

Ewa Polak

Konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Walutowej

Historycznym momentem w dziejach powojennej Europy była decyzja o utworzeniu Unii Gospodarczej i Walutowej. Nigdy dotąd w historii państwa nie zrezygnowały dobrowolnie z tak szerokiego zakresu suwerenności gospodarczej i atrybutów tej suwerenności (możliwości samodzielnego prowadzenia polityki pieniężnej, własnej waluty). Konsekwencje wprowadzenia unii walutowej ze wspólną europejską walutą rozpatrywać można w dwóch wymiarach:

- wewnętrznym – w odniesieniu do państw w niej uczestniczących;
- zewnętrznym – w odniesieniu do globalnej gospodarki, światowych finansów, handlu, innych walut wymiennalnych¹.

oraz:

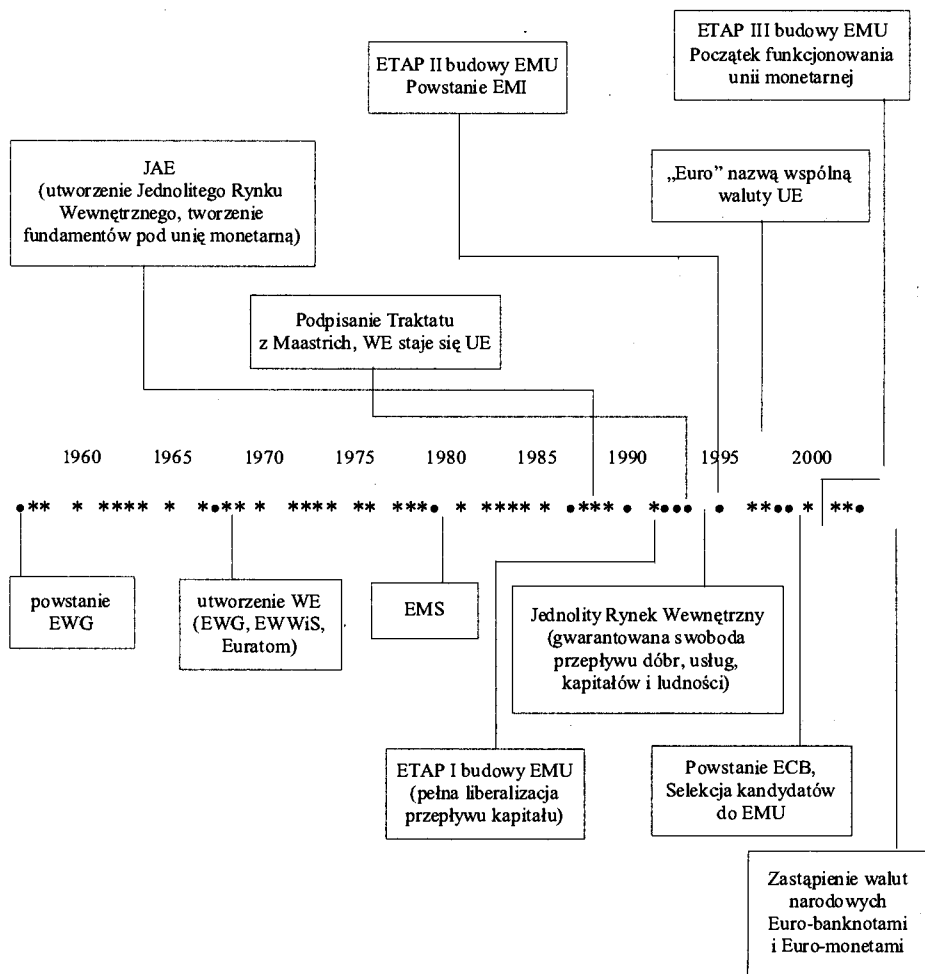
- makroekonomicznym – w odniesieniu do całej polskiej gospodarki;
- mikroekonomiczny – uwzględniający sytuację podmiotów gospodarczych na polskim rynku.

Pomysł przekształcenia EWG w unię walutową narodził się na przełomie lat 60. i 70. XX w.; pierwszą całościową wizję dojścia do unii walutowej przedstawiono w tzw. planie Wernera². Następnie ważne wydarzenie związane z jej powstaniem to ustanowienie europejskiego węża walutowego, utworzenie Europejskiego Systemu Walutowego decyzją Rady Europejskiej w Bremie w 1978 r. (m.in. wprowadzenie europejskiej jednostki rozliczeniowej ECU, skonstruowanie tzw. mechanizmu stabilizacji kursów walutowych (ERM)), podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego na Posiedzeniu Rady Europejskiej w Mediolanie w lutym 1986 r. oraz Traktatu w Maastricht w 1992 r., w których po raz pierwszy określono jako cel integracji powołanie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz ogłoszenie tzw. Raportu Komitetu J. Delors'a, w którym opracowano etapy dochodzenia do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW).

¹ Por. J. Kleer, *Wprowadzenie*, [w:] *Euro i jego wpływ na system bankowy Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2000.

² Wcześniej, propozycje pogłębienia integracji w podobnym kierunku przedstawiono w tzw. Planie Schillera i Planie Barre'a. K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Odjedynolitego rynku do unii walutowej*, Warszawa 2004, s. 255.

Rysunek 1. Proces budowy Unii Gospodarczej i Walutowej.



Źródło: M. Walkowski, *Współczesne tendencje w rozwoju europejskich procesów integracyjnych*, Poznań 1998, s. 67.

Tworzenie unii walutowej (UW) to proces długotrwały i wielopłaszczyznowy. Najważniejsze jego etapy i jednocześnie niezbędne warunki dla osiągnięcia założonego celu to:

- zmniejszenie wahań kursów walut narodowych;
- pomoc kredytowa dla państw mających trudności płatnicze;
- pełna wymiennalność walutowa;
- liberalizacja i ujednoczenie przepisów odnośnie obrotu kapitałowego;
- wdrożenie wspólnej polityki regionalnej i strukturalnej wyrównującej poziom rozwoju gospodarczego na całym obszarze;

- usztywnienie kursów walut a następnie wprowadzenie wspólnej waluty;
- utworzenie jednolitego rynku i koordynacja polityki makroekonomicznej;
- harmonizacja i nałożenie jednolitych rygorów w zakresie polityki fiskalno-budżetowej;
- autonomia banków centralnych;
- wzmocnienie kooperacji między państwowymi bankami centralnymi;
- utworzenie niezależnego Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC);
- wprowadzenie wspólnych rezerw walutowych do ESBC;
- przeniesienie kompetencji w zakresie polityki pieniężnej na szczebel wspólnotowy.

W 1997 r. wprowadzono zasady Paktu na Rzecz Stabilizacji i Wzrostu dotyczące rygorystycznego przestrzegania kryteriów konwergencji warunkujących udział w Unii Ekonomicznej i Monetarnej.

Tabela 1. Kryteria konwergencji warunkujące udział w Unii Ekonomicznej i Monetarnej.

Kryterium
1. Stabilność cenowa: średnia stopa inflacji, w roku poprzedzającym badanie dotyczącego spełnienia kryteriów zbieżności, nie powinna być o więcej niż 1,5 punktu procentowego od wskaźnika odnotowanego w trzech najlepszych pod tym względem krajach: inflacja powinna być mierzona za pomocą wskaźnika cen konsumpcyjnych ustalonego na porównywalnych zasadach, uwzględniających różnice w definicjach narodowych.
2. Deficytu budżetowego: udział planowanego lub aktualnego deficytu rządowego w produkcie krajowym brutto (PKB) mierzonym w cenach rynkowych nie powinien, w roku poprzedzającym badanie, przekraczać 3%.
3. Dług publiczny: w roku poprzedzającym badanie udział tego zadłużenia w PKB mierzonym w cenach rynkowych nie powinien przekraczać 60%.
4. Stóp procentowych: średnia nominalna długookresowa stopa procentowa powinna być wyższa o więcej niż dwa punkty procentowe od stopy procentowej w trzech krajach i najniższym poziomie inflacji w roku poprzedzającym badanie; stopa procentowa powinna być mierzona na podstawie oprocentowania długoterminowych obligacji rządowych lub innych porównywalnych papierów wartościowych, przy uwzględnieniu różnic w definicjach narodowych.
5. Udział w mechanizmie kursowym Europejskiego Systemu Walutowego: kraj członkowski powinien respektować, bez szczególnych napięć, normalny przedział wahań kursów walut przewidziany w ramach mechanizmu kursowego przynajmniej w ciągu ostatnich dwóch lat przed badaniem dotyczącym spełnienia kryteriów zbieżności (+ – 15%)

Źródło: E. Synowiec, *Realizacja drugiego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Wspólnoty Europejskie” 1996, nr 9.

W latach 1998–1999 uzgodniono listę państw uczestniczących w UGiW, nieodwołalnie usztywniono kursy walut narodowych i wprowadzono wspólną walutę euro, która w 2002 r. pozostała jedyną walutą obowiązującą na obszarze UGiW.

Po wstąpieniu Polski do UE, rozgorzała dyskusja nad szansami, ewentualnym terminem i konsekwencjami przystąpienia do Unii Walutowej naszego kraju. Zróżnicowane wyniki gospodarcze państw strefy euro wskazują, że wspólna waluta nie jest lekarstwem na wszystkie problemy gospodarcze, ale przy dobrym przygotowaniu do tej decyzji daje szansę na poprawę sytuacji. Przykładem potwierdzającym ten pogląd jest Hiszpania, która przed przystąpieniem do unii walutowej miała podobne problemy gospodarcze jak Polska.

Od czerwca 2004 r. w ERM II znajdują się waluty trzech nowych państw UE: Słowenii, Litwy i Estonii, a w maju 2005 r. do mechanizmu wymiennego ERM II dołączyły waluty Łotwy, Malty i Cypru.

Tabela 2. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne Polski na tle nowych członków ERM II w 2004 r.

	Inflacja w proc.	Deficyt budżetowy w proc. PKB	Dług publiczny w proc. PKB	Deficyt obrotów bieżących w proc. PKB
Łotwa	6,2	0,8	14,4	12,4
Cypr	1,9	4,2	71,9	5,7
Malta	2,7	5,2	75,0	10,1
Polska	3,6	4,8	43,6	1,5

Źródło: A. Słojewska, *Trzy kraje bliżej euro*, „Rzeczpospolita” z dnia 22–23.05.2005.

Główne wskaźniki makroekonomiczne w Polsce w 2001 r. na tle innych krajów kandydujących oraz państw należących do unii walutowej przedstawione zostały w tabeli 3.

Dane te świadczą o dużym zróżnicowaniu w poziomie rozwoju gospodarczego między „starą” i „nową” Unią. Suma dochodu narodowego nowych członków UE stanowi ok. 5% PKB państw należących do UW. Polskę dodatkowo niekorzystnie wyróżnia wysoki poziom bezrobocia. Stosunkowo duże podobieństwo między obiema grupami krajów występuje w odniesieniu do struktury gospodarki i udziału handlu ze strefą euro. Państwa nowo przyjęte do UE stosują też różne systemy kursowe, poczynając od najbardziej sztywnego systemu izby walutowej do najbardziej liberalnego systemu kursów płynnych. Krajom, w których istnieje ostatnie z wymienionych rozwiązań (Polska, Czechy) najtrudniej będzie się przystosować do rygorów ERM II.

Tabela 3. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej – podstawowe dane za 2001 r.

Kraj	Ludność (mln)	Nominalny PKB (mld EUR)	PKB per capita* (EUR)	PKB per capita* % średniej strefy euro	Udział przemysłu w PKB (w %)**	Udział rolnictwa w PKB (w %)	Stopa bezrobocia (średnia roczna w %)	Eksport do strefy euro (jako % eksportu ogółem)	Inflacja
Bulgaria	8,0	15,2	6 506	28,0	23,0	13,8	19,3	51,5	7,4
Cypr	0,8	10,2	16 355	71,0	12,9	4,0	4,3	18,5	2,0
Czechy	10,3	63,3	13 521	59,0	32,8	4,2	8,1	61,7	4,5
Estonia	1,4	6,2	9 995	43,0	22,7	5,8	12,2	41,5	5,6
Węgry	10,2	57,8	11 839	51,0	27,1	4,3	5,6	68,6	9,1
Łotwa	2,4	8,5	7 719	33,0	18,7	4,7	12,1	30,2	2,5
Litwa	3,5	13,4	9 834	43,0	27,5	7,0	16,1	25,8	1,3
Malta	0,4	4,0	12 852	56,0	24,5	2,4	4,5	35,1	2,9
Polska	38,6	204,1	9 127	40,0	24,1	3,8	18,1	59,0	5,3
Rumunia	22,4	44,4	5 868	25,0	28,5	14,6	8,0	62,0	34,5
Słowacja	5,4	22,8	10 885	47,0	27,5	4,6	19,6	56,2	7,0
Słowenia	2,0	21,7	16 014	69,0	30,3	3,3	6,4	58,0	8,6
Ogółem***	105,2	471,6	10 255	44,0	26,2	5,4	13,1	57,6	8,5
Strefa euro	306,6	6827,7	23 090	100,0	22,3	2,4	8,0	50,4	2,4

* według parytetu siły nabywczej;

** Bułgaria – dane za 2000 r.

*** kolumny 3–8 zawierają średnie ważone nominalnym poziomem PKB w 2001 r.

Źródło: ECB Report 2002. European Central Bank, Frankfurt am Main 2003, s. 118; za: L. Orzeziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 98, 99.

W 2004 r. dług publiczny w Polsce wyniósł 52,2% PKB (liczony według unijnych zasad – 46,6%), a deficyt budżetowy 5,4% (wraz z otwartymi funduszami emerytalnymi). wskaźniki te w najbliższych latach mogą ulec pogorszeniu. W 2006 r. sytuacja budżetu prawdopodobnie będzie znacząco trudniejsza niż w roku 2004. Powrócą wysokie wydatki sztywne: wyższa składka do budżetu UE, konieczność sfinansowania waloryzacji emerytur, rosnące koszty obsługi długu. Wzrośnie też udział budżetu w finansowaniu dopłat bezpośrednich dla rolników. W tej sytuacji spadek deficytu wymagałyby istotnego wzrostu dochodów (co oznacza wysoką niepewność wśród podatników) oraz kolejnego etapu cięć w transferach socjalnych (z czym łączy się wzrost ryzyka politycznego)³.

Szansę na przystąpienie Polsko do strefy euro oddala również decyzja Eurostatu z końca 2004 r. o wykluczeniu Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) z sektora finansów publicznych, w efekcie czego deficyt polskich finansów publicznych będzie wyższy o około 1,6%⁴. Polska nie spełnia również dwóch kryteriów w polityce pieniężnej. Stopy procentowe 10-letnich obligacji skarbowych wynosiły w Polsce w 2004 r. 6,9% (przy wartości referencyjnej 6,4%), a stopa inflacji – 3,5%. Polska

³ J. Jankowiak, *Mniej czyli więcej*, „Rzeczpospolita” z dnia 15.09.2004.⁴ J. Bielecki, *Złoty dłużej w naszych portfelach*, „Rzeczpospolita” z dnia 2–3.10.2004.

Tabela 4. Systemy kursowe w krajach kandydujących (stan w 2001 r.)

Kraj	System kursowy	Cechy systemu kursowego
System izby walutowej		
Bułgaria	sztynny kurs wobec euro	wprowadzony w 1997 r.
Estonia	sztynny kurs wobec euro	wprowadzony w 1992 r.
Litwa	sztynny kurs wobec euro	wprowadzony w 1994 r., najpierw powiązany z dolarem, od 2002 r. z euro
System kursu stałego		
Łotwa	kurs powiązany z SDR	Przedział wahań +/-1%
Malta	kurs powiązany z koszykiem walut	koszyk walut (70 proc. euro, reszta dolar i funt brytyjski), przedział wahań +/- 0,25%
Jednostronne powiązanie z euro		
Cypr	przedział wahań +/- 15%	
Węgry	przedział wahań +/- 15%	system kursowy powiązany z ustaleniem bezpośredniego celu dla inflacji: 2,5–4,5% do końca 2003 r.
Kurs płynny kierowany		
Rumunia	kurs płynny kierowany	koszyk walutowy (dolar, euro) jako nieformalna podstawa stabilizowania kursu
Słowacja	kurs płynny kierowany	nieformalne stosowanie euro jako waluty referencyjnej
Słowenia	kurs płynny kierowany	
Niezależny kurs płynny		
Czechy	swobodny kurs płynny	bezpośredni cel inflacyjny: 2–4% do końca 2005 r.
Polska	swobodny kurs płynny	bezpośredni cel inflacyjny: 3% (+/-1%) do końca 2003 r.

Źródło: Na podstawie ECB Annual Report 2002, s. 121. IMF Annual Report 2002, International Monetary Fund, Washington D.C., s. 117–119; za: L. Oręziak, op.cit., s. 102.

jest w stanie w krótkim czasie spełnić większość kryteriów konwergencji (dług publiczny cały czas utrzymuje się w zalecanych granicach) z wyjątkiem tego dotyczącego deficytu budżetowego. Należy przy tym pamiętać, że w 1997 r. tylko Luksemburg i Niemcy spełniały wszystkie warunki konwergencji. Nie ma jasnego stanowiska, czy Polska ma spełnić wszystkie wspomniane kryteria z Maastricht (chodzi głównie o te dotyczące polityki fiskalnej) jeszcze przed wejściem Polski do ERM II. Teoretycznie jest możliwe, aby stało się to w trakcie przebywania w tym systemie, ale muszą się na to zgodzić nie tylko Ministerstwo Finansów i Bank Centralny, ale także odpowiednie organy UE. UE nie jest zainteresowana wstępowaniem nowych jej członków do strefy euro, czemu m.in. dała wyraz proponując ograniczenia amplitudy wahań kursów walutowych w ramach ERM II z +/- 15% do +/- 2,25%.

Ekonomiści są w tej sytuacji zgodni, że Polsce prawdopodobnie nie uda się wejść do strefy euro przed 2011 r. Jakie jednak konsekwencje w krótkim i długim okresie czasu wywołać może przyjęcie przez Polskę wspólnej waluty?

Przed przystąpieniem do ERM II Polska zrezygnować musi z płynnego kursu walutowego i ustalić centralny parytet złotego w euro. Przy czym niezwykle ważny dla dalszych następstw decyzji o przystąpieniu do strefy euro jest poziom kursu naszej waluty w momencie włączenia jej do ERM II – zbyt niski spowodować może presję inflacyjną, zbyt wysoki – zmniejszyć konkurencyjność polskiego eksportu i zahamować wzrost gospodarczy. Wstąpienie do ERM II będzie wymagała od władz monetarnych dbałości nie tylko o stabilność cen, ale i stabilność kursu walutowego. Ustabilizowanie kursu walutowego w ramach ERM II wiąże się ze znacznym ryzykiem m.in. ataków spekulacyjnych. Pojawia się w związku z tym groźba utraty części rezerw walutowych w wyniku interwencji państwa na rynku walutowym w celu utrzymania kursu waluty w zalecanych granicach. Konieczność stabilizowania kursu walutowego spowoduje też stopniowe przesuwanie się odpowiedzialności za ograniczenie inflacji na politykę fiskalną (wzrosną koszty społeczne). Procesy integracji z UE i transformacji polskiej gospodarki nie wydają się w pełni kompatybilne. Zwłaszcza dotyczy to z jednej strony konsolidacji finansów publicznych i spełnienia kryteriów z Maastricht, a z drugiej wywiązania się ze zobowiązań związanych z członkostwem w UE (składka, inne opłaty do budżetu UE, współfinansowanie unijnych projektów, budżetowe dopłaty do dopłat bezpośrednich dla rolników). Szybkie wstąpienie do Unii Walutowej może stanowić zagrożenie dla wzrostu gospodarczego z powodu ustalenia wysokiego kursu wymiany⁵. Wyższa inflacja i deficyt, niedozwolone z punktu widzenia kryteriów z Maastricht, mogłyby pobudzić gospodarkę i ułatwić jej restrukturyzację. Zahamowaniu wzrostu gospodarczego może też sprzyjać niemożność dokonywania deprecjacji walut. Polska ma relatywnie wyższy poziom cen od Słowacji, Węgier i Czech. Z chwilą przyjęcia euro ceny przestaną zależeć od kursu walutowego, a staną się funkcją inflacji krajowej.

Konieczność wywiązania się z przyjętych zobowiązań finansowych i nacisk na przestrzeganie Paktu na Rzecz Stabilizacji i Wzrostu spowodować może w efekcie wzrost podatków i dalsze ograniczenia wydatków w tzw. sferze budżetowej, głównie w zakresie opieki socjalnej. Należy przy tym pamiętać, że problemy, przed którymi stanie budżet państwa będą miały miejsce w sytuacji niezreformowanego sektora finansów publicznych i przy bardzo wysokiej stopie bezrobocia. Tak więc wchodzeniu do strefy euro mogą towarzyszyć wysokie koszty społeczne.

Częstym argumentem wysuwany przez przeciwników pogłębiania integracji z UE jest utrata części suwerenności państwowej, związana z utratą kontroli nad polityką pieniężną i jej narzędziami (stopy procentowe, rezerwy obowiązkowe, operacje otwartego rynku, kurs walutowy). Polityka EBC może wystarczająco nie uwzględniać potrzeb nowych członków, zwłaszcza w przypadku tzw. zakłóceń asymetrycznych, dotyczących tylko pewien obszar Unii⁶. Gospodarki „starej” unii wa-

⁵ *Kiedy do Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita” z dnia 6.04.2004.

⁶ W. Siviński, *Euro a kraje Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Euro i jego wpływ...*, s. 73.

lutowej, w przeciwieństwie do państw aspirujących do niej, wykazują coraz więcej symptomów synchronizacji. Mimo to jednolita polityka pieniężna dla całego obszaru UW o zróżnicowanych stopach bezrobocia, inflacji, wzrostu, różnym poziomie deficytu generować może nowe problemy gospodarcze. Unia nastawiona jest na stabilizację cen w całej strefie euro, a nie w poszczególnych krajach i proponowane narzędzia EBC mogą w jednym kraju przez zbyt dużą restrykcję prowadzić do recesji i deflacji, a w drugim – o relatywnie wysokim poziomie wzrostu inflacji – do przegrzania gospodarki. Ponadto wszystkie kraje unii walutowej i ich społeczeństwa solidarnie ponosić muszą koszty błędnej, zbyt ekspansywnej polityki fiskalno-budżetowej innych państw.

Inne koszty wejścia do strefy euro to groźba wzrostu cen w początkowym okresie przynależności, utrata przez banki części zysków osiąganych z transakcji dewizowych, ryzyko związane z możliwością prania brudnych pieniędzy, koszty związane z adaptacją systemów informatycznych, urządzeń automatycznych na monety, szkolenia pracowników i inne koszty związane z operacją zamiany jednej waluty na drugą.

Jednak istnieje niemal powszechna zgoda co do tego, że w dłuższym okresie czasu korzyści z wejścia do strefy euro zaczną przeważać nad poniesionymi kosztami. Przede wszystkim Polska stanie się częścią potężnego rynku porównywalnego i konkurencyjnego wobec USA, a jej nowa waluta – druga waluta na świecie (udział euro jako składnika światowych rezerw dewizowych wynosi około 33%)⁷. Zwiększy się wiarygodność polskiej gospodarki na międzynarodowych rynkach fiskalnych i kapitałowych. Nastąpi pełna mobilność wszystkich czynników produkcji, w tym wzrośnie elastyczność rynku pracy, zwiększeniu ulegnie dostęp do taniego kapitału⁸. Kolejne korzyści to: otwarty rynek, większe możliwości eksportowe, efektywne rozmieszczenie zasobów, obniżenie rezerwy obowiązkowej stóp procentowych i związane z tym ożywienie gospodarcze i zmniejszenie kosztów obsługi długu publicznego, napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich⁹ i nowych technologii, stabilizacja cen, zdyscyplinowanie polityki budżetowej, złagodzenie wahań związanych z cyklem koniunkturalnym.

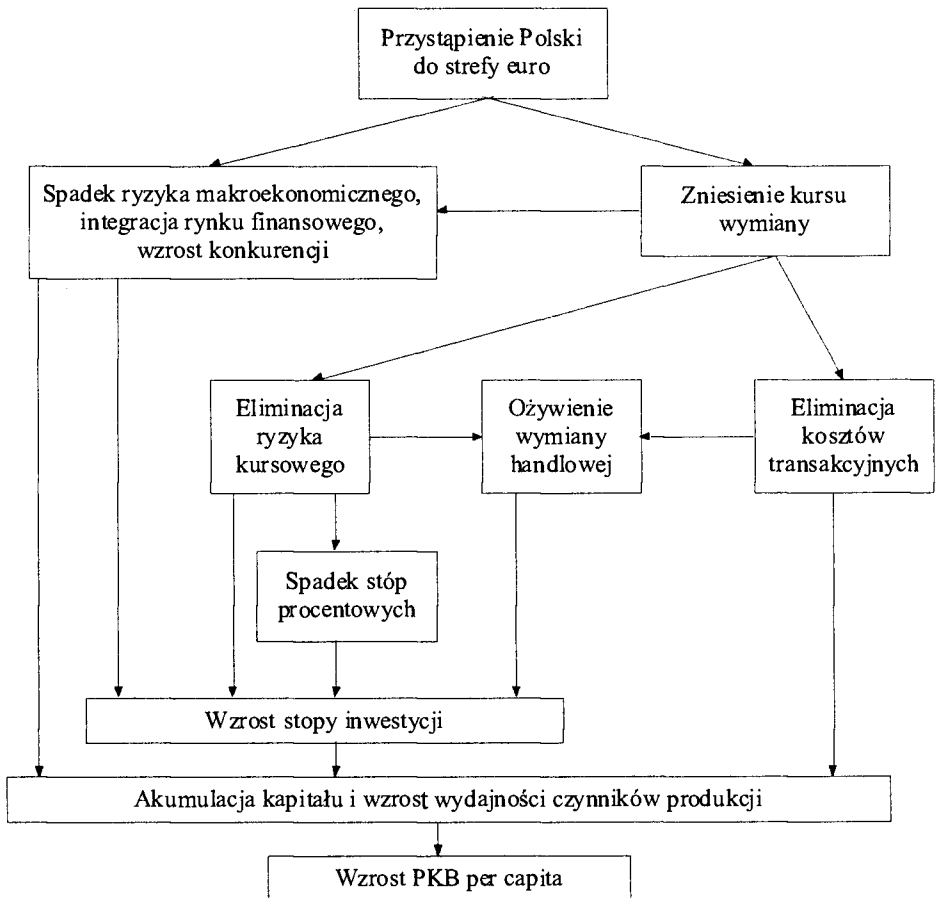
Z uczestnictwem w UW wiąże się też: eliminacja ryzyka nieprzewidzianych wahań kursów walut i niepewność co do cen i kosztów oraz redukcja kosztów wynikających z konieczności ubezpieczenia się przed ewentualną zmianą kursu. Nastąpi uniezależnienie od wahań dolara, zredukowane też zostaną koszty transakcyjne związane z przeliczaniem cen w walucie krajowej. Koszty i ceny staną się bardziej przejrzyste, przewidywalne i porównywalne, dzięki czemu wzrośnie konkurencyjność między firmami, bankami, towarzystwami ubezpieczeniowymi itp. i jednocześnie efektywność prowadzonej działalności gospodarczej. Ograniczone zostaną możli-

⁷ R. Żak, *Unia Gospodarczo-Walutowa*, „Biuletyn OCIPE” 1999, nr 5 (27), s. 17.

⁸ *Im dłużej bez euro tym gorzej*, wywiad z M. Gronickim, „Rzeczpospolita” z dnia 5.11.2004.

⁹ W Wielkiej Brytanii po rezygnacji z uczestnictwa w III etapie tworzenia UW, bezpośrednie inwestycje zagraniczne spadły o 40%.

Rysunek 2. Schemat korzyści przystąpienia przez Polskę do strefy euro.



Źródło: Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro, Warszawa 2004, s. 45.

wości występowania krótkotrwałych zakłóceń monetarnych i przepływu kapitału o charakterze spekulacyjnym¹⁰.

Tak więc w długim okresie czasu przynależność do strefy euro to prawdopodobnie większa stabilność i wiarygodność polskiej gospodarki, większa efektywność gospodarowania oraz impuls do ożywienia inwestycyjnego i rozwoju gospodarczego.

Uczestnictwo w Unii Walutowej niesie wiele potencjalnych korzyści, nie są one jednak bezwarunkowe i automatyczne. Wspólna waluta nie jest magicznym środkiem zapewniającym wzrost i dobrobyt. Kraje, które niedostatecznie przygotowały

¹⁰ R. Żak, op.cit., s. 13.

się do funkcjonowania w UW, rozwijają się wolniej niż pozostające poza strefą euro¹¹. Przyjęcie euro nie powinno być celem samym w sobie. Susan Schadler, szefowa misji MFW w Polsce, stwierdziła ostatni, że przyjęcie euro może nastąpić w „rozsądnym czasie”, jednak niemniej trudne będzie stałe prowadzenie wymaganej polityki. Przestrzegała jednak przed przyjęciem euro, kiedy kraj nie jest jeszcze do tego gotowy¹².

¹¹ C. Wójcik, *Skomplikowana droga do euro*, „Rzeczpospolita” z dnia 5–6.03.2005.

¹² Ł. Tarnawa, *Daleka droga do wspólnej waluty*, „Rzeczpospolita” z dnia 5.11.2004.