w wydatkach publicznych jest w dużym stopniu efektem jednorazowym. Poziom wydatków sektora finansów publicznych do PKB będzie nadal wysoki (ok. 45,0% PKB), a więc niekorzystny z punktu widzenia wzrostu gospodarczego. Ponadto istnieje duże zagrożenie wystąpienia wyższego niż planowano deficytu sektora finansów publicznych w 2005 r. z uwagi na nieprzyjęcie przez parlament istotnych ustaw mających zmniejszyć wydatki, których efekty finansowe zostały uwzględnione w budżecie³. Ponadto, według

oceny Narodowego Banku Polskiego, do lutego 2005 r. efekty finansowe działań już zrealizowanych z Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych wyniosą w latach 2005-2007 ok. 17 mld zł, co stanowi zaledwie 31% planowanej wielkości⁴.

Realizacja reformy fiskalnej ograniczającej nierównowagę finansów publicznych jest warunkiem koniecznym przystąpienia Polski do strefy euro. Zakładany na 2005 r. wysoki poziom deficytu sektora finansów publicznych – ok. 4,2% PKB (według ESA 95) – stanowi główne wyzwanie na drodze do spełnienia kryteriów fiskalnych z Maastricht (NBP 2005: 22).

Polska przygotowywała strategię wejścia do strefy euro, opierając się na założeniu, że fundusze emerytalne będą traktowane jako część finansów publicznych. Konieczność wykluczenia oszczędności na rachunkach Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) z sektora finansów publicznych wiązałyby się ze wzrostem deficytu z planowanych 2,2% do 3,7-3,8% (Słojewska 2005).

Jednak osiągnięty w Brukseli kompromis w sprawie reformy unijnego Paktu Stabilności i Rozwoju, który jest podstawą funkcjonowania strefy euro, oznacza znaczne złagodzenie zawartych w nim zasad dyscyplinujących politykę budżetową państw UE. Chociaż fundamentalne reguły paktu, mówiące że deficyt finansów publicznych w krajach UE nie powinien przekraczać 3% PKB, a dług publiczny nie powinien rosnąć powyżej 60 % PKB, nie uległy zmianie, to unijni ministrowie finansów dali rządowi dużą swobodę w szacowaniu wielkości deficytu (Siudaj 2005a). Wobec powyższego Polska będzie mogła pomniejszać swoje wydatki o część kosztów reformy emerytalnej, co pozwoli na uniknięcie kar za nadmierny deficyt.

Nie udało się mimo wszystko doprowadzić do realizacji postulatu, by koszty reformy odpisywać sobie od deficytu budżetowego. Można to czynić jedynie w ciągu pięciu lat.

Kraje UE zgodziły się, aby od 2004 r. koszty reformy emerytalnej można było odliczać od deficytu przez pięć lat, zmniejszając odliczenia ze 100% w 2004 r., 80% w 2005 r. itd., aż do 20% w 2008 r. (Sołtyk 2005). Dzięki takim rozwiązaniom Polska mogłaby odliczyć 40% z 1,5 proc. PKB, czyli 0,6% PKB. Będzie się to jednak wiązało z koniecznością cięć w wydatkach i zmian w podatkach. Służyć temu ma tzw. „plan B”, czyli „Strategia zarządzania finansami publicznymi w lata 2005-2008”, lansowany przez ministra finansów M. Gronickiego. Według tego planu w 2006 r. oszczędności mają sięgnąć 4,53 mld zł oraz 12,41 mld zł w 2007 r. (Siudaj 2005b). W przeliczeniu na udział w PKB oznacza to oszczędności rządu 0,45% PKB w 2006 r. i 1,12% PKB w 2007 r. Celem tych działań jest zmniejszenie deficytu finansów publicznych w 2007 r. do 2,8% PKB, i to mimo wyłączenia OFE z sektora publicznego.

Kolejną częścią „planu B” jest strategia podatkowa, która zakłada stopniowe wprowadzenie jednolitych stawek w podatkach dochodowych od firm i osób fizycznych oraz podatku VAT (zob. tabela 1). W 2007 r. ma być także wprowadzony podatek dochodowy dla rolników i podatek od nieruchomości (tzw. katastralny).

Podatek	2005 r	2006 r	2007 r	2008 r
VAT	0	7	14	18
.	3	12	19	.
.	7	20	.	.
.	22	.	.	.
PIT	19	19	18	18
.	30	28	25	+ kwota wolna od podatku
.	40	35	.	.
CIT	19	19 + ulga podatkowa na inwestycje 30 proc.	18 + ulga podatkowa na inwestycje 50 proc.	18 + ulga podatkowa na inwestycje 50 proc.

Tab. 1. Strategia podatkowa na lata 2006 – 2008. Źródło: Gazeta Wyborcza, 2005. 11 marzec 2005.

Ponadto plan ten zakłada także zmiany związane z zarządzaniem przepływem pieniędzy w finansach publicznych. Dotyczą one m.in. informatyzacji procesów wypłacania środków budżetowych, bieżącej informacji o dochodach, wydatkach i niedoborach w różnych instytucjach opłacanych z budżetu. Działania te w 2008 r. mają przynieść oszczędności nawet do 0,6% PKB (Siudaj 2005b).

Tym niemniej szanse na wdrożenie tego planu w całości są nikłe. Sceptycyzm wynika bowiem z faktu, że rok 2005 to rok wyborów parlamentarnych i tak naprawdę nie wiadomo, kto by ten plan miał realizować, a przeforsowanie w Sejmie znacznych cięć wydatków publicznych w roku wyborczym nie będzie łatwe, o ile w ogóle możliwe. Poza tym większość partii dysponuje własnymi programami gospodarczymi, w wielu kwestiach niespójnymi.

Konieczność przeprowadzenia radykalnej reformy finansów publicznych w Polsce, ograniczającej udział wydatków sztywnych w budżecie państwa, która zaowocowałaby znacznym obniżeniem deficytu budżetowego, jest kwestią o fundamentalnym znaczeniu z uwagi na to, że jakiegokolwiek spowolnienie wzrostu gospodarczego wynikające z wahań koniunkturalnych może stać się przyczyną poważnych fluktuacji gospodarczych i napięć społecznych. Dlatego też wprowadzenie w życie kolejnych rozwiązań oszczędnościowych pozostaje priorytetowym zadaniem polityki fiskalnej, ponieważ jest jednym z warunków utrzymania długotrwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Trzeba również pamiętać, że reforma finansów publicznych to długotrwały proces legislacyjny i jego pozytywne skutki będą się ujawniały z pewnym opóźnieniem. Powinna ona polegać przede wszystkim na restrukturyzacji wydatków publicznych prowadzącej do obniżenia ich relacji do PKB.

Obniżenie poziomu wydatków publicznych jest bardzo trudne ze względu na ich strukturę. Politycy z różnych opcji politycznych deklarują, że na skutek zmniejszenia wydatków nie powinny ucierpieć biedniejsze grupy społeczne, a głównym kierunkiem cięć powinny być wydatki na administrację. Jednak w najbliższych latach gwałtownie wzrosną wydatki państwa na emerytury, renty, opiekę medyczną i zasiłki społeczne. Według prognoz Ministerstwa Polityki Społecznej wydatki publiczne na świadczenia społeczne w najbliższych 15 latach wzrosną o 150% (Błajer 2005). Prognoza została przygotowana w związku z pracami nad nowym „Narodowym planem rozwoju na lata 2007-2013”. Zostały w niej uwzględnione tylko te elementy planu Hausnera, które rzeczywiście zostały uchwalone przez Sejm.

W raporcie stwierdzono, że realizacja w niewielkim stopniu planu oszczędnościowego wicepremiera Hausnera spowodowała, że nie zahamowano wzrostu wydatków na świadczenia społeczne. O ile w 2005 r. wydatki na ten cel z budżetu i innych agencji rządowych szacowane są na 204,5 mld zł, to już w 2006 r. będą wyższe o 15 mld zł, a do 2020 r. wzrosną o prawie 500 mld zł (Błajer 2005).

Przez cały ten okres największy udział w ogólnej kwocie wydatków będą miały emerytury, renty i wydatki związane z opieką zdrowotną. W dużym stopniu, zwłaszcza po 2012 r., będzie to związane z sytuacją demograficzną, ponieważ coraz więcej będzie osób starszych, pobierających emerytury i potrzebujących opieki medycznej.

Drastyczny wzrost wydatków w 2006 r. wynika głównie z konieczności przeprowadzenia waloryzacji emerytur i rent (w 2005 r. po raz pierwszy jej nie ma). Budżet na podwyżki świadczeń będzie musiał przeznaczyć co najmniej 4 mld zł (Błajer 2005).

Rekapitulując, należy stwierdzić, że wejście Polski do strefy euro w 2009 r. wydaje się mało prawdopodobne. Według ocen analityków Fitch, bez reform i dalszej poprawy sytuacji fiskalnej wejście Polski do strefy euro przed 2010 r. jest nierealne. Ich zdaniem deficyt budżetu jest nadal zbyt wysoki, aby Polska mogła przyjąć wspólną walutę w 2009 r., jak planuje rząd (Parkiet 2004a).

Jak dotąd dyskurs dotyczący przystąpienia Polski do UGW ugruntował się na bazie założenia, że Polska najpóźniej w 2-3 lata po wejściu do UE będzie w stanie spełnić wszystkie kryteria konwergencji.

Wobec powyższego kluczowym stało się zagadnienie, czy należy jak najszybciej spełnić kryteria zbieżności i wstąpić do UGW możliwie jak najwcześniej, czy też stopniowo, nie określając od razu dokładnej daty członkostwa.

Owo zagadnienie stało się przedmiotem ożywionej polemiki zarówno w szerokich kręgach naukowych, jak również wśród analityków bankowych.

Zwolennikami deklarującymi jak najszybsze wymienienie złotego na euro są m.in. Prezes NBP L. Balcerowicz i były minister finansów G. Kołodko (Słojewska 2002). Natomiast rzecznikami stopniowego wchodzenia Polski do UGW jest część ekonomistów, a wśród nich m.in. K. Lutkowski (2002a) i E. Pietrzak (2002). Nieco odmienne stanowisko w dyskusji zajęli A.S. Bratkowski i J. Rostowski, którzy wysuwali postulat zastąpienia złotego przez euro, już od 1999 r., nawet

jeszcze przed wejściem Polski do UE (Bratkowski i Rostowski 1999). Projekt ten nie spotkał się jednak z uznaniem z uwagi na jego nierealność zarówno z ekonomicznych jak i politycznych względów.

3. Korzyści i koszty związane z wprowadzeniem euro w Polsce

Przystąpienie do strefy euro przyniesie ważne i trwałe korzyści dla polskiej gospodarki. Można wśród nich wyróżnić bezpośrednie skutki integracji monetarnej, związane z jednorazową i trwałą zmianą warunków prowadzenia działalności gospodarczej, jak i korzyści długookresowe, wynikające z procesów dostosowawczych, uruchomionych przez przyjęcie euro.

Wejście Polski do strefy euro stworzy warunki sprzyjające trwałemu przyspieszeniu wzrostu gospodarczego. Uczestnictwo w Unii Walutowej (monetarnej) ma wpływ na zwiększenie efektywności gospodarowania w otwartej gospodarce towarowo-pieniężnej poprzez likwidację kosztów transakcyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe w obrębie wspólnego obszaru walutowego oraz wyeliminowanie ryzyka wahań kursowych (Pluciński 2001: 62). Ich likwidacja uwolni zasoby dotychczas zaangażowane w obsługę operacji walutowych, co pozwoli na wytworzenie dodatkowego PKB przy niezmiennych nakładach pracy i kapitału. W ten sposób eliminacja kosztów transakcyjnych powinna przyczynić się do wzrostu wydajności czynników wytwórczych w skali całej gospodarki. Koszty transakcyjne związane z wymianą walut w obrotach między krajami członkowskimi zostały oszacowane na poziomie około 200 mld FRF, stanowiącym około 0,5% PKB Unii Europejskiej jako całości (Oręziak 1999: 35). Natomiast eliminacja kosztów transakcyjnych po przystąpieniu do unii monetarnej powinna prowadzić do wzrostu polskiego PKB o około 0,21% PKB (NBP 2004: 47).

Wprowadzenie wspólnej waluty eliminuje także ryzyko kursowe.

Eliminacja wahań kursowych poprawia warunki prowadzenia działalności gospodarczej, uruchamiając procesy dostosowawcze w sferze handlu oraz inwestycji krajowych i zagranicznych. Tym samym obniża się niepewność eksporterów i importerów co do przyszłego poziomu kosztów i przychodów oraz następuje spadek krajowych stóp procentowych o wielkość zawartej w nich premii za ryzyko kursowe. Obniżenie kosztu kapitału prowadzi do wzrostu stopy inwestycji krajowych. Badania wskazują, że po przystąpieniu Polski do unii monetarnej można się spodziewać spadku długoterminowych krajowych stóp procentowych o około 150-200 punktów bazowych (Borowski 2003). Ponadto eliminacja ryzyka kursowego obniża wymaganą stopę zwrotu z inwestycji w wyniku eliminacji jednego z czynników ryzyka, co sprzyja napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Uczestnictwo w unii monetarnej oraz związana z nim eliminacja kosztów transakcyjnych i ryzyka kursowego powinny w długim okresie przyczynić się do ożywienia wymiany handlowej między Polską a krajami strefy euro. Spowoduje to wzrost inwestycji oraz poprawi wydajność związaną z napływem do kraju naj-

nowszych technologii. Przystąpienie Polski do wspólnego obszaru walutowego prowadzi ponadto do wzrostu integracji rynków finansowych Polski i strefy euro oraz zwiększenia konkurencji na rynku towarów i usług. Czynniki te przyczyniają się do usprawnienia działających w gospodarce mechanizmów rynkowych, powodując zwiększenie efektywności gospodarowania oraz przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Wzrost stopy inwestycji wiąże się ze zwiększeniem akumulacji kapitału. Ta natomiast, wraz ze wzrostem produktywności czynników wytwórczych następującym w wyniku opisanych wyżej procesów, prowadzi gospodarkę na wyższą ścieżkę wzrostu. W efekcie następuje wzrost PKB per capita oraz konsumpcji. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacuje, że wejście do strefy euro wiąże się z impulsem dla zwiększania handlu zagranicznego do około 15-30% i wzrostu gospodarczego do 10% w ciągu 20 lat (Schalder 2004). Natomiast według S. Gomułki wejście Polski do strefy euro stworzy możliwość utrzymywania wzrostu gospodarczego w granicach 6-7% przez 10-15 lat. Uważa on, że w następstwie wejścia Polski do strefy euro tempo wzrostu mogłoby się zwiększać o co najmniej 1 pkt. proc. (Parkiet 2005b).

Osiągnięcie trwałego przyspieszenia wzrostu gospodarczego jest mimo wszystko obciążone poniesieniem pewnych nakładów.

Zasadniczym kosztem wynikającym z przystąpienia do unii walutowej jest utrata możliwości emisji własnej waluty oraz rezygnacja z autonomii w zakresie polityki pieniężnej i kursowej, co pociąga za sobą ryzyko tego, że polityka pieniężna EBC po akcesji Polski do strefy euro może być mniej odpowiednia dla polskiej gospodarki niż polityka pieniężna NBP, prowadzona w warunkach płynnego kursu walutowego i swobody kształtowania stóp procentowych. Płynny kurs walutowy jest świetnym narzędziem polityki makroekonomicznej, z którego nie warto zbyt wcześnie rezygnować. W dużym stopniu temu właśnie instrumentowi zawdzięczamy, że Polska nie przeżyła dotąd kryzysu walutowego (Pietrzak 2001).

W okresie poprzedzającym wprowadzenie euro kraje Eurolandu mogły sobie radzić w sytuacji szoków asymetrycznych⁵ i recesji, jaka często występowała w ich wyniku, na trzy główne sposoby (Nowak 2002: 142-143):

- zmianę stóp procentowych,
- interwencję w kurs wymiany walut,
- regulację fiskalną.

Po wprowadzeniu euro pojedyncze państwo Eurolandu nie dysponuje takimi niezależnymi instrumentami. Prowadzenie polityki pieniężnej leży w gestii Europejskiego Banku Centralnego.

Euro zmniejsza zdolność poszczególnych krajów do reagowania na szoki asymetryczne w trzech kwestiach:

- eliminuje samodzielne korygowanie stóp procentowych,
- uniemożliwia zdewaluowanie waluty,
- redukuje ewentualność zwiększania wydatków państwa w celu ustabilizowania gospodarki.

Polityka pieniężna i kursowa w UGW jest prowadzona na szczeblu ponadnarodowym i pod kątem potrzeb Unii jako całości, a nie poszczególnych państw. Kraje niedotrzymujące kroku pod względem produktywności i konkurencyjności mogą tracić, ponieważ tej konkurencyjności nie będą mogły doraźnie poprawić (Lutkowski 2002b). Będąc w strefie euro, konkurencyjność można poprawić tylko poprzez wzrost jakości lub produkcję nowych wyrobów.

Ze względu na brak możliwości poprawy konkurencyjności przez instrument kursu spadek produktywności może oznaczać inflację, bezrobocie i pogorszenie sytuacji w budżecie.

W literaturze można też spotkać przeciwny pogląd: M. Buti i A. Sapir twierdzą, że koszt utraty możliwości regulowania wysokości kursu walutowego jest wyraźnie przeszacowany w warunkach europejskich (Buti i Sapir 1998: 24).

Koszt wynikający z utraty niezależności polityki pieniężnej na skutek wprowadzenia wspólnej waluty w Polsce wiąże się z ryzykiem wzrostu zmienności produkcji i zatrudnienia. Wyższa zmienność produkcji krajowej może się przyczynić do nasilenia wahań konsumpcji prywatnej, które są przez gospodarstwa domowe postrzegane jako spadek dobrobytu. Ponadto, zwiększenie wahań koniunkturalnych może prowadzić do nieefektywnej alokacji zasobów, mającej negatywny wpływ na wzrost gospodarczy (Gali, Gertler i Lopez-Salido 2002).

Przyjęcie, że polityka monetarna EBC będzie nieadekwatna do sytuacji gospodarczej panującej w Polsce po akcesji do unii walutowej, jest mimo wszystko stosunkowo niewielkie. Wynika to bowiem z następujących przesłanek (NBP 2004: 42):

- W warunkach swobody przepływów kapitałowych stabilizująca rola płynnego kursu walutowego w gospodarce jest ograniczona. Płynny kurs jest nie tylko mechanizmem łagodzącym fluktuacje gospodarcze, ale może także być źródłem wstrząsów. Wynika stąd, że koszt rezygnacji z autonomii polityki pieniężnej jest mniejszy, niż wskazywałoby tradycyjne ujęcie teorii integracji monetarnej.
- Poziom integracji gospodarczej Polski i strefy euro jest wysoki, co przejawia się we względnie silnej synchronizacji cykli koniunkturalnych⁶. Tym samym prawdopodobieństwo zaistnienia w Polsce wstrząsów asymetrycznych, które po wejściu do unii monetarnej nie mogłyby być neutralizowane z wykorzystaniem autonomicznej polityki pieniężnej, jest stosunkowo niewielkie.
- Należy oczekiwać, że w wyniku przystąpienia do strefy euro struktura polskiej gospodarki ulegnie przekształceniom prowadzącym do dalszego ograniczenia kosztu utraty niezależnej polityki pieniężnej. Uczestnictwo w unii monetarnej powinno przyczynić się do zwiększenia elastyczności płac, co pozwoli ograniczyć wahania zatrudnienia w warunkach wstrząsów gospodarczych. Efektem procesu integracji monetarnej będzie także intensyfikacja wymiany handlowej Polski z krajami strefy euro przy jednoczesnej poprawie struktury tej wymiany. Będzie to sprzyjać utrwaleniu cyklicznej zbieżności gospodarek Polski i strefy euro.

- Przystąpienie do UGW będzie wymagało zmniejszenia strukturalnego deficytu finansów publicznych w związku z objęciem Polski regulacjami Paktu Stabilności i Wzrostu. W trakcie obniżania strukturalnego deficytu rola finansów publicznych jako stabilizatora koniunktury będzie ograniczona. Z czasem jednak spełnienie zasad Paktu umożliwi efektywne wykorzystywanie automatycznych stabilizatorów fiskalnych jako narzędzi łagodzenia wahań gospodarczych.

Rozważając decyzje o wejściu do strefy euro, Polska powinna korzystać z doświadczeń Hiszpanii, której gospodarka wyraźnie zyskała na wejściu do strefy euro.

Obecna sytuacja gospodarcza w Polsce, wysoki deficyt fiskalny, rosnące zadłużenie publiczne i wysoka stopa bezrobocia jest w dużym stopniu zbliżona do sytuacji w Hiszpanii przed wprowadzeniem euro.

W latach 1991-1996 tempo wzrostu gospodarczego wyniosło tam średnio 1,7% rocznie (Żogała 2004). Recesja z początku lat 90. zostawiła po sobie duży deficyt fiskalny, który w 1993 r. sięgnął 6,7% PKB i na zbliżonym poziomie utrzymywał się do 1995 r. Stopa bezrobocia wyniosła w 1994 r. prawie 20%. Dopiero pod koniec 1996 r. rynki finansowe oceniły, że prawdopodobieństwo wprowadzenia euro w Hiszpanii przekracza 50%.

Nowy rząd premiera Aznara postawił sobie za wyraźny cel gospodarczy: wprowadzić euro w 1999 r. Głównym punktem reform, mających na celu spełnienie kryteriów zbieżności, było zmniejszenie deficytu finansów publicznych za pomocą redukcji wydatków budżetowych. Zdecydowane działania rządu zwiększyły wiarę rynków finansowych w spełnienie kryteriów z Maastricht, co spowodowało stopniowe obniżanie się długoterminowych stóp procentowych, wraz z nimi malały koszty obsługi długu publicznego.

Restrykcyjna polityka fiskalna, razem z nową strategią polityki pieniężnej Banku Hiszpanii, tłumili oczekiwania inflacyjne. Dzięki temu związki zawodowe ograniczyły presję na wzrost płac. Wywołało to dalszy spadek inflacji, a łącznie z wprowadzanymi od 1994 r. kolejnymi reformami rynku pracy doprowadziło do stopniowej redukcji bezrobocia. Na skutek właściwych decyzji rządu i korzystnemu ciągowi zdarzeń, który potem nastąpił, w latach 1995-2000 zmniejszył się deficyt sektora finansów publicznych, równocześnie malała inflacja i bezrobocie, czemu towarzyszyło przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. W latach 1997-2000 PKB rósł średnio o ponad 4% rocznie (Żogała 2004). Obecnie stopa bezrobocia w Hiszpanii wynosi niewiele ponad 11% i oczekuje się jej dalszego spadku. Hiszpańska strategia okazała się sukcesem. W 1998 r. kraj ten spełnił wszystkie kryteria zbieżności i w 1999 r. wprowadził euro. Zdaniem większości Hiszpanów podjęty w końcu ubiegłego wieku wysiłek opłacił się. Na początku 2004 r. 74% z nich wyraziło satysfakcję z wprowadzenia wspólnej waluty. Natomiast z opublikowanego w Brukseli sondażu na temat wejścia do strefy euro nowych państw członkowskich UE wynika, że prawie połowa Polaków chce, by euro zastąpiło złotego jak najpóźniej, a 83% żywi obawy, iż wprowadzenie wspólnej waluty będzie okazją do nadużyć (Parkiet 2004b).

Polska, podobnie jak Hiszpania, może potencjalnie wiele zyskać na wprowadzeniu wspólnej waluty. Skala tych korzyści będzie w dużej mierze uzależniona od tego, w jaki sposób będzie wdrażana strategia wypełniania kryteriów konwergencji. Punktem wyjścia takiej strategii powinno być określenie jak najwcześniejszej, ale zarazem realnej daty wprowadzenia euro i wyraźne dążenie władz do dotrzymania terminu.

W rozważaniach dotyczących przyjęcia euro trzeba również mieć na uwadze tzw. konwergencję realną. Jest to równie istotne jak konwergencja nominalna, czyli spełnienie kryteriów z Maastricht (Wójcik 2005). Przez pojęcie konwergencji realnej często rozumie się nieodzowność osiągnięcia pewnego poziomu PKB na mieszkańca, np. zbliżonego do średniej w UE jako warunku wstąpienia do UGW. Wiązałoby to się jednak z przesunięciem o wiele lat terminu wejścia Polski do strefy euro. Taki pogląd nie ma jednak uzasadnienia w teorii ekonomii ani doświadczeniach członków UGW, ponieważ nic nie wskazuje, że kraje słabiej rozwinięte radzą sobie w UGW gorzej niż kraje o wyższym poziomie PKB na osobę.

Dlatego konwergencję realną należy raczej pojmować jako konieczność wzmocnienia podażowej strony gospodarki, zwiększenia elastyczności rynków pracy i produkcji, wprowadzenia przejrzystego i stabilnego systemu podatkowego, modernizacji zapóźnionych gałęzi gospodarki, ponieważ są to kwestie o kluczowym znaczeniu dla każdego kraju i w każdym okresie. Nabierają one zwłaszcza szczególnego znaczenia w UGW, gdzie wyeliminowanie elastyczności kursu walutowego jako narzędzia polityki gospodarczej musi być zastąpione elastycznością struktur gospodarczych.

Podsumowanie

Zarówno ostateczny bilans korzyści i kosztów uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym, jak i termin wprowadzenia euro w Polsce zależą będzie od tego, jaka polityka makroekonomiczna będzie prowadzona na drodze do członkostwa w strefie euro. Polityka ta powinna sprzyjać spełnieniu kryteriów nominalnej konwergencji, przy jednoczesnej minimalizacji zagrożeń związanych z tym procesem. W szczególności decydujące znaczenie będzie miał wybór takiego układu polityki monetarnej i fiskalnej w okresie uczestnictwa w ERM II, który będzie sprzyjał stabilizacji kursu walutowego przy jednoczesnym spełnieniu inflacyjnego kryterium zbieżności. Trwałych korzyści należy oczekiwać w dłuższym terminie, podczas gdy potencjalne ryzyko wynikające z pozbycia się instrumentów makroekonomicznego oddziaływania na gospodarkę, będzie największe już w momencie pobytu złotego w ERM II. Tempo zbliżania się do momentu, w którym bilans osiągnie nadwyżkę korzyści nad kosztami, będzie jednak zależne od postępów szeroko pojmowanej konwergencji realnej. Zbieżność realna będzie także wsparciem dla procesu konwergencji nominalnej (Tchorek 2004: 40).

Korzyścią samą w sobie jest przynależność do ugrupowania o tak wielkim potencjale gospodarczym jak UGW, która poza USA i Japonią zaliczana jest do największych potęg gospodarczych świata. Ponadto, potencjał gospodarczy

UGW sprawia, że euro jest obok dolara i jena jedną z najważniejszych walut międzynarodowych (transakcyjnych, inwestycyjnych i rezerwowych). Wszystko to powinno doprowadzić do znaczącego wzrostu zewnętrznej konkurencyjności UGW (NBP 2001: 9).

Przyjęcie za cel wcześniejszego wejścia do strefy euro byłoby także zdecydowanym bodźcem do szybszego przeprowadzenia niezbędnych przekształceń strukturalnych oraz zmian w polityce makroekonomicznej, warunkujących sprawne funkcjonowanie gospodarki, takich jak reforma finansów publicznych, restrukturyzacja nierentownych przedsiębiorstw oraz zintensyfikowanie procesów prywatyzacyjnych, na które samo euro nic nie pomoże (Nowak i Stępiak 2003: 191). Nie da się bowiem rozwiązać problemów strukturalnych, manipulując jedynie pieniądzem. Sukces gospodarczy kraju zależy od kondycji kilku podstawowych czynników, dobry pieniądz jest jednym z nich, ale nie jedynym. Zaniechanie owych działań może mieć bardzo poważne implikacje w przyszłości. Należy jednak zauważyć, że w obecnym parlamencie nie sposób wskazać partii politycznej, która wzięłaby na siebie ciężar i odpowiedzialność za dokonanie reform strukturalnych niezbędnych w celu spełnienia kryteriów konwergencji.

Informacje o autorze

Mgr Tomasz Filipczuk – doktorant, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie.

E-mail: tomeczek79@tlen.pl.

Przypisy

- ¹ Pozostałe kryteria kopenhaskie to: posiadanie stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, rządu prawa, respektowanie praw człowieka oraz ochrona mniejszości, posiadanie gospodarki rynkowej, która sprosta konkurencji w ramach UE.
- ² W zapisach traktatowych nie ma dokładnej definicji „poważnych napięć”, co wiąże się z niepewnością co do oceny realizacji kryterium kursowego. Jednakże w Raportach o Konwergencji EBC i Komisji Europejskiej oraz w stanowisku Rady Zarządzającej EBC występowanie „poważnych napięć” jest stwierdzane m.in. na podstawie wielkości i trwałości odchylenia kursu od parytetu, a także reakcji prowadzonej polityki, w tym przede wszystkim zmian w poziomach krótkoterminowych stóp procentowych w ocenianym kraju i strefie euro oraz skali dokonywanych interwencji walutowych.
- ³ Skutki finansowe nieprzyjęcia tych ustaw szacowane są na ok. 3,6 mld zł, tj. 0,4% PKB.
- ⁴ Ministerstwo Gospodarki i Pracy podaje, iż efekty finansowe zrealizowanych już działań z „Planu Hausnera” stanowią 24 mld zł, tj. 44% planu. Powyższa różnica wynika z uwzględnienia w szacunkach NBP kosztów likwidacji tzw. „starego portfela”, dodatkowych kosztów wypłat zasiłków przedemerytalnych osobom, które uzyskały do nich uprawnienia w ostatnich miesiącach obowiązywania starych przepisów, a ponadto niewliczania kwot podatków wpłacanych przez PKP i kopalnie węgla kamiennego. Wymienione kwestie wpłynęły na zmniejszenie efektów finansowych prognozowanych w Programie.
- ⁵ Szok asymetryczny – zakłócenie przebiegu procesów gospodarczych (spadek PKB, wzrost bezrobocia, etc.) charakteryzujące się tym, że dotyka on z niejednakową siłą poszczególnych członków unii walutowej lub tylko niektórych z nich.
- ⁶ Jednym z powodów, dla których Wielka Brytania nie przystąpiła do unii walutowej, oprócz powszechnie znanej niechęci Brytyjczyków do rezygnowania z własnej waluty, była obawa, że jednolicie stosowana przez EBC polityka pieniężna może zaszkodzić gospodarce brytyjskiej, ze względu na niesynchronizowanie faz cyklu koniunkturalnego z resztą krajów Europy.

Bibliografia

- Blajer, P. 2005. Wysoki rachunek za opiekę. *Rzeczpospolita*, 16 marzec 2005.
- Borowski, J. 2003. Potential Benefits of Poland's EMU Accession. *Focus on Transition* No. 1.
- Bratkowski, A.S. i J. Rostowski. 1999. Zlikwidować złotego. *Rzeczpospolita*, 26 kwiecień 1999.
- Buti, M. i A. Sapor. 1998. *Economic Policy in EMU*, Oxford.
- Gali, J., Gertler, M. i J. Lopez-Salido. 2002. Markups, Gaps and the Welfare Costs of Business Fluctuations. *NBER Working Papers* No. 8850.
- Gazeta Wyborcza*, 2005. 11 marzec 2005.
- Lutkowski, K. 2002a. Szybciej czy bezpieczniej. *Rzeczpospolita*, 19 październik 2002.
- Lutkowski, K. 2002b. Czy warto się spieszyć do euro?. *Rzeczpospolita*, 8 czerwca 2002.
- NBP, 2001. *Euro – nowa waluta zjednoczonej Europy*, Warszawa.
- NBP, 2004. *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, Warszawa.
- NBP, 2005. *Raport o inflacji*, Warszawa.
- Nowak, A.Z. 2002. *Integracja europejska. Szansa dla Polski?* Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Nowak, A.Z., Stępiak, A. (red.) 2003. *Strefa euro - wyzwanie dla Polski*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Oreżniak, L. 1999. *Euro – nowy pieniądz*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Parkiet*, 2005a. Najważniejszy będzie parytet. 17 marzec 2005.
- Parkiet*, 2005b. Dodatkowy procent wzrostu. 20 kwiecień 2005.
- Parkiet*, 2004a. 10 październik 2004.
- Parkiet*, 2004b. 12 listopad 2004.
- Pietrzak, E. 2001. Bez pośpiechu. Kiedy euro zastąpi złotego? *Rzeczpospolita*, 27 październik 2001.
- Pietrzak, E. 2002. Nie ma co się spieszyć. *Rzeczpospolita*, 14 październik 2002.
- Pietrzak, E. 2005. Szkodliwa asymetria. *Rzeczpospolita*, 18 marzec 2005.
- Pluciński, E.M. 2001. *Makroekonomia gospodarki otwartej. Wybrane zagadnienia teoretyczno – empiryczne z perspektywy integracji polskiej gospodarki z rynkiem Unii Europejskiej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Schalder, S. 2004. Charting a Course Toward Successful Euro Adoption. *Finance and Development*, IMF.
- Siudaj, M. 2005a. Do strefy euro nadal daleko. *Parkiet*, 22 marzec 2005.
- Siudaj, M. 2005b. Trzy razy 18 procent plus ulgi inwestycyjne. *Parkiet*, 11 marzec 2005.
- Słojewska, A. 2005. Euro w Polsce w 2009 roku. *Rzeczpospolita*, 21 marzec 2005.
- Słojewska, A. 2002. Nie spieszyć się do euro. *Rzeczpospolita*, 1 październik 2002.
- Sołtyk, R. Reforma paktu euro coraz bliżej. *Gazeta Wyborcza*, 21 marzec 2005.
- Tchorek, G. 2004. Konwergencja nominalna i realna a uczestnictwo złotego w ERM II. *Gospodarka Narodowa*, Nr 10, s. 40.
- Wójcik, C. 2005. Skomplikowana droga do euro. *Rzeczpospolita*, 5 marzec 2005.
- Żogała, M. 2004. Co złego, to nie wspólna waluta. *Rzeczpospolita*, 13 listopad 2004.