

demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej

Polityczno-ekonomiczne implikacje kalendarza przyjęcia wspólnej waluty euro przez nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej

Scott Salembier (CEEMarketWatch) i Jakub Wtorek (University of Sussex)

Redakcja: Alan Mayhew (demosEUROPA)

Warszawa/Sussex

30 stycznia 2007 roku

Projekt dofinansowany ze środków Narodowego Banku Polskiego

Streszczenie

Polityczno-ekonomiczne implikacje kalendarza przyjęcia wspólnej waluty euro przez nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej

Integracja walutowa jest zagadnieniem, któremu prawdopodobnie poświęcono więcej książek i opracowań niż jakiegokolwiek innemu tematowi związanemu z politykami prowadzonymi przez kraje Unii Europejskiej. Choć główne linie sporu dotyczące integracji walutowej między ekonomistami a politykami wciąż istnieją, trudno znaleźć dziedzinę, która byłaby równie dobrze zbadana. Co więcej, ekonomiczne kwestie dotyczące rozszerzenia strefy euro o nowe państwa członkowskie też zostały gruntownie przestudiowane.

Tymczasem polityczne implikacje przystąpienia do strefy euro przyciągają mniej uwagi w nowych państwach członkowskich niż implikacje gospodarcze, chociaż UGW to w zamierzeniach i realizacji przede wszystkim projekt polityczny.

Analiza dokonana przez demosEUROPA skupia swą uwagę na politycznych kosztach i korzyściach związanych z wstąpieniem do strefy euro i Eurogrupy.

Niniejsze opracowanie identyfikuje trzy podstawowe źródła politycznych kosztów pozostawania poza strefą euro. Wszystkie one wynikają z faktu, że państwa członkowskie pozostające poza Eurogrupą (strefą euro) są marginalizowane w procesie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej i jeżeli nie przyjmą euro będą podlegać marginalizacji również w przyszłości:

1. obecne koszty wynikają z faktu, że decyzje dotyczące różnych polityk wypracowane przez Eurogrupę są następnie przyjmowane przez Radę ECOFIN co oznacza uprzywilejowanie państw strefy euro w procesie decyzyjnym
2. w średnim okresie, wpływ Eurogrupy na podejmowanie decyzji w innych obszarach niż zagadnienia gospodarcze leżące w kompetencji Rady ECOFIN a bezpośrednio dotyczących nowych państw członkowskich, będzie rósł
3. w długim okresie, w miarę jak Unia będzie się powiększać i stawać bardziej zróżnicowana, rozwiną się w niej nowe elastyczne wzory integracji, a Eurogrupa znajdzie się w centrum określającym politykę i przyszłość Unii Europejskiej przyczyniając się do dalszej marginalizacji nie uczestniczących w niej państw członkowskich

O ile argumenty polityczne i gospodarcze prowadzą do wniosku, że szybka akcesja do strefy euro leży w interesie nowych państw członkowskich, opracowanie zwraca uwagę, że rządy państw kandydujących do strefy muszą prowadzić politykę spójną z tym zamierzeniem. Będzie to wymagać:

1. kontynuacji reform niezbędnych do spełnienia w sposób trwały kryteriów wejścia do strefy
2. utrzymywania konsekwentnego przesłania wskazującego, że rządowi zależy na szybkim wejściu do Eurogrupy

W żadnym wypadku nie należy zakładać, że obecni członkowie Unii Gospodarczo-Walutowej niecierpliwie oczekują ze strony nowych państw członkowskich UE wniosków o przyjęcie do strefy euro. Jak wskazuje przypadek odrzucenia wniosku Litwy, prawdopodobnie przeciwne twierdzenie jest prawdziwe. Jakkolwiek sprzeczny oficjalny przekaz ze strony nowych państw członkowskich będzie podchwytywany przez środowiska, które chciałyby ich wykluczenia z unii walutowej.

Przystąpienie do unii walutowej wiąże się zarówno z kosztami jak i korzyściami gospodarczymi, które powinny być wnikliwie rozważone. Z jednej strony wyraźne korzyści to rozwój handlu i inwestycji zagranicznych na skutek eliminacji ryzyka kursowego. Ponadto nowe państwa członkowskie staną się wkrótce ważnymi beneficjentami budżetu europejskiego¹ i będą otrzymywały rosnące transfery w euro żeby finansować projekty wdrażane w walutach narodowych. W opracowaniu podkreślono więc występowanie związanego z pozostaniem przy walutach narodowych ryzyka kursowego wynikającego z wdrażania projektów finansowanych z budżetu europejskiego. Z drugiej strony ryzyko utraty konkurencyjności w strefie euro, ze względu na inflację w państwach nadrabiających zaległości rozwojowe (*catching-up*) przekraczającą poziom inflacji w bardziej rozwiniętych państwach członkowskich, zostało potraktowane jako poważny problem wymagający przyjęcia odpowiednich polityk.²

W opracowaniu demoesEUROPA wykazano korzyści wynikające z szybkiego wstąpienia do strefy euro z wcześniej wymienionych krótko- i długookresowych powodów politycznych. Jednocześnie podkreślono, że polityka państwa przystępującego do strefy powinna brać pod uwagę kwestię konkurencyjności gospodarczej.

¹ Na razie udział nowych państw członkowskich w budżecie europejskim rośnie ze względu na stopniowe zwiększanie alokacji zarówno w polityce rolnej jak i spójności: dopiero w perspektywie finansowej 2007-2013 NPCz staną się kluczowymi beneficjentami budżetu europejskiego.

² Głównym źródłem inflacji po przystąpieniu do strefy euro może być boom kredytowy spowodowany niskim poziomem realnych stóp procentowych. Co więcej, z Komisji Europejskiej płyną sygnały, z których wynika, że przygląda się ona uważnie rozwojowi inflacji w nowych państwach członkowskich, w tym efektowi Balassy-Samuelsona. Efekt Balassy-Samuelsona jest zjawiskiem równowagi w krajach nadrabiających zaległości rozwojowe. Efekt ten nie podważa konkurencyjności sektora dóbr wymiennych.

Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że trudno wyizolować wpływ efektu Balassy-Samuelsona na poziom inflacji w państwie kandydującym do strefy euro. Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny mogą dysponować odmiennymi szacunkami dotyczącymi efektu Balassy-Samuelsona niż rządy i banki centralne państw kandydujących. Między innymi z powodu występowania tego efektu mogą zalecić Radzie Unii Europejskiej odrzucenie kandydatury do strefy euro ze względu na niezgodność z kryterium poziomu inflacji.

Co więcej, przy nieelastycznym rynku pracy istnieje ryzyko, że efekt Balassy-Samuelsona może spowodować rozszerzenie się żądań płacowych na sektor dóbr wymiennych. W konsekwencji, o ile sam efekt jest zjawiskiem równowagi, może przyczynić się do podważenia zdolności państwa kandydującego do strefy euro do przyjęcia wspólnej waluty.

1. Unia walutowa w Europie: fakty

1a. Kryteria z Maastricht

Aby przystąpić do strefy euro, nowe państwa członkowskie (NPCz) i pozostałe kraje Unii Europejskiej objęte derogacją muszą spełnić cztery podstawowe warunki, tzw. kryteria z Maastricht³. Kryteria te stawiają przed państwami członkowskimi cel w postaci wysokiego stopnia stabilności cenowej. Do powyższych wymagań zaliczymy:

(1) **Stabilność cenową**: przeciętna stopa inflacji notowana w ciągu 12 miesięcy, mierzona na podstawie zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych (*HICP - Harmonised Index of Consumer Prices*), nie może przekraczać o więcej niż 1,5 punktu procentowego średniej w trzech państwach członkowskich, które mają najlepsze wyniki w dziedzinie stabilności cen⁴;

(2) **Stabilną sytuację finansów publicznych**: państwo członkowskie spełnia to kryterium, jeśli nie notuje deficytu budżetowego powyżej poziomu 3% produktu krajowego brutto (PKB) oraz jeśli jego dług publiczny nie przekracza poziomu 60% PKB;

(3) **Stabilność kursu walutowego**: waluta państwa kandydującego do strefy euro musi należeć do mechanizmu wymiany walut europejskiego systemu walutowego (*ERM II - Exchange Rate Mechanism II*) przez co najmniej dwa lata; w tym czasie nie może podlegać dewaluacji wobec euro, a jej kurs wymiany wobec wspólnej waluty nie może odbiegać od centralnego parytetu o więcej niż 15%;

(4) **Stabilność długoterminowych stóp procentowych**: w ciągu 12 miesięcy poprzedzających ocenę poziom przeciętnych nominalnych długoterminowych stóp procentowych⁵ nie może przekroczyć o 2 punkty procentowe średniego poziomu w trzech państwach notujących najlepsze wyniki w dziedzinie stabilności cen.

Przygotowując ocenę państwa kandydującego do strefy euro, Komisja Europejska (KE) i Europejski Bank Centralny (EBC) biorą pod uwagę także inne czynniki. Oceniają poziom rozwoju rynków finansowych państwa kandydującego, rachunek bieżący jego bilansu płatniczego oraz dynamikę jednostkowych kosztów pracy i innych indeksów cenowych niż HICP. KE i EBC starają się ocenić trwałość rezultatów w dziedzinie kryteriów z Maastricht osiągniętych przez państwo kandydujące, dlatego zwracają uwagę m.in. na postęp w prowadzeniu reform strukturalnych. Joaquin Almunia, komisarz ds. gospodarczych i walutowych, zauważył w listopadzie 2006 roku, że skoro członkowie strefy euro nie mogą prowadzić narodowych polityk pieniężnych i kursu walutowego, państwa kandydujące muszą uzyskać trwały poziom zbieżności (nominalnej) aby zachować konkurencyjność wewnątrz unii walutowej⁶.

³ Nazwane w ten sposób, ponieważ zostały zawarte w podpisanym 7 lutego 1992 roku traktacie z Maastricht, który ustanawiał kolejne kroki na drodze do wspólnej waluty.

⁴ Zapisy traktatowe odnoszą się do najlepszych rezultatów w dziedzinie stabilności cen a nie do najniższej inflacji.

⁵ Stopy procentowe są mierzone na podstawie oprocentowania długoterminowych obligacji skarbowych albo innych podobnych papierów wartościowych.

⁶ Przemówienie wygłoszone 30 listopada 2006 pt.: „Wprowadzenie euro na Cyprze: przygotowania do unii walutowej”. Zbieżność nominalna w wypowiedzi komisarza oznacza zbieżność stóp wzrostu cen. Komisarz Almunia chciał zwrócić uwagę na fakt, że państwo członkowskie unii walutowej, w którym stopa inflacji przekracza przez dłuższy czas stopę wzrostu produktywności (i jest wyższa niż w pozostałych państwach członkowskich), jest narażone na utratę konkurencyjności. Przedstawiciele Komisji wielokrotnie zwracali uwagę w wypowiedziach dla mediów czy nieformalnych spotkaniach na

Sposób interpretacji kryteriów z Maastricht ma wpływ na ocenę państwa kandydującego. Jeśli chodzi o kryterium fiskalne, EBC ocenia postępy w ograniczaniu nierównowagi budżetowej i ewentualne występowanie czynników, które jednorazowo zmniejszają deficyt. EBC interpretuje „stabilność cenową” jako średnią inflację w trzech państwach członkowskich UE o najniższej inflacji (mogą to być państwa spoza strefy euro). Aby uzyskać szerszy obraz stabilności cenowej, EBC bierze pod uwagę inne wskaźniki, takie jak inflacja bazowa, deflator PKB czy krajowy indeks cen konsumpcyjnych (*CPI - consumer price index*).

KE i EBC podkreślają znaczenie trwałej zdolności państw kandydujących do wypełniania kryteriów z Maastricht. Lucas D. Papademos, wiceprzewodniczący EBC, powiedział, że trwałe spełnienie nominalnych kryteriów nie tylko pozwala zachować stabilność cenową w strefie euro, ale jest warunkiem utrzymania konkurencyjności państwa po przyjęciu wspólnej waluty⁷. Podkreślanie konieczności trwałego spełniania kryteriów to próba rozszerzonej interpretacji kryteriów z Maastricht, które teoretycznie ograniczają się tylko do zbieżności nominalnej i kryterium fiskalnego. Pozostaje pytanie, jak daleko ta próba ma sięgać: czy KE oraz EBC kierują się w swoich ocenach kryterium zbieżności realnej jak np. konwergencja dochodów lub kryteriami optymalnego obszaru walutowego.

Według oficjalnych deklaracji KE i EBC, ocena państw kandydujących opiera się na kryteriach z Maastricht, które są jednoznacznie określone i nie pozostawiają żadnej swobody interpretacyjnej. W rzeczywistości ocena kandydata nigdy nie będzie do końca bezstronna. Weryfikacja sytuacji gospodarczej i trwałej zdolności do wypełniania kryteriów z Maastricht ma charakter wartościujący i pozostawia instytucji oceniającej swobodę interpretacyjną. Trwała zdolność wypełniania kryteriów może być odczytywana w różny sposób i dopuszcza wpływ okoliczności politycznych wpływać na decyzję o przyjęciu do strefy euro. Przekonała się o tym Litwa, której kandydatura została odrzucona w czerwcu 2006 roku ze względu na przekroczenie poziomu referencyjnego stabilności cenowej o 0,07 punktu procentowego. Surowe potraktowanie Litwy budzi poważne zastrzeżenia, szczególnie że nie każde z 11 państw założycielskich strefy euro spełniało traktatowe kryteria, a Grecja, zgłaszając swoją kandydaturę, pozwoliła sobie na odrobinę kreatywnej księgowości.

1b. Instytucje strefy euro

W każdej suwerennej organizacji państwowej dysponującej własną walutą odpowiedzialność za prowadzenie polityki pieniężnej ponosi bank centralny. Z kolei rząd jest odpowiedzialny za politykę fiskalną a także ustalanie reguł funkcjonowania rynków pracy, towarów i usług.

W wypadku strefy euro ten podział obowiązków nie jest taki wyraźny. Scentralizowanej instytucji odpowiedzialnej za politykę pieniężną towarzyszy zdecentralizowana struktura, w gestii której znajduje się polityka budżetowa oraz

konieczność trwałej zdolności do utrzymywania niskiej inflacji, nie tylko w momencie oceny kandydata do strefy euro.

⁷ Przemówienie: “On the Road to the Euro: Progress and Prospects of the New Member States,” 5 maja 2006.

określenie struktury rynków pracy i dóbr. Z jednej strony mamy do czynienia z niezależnym Europejskim Systemem Banków Centralnych, którego głównym ogniwem jest Europejski Bank Centralny. Rada Zarządzająca (Rada Prezesów) EBC prowadzi politykę pieniężną w strefie euro. Z drugiej strony istnieje Rada UE, a przede wszystkim jej formacja ECOFIN, odpowiedzialna za koordynację polityki gospodarczej, czyli wspomnianą wyżej politykę budżetową oraz określenie struktury rynków. Rady ECOFIN nie można jednak nazwać „rządem strefy euro” z dwóch powodów. Po pierwsze, zasiadają w niej przedstawiciele wszystkich państw członkowskich UE, także tych pozostających poza strefą euro. Po drugie, Rada ECOFIN nie ma wyłącznych uprawnień do prowadzenia polityki gospodarczej, ponieważ polityka ta pozostaje przede wszystkim w gestii państw członkowskich.

Chociaż to państwa członkowskie są odpowiedzialne za prowadzenie polityki gospodarczej, nie mają w tym zakresie zupełnej swobody. Zgodnie z traktatem WE polityka gospodarcza pozostaje przedmiotem wspólnego zainteresowania. Rada jest odpowiedzialna za opracowywanie Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej (OWPG) skierowanych do poszczególnych państw członkowskich.

Co więcej, w 1997 roku UE przyjęła tzw. Pakt na Rzecz Stabilności i Wzrostu (PSiW). Określa on ramy dla polityki budżetowej w UE. Państwa członkowskie podjęły zobowiązanie prowadzenia ostrożnej polityki fiskalnej, tak żeby nie podważyć zaufania do wspólnej waluty. Pakt precyzuje, że polityka budżetowa w cyklu gospodarczym powinna być zrównoważona, deficyt nie może przekraczać poziomu 3% PKB, a dług publiczny nie może być większy niż 60% PKB. W odniesieniu do państw łamiących te postanowienia jest wszczynana specjalna procedura nadmiernego deficytu, jednak brak zgodności co do jej skuteczności. OWPG oraz PSiW stanowią podstawowe narzędzia zarządzania gospodarczego (*economic governance*) strefą euro oraz UE.

Niektóre państwa członkowskie oceniły system instytucjonalny strefy euro jako niewystarczający. Z tego względu państwa dzielące wspólną walutę zdecydowały się utworzyć Eurogrupę, czyli nieformalne gremium, w którym zasiadają ministrowie finansów strefy euro. Teoretycznie Eurogrupa pełni funkcję „rządu strefy euro”. Eurogrupa została powołana także po to, aby wypracowywać wspólne stanowisko dla strefy euro na arenie międzynarodowej oraz stanowić forum do dialogu z EBC. Sens istnienia Eurogrupy wynika zatem z konieczności ochrony dobra wspólnego, jakim jest euro.

Ustanowienie unii walutowej wyraża się przez nieodwołalne powiązanie ze sobą walut państw przystępujących do unii. Jednak zanim nastąpiło ostateczne związanie kursów walutowych, były one podporządkowane mechanizmowi stabilizującemu, tzw. mechanizmowi wymiany walut ERM (*Exchange Rate Mechanism*). W ramach ERM ustalany był centralny kurs wymiany każdej z walut państw członkowskich EWG a potem UE wobec ECU. ECU to poprzednik euro i oficjalna jednostka obliczeniowa, której wartość była odzwierciedleniem wartości walut państw członkowskich. W konsekwencji ERM pozwalał obliczyć kurs krzyżowy (*cross rate*) poszczególnych walut wobec siebie. Kurs każdej waluty mógł podlegać wahaniom w odniesieniu do centralnego kursu wymiany. Początkowo dopuszczalny przedział wahań wynosił $\pm 2,25\%$, jednak w 1993 roku, w odpowiedzi na ataki spekulacyjne na ERM, został rozszerzony do $\pm 15\%$.

Następca ERM, czyli ERM II, powstał 1 stycznia 1999 roku w chwili wprowadzenia euro. ERM II ustanawia dwustronne relacje między euro a każdą biorącą w nim udział walutą. Jest dostępny tylko dla walut państw UE nie należących do strefy euro. Dopuszczono w nim przedział wahań w wysokości $\pm 15\%$. Grecka drachma i słoweński tolar opuściły ERM II w chwili, kiedy Grecja (2001 r.) i Słowenia (2007 r.) przyjmowały euro. Waluty Danii (od 1 stycznia 1999), Estonii i Litwy (od 28 czerwca 2004), Cypru, Łotwy, Malty (od 2 maja 2005) i Słowacji (od 28 listopada 2005) biorą udział w ERM II.

1c. Traktatowe zobowiązania nowych państw członkowskich

Zgodnie z literą traktatów, przyjęcie wspólnej waluty jest prawem i obowiązkiem każdego państwa członkowskiego⁸, które spełni warunki akcesji. Artykuł 122 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zakłada, że państwa, które nie wywiążą się z tych warunków, zostaną objęte derogacją. Powinny one wstąpić do strefy euro tak szybko, jak tylko spełnią wymagane warunki. Traktat nie określa jednak kalendarza przystępowania. Oznacza to, że wszystkie państwa UE (z wyjątkiem Danii i Wielkiej Brytanii) muszą przyjąć euro, ale data pozostaje nieokreślona.

1d. Nowe Państwa Członkowskie a kryteria z Maastricht

Proces rozszerzania strefy euro przewiduje, że Rada UE sprawdza stan wypełnienia przez państwo członkowskie kryteriów konwergencji. Ocena Rady jest wydawana na podstawie propozycji KE i raportów o konwergencji przedstawianych przez KE oraz EBC. Takie raporty są obowiązkowo opracowywane raz na dwa lata bądź na żądanie państwa członkowskiego starającego się o członkostwo w strefie euro (zgodnie z art. 121-122 TWE).

Dziewięć państw członkowskich objętych derogacją (Cypr, Czechy, Estonia, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Szwecja i Węgry) zostało poddanych testowi zbieżności w raportach KE i EBC opublikowanych w grudniu 2006 roku. Słowenia, która przyjęła euro 1 stycznia 2007 roku, oraz Litwa, której wniosek został odrzucony, były objęte raportami z maja 2006 roku. Bułgaria i Rumunia w grudniu 2006 roku nie były jeszcze państwami członkowskimi UE.

Tabela 1 Wskaźniki gospodarcze używane przy kryteriach konwergencji -kolor czerwony oznacza niezgodność z kryteriami⁹

Państwo	Inflacja HICP (%)	Długoterminowe stopy procentowe (%)	Bilans budżetu (% PKB)	Dług publiczny (% PKB)
Cypr	2,3	4,1	-1,9	64,8
Czechy	2,2	3,8	-3,5	30,9
Estonia	4,3	-	2,5	4,0
Węgry	3,5	7,1	-10,1	67,6
Łotwa	6,7	3,9	-1,0	11,1

⁸ Wyjątkami od tej reguły są Dania i Wielka Brytania, które wynegocjowały tzw. klauzulę *opt-out* zezwalającą im na niezależne podjęcie decyzji czy chcą wstąpić do strefy euro czy poza nią pozostać.

⁹ Tabela nie odnosi się do kryterium kursu walutowego.

Malta	3,1	4,3	-2,9	69,6
Polska	1,2	5,2	-2,2	42,4
Słowacja	4,3	4,3	-3,4	33,0
Szwecja	1,5	3,7	2,8	46,7
Poziom referencyjny	2,8	6,2	-3,0	60

Z dziewięciu w/w państw jedynie Szwecja spełnia wszystkie kryteria. Jednak Szwecja nie dość, że nie jest nowym państwem członkowskim, to w dodatku nie musi nadrabiać zaległości rozwojowych (*catch-up*). Polska również spełnia powyższe kryteria, ponieważ w 2006 roku nie jest zobowiązana do wliczania kosztów reformy systemu emerytalnego do deficytu budżetowego. Zgodnie z wymaganiami Eurostatu Polska będzie musiała wziąć pod uwagę te koszty od kwietnia 2007 roku. W konsekwencji deficyt zwiększy się ponad limit 3% PKB. Warto zaznaczyć, że polski rząd poddaje szacunki statystyczne KE i EBC w wątpliwość.

Kryterium stabilności cenowej wydaje się najtrudniejsze do spełnienia. Tylko trzy NPCz z ośmiu notowały inflację (mierzoną wg HICP) nie wyższą niż referencyjny poziom 2,8%¹⁰. Należy jednak pamiętać, że państwa nadrabiające zaległości rozwojowe, osiągające dwukrotnie wyższe stopy wzrostu gospodarczego niż przeciętnie w strefie euro, będą miały trudności w wypełnieniu kryterium inflacyjnego chociażby ze względu na występowanie efektu Balassy-Samuelsona¹¹.

Jeśli chodzi o kryterium dotyczące długoterminowych stóp procentowych, spełniło je sześć z siedmiu NPCz¹². Estonia została w tym wypadku pominięta ze względu na bardzo niski poziom długu publicznego i w konsekwencji niewielki rynek obligacji rządowych denominowanych w estońskich koronach. Zgodność z kryterium stóp procentowych odzwierciedla fakt, że NPCz od momentu wstąpienia do UE w 2004 roku są oceniane przez inwestorów za mniej ryzykowne, tak więc poziom ich stóp procentowych zbliżył się do obowiązującego w strefie euro. Najwyższe stopy procentowe występują w państwach, które mają trudności ze spełnieniem kryterium budżetowego. Węgry notowały długoterminowe stopy procentowe około 0,9 punktu procentowego ponad poziomem referencyjnym i 3,31 punktu powyżej średniej dla strefy euro. Polska, której stopy procentowe są brane jako jeden z punktów odniesienia dzięki niskiej inflacji, także odnotowała znaczną różnicę w porównaniu do stóp w strefie euro (na poziomie 1,46 punktu procentowego) ze względu na niepewny stan finansów publicznych.

Kryterium fiskalne jest spełniane w stosunkowo dużym stopniu, gdyż pięć spośród ośmiu państw odnotowało deficyt budżetowy albo dług publiczny na dopuszczalnym poziomie, chociaż tylko trzy państwa spełniły oba kryteria. Pod adresem Estonii i Łotwy, które prowadzą ostrożną politykę budżetową, nie można mieć żadnych

¹⁰ Wartość referencyjna 2,8% dla okresu listopad 2005 - październik 2006 została obliczona na podstawie średniej arytmetycznej (1,3%) stóp inflacji (HICP) w Finlandii (1,2%), Polsce (1,2%) i Szwecji (1,5%) powiększonej o 1,5 punktu procentowego.

¹¹ Zob. rozdział 2c1.

¹² Wartość referencyjna 6,2% dla okresu listopad 2005 - październik 2006 została obliczona na podstawie średniej arytmetycznej (4,2%) długoterminowych stóp procentowych w Finlandii (3,7%), Polsce (5,2%) i Szwecji (3,7%) powiększonej o 2 punkty procentowe.

zastrzeżeń. Jak wspomniano wcześniej, zgodność Polski z kryteriami budżetowymi wynika z faktu, że na razie nie wlicza ona do deficytu kosztów reformy emerytalnej.

Kryterium kursu walutowego nie zostało przedstawione w tabeli, ponieważ spośród analizowanych państw tylko Estonia uczestniczyła w ERM II dłużej niż dwa lata. Żadne z państw biorących udział w ERM II nie zdewaluowało swojej waluty ani nie przekroczyło dopuszczalnego limitu wahań w wysokości $\pm 15\%$. Słowacka korona była w ostatnim czasie dość niestabilna i przekroczyła o 11,4% centralny kurs wymiany (ustalony na poziomie 38,455 korony za euro), zmuszając tym samym Narodowy Bank Słowacji do interwencji na rynku walutowym w celu powstrzymania dalszej aprecjacji¹³. Czechy, Polska, Szwecja i Węgry pozostają poza ERM II i jak dotąd nie wyrażają chęci przystąpienia. Czeska korona i polski złoty zyskały na wartości wobec euro w porównaniu z poprzednim raportem o konwergencji (oceniającym sytuację do października 2004 roku), podczas gdy szwedzka korona i węgierski forint uległy deprecjacji.

1e. Stanowisko NPCz wobec członkostwa w strefie euro

W swoim czasie 11 NPCz¹⁴ pozostających poza strefą euro wyrażało spory entuzjazm wobec wspólnej waluty. Do tej pory, spośród 12 NPCz, jedynie Słowenia została pozytywnie oceniona i mogła wstąpić do strefy. Wiele pozostałych państw, a przede wszystkim te większe, doświadczyło znaczącego obniżenia entuzjazmu. Rodzi się więc pytanie, czy jest to odzwierciedlenie ogólnoeuropejskiej tendencji, jako że poparcie dla wspólnej waluty spadło od 2002 roku w strefie euro¹⁵, czy jedynie uświadomienie sobie trudności związanych ze spełnieniem wszystkich kryteriów akcesji do strefy, wymagających godzenia niskiej inflacji i wysokiego tempa wzrostu, dzięki któremu można osiągnąć konwergencję realną. Koszty przyjęcia euro w NPCz często wydają się politycznie niepożądane: niektóre z NPCz znajdują się w trudnej sytuacji budżetowej, w innych szybki wzrost i związana z nim presja inflacyjna opóźniają przyjęcie euro, a cykliczność krajowej polityki powoduje, że brak politycznej gotowości do podjęcia wieloletniego wysiłku potrzebnego do trwałego osiągnięcia kryteriów zbieżności.

EBC i KE podkreślają znaczenie osiągnięcia jak najbardziej zaawansowanej konwergencji realnej i konieczność osiągnięcia zbieżności nominalnej. Jakkolwiek te uwagi mogą być zrozumiałe z ekonomicznego punktu widzenia, w niektórych państwach są podchwytywane przez eurosceptycznych polityków. Twierdzą oni, że opóźnienie w przyjęciu euro wynika z ostrożności i nie łamie klauzuli derogacyjnej obejmującej państwa UE pozostające poza strefą euro. Jednak wiele NPCz wciąż zakłada przyjęcie euro w ciągu najbliższych kilku lat, choć realistyczne spojrzenie na kalendarz rozszerzenia strefy spowodowało kilka przesunięć terminów wdrożenia wspólnej waluty. Na przykład Estonia, która pierwotnie zamierzała wejść do strefy euro w 2007 roku, dwukrotnie przesunęła datę wstąpienia, najpierw na rok 2008, a potem 2010.

¹³ NBS interweniował 28 grudnia 2006 roku kiedy wartość korony wzrosła do poziomu 34,06 EUR/SKK, 11,4% ponad kurs centralny.

¹⁴ Państwa, które przystąpiły do UE w latach 2004-2007, poza Słowenią.

¹⁵ "The eurozone, 5 years after the introduction of euro coins and banknotes", Eurobarometr, listopad 2006.

Tabela 2 Planowane daty przystąpienia NPCz do strefy euro

<i>Państwo</i>	<i>Cel</i>	<i>Uwagi</i>
Bułgaria	2010	Ryzyko inflacji, kotwica w postaci systemu zarządu walutą (<i>currency board</i>)
Cypr	2008	Obawy o poziom długu publicznego, jednak kraj na ścieżce do przyjęcia euro
Czechy	2010	Data pod znakiem zapytania ze względu na problemy budżetowe
Estonia	2010	Data już dwukrotnie przełożona, ryzyko inflacji
Węgry	2014	Konieczne bolesne dostosowanie fiskalne, niepewna przyszłość
Łotwa	2010	Przegrzanie gospodarki grozi dalszymi opóźnieniami
Litwa	2010	Przełożenie daty na 2010 po odrzuceniu kandydatury na rok 2007
Malta	2008	Kraj na ścieżce do przyjęcia euro
Polska	?	Kryteria mają być spełnione w 2009, ale wejście prawdopodobnie w 2012-14
Rumunia	2014	Potrzeba dalszych reform strukturalnych, powolne podejście
Słowacja	2009	Data prawdopodobnie będzie utrzymana, chyba że pojawią się zagrożenia ze strony polityki budżetowej

Biorąc przykład ze Słowenii, Cypr i Malta planują przyjąć euro w 2008 roku. Perspektywy wejścia obydwu państw wyspiarskich do strefy są raczej pozytywne. Jak wspomniano w poprzednim rozdziale, według ostatnich raportów o konwergencji, Cypr spełnia wymagania oprócz kryterium długu publicznego. Jednak w ostatnich latach rząd cypryjski poczynił znaczne postępy ograniczając deficyt budżetowy z poziomu 6,3% PKB w 2003 roku do 2,3% w 2005 roku i, według szacunków, do 1,9% w roku 2006. W związku ze stopniowym równoważeniem finansów publicznych w lipcu 2006 roku zamknięto prowadzoną wobec Cypru procedurę nadmiernego deficytu. Największa potencjalna przeszkoda na drodze Cypru do euro to presja płacowa, która może przenieść się na wzrost inflacji.

Według raportu, Malta przekroczyła dopuszczalny poziom inflacji i długu publicznego, ale ostatnie dane pokazują, że inflacja (HICP) mierzona w skali rocznej (*year on year*) do listopada 2006 roku spadła do poziomu 2,6%. Malta spełnia więc kryterium inflacyjne. Rząd maltański miał problemy z polityką budżetową, jednak program konsolidacji finansów publicznych przynosi rezultaty. Raport o konwergencji przedstawiony wiosną 2007 roku będzie miał decydujący wpływ na decyzję o rozszerzeniu strefy euro o Maltę w 2008 roku.

Następna w kolejce do strefy euro Słowacja jest jedynym krajem Grupy Wyszehradzkiej, który planuje przyjąć wspólną walutę przed końcem dekady. W ciągu najbliższych sześciu lat nie należy spodziewać się przyjęcia euro przez Czechy, Polskę i Węgry. Słowacy chcieliby zamienić koronę na euro 1 stycznia 2009 roku. Centroprawicowy rząd w Bratysławie od 1998 do lipca 2006 roku przeprowadził wiele reform, m.in. w dziedzinie finansów publicznych i systemu podatkowego, dzięki czemu Słowacja z marudera Grupy Wyszehradzkiej stała się jedynym krajem zdolnym do przyjęcia wspólnej waluty. Wybory z 17 czerwca 2006 roku wyłoniły

lewicowo-populistyczny rząd, którego chęć do porzucenia korony była przez wielu komentatorów podawana w wątpliwość. Jednak szybszy od spodziewanego wzrost gospodarczy, światowy spadek cen ropy i ograniczenie cen energii zwiększają szanse Słowacji na przyjęcie euro w wyznaczonym terminie. Planowany deficyt budżetowy w 2007 roku, krytyczny dla następnego raportu o konwergencji, wynosi 2,94% PKB, pozostawiając niewielki margines bezpieczeństwa. Ewentualne szoki o charakterze podażowym i popytowym oraz wpływ żądań płacowych na poziom inflacji mogą zagrozić kryterium inflacyjnemu. Mimo to, 12 z 15 ekonomistów zapytanych ostatnio przez słowacki ośrodek INEKO oraz Klub Analityków Gospodarczych (KEA) ocenia, że Słowacja przyjmie euro w planowanym terminie.

W 2010 roku strefa euro może być świadkiem rozszerzenia o kilka państw na raz, jako że planują wówczas do niej wstąpić Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa i Łotwa. Czechy, największa z wyżej wymienionych gospodarek, mają jednak najmniej pewną datą wstąpienia ze względu na dość napiętą sytuację budżetową.¹⁶ Rząd kierowany przez centroprawicową partię Demokratów Obywatelskich (ODS) z trudem uzyskał wotum zaufania 20 stycznia. Niepewna przyszłość tego *de facto* rządu mniejszościowego nie będzie ułatwiać prowadzenia reform niezbędnych do przyjęcia euro, tak więc można spodziewać się opóźnień.

Trzy państwa bałtyckie spełniają wymagania związane ze stanem finansów publicznych. Głównym wyzwaniem dla tych szybko rozwijających się gospodarek pozostaje utrzymanie stabilności cenowej. Jest to obszar, który przyczynił się do odrzucenia kandydatury Litwy i do przesunięcia daty akcesji na Łotwie i w Estonii, odpowiednio jeden i dwa razy. Bułgaria jest prawdopodobnie nazbyt optymistyczna wyznaczając rok 2010 jako termin przyjęcia euro ze względu na trudność w utrzymaniu stabilności cenowej oraz wrażliwość na wahania cen energii.

Do oceny pozostają trzy kraje: Polska, największe z państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 roku, Węgry, trzecie pod względem wielkości, oraz Rumunia, drugi z najnowszych członków. Warto najpierw skupić uwagę na Polsce. Kraj ten jest dobrym przykładem zmiany nastawienia w kwestii przyjęcia wspólnej waluty już po wstąpieniu do UE. Rząd w Warszawie, który wprowadził Polskę do Wspólnoty w maju 2004 roku, planował spełnić kryteria z Maastricht w 2007 roku i przyjąć euro już w 2009 roku. Częściowo było to odzwierciedleniem sytuacji z końca lat 90-tych XX wieku i z początku XXI wieku, kiedy to partie polityczne mogły sprzeczać się w sprawach wewnętrznych, jednak, z wyjątkiem kilku marginalnych środowisk, zgadzały się, że przystąpienie do UE będzie korzystne dla kraju. Po akcesji do UE sytuacja się zmieniła, gdyż partie zajęły zróżnicowane stanowiska - od proeuropejskich, poprzez proeuropejskie z narodowym nastawieniem po euroceptyczne.

Wybory we wrześniu 2005 roku wygrała partia Prawo i Sprawiedliwość (PiS), która utworzyła koalicję rządową z dwoma ugrupowaniami, niechętnymi w kwestii przystąpienia do UE przed referendum w 2003 roku. Przy poparciu ponad trzech czwartych społeczeństwa dla członkostwa w UE, ugrupowania te syonowały swoją antyeuropejską retorykę, ale pozostały wrogo nastawione wobec przyjęcia euro. W nowym rządzie brakuje wyraźnego poparcia politycznego dla akcesji do unii

¹⁶ W ostatnim czasie (luty 2007) rząd Czech rozważał przesunięcie terminu przyjęcia euro na rok 2012.

walutowej. Na podstawie ostatnich wypowiedzi z 18 stycznia 2007 roku można ocenić, że premier Jarosław Kaczyński jest zwolennikiem osiągnięcia realnej konwergencji przed przyjęciem wspólnej waluty. Z kolei ostatnie badania opinii publicznej wskazują, że liczba przeciwników członkostwa w strefie euro nieznacznie przekracza liczbę zwolenników¹⁷.

Węgry należeli do najbardziej euro-entuzjastycznych NPCz. Jednak kraj przeżywa stagnację w następstwie kryzysu politycznego wywołanego ujawnieniem we wrześniu 2006 roku wypowiedzi premiera i lidera socjaldemokratów, w których przyznawał się do kłamstw wyborczych na temat stanu finansów publicznych. Od tego czasu został wprowadzony ambitny plan naprawy finansów publicznych, jednak członkostwo w strefie euro zostało odsunięte do 2014 roku. Węgry doświadczają dzisiaj skutków zagrożeń związanych z nieodpowiedzialną polityką budżetową: inflacja zaczyna rosnąć a waluta narodowa podlega deprecjacji. Deficyt budżetowy przekracza poziom 10% PKB. Ścisła dyscyplina budżetowa jest niezbędna, jeśli kraj ma być zdolny do przyjęcia euro w ciągu następnej dekady.

2. Argumenty ekonomiczne

2a. Argumenty teorii optymalnych obszarów walutowych: czy NPCz tworzą OOW ze strefą euro?

Teoria optymalnych obszarów walutowych (OOW) przewiduje kilka kryteriów, które powinny być spełnione przez państwa przystępujące do unii walutowej¹⁸. Spełnienie tych kryteriów ogranicza ryzyko wystąpienia (albo daje narzędzia do walki ze skutkami) tzw. szoku asymetrycznego¹⁹. Przyjrzyjmy się bliżej kryteriom stawianym przez teorię OOW.

Pierwsze kryterium to **otwartość i wzajemna integracja gospodarek** państw członkowskich. Unia walutowa polega na nieodwołalnym związaniu kursów walutowych państw członkowskich. Z tego powodu przynosi ona największą wartość dodaną gospodarkom, które są ze sobą mocno powiązane handlowo i kapitałowo. Im bardziej otwarte i zintegrowane ze sobą są gospodarki, tym większe korzyści przynosi wprowadzenie wspólnej waluty.

Drugie kryterium to **mobilność czynników produkcji (kapitału i siły roboczej)**. Koszty posiadania wspólnej waluty mogą być ograniczone w przypadku zaistnienia szoku asymetrycznego, gdy czynniki produkcji mogą przepływać z państwa dotkniętego szokiem do państwa w którym ten szok nie wystąpił. W strefie euro warunek mobilności jest spełniony w przypadku kapitału, ale nie siły roboczej.

¹⁷ Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) opublikowało sondaż przeprowadzony 12-15 stycznia 2007 roku, według którego 46% Polaków sprzeciwiało się przyjęciu euro wobec 44% popierających taką decyzję.

¹⁸ P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford 2005.

¹⁹ Jest to szok (o charakterze podażowym lub popytowym), który nie rozkłada się równomiernie między uczestników unii walutowej.

Mobilność siły roboczej w strefie euro jest dużo niższa niż w Stanach Zjednoczonych²⁰.

Brak mobilności siły roboczej może być częściowo zastąpiony elastycznością płac. Poziom płac realnych razem z poziomem realnej stopy procentowej i realnego kursu walutowego w znacznym stopniu określają konkurencyjność gospodarki. Elastyczność płac jest potrzebna, ponieważ państwa członkowskie unii walutowej tracą wpływ na wysokość nominalnej stopy procentowej oraz kursu walutowego. W wypadku szoku asymetrycznego ciężar dostosowania spada wówczas na pozostałą zmienną, czyli poziom płac realnych. Gdy część wspólnego obszaru walutowego zostanie dotknięta negatywnym szokiem, wówczas można uniknąć wzrostu bezrobocia, jeśli płace są elastyczne i ulegają obniżeniu. W strefie euro płace jednak mają w dużej mierze sztywny charakter.

Trzecie kryterium to **zdywersyfikowana struktura produkcji**. Gospodarka o zdywersyfikowanej strukturze jest mniej narażona na pojawienie się szoku asymetrycznego. Największe ryzyko jego wystąpienia występuje w wypadku gospodarek wysoko wyspecjalizowanych. Dobrze jeśli struktury gospodarek uczestników strefy walutowej mimo zróżnicowania są względem siebie podobne. Wówczas szok w danym sektorze gospodarki, rozkłada się w miarę równomiernie na wszystkich członków strefy walutowej a nie koncentruje w jednym z państw członkowskich.

Czwarte kryterium to **homogeniczność preferencji** oznaczająca, że w momencie zaistnienia szoku (symetrycznego) państwa członkowskie muszą wykazywać podobną determinację w utrzymywaniu stabilności cenowej. W innym wypadku szok zewnętrzny może spotkać się z różnymi reakcjami poszczególnych gospodarek i wywołać szok asymetryczny (przyczynić się do rozbieżnych wyników gospodarczych). Rozbieżne stopy inflacji przy związanym kursie walutowym państw należących do unii walutowej prowadzą do relatywnych zmian w poziomie ich konkurencyjności.

Homogeniczność preferencji może być osłabiana przez zróżnicowanie systemów negocjacji płacowych albo odmienny sposób funkcjonowania instytucji finansowych. Wówczas podobne impulsy (np. w postaci wzrostu cen ropy, podniesienia stóp procentowych) mogą powodować inne reakcje związków zawodowych czy klientów instytucji finansowych a w konsekwencji rozbieżność stóp inflacji.

Piątym kryterium jest **system transferów budżetowych**, który przez transfery dochodów potrafi łagodzić skutki szoków asymetrycznych. Nie ma jednak sygnałów, na podstawie których można by stwierdzić, że państwa członkowskie strefy euro są gotowe ustanowić taki system. W wypadku braku centralizacji budżetu rozwiązaniem jest łagodzenie polityki fiskalnej w państwach dotkniętych szokiem asymetrycznym. Przepływy mają wówczas charakter międzypokoleniowy, a nie międzyregionalny.

Szóste kryterium, **poczucie wspólnego przeznaczenia**, ma charakter ściśle polityczny. Jeśli wspólna polityka pieniężna powoduje konflikty, to państwa należące

²⁰ P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford 2005, ss.93-96. Ze względu na niską mobilność siły roboczej proces dostosowania w państwach strefy euro następuje nie poprzez migrację siły roboczej co raczej przez zmiany w poziomie realnego kursu walutowego.

do unii walutowej są gotowe zaakceptować koszty tych konfliktów w imię wspólnego przeznaczenia.

Z wypowiedzi przedstawicieli strefy euro wynika, że przy rozszerzaniu strefy pod uwagę będą brane jedynie oficjalne kryteria określone w traktacie z Maastricht. Tymczasem nie odnoszą się one do wszystkich postulowanych przez teorię ekonomii kryteriów optymalnego obszaru walutowego. Nie obejmują kryterium dywersyfikacji produkcji czy otwartości gospodarki²¹. Wynika to z faktu, że kryteria z Maastricht były opracowane w momencie kiedy UE składała się z 12 państw o zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego. Głównym zmartwieniem autorów kryteriów z Maastricht było zagadnienie, jak uzyskać między kandydatami konwergencję nominalną (a przede wszystkim zbieżność stóp inflacji), a nie rozważania na temat rozszerzenia unii walutowej.

Mimo że oficjalnie przy ocenie kandydatów do strefy euro pomija się wymagania teorii optymalnych obszarów walutowych, to najprawdopodobniej będą one miały charakter nieformalny. Z tego powodu warto zastanowić się, czy NPCz spełniają kryteria tej teorii. Wyniki takiej analizy przedstawiają się raczej pozytywnie.

Po pierwsze, gospodarki państw Europy Środkowej są wystarczająco otwarte, aby uczestniczyć w unii walutowej. Udział handlu z innymi państwami UE-25 jest w ich wypadku wystarczająco wysoki, aby wstąpienie do strefy euro było opłacalne. Co więcej, dynamiczny rozwój handlu, w tym handlu wewnątrzgałęziowego, każe sądzić, że Europa Środkowa spełnia kryterium dywersyfikacji produkcji.

Po drugie, należy ocenić mobilność czynników produkcji. Z jednej strony, jest ona zagwarantowana w traktatach. Z drugiej strony, na państwa członkowskie Europy Środkowej nałożono okresy przejściowe ograniczające przepływ siły roboczej. Mimo to istnieją opracowania ekonomiczne skłaniające do wniosku, że elastyczność rynków pracy w Europie Środkowej jest wyższa niż w obecnej strefie euro²². Niejednoznaczna dyrektywa usługowa (bez tzw. reguły państwa pochodzenia) też nie zwiększa mobilności siły roboczej, jednak to ograniczenie uderza w całą unię walutową w Europie, a nie tylko w nowe państwa członkowskie.

Po trzecie, nawet jeśli NPCz dysponują już zróżnicowaną strukturą gospodarczą, można wątpić czy jest ona wystarczająco podobna do tej w Europie Zachodniej. Rolnictwo i przemysł wciąż mają wysoki udział w tworzeniu dochodu narodowego, z kolei sektor usług ma w dalszym ciągu potencjał rozwojowy. Podczas procesu nadrobienia zaległości rozwojowych (*catch-up*), zmiany w strukturze gospodarki będą mogły wymagać dużej reaktywności realnego kursu wymiany - instrument w postaci kursu wymiany waluty może okazać się przydatny.²³

Po czwarte, kryterium homogeniczności preferencji jest dość trudne do oceny, ponieważ pewna część wzrostu płac i inflacji w państwach nadrobiających zaległości rozwojowe jest zdeterminowana tzw. efektem Balassy-Samuelsona.

²¹ Kryterium mobilności czynników produkcji jest teoretycznie zagwarantowane jako swobody przepływu w ramach jednolitego rynku.

²² S. Schadler, P. Drummond, L. Kuijs, Z. Murgasova, R. van Elken, *Euro Adoption in the Accession Countries: Vulnerabilities and Strategies*, IMF, Washington DC 2005.

²³ *The Euro: Only for the Agile*, Bruegel Policy Brief, luty 2006, s.2.

2b. Argumenty gospodarcze przemawiające za szybką akcesją

2b.1. Udział w stabilności finansowej strefy euro

Porównanie kosztów i korzyści gospodarczych przystąpienia do strefy euro nie jest głównym celem tego raportu, gdyż to zagadnienie było przedmiotem wielu innych publikacji. Mimo to warto przyrzeć się zarówno argumentom ekonomicznym przemawiającym za szybkim przyjęciem wspólnej waluty, jak i problemom, jakie powoduje szybkie rozszerzenie.

Ustanowienie wspólnej waluty może prowadzić do większej wydajności gospodarczej. Korzyści mają dwojakie źródło: eliminację kosztów transakcyjnych (powodowanych koniecznością wymiany walut narodowych) oraz eliminację ryzyka wynikającego z przyszłych wahań kursu walutowego²⁴.

Członkostwo w strefie euro powinno przyspieszyć proces rzeczywistej konwergencji, ponieważ wiąże się z wieloma długoterminowymi korzyściami: niższymi stopami procentowymi, kotwicą walutową, brakiem ataków spekulacyjnych na kurs walutowy. Wstąpienie do strefy euro chroni przed szokami zewnętrznymi ze względu na wagę gospodarki strefy euro w świecie i fakt, że większość handlu odbywa się między państwami członkowskimi strefy.

Co więcej, w związku z tym, że rynki mają większe zaufanie do euro niż do poszczególnych walut NPCz, akcesja gwarantuje stabilność i większą przewidywalność gospodarczą. Oznacza to między innymi, że w długim okresie rząd NPCz przystępującego do stabilnej unii walutowej, jaką jest strefa euro, będzie ponosił niższe koszty obsługi długu publicznego.

2b.2. Wzrost w handlu w unii walutowej, pozytywny wpływ na inwestycje zagraniczne

Wstąpienie do strefy euro skutkuje obniżeniem kosztów transakcyjnych i bliższą integracją z obecnymi państwami członkowskimi. W konsekwencji handel między uczestnikami unii walutowej powinien rosnać szybciej niż handel z pozostałymi państwami. Silniejsze więzi handlowe mogą z czasem zwiększyć zbieżność cykli gospodarczych i ułatwić prowadzenie polityki pieniężnej w rozszerzonej strefie euro.

Wzrost napływu inwestycji zagranicznych (*FDI - Foreign Direct Investment*) jest kolejnym argumentem przemawiającym za szybką akcesją. Inwestorzy zagraniczni, a przede wszystkim ci ze strefy euro, będą wykazywali większą skłonność do inwestowania w kraju, który jest członkiem rozbudowanej unii walutowej. Oczywiście nie należy zapominać, że stabilna polityka pieniężna i brak ryzyka kursowego nie są jedynymi czynnikami, które inwestorzy biorą pod uwagę.

Teoria ekonomii przewiduje pozytywny wpływ wstąpienia do unii walutowej na poziom handlu zagranicznego i inwestycji zagranicznych. Stymulując handel i inwestycje, unia walutowa przyczynia się do szybszego wzrostu gospodarczego.

²⁴ P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford 2005, s.65.

2b.3. Brak ryzyka kursowego w polityce spójności

NPCz mają jeszcze inne dodatkowe powody szybkiego przyjęcia euro. Wiązą się one z eliminacją ryzyka kursowego w polityce spójności i Wspólnej Polityce Rolnej (WPR). Ten argument jest o tyle istotny, że NPCz mogą się spodziewać około 150 mld euro transferów (w cenach z 2004 roku) z europejskiego budżetu w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 z tytułu Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych. Duża część projektów finansowanych z tego źródła zostanie zrealizowana w walutach narodowych, więc budżety narodowe będą musiały ponosić ryzyko kursowe. Z jednej strony, jeśli waluta narodowa wzmocni się, to wartość projektów finansowanych z funduszy europejskich wyrażona w tej walucie przekroczy ujętą w euro wielkość funduszy zarezerwowanych w budżecie europejskim. Powstałą różnicę będzie musiał sfinansować rząd. Z drugiej strony, jeśli waluta narodowa osłabnie, to wartość projektów wyrażona w euro zmniejszy się. W konsekwencji rząd zostanie narażony na krytykę niedostatecznego wykorzystania funduszy.

Drugi argument jest szczególnie istotny dla rolników. Rolnicy w NPCz nie dostają dopłat bezpośrednich w całości aż do 2013 roku. Podlegają tzw. mechanizmowi stopniowego zwiększania transferów (*phasing-in arrangement*). W 2004 roku otrzymali z budżetu europejskiego WPR jedynie 25% wielkości referencyjnej uzyskiwanej przez rolników w państwach UE-15. Transfery dla rolników w NPCz wzrastały najpierw o 5 punktów procentowych rocznie (w latach 2004-2007) a następnie o 10 punktów procentowych rocznie (2008-2013). Rządy NPCz mogą zwiększyć tę sumę z innych źródeł o maksymalnie 30 punktów procentowych (tzw. *top-up*).

Aprecjacja kursu walutowego może pochłoniąć dużą część wzrostu transferów z budżetu europejskiego. Dla przykładu polscy rolnicy nie odczuli wzrostu w poziomie dopłat w 2005 roku (w stosunku do 2004 roku), ponieważ polski złoty był w 2005 roku około 20 % silniejszy niż w 2004 roku.

2c. Problemy powodowane wczesną akcesją

2c.1. Efekt Balassy-Samuelsona i konwergencja rzeczywista a konkurencyjność gospodarki

Kryteria z Maastricht koncentrują się na osiągnięciu konwergencji nominalnej pozostawiając na marginesie zagadnienia zbieżności rzeczywistej i napięć związanych z procesem nadrabiania zaległości rozwojowych (*catch-up*). Stawia to NPCz, chcące przystąpić do strefy euro, w kłopotliwej sytuacji.

W uproszczeniu można przyjąć, że każda gospodarka składa się z narażonego na konkurencję międzynarodową sektora produkującego dobra podlegające handlowi zagranicznemu (*tradable*) oraz z sektora poddanego jedynie lokalnej konkurencji (*non-tradable*). O ile pierwszy sektor to przede wszystkim przemysł, o tyle drugi obejmuje dużą część usług. Okazuje się, że w okresie nadrabiania zaległości rozwojowych największy wzrost produktywności można uzyskać w sektorze handlowym / dóbr wymiennych. Jednak wzrost płac można zauważyć w całej

gospodarce, także w sektorze *non-tradable*, w którym nie następuje odpowiednio wysoki wzrost produktywności. W państwach, które zdecydują się na płynny kurs walutowy, efekt Balassy-Samuelsona może uwidocznić się w postaci nominalnej aprecjacji ich waluty.

Efekt Balassy-Samuelsona jest zjawiskiem równowagi w kraju nadrabiającym zaległości rozwojowe, ponieważ nie przyczynia się do utraty konkurencyjności gospodarki. Stanowi jednak przeszkodę na drodze do wspólnej waluty.

Państwa Europy Środkowej zaliczają się do grupy krajów nadrabiających zaległości rozwojowe. Poziom inflacji jest w ich przypadku w pewnej mierze zdeterminowany czynnikami niezależnymi od polityki makroekonomicznej, w tym efektem Balassy-Samuelsona. Wnioski z badań nad wpływem efektu Balassy-Samuelsona na poziom inflacji nie są jednoznaczne. Różne opracowania szacują, że efekt ten powoduje w krajach Europy Środkowej inflację w wysokości od 0 do 4 punktów procentowych rocznie²⁵. Dla przykładu, według Bundesbanku przeciętnie nawet około 2,5 punktu procentowego inflacji w nowych państwach członkowskich może wynikać z tego efektu²⁶. Z kolei szacunki Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) mówią o wpływie rzędu 0,2 do 2 punktów procentowych. Zdaniem BIS, skala efektu Balassy-Samuelsona bywa zawyżana, ze względu na pominięcie wzrostu wydajności w sektorze nie-handlowym lub brak odniesienia tego efektu do jego odpowiednika w strefie euro²⁷. Niemniej jednak kryterium inflacyjne nie uwzględnia występowania efektu Balassy-Samuelsona, stanowi więc barierę dla szybkiego przyjęcia państw Europy Środkowej do strefy euro (szczególnie dla państw bałtyckich).

Można sobie wyobrazić sytuację państwa nadrabiającego zaległości rozwojowe, którego stopa inflacji (wynikająca także z efektu Balassy-Samuelsona) będzie bliska poziomowi referencyjnemu określone w traktacie z Maastricht. Aby zakwalifikować się do strefy euro, państwo kandydujące będzie starało się poprzez zaostrzoną politykę pieniężną obniżyć poziom inflacji. Ubocznym efektem takiej polityki byłoby czasowe ograniczenie poziomu produkcji, czyli rzeczywista cena, jaką państwo kandydujące do strefy euro musiałoby ponieść ze względu na efekt Balassy-Samuelsona.

Co więcej, kryteria z Maastricht są oceniane również z punktu widzenia ich trwałości (*sustainability*). Nawet jeśli kandydat do strefy euro spełnia kryterium inflacyjne (albo znajduje się blisko jego zrealizowania, jak było w wypadku Litwy ocenianej w 2006 roku), można podważyć jego zdolność do wypełniania tego kryterium w długim okresie. Reinterpretacja kryterium inflacyjnego ułatwiłaby rozwiązanie tego problemu. Raporty o konwergencji mogłyby brać pod uwagę fakt, że inflacja w NPCZ w stanie równowagi powinna być wyższa niż w strefie.

Efekt Balassy-Samuelsona oraz, przede wszystkim, możliwość wystąpienia boomu kredytowego po przystąpieniu do strefy euro mają także wpływ na ustalenie

²⁵ D. Mihaljek, M. Klau, *The Balassa-Samuelson effect in central Europe: a disaggregated analysis*, BIS Working Papers, no 143, październik 2003, s.4.

²⁶ A. Zimmer, M. McGinley, *The Eastern Enlargement of the Monetary Union*, SWP Comments, German Institute for International and Security Affairs, maj 2006, s.5.

²⁷ D. Mihaljek, M. Klau, *The Balassa-Samuelson effect in central Europe: a disaggregated analysis*, BIS Working Papers, no 143, październik 2003, s.13.

centralnego kursu wymiany waluty narodowej na euro w ERM II. Kurs wymiany nie odzwierciedlający rzeczywistej konkurencyjności gospodarki może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami w przyszłości. Jeśli weźmiemy pod uwagę niewielką wagę gospodarek NPCz w rozszerzonej strefie euro, nie należy spodziewać się, że EBC będzie starał się dopasować politykę pieniężną do potrzeb NPCz przechodzących trudności z powodu boomu kredytowego.

Wielu ekonomistów podkreśla, że zagrożenia związane z efektem Balassy-Samuelsona nie powinny być przeceniane. Efekt Balassy-Samuelsona daje jednak argument zwolennikom członkostwa w unii walutowej tylko tych państw, które osiągnęły zbieżność rzeczywistą. Niektórzy przedstawiciele KE oraz ekonomiści zwracają uwagę, że byłoby lepiej, gdyby konwergencja rzeczywista (przede wszystkim w postaci porównywalnego poziomu dochodów, wydajności i cykli gospodarczych) nastąpiła przed przyjęciem euro w NPCz. W końcu większość państw-założycieli strefy euro znajdowała się na podobnym, wyższym niż w NPCz, poziomie rozwoju, co pozwoliło twórcom traktatu z Maastricht skupić się na konwergencji nominalnej a niekoniecznie rzeczywistej.

Zagadnienie konwergencji rzeczywistej jest poruszane także przez głowy państw. Polski premier, Jarosław Kaczyński, powiedział w listopadzie 2006 roku: „Jestem sceptyczny, jeśli chodzi o szybkie wprowadzenie euro. Uważam, że pośpiech w tej sprawie może nam bardzo zaszkodzić.” Premier dodał, że Polska powinna przystąpić do strefy euro, ale nie ma wyznaczonej daty, więc może to zrobić kiedy poziom rozwoju gospodarczego kraju zbliży się do poziomu rozwoju w strefie euro. Ten sposób rozumowania jest coraz bardziej widoczny w NPCz. Wysiłek niezbędny do spełnienia kryteriów z Maastricht zderza się z rzeczywistością polityczną, szczególnie w Czechach, Polsce i na Węgrzech, które będą musiały zmagać się z reformą finansów publicznych w celu wykonania kryterium budżetowego.

Rozumowanie „najpierw konwergencja rzeczywista” nie jest podzielane przez wszystkich. Przedstawiciele MFV, Ashoka Mody i Christopher Rosenberg, zauważyli w lutym 2006 roku na łamach „Financial Times”, że „dla państw o zdrowej polityce budżetowej i elastycznej strukturze gospodarki, członkostwo w strefie euro, i związany z nim wzrost handlu i integracja finansowa, przyspieszą proces konwergencji rzeczywistej”²⁸. Ścisła integracja handlowa ze strefą euro już została w dużym stopniu osiągnięta. Handel NPCz jest zdominowany przez państwa UE; w wypadku Polski handel wewnątrzunijny stanowi około 77% handlu zagranicznego. Zmniejsza to szanse szoku asymetrycznego w NPCz po wejściu do strefy euro, chociaż czasowe problemy budżetowe pozbawiają niektóre z tych państw tarczy obronnej przed takim szokiem.

Debata na temat efektu Balassy-Samuelsona i konwergencji rzeczywistej ukazuje potencjalne trudności gospodarcze, na jakie mogą być narażone NPCz, jeśli nie będą prowadziły odpowiedniej polityki. Taka polityka wymaga jednak podjęcia zobowiązania politycznego. W większości NPCz, a na pewno w tych większych, brak tego zobowiązania. Co więcej, sygnały płynące z EBC czy KE mogą być interpretowane jako zachęta do odkładania terminu przyjęcia euro, zanim państwo

²⁸ A. Mody, Ch. Rosenberg, *Why Lithuania and Estonia could fare well in the euro-zone*, Financial Times, 8 lutego 2006.

kandydujące nie osiągnie pewnego stopnia konwergencji. Wydaje się, że niektórzy politycy w NPCz właśnie w taki sposób odczytują wypowiedzi EBC i KE.

2c.2. Polityka pieniężna w strefie euro zbyt ekspansywna dla NPCz?

Od momentu przyjęcia euro EBC zdażył zyskać wiarygodność. Nie zmienia to faktu, że polityka pieniężna EBC prowadzona w strefie euro złożonej z 12, a teraz 13 państw jest krytykowana przez wiele osób. Na przykład Irlandia potrzebowała w ostatnim czasie do walki z inflacją wyższych stóp procentowych niż te ustalane przez EBC, podczas gdy Niemcy powinny mieć prawdopodobnie stopy niższe. Rozszerzenie strefy euro o grupę szybko rozwijających się państw nadrabiających zaległości rozwojowe wprowadziłoby dodatkowe napięcie w polityce pieniężnej prowadzonej przez EBC.

W debacie publicznej rzadko się o tym wspomina, ale gospodarki NPCz są relatywnie małe. Gospodarka Polski odpowiada około 3% PKB strefy euro, a wszystkie gospodarki NPCz razem wzięte to nie więcej niż 7% PKB strefy. Niewielkie znaczenie NPCz w rozszerzonej strefie wskazuje, że prawdopodobnie po akcesji ich gospodarki musiałyby radzić sobie z niższymi stopami procentowymi niż byłoby to dla nich wskazane. W konsekwencji po akcesji może wzrosnąć w tych gospodarkach presja inflacyjna, której poskromienie będzie wymagać reform strukturalnych. Ta kwestia wydaje się aktualna choćby ze względu na pojawiające się głosy nawołujące do poluzowania polityki pieniężnej EBC, jak można było usłyszeć we Francji w styczniu 2007 roku.

W związku z efektem Balassy-Samuelsona, przystąpienie państwa nadrabiającego zaległości rozwojowe do unii walutowej takiej jak strefa euro, jest dla niego równoznaczne z obniżeniem realnej stopy procentowej. Złagodzenie polityki pieniężnej może podgrzać gospodarkę i przyczynić się do wzrostu inflacji. Niebezpieczeństwem jest także występowanie „baniiek spekulacyjnych” (*asset market bubbles*), np. na rynku nieruchomości.²⁹ W takiej sytuacji gospodarki nie można schłodzić podniesieniem stóp procentowych, ponieważ są one dopasowane do potrzeb całej strefy. Poważnym zagrożeniem dla NPCz, które znajdują się w strefie euro, będzie wystąpienie boomu kredytowego i związanego z nim boomu konsumpcyjnego.

Inflacja (w zakresie, w jakim nie jest powodowana efektem Balassy-Samuelsona) wyższa niż u pozostałych partnerów w strefie powoduje, że produkty w rozpatrywanym państwie stają się relatywnie droższe, więc spada na nie popyt zewnętrzny. Tym samym państwo to odnotowuje spowolnienie gospodarcze oraz powiększenie deficytu obrotów bieżących. Stąd potrzeba przeprowadzenia reform strukturalnych w NPCz, przede wszystkim dotyczących rynku pracy. Utrata kontroli nad takimi zmiennymi określającymi konkurencyjność gospodarki jak nominalna stopa procentowa czy kurs walutowy powoduje, że ciężar dostosowań gospodarczych spoczywa w większej mierze na wysokości płac realnych. W interesie całej gospodarki leży więc uelastycznienie rynku pracy.

²⁹ B. Marzinotto, *Fit for EMU? Comparing the new member states with Southern Europe*, IEP BP 06/03, Chatham House, październik 2006.

2c.3. Rozwiązanie: restrykcyjna polityka budżetowa i aprecjacja nominalna w ERM II

Tuż przed wstąpieniem do strefy euro, NPCz mogą walczyć z problemem utraty konkurencyjności za pomocą cięć budżetowych ograniczających poziom aktywności gospodarczej albo wykorzystując dopuszczalny przedział wahań kursu walutowego w ERM II. Wykorzystanie polityki budżetowej do ograniczenia wzrostu oznacza potencjalnie znaczną utratę produkcji i problemy polityczne dla rządu. Wykorzystanie wahań kursu walutowego w ramach ERM II zostało ocenione przez rząd Irlandii jako mniej kosztowne rozwiązanie przed wstąpieniem do strefy euro. To ostatnie rozwiązanie jest dostępne tylko dla tych państw kandydujących, które nie powiązały swojej waluty z euro³⁰.

2c.4. Polityka budżetowa i reformy gospodarcze w unii walutowej

Korzyści związane z przynależnością do unii walutowej nie są pozbawione kosztów. Unię walutową można traktować tak jak odpowiednik standardu złota (*gold standard*). Każde uczestniczące w niej państwo jest odpowiedzialne za politykę budżetową i strukturalną. Jeśli państwo członkowskie nie postępuje zgodnie z regułami rozsądnej polityki budżetowej i nie przeprowadza niezbędnych reform strukturalnych poprawiających funkcjonowanie rynków pracy, usług i produktów, to w średniej perspektywie staje się mniej konkurencyjne. W ostateczności papiery wartościowe tego kraju przestają być akceptowane na rynkach finansowych, a samo państwo musi przejść bolesny proces odzyskiwania konkurencyjności bez uciekania się do dewaluacji. Odzyskiwanie konkurencyjności jest niezwykle trudne w środowisku o niskiej inflacji, jakim jest strefa euro.

Jednakże nie jest oczywiste, czy sygnały płynące z rynku do uczestnika unii walutowej są wystarczające kiedy sytuacja gospodarcza jest trudna, ale jeszcze nie krytyczna. Pierwsze lata funkcjonowania strefy euro pokazały, że większe zaufanie rynków jest jednym z efektów członkostwa w strefie euro. Pozwala ono oddalać w czasie niezbędne reformy. Członkostwo w unii walutowej chroni rządy przed zewnętrzną presją i zachęca do „przejazdu bez biletu” (*free-riding*). Słabsze sygnały rynkowe to mniejsza presja polityczna na przeprowadzenie koniecznych zmian. Najlepszym potwierdzeniem tej hipotezy jest obecna sytuacja we Włoszech.

Włochy zrobiły za mało, żeby uczynić swój rynek pracy wystarczająco elastyczny, wprowadzić większą presję konkurencyjną (przede wszystkim w sektorze usług) i wzmocnić finanse publiczne. Włoska pierwotna nadwyżka budżetowa (bilans budżetu pomniejszony o koszty obsługi długu) spadła z poziomu 5% PKB w 2000 roku do 0,5% w 2005 roku³¹. Z jednostkowymi kosztami pracy rosnącymi we Włoszech szybciej niż przeciętnie w strefie euro włoski realny kurs walutowy (obliczony na podstawie relatywnych cen towarów eksportowanych) wzrósł między 1999 a 2004 rokiem o 16%, w porównaniu do 1,7% wzrostu w Niemczech³². Jeśli Włochy

³⁰ P. De Grauwe, G. Schnabl Gunther, *Nominal Versus Real Convergence - EMU Entry Scenarios for the New Member States*, *Kyklos*, 58 (4), ss. 537-555.

³¹ S. Tilford, *Will the eurozone crack?*, CER, September 2006, p. 21. Pierwotny bilans budżetu jest niezwykle istotnym wskaźnikiem w tak wysoko zadłużonym państwie jak Włochy.

³² A. Belke, D. Gros, *Instability of the Eurozone? On a Monetary Policy, House Prices and Labour Market Reforms*, IZA, DP no 2547, styczeń 2007, s.26.

miałyby własną walutę, mogłyby ją zdewaluować a gospodarka włoska odzyskałaby na jakiś czas utraconą konkurencyjność. Teraz rząd w Rzymie musi przeprowadzać reformy strukturalne w sektorze usług i na rynku pracy, dzięki czemu inflacja będzie mogła być niższa niż u partnerów w strefie. Polityka odzyskiwania konkurencyjności będzie prawdopodobnie kosztowała Włochy kilka lat niskiego wzrostu.

Aby korzystać w pełni z członkostwa w UGW, NPCz potrzebują przeprowadzić niezbędne reformy przed akcesją. Odpowiednia elastyczność rynku pracy i zrównoważone finanse publiczne mają wielkie znaczenie i leżą przede wszystkim w interesie państw, bez znaczenia, czy wstąpią do strefy euro, czy nie. W tym sensie głosy zwiastujące upadek unii walutowej³³ w Europie mają o tyle korzystny wpływ, że uświadamiają rządów poszczególnych krajów, że odpowiedzialność za dostosowanie gospodarcze spoczywa przede wszystkim w ich własnych rękach.

3. Argumenty polityczne

3a. Argumenty przemawiające za wczesną akcesją

3a.1. Strefa euro: unia w Unii?

Równoległe procesy pogłębiania i poszerzania integracji charakteryzowały rozwój UE w ciągu ostatnich 50 lat³⁴. Zwolennicy silnej współpracy prowadzącej do unii politycznej (obecni przede wszystkim w Europie kontynentalnej) patrzyli niechętnie na proces rozszerzania. Obawiali się, że zbyt liczna Unia nie będzie w stanie wypracować bardziej zaawansowanych metod współpracy. Natomiast stronnicy poszerzania procesu integracji europejskiej (Wielka Brytania, państwa skandynawskie) nie wyrażali zgody na zwiększanie kompetencji poziomu europejskiego kosztem poziomu narodowego. Starcie tych dwóch wizji prowadziło do wypracowania kompromisu w postaci głębszej, ale i szerszej Unii, opartej na prawie traktatowym. Projekt traktatu konstytucyjnego był kolejnym krokiem w historii sporu zwolenników pogłębiania ze zwolennikami rozszerzania. Odrzucenie traktatu w referendum przerwie ten proces na pewien czas: w związku z obawami przed dalszym rozszerzaniem nie ma zgody na pogłębienie integracji³⁵. Można odnieść wrażenie, że stanowiska państw nastawionych prointegracyjnie i państw propagujących dalsze rozszerzanie Unii są coraz bardziej rozbieżne.

W miarę jak UE się powiększa i staje bardziej zróżnicowana, pogłębiona współpraca w ograniczonym gronie państw (*enhanced cooperation*) odegra coraz istotniejszą rolę. Można więc oczekiwać, że Unia powoli zacznie zmierzać do modelu, w którym członkostwo przyjmie zróżnicowany charakter. Na jednym końcu spektrum znajdują się państwa najbardziej zaangażowane w integrację europejską, uczestniczące w większości inicjatyw pogłębionej współpracy. Dalej za nimi usytuują się państwa członkowskie niebiorące udziału w najbardziej zaawansowanych projektach

³³ S. Tilford, *Will the eurozone crack?*, CER, wrzesień 2006.

³⁴ Ch. Grant, *Europe's Blurred Boundaries. Rethinking enlargement and neighbourhood policy*, CER, październik 2006, s. 7.

³⁵ Tłumacząc przyczyny odrzucenia traktatu we Francji i Holandii, jego przeciwnicy twierdzą, że był to głos sprzeciwu wobec pochopnego rozszerzania. Państwa kandydujące powinny być zapraszane do Unii po dokonaniu oceny ich osiągnięć. Masowe rozszerzenie o grupę krajów (tak jak w latach 2004–2007) jest siłą rzeczy decyzją podjętą na bazie kryteriów politycznych a nie merytorycznych.

integracyjnych z własnej woli bądź ze względu na fakt, że nie spełniają wymagań pogłębionej współpracy. Trzecie w kolejności będą państwa członkowskie obłożone specjalnymi klauzulami wykluczającymi czasowo bądź bezterminowo z podstawowych polityk czy reguł unijnych (np. z zawieszonym prawem do wolnego przepływu osób) albo biorące udział warunkowo w niektórych politykach³⁶. Na końcu spektrum będzie można umieścić kraje sąsiedzkie, które biorą udział w wybranych politykach. Uczestnictwo w strefie euro stanie się więc jednym z czynników określających stopień zaawansowania w procesie integracji europejskiej.

Można przypuszczać, że Unia przyjmie formę zmiennej geometrii (*variable geometry*). Jeśli ocenimy taką wizję jako całkiem realną, to nie powinniśmy zapominać o dwóch aspektach. Po pierwsze, należy pamiętać, że poszczególne formy pogłębionej współpracy (czy pozostające wewnątrz unijnego systemu instytucjonalnego, np. euro, czy powstałe w formie kooperacji międzyrządowej, tak jak początkowo układ z Schengen czy konwencja z Prüm) mają różny potencjał integracyjny. Integracja walutowa jest prawdopodobnie tą formą, która gwarantuje dalsze pogłębianie współpracy. Państwa członkowskie UE mogą na pewno bardziej zintegrować swoje struktury, opierając się na wspólnej walucie, niż pogłębiając współpracę wymiarów sprawiedliwości.

Po drugie, aby integracja europejska zdobyła wystarczające poparcie społeczne, musi bazować na pewnych symbolach, które byłyby dostrzegane nie tylko przez elity polityczne, ale także przez zwykłego obywatela. Takim symbolem na pewno jest wspólny pieniądz. To jeden z czynników przyczyniających się do wzrostu poczucia tożsamości europejskiej.

Strefa euro prawdopodobnie przyjmie formę unii w Unii i będzie dyktowała polityki pozostałym państwom członkowskim. Przystąpienie do strefy euro ma więc ogromne znaczenie polityczne. Każde państwo członkowskie objęte derogacją może próbować wejść do strefy euro jako *policy-maker* albo zostać na zewnątrz jako *policy-taker*.

3a.2. Podejmowanie rzeczywistych decyzji w strefie euro i ich zatwierdzanie przez Radę ECOFIN

Rosnąca rola strefy euro jest już widoczna. Zachowanie Eurogrupy pokazuje, że często działa ona jako forum służące mobilizowaniu większości w Radzie UE³⁷.

Eurogrupy nie należy lekceważyć przede wszystkim ze względu na wpływ, jaki wywiera na funkcjonowanie Rady ECOFIN. Posiedzenia Eurogrupy zazwyczaj odbywają się w przeddzień posiedzeń Rady ECOFIN. Jeśli na forum Eurogrupy zostanie wypracowane wspólne stanowisko, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że zostanie ono przeforsowane na posiedzeniu ECOFIN. W każdym wypadku, jeżeli Eurogrupa dojdzie do porozumienia, to na pewno nie może ono zostać zlekceważone przez pozostałych ministrów finansów, reprezentujących państwa znajdujące się poza obszarem wspólnej waluty.

³⁶ Bułgaria i Rumunia będą od 2007 r. państwami członkowskimi o takim ograniczonym rodzaju członkostwa. Można sobie wyobrazić, że UE przyjmie do swego grona Turcję, ale pod warunkiem wykluczenia jej z pewnych polityk czy uprawnień.

³⁷ *The Governance of the Eurozone*, A Federal Trust Report, październik 2006, s. 15.

Negatywne konsekwencje pozostawiania NPCz poza strefą euro pojawiły się już w ciągu pierwszych 2 lat członkostwa w UE. Pierwszym przykładem jest reforma Paktu na rzecz Stabilności i **Wzrostu**. Przebieg prac nad tą reformą wskazuje, że nie należy przeceniać nadzwyczajnej zdolności Eurogrupy do wypracowywania kompromisowych rozwiązań. Jeszcze w marcu 2005 r. państwa strefy euro nie mogły ustalić wspólnego stanowiska w sprawie reformy paktu i dyskusja była prowadzona na forum ECOFIN. Z drugiej strony przedstawiciele strefy euro mogli porozumieć się w kwestii propozycji, które nie leżały w obszarze ich największego zainteresowania, ale dotyczyły państw pozostających poza Eurogrupą. Sprawy drugorzędne dla państw strefy euro (np. koncepcja wprowadzenia degresywnej skali odliczania kosztów reformy emerytalnej od wielkości deficytu budżetowego) mogą mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia państw znajdujących się poza strefą. Niedopuszczone do głównego nurtu dyskusji, kraje te nie są w stanie wpływać na kształt kompromisu.

Drugi przykład ograniczonego wpływu na proces decyzyjny to batalia o przedłużenie obowiązywania zredukowanych stawek VAT na usługi pracochłonne. Zgodnie z literą VI dyrektywy VAT wraz z końcem 2005 r. w państwach członkowskich UE-15 kończyła się możliwość stosowania obniżonych stawek podatku VAT na wybrane usługi pracochłonne. W trakcie prezydencji brytyjskiej (druga połowa 2005 r.) Rada UE była o krok od przyjęcia kompromisowego rozwiązania tej kwestii, jednak na grudniowym szczycie nie udało się osiągnąć porozumienia.

Dyskusja przedłużyła się na okres prezydencji austriackiej (pierwsza połowa 2006 r.). Polska wniosowała wówczas o rozszerzenie obowiązywania załącznika K do VI dyrektywy VAT³⁸ zarówno pod względem przedmiotowym (usługi dostępu do Internetu, usługi druku, towary dla dzieci), jak i podmiotowym (rozszerzenie jego obowiązywania o nowe państwa członkowskie).

Tymczasem podczas spotkania Eurogrupy (23 stycznia 2006 r.) w przeddzień posiedzenia ECOFIN (24 stycznia 2006 r.) państwa strefy euro uzgodniły wspólne stanowisko w sprawie rozszerzenia obowiązywania załącznika K do VI dyrektywy VAT na wszystkie państwa członkowskie. Nie podjęto jednak decyzji o rozszerzeniu przedmiotowym listy usług z załącznika.

Postulaty Polski (a także Czech i Cypru) nie spotkały się ze zrozumieniem, ponieważ nie były zgodne ze stanowiskiem zaakceptowanym przez ministrów finansów strefy euro. Co więcej, po dyskusji w ramach Eurogrupy nikt z jej uczestników nie spodziewał się, że kwestia podatku VAT będzie jeszcze dyskutowana na forum ECOFIN.

Trzeci przykład ograniczonego wpływu NPCz to poparcie kandydatury Litwy do strefy euro w 2006 r. Postulowana przez nowe państwa reinterpretacja kryterium inflacyjnego nie zyskała poparcia wśród członków strefy euro.

Ograniczona zdolność NPCz do wypracowywania kompromisowych rozwiązań w Radzie wynika między innymi z faktu, że w trakcie wielu posiedzeń Rady ECOFIN państwa członkowskie strefy euro nie zabierają głosu, tylko przedstawiają ostateczny wynik debaty prowadzonej w ramach Eurogrupy. Tym samym państwa pozostające

³⁸ Załącznik K określa listę usług, które mogą być objęte obniżoną stawką podatku VAT.

poza strefą euro nie są w stanie poznać poszczególnych stanowisk w Eurogrupie i mają ograniczone możliwości budowania koalicji wokół kluczowych dla nich kwestii.

3a.3. Wzrost dominacji Eurogrupy nad innymi formacjami Rady

Blizsza współpraca w strefie euro będzie szła w parze z rosnącą rolą Eurogrupy w całym procesie integracji europejskiej. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że Eurogrupa zacznie dominować nad innymi formacjami Rady (nie będzie się ograniczała do spotkań ministrów finansów), które także będą przyjmowały decyzje wypracowane w ramach strefy euro.

Jeśli dotychczasowym zwyczajem wzmocniona Eurogrupa spotykałaby się w przeddzień szczytu szefów rządów i państw UE, przejęłaby w praktyce możliwość wyznaczania strategicznych kierunków rozwoju Unii. Strefa euro *de facto* stałaby się centrum integracji europejskiej.

3a.4. Wpływ NPCz na polityki prowadzone przez UE

NPCz potrzebują znaleźć się bliżej centrum decyzyjnego UE. W następnych latach UE będzie się zastanawiać nad przyszłością polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej w ramach przeglądu budżetu UE i tzw. *health-check* WPR. Jeśli NPCz zechcą utrzymać model integracji europejskiej korzystny dla średniozamożnych członków, to zostaną zmuszone do przedstawienia własnych propozycji i budowania wokół nich koalicji.

NPCz powinny także uważnie śledzić rozwój polityki społecznej na poziomie europejskim. Standardy socjalne trudne do udźwignięcia dla gospodarek nadrabiających zaległości rozwojowe i mogą być wprowadzone bez akceptacji wystarczy, że wspólna polityka socjalna w strefie euro obowiązywałaby każdego nowoprzyjętego członka.

NPCz. powinny oddziaływać na inne polityki w UE, np. politykę energetyczną, migracyjną czy obronną. Członkostwo w strefie euro pozwoli NPCz znaleźć sojuszników do osiągnięcia celów politycznych

3a.5. Udział w negocjacjach oraz zdolność wpływania na obsadę unijnych instytucji

Uczestnictwo w spotkaniach Eurogrupy to nie tylko miejsce przy stole negocjacyjnym. To także zwiększenie szans na objęcie przez kandydatów z NPCz kluczowych stanowisk w UE. To obszar, w którym NPCz nie notowały dotąd sukcesów. Stare państwa członkowskie, nauczone latami doświadczeń, traktują priorytetowo kwestię obsady stanowisk.

3b. Problemy polityczne

Bardzo często teoria ekonomii jest traktowana jako jedyne kryterium oceny sensu rozszerzenia strefy euro. Argumenty o charakterze gospodarczym nie powinny być lekceważone, jednak nie można zapominać, że proces rozszerzenia strefy euro zależy od decyzji politycznych. Zarówno postanowienie kandydata o podjęciu starań

prowadzących do członkostwa w strefie, jak i postanowienie Rady UE o zaakceptowaniu kandydatury mają charakter polityczny.

Przed NPCz stoi kolejna historyczna decyzja: czy kontynuować reformy gospodarcze unowocześniające strukturę gospodarki i mające na celu przyjęcie wspólnej waluty. Tym razem jednak wydaje się, że poza państwami bałtyckimi i wyspami Morza Śródziemnego brak wyraźnej woli przyjęcia euro.

Żadne z trzech większych NPCz – Polska, Czechy i Węgry – prawdopodobnie nie przyjmie euro przed 2012 r. Jeszcze 2 lata temu cała trójka snuła poważne plany wstąpienia do strefy przed końcem dekady, a polski rząd ustanowił 2009 r. jako możliwy cel zamiany złotego na euro. Obecnie 2012 r. jest traktowany jako najwcześniejsza realistyczna data, a wielu komentatorów mówi nawet o późniejszych terminach.

Częściowe wytłumaczenie nowego nastawienia do integracji walutowej wynika ze zmian w polityce europejskiej. W Polsce członkostwo w UE traktuje się jak coś oczywistego. Przyjęcie euro nie jest rozważane jako następny krok ku głębszej integracji, który przyniesie Polsce korzyści. Coraz częściej bywa natomiast postrzegane jako element utraty suwerenności. Nasilenie tego rodzaju retoryki w debacie o przystąpieniu do strefy euro może znacznie opóźnić proces przyjęcia wspólnej waluty. Jeśli rząd Polski zdecyduje się przeprowadzić referendum w sprawie euro, to istnieje zagrożenie, że obywatele zostaną postawieni przed wyborem oddania głosu „za Polską” bądź „za euro”. Tymczasem zagadnienie suwerenności jest dużo bardziej skomplikowane. Jeśli państwo członkowskie ma trudności ze znalezieniem swojego miejsca przy stole negocjacyjnym, gdyż np. nie należy do Eurogrupy, to jego zdolność do prowadzenia polityki zgodnej z własnym interesem, a więc również suwerenność, jest istotnie podważona.

Reakcja rządów trzech wyżej wspomnianych państw Grupy Wyszehradzkiej na poakcesyjne wyzwanie kontynuacji reform na drodze do euro pokazuje, że o ile członkostwo w UE było postrzegane w kategorii żywotnego interesu narodowego, o tyle uczestnictwo w strefie euro jest traktowane jako opcja do wyboru. Państwa te przeszły od początku lat 90. bolesny proces reform: od transformacji gospodarczej do przyjmowania *acquis communautaire*. Rządy, które brały na siebie ciężar reform, często płaciły za to spadkiem poparcia w wyborach. Kiedy można zbierać pierwsze owoce członkostwa w UE, po co ryzykować niewdzięczność wyborców?

Krótkotrwałość czteroletniego cyklu politycznego i długi czas oczekiwania na korzyści z reform prowadzących do realnej konwergencji powoduje, że ugrupowania polityczne wystrzegają się ryzyka wprowadzania zmian. Sytuacja mogłaby się przedstawiać inaczej, jeśli członkostwo w strefie euro zostałyby potraktowane jako priorytet narodowy.

Republika Czeska jest świadkiem napiętej sytuacji politycznej po wyborach w czerwcu 2006 r. Lewica i prawica zdobyły identyczną liczbę miejsc w parlamencie, więc formowanie rządu zajęło kilka miesięcy. Kosztem obietnic, które będą finansowane z publicznej kasy, nowy rząd uzyskał wotum zaufania w styczniu. W związku z tym szanse przyjęcia euro w Czechach w 2010 r. są nikłe. Obecny rząd

raczej nie znajdzie wystarczającej siły, aby przeprowadzić Czechy przez trudny proces akcesji do strefy euro.

Węgry płacą za dotychczasową rozrzutność polityki budżetowej. Prezes Narodowego Banku Węgier, Zsigmond Járαι, twierdził w grudniu 2006 r., że przyjęcie euro nawet w 2013 lub 2014 r. stoi pod dużym znakiem zapytania. Biorąc pod uwagę zakres i koszt niezbędnej konsolidacji finansów publicznych, jest bardzo możliwe, że opozycja będzie próbowała zbić trochę kapitału politycznego na negatywnych skutkach programu oszczędnościowego. W konsekwencji na Węgrzech istnieje duże prawdopodobieństwo wzrostu nastrojów eurosceptycznych. Ostatnie badania Eurobarometru wskazują, że stanowisko rządzącej Węgierskiej Partii Socjalistycznej ma niekorzystny wpływ na społeczne poparcie dla euro. Jest to rezultat wycofania się partii z obietnic wyborczych i wprowadzenia programu konsolidacji finansów publicznych, który jest niezbędny, jeśli euro ma być przyjęte w ciągu najbliższych kilku lat.

Konieczność przeprowadzenia reform na drodze do euro stwarza ryzyko, że zagadnienie to będzie wykorzystane podczas wyborów w NPCz. Przed wstąpieniem do UE krytyka tej organizacji była wyrażana przede wszystkim przez małe, radykalne ugrupowania. Sytuacja zmieniła się wraz z członkostwem: krajowe elity polityczne mają do wyboru szersze spektrum opinii na temat UE. Węgry są przykładem państwa, w którym może dojść do ukształtowania dwubiegunowego systemu politycznego w odniesieniu do polityki europejskiej: z obozem proeuropejskim sprzyjającym wprowadzeniu euro i obozem, który będzie krytykował posunięcia rządu na drodze do wspólnej waluty. Z jednej strony, napływ funduszy europejskich może działać uspokajająco, ograniczając niezadowolenie z członkostwa w UE. Z drugiej strony, reformy strukturalne, w tym rynku pracy, mogą wywołać antyeuropejskie nastroje szczególnie wśród mniej do nich przygotowanych warstw społecznych, patrzących na UE i euro dość sceptycznie.

Poprzednia ekipa rządowa na Słowacji przegrała wybory w czerwcu 2006 r. po 8 latach reform, które w odbiorze społecznym poprawiały sytuację i tak uprzywilejowanych grup społecznych. Nowa ekipa wygrała dzięki złożeniu wielu populistycznych obietnic przyszłego wzrostu dochodów.

Także w Polsce od ostatnich wyborów w 2005 r. doszło do zmiany polityki wobec euro. Nowy rząd nie sprzeciwia się wprowadzeniu wspólnej waluty, jednak nie widzi potrzeby wyznaczenia konkretnej daty jej przyjęcia.

4. Rekomendacje dla NPCz

4a. Długoterminowe argumenty gospodarcze i polityczne

UGW to nie tylko projekt gospodarczy, ale przede wszystkim polityczny. Chociażby dlatego NPCz, nawet jeśli nie spełniają wszystkich warunków gospodarczych, powinny starać się o szybkie członkostwo w strefie euro³⁹.

³⁹ Prawdopodobnie trudno znaleźć jakiekolwiek państwo UE, które spełnia wszystkie warunki członkostwa w unii walutowej wymagane przez teorię ekonomii.

Jest kilka długoterminowych argumentów politycznych przemawiających za szybkim członkostwem NPCz w strefie euro. Po pierwsze, członkostwo stwarza możliwość pełnego udziału w podejmowaniu najważniejszych decyzji dotyczących polityk UE. Po drugie, w ramach strefy można wpływać na jej przyszły kształt instytucjonalny i zasady zarządzania strefą (*economic governance*)

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to warto zwrócić uwagę na fakt, że państwa strefy euro mają tendencję do prowadzenia polityk wspierających i wzmacniających unię walutową. Zachowują się jak unia w Unii. Kiedy podejmują decyzje dotyczące polityk UE, mają skłonność do budowy UE przyjaznej dla euro. Głos NPCz będzie lepiej słyszalny w instytucjach europejskich, jeśli będą chciały szybko przyjąć euro.

Wejście do strefy euro pomoże NPCz znaleźć sojuszników potrzebnych do oddziaływania na różne polityki UE w najbliższym czasie. Polityka spójności i WPR są oczywistymi przykładami, ale szybko rozwijające się polityki związane z szeroko rozumianym bezpieczeństwem - od polityki energetycznej, przez obronną po polityki wewnętrzne - będą miały znaczenie dla NPCz.

Drugi powód, dla którego warto być w strefie euro, to możliwość wywierania wpływu na jej model zarządzania gospodarczego (*economic governance*) Zmiany w tym modelu trzeba będzie wcześniej bądź później wprowadzić. Bez sprawniejszych instytucji koordynujących politykę gospodarczą strefa euro pozbawia się na własne życzenie możliwości prowadzenia skutecznej polityki ekonomicznej⁴⁰. Bez pogłębionej współpracy nie ma miejsca na: antycykliczną politykę gospodarczą, dialog między EBC a rządami państw członkowskich czy skoordynowaną politykę deflacyjną czy reflacyjną.

Wprowadzenie w ciągu najbliższych lat zmian w systemie zarządzania strefą i w politykach europejskich jest wysoce prawdopodobne. Już teraz UE przymierza się do reformowania swoich instytucji i budżetu (w ramach przeglądu w 2008–2009 r.). Politycy strefy euro zechcą uniknąć kolejnego fiaska utrwalającego przekonanie, że Unia jest niezdolna do podejmowania trudnych decyzji. Strefa euro może się wówczas stać naturalną platformą do pogłębienia integracji europejskiej. Sytuacja, w której reformy uda się przeprowadzić pod nieobecność NPCz i Wielkiej Brytanii, prawdopodobnie zostaną potraktowane przez niektórych polityków jako niepowtarzalna okazja (*window of opportunity*) do reformy strefy euro i Unii.

Obecni członkowie strefy mogą zechcieć prowadzić harmonizację polityki społecznej i podatków w nielicznym gronie. Atmosfera polityczna w strefie euro (oprócz Irlandii) sprzyja harmonizacji podatkowej, a jej państwa członkowskie są przekonane do pomysłu harmonizacji podstaw opodatkowania przedsiębiorstw. Kwestie podatkowe w UE są regulowane w oparciu o zasady jednomyślności, dlatego w najbliższej przyszłości trudno przewidzieć harmonizację podatkową, która objęłaby całą UE. Z tego względu ograniczona do obecnych członków strefa euro wydaje się naturalną platformą, na której mogłaby przebiegać harmonizacja⁴¹.

⁴⁰ *The Governance of the Eurozone*, A Federal Trust Report, październik 2006, s. 19.

⁴¹ *Ibidem*, s. 18.

NPCz niewątpliwie zmieniają równowagę polityczną strefy euro i uczynią unię walutową bardziej skoncentrowaną na kwestiach gospodarczych. Dlatego dla NPCz byłoby korzystne, żeby znajdowały się przy stole w momencie, kiedy trwa debata o przyszłości UE.

Długoterminowe korzyści uzyskane z reform prowadzących do UGW takie jak konkurencyjność gospodarki, zrównoważone finanse publiczne czy ograniczone oczekiwania inflacyjne powinny być traktowane jako dobra publiczne. Fakt, że zreformowana gospodarka może brać udział w unii walutowej zajmującej jedno z czołowych miejsc w gospodarce światowej jest dodatkową korzyścią wynikającą z reform, szczególnie w perspektywie wzrostu znaczenia takich azjatyckich gigantów jak Chiny czy Indie.

4b. Argumenty związane z suwerennością

Późne przystąpienie do strefy euro nie pozostaje bez wpływu na rzeczywistą suwerenność państwa przyjmującego wspólną walutę. W krótkim okresie państwo mające własną walutę może zachowywać niezależną politykę pieniężną albo oddziaływać na kurs tej waluty. Elementem suwerenności jest też możliwość pozostawania poza oddziaływaniem polityki czy regulacji ustanowionych w ramach unii walutowej. Odsuwając moment przyjęcia wspólnej waluty, państwo takie daje członkom strefy euro okazję do wypracowania nowych pogłębionych form współpracy, np. w dziedzinie koordynacji polityki budżetowej, systemów podatkowych czy polityki społecznej. Wejście w strefę euro będzie się wiązało z zaakceptowaniem całego *acquis* strefy. Odkładanie tej decyzji w czasie może się zatem łączyć z koniecznością spełnienia dodatkowych warunków, co oznacza ograniczenie suwerenności państwa akcesyjnego.

Przyjmując system zarządzania walutą (*currency boards*)⁴², niektóre z NPCz *de facto* zrezygnowały z niezależności w dziedzinie polityki pieniężnej i kursu walutowego. Wysokość stopy procentowej jest w ich wypadku zapożyczana z obszaru gospodarczego, z którym te NPCz złączyły swoje waluty.

Innym zagadnieniem pozostaje, jak definiować suwerenność w zglobalizowanym świecie. Ze względu na gęstą sieć powiązań gospodarczych małe, otwarte gospodarki (jak w wypadku NPCz) są w dużym stopniu zależne od rozwoju sytuacji w największych gospodarkach świata takich jak strefa euro.

4c. Potrzeba uwzględniania argumentów związanych z efektem Balassy-Samuelsona/ ryzykiem utraty konkurencyjności

Względnie wysoka inflacja w kilku państwach kandydujących do strefy skłania niektórych ekonomistów do ostrożności w poparciu ich szybkiej akcesji. Zdaniem ekonomistów, przyjęcie euro pozbawi te państwa możliwości prowadzenia elastycznej polityki pieniężnej i spowoduje poważne koszty w czasie, gdy podstawowym celem jest konwergencja realna.

⁴² Uczyniły to Bułgaria, Estonia, Litwa.

Obawa jest taka, że jeśli inflacja w NPCz będzie wciąż wyższa niż w starych krajach UE, to przyjęcie wspólnej waluty pozbawi NPCz konkurencyjności. Jest to istotny argument, który powinien zostać rozważony wraz ze wspomnianymi wcześniej argumentami politycznymi i gospodarczymi (wzrost stabilności, napływ inwestycji gospodarczych itp.), przemawiającymi za szybkim wejściem do strefy.

Zagrożenia związane z efektem Balassy-Saumelzona oraz ryzykiem wystąpienia boomu kredytowego należy uwzględnić w polityce gospodarczej podczas uczestnictwa w ERM II oraz po przyjęciu euro. Na drodze do euro NPCz powinny prowadzić zdyscyplinowaną politykę budżetową oraz wykorzystywać dopuszczalny przedział wahań kursu walutowego w ERM II (dotyczy to NPCz, które nie powiązały swoich walut z euro). Z kolei w unii walutowej kluczowe znaczenie ma kontrola jednostkowych kosztów pracy przez umiarkowany wzrost płac. Przykład Irlandii, gdzie partnerzy społeczni doszli do ogólnonarodowego porozumienia w tym zakresie, może być naśladowany.

4d. Potrzeba wsparcia procesu akcesji do strefy euro przez rządy NPCz

4d.1. Zdystansowany stosunek strefy euro do jej dalszego rozszerzania

NPCz, które nie wykazują poważnej determinacji na drodze do euro (choćby przez wyznaczenie dat przyjęcia wspólnej waluty), nie powinny oczekiwać wsparcia ze strony KE czy EBC.

Litwa bezpośrednio doświadczyła surowości w ocenie kryteriów członkostwa. Wniosek tego państwa o przyjęcie do strefy już w 2007 r. został odrzucony, mimo że kraj ten notuje jeden z najwyższych wskaźników wzrostu gospodarczego w UE i prowadzi jedną z najbardziej zrównoważonych polityk fiskalnych (z niskim deficytem i długiem publicznym). Litwa przyjęła także system zarządzania walutą (*currency board*), czyli *de facto* oddała kontrolę nad swoją polityką pieniężną w ręce EBC. Jest natomiast prawdą, że o ile Litwa nieznacznie przekroczyła dozwolony poziom inflacji, o tyle prognozy wzrostu cen w tym kraju pozostawały niekorzystne. Niektórzy po odrzuceniu kandydatury Litwy zauważyli, że kilka większych gospodarek strefy euro wciąż łamie kryteria z Maastricht. Nie zmienia to faktu, że EBC i KE wysłały wyraźny sygnał ostrzegawczy do pozostałych potencjalnych kandydatów, że muszą mieć zdolność do trwałego wypełniania kryteriów z Maastricht.

Brak poparcia dla rozszerzenia strefy ze strony jej obecnych państw członkowskich może być wytłumaczony między innymi tarciami, jakie zachodzą w unii walutowej. Na przykład we Francji Nicolas Sarkozy i Segolene Royal, dwójka najpoważniejszych kandydatów do prezydentury, wzywają do zwiększonej kontroli politycznej EBC, krytykując bank we Frankfurcie za nadmierne przywiązanie do celu stabilności cenowej. Przekaz jest taki, że Francja oczekuje niższych stóp procentowych, które wsparłyby wzrost gospodarczy. Tymczasem NPCz będą potrzebowały wyższych stóp procentowych.

Niewielki udział gospodarek NPCz w PKB całej strefy euro oznacza, z jednej strony, że te obawy nie mają wielkiego znaczenia dla obecnych państw członkowskich strefy. Z drugiej strony, NPCz będą musiały radzić sobie z niższymi stopami procentowymi,

niż tego oczekiwałyby, co kładzie większy nacisk na ich politykę budżetową i konieczność przeprowadzenia reform uelastyczniających gospodarkę. Ze względu na mały rozmiar NPCz rozszerzenie strefy euro nie jest priorytetem dla obecnych państw członkowskich.

Jednym z powodów utworzenia euro była chęć niektórych państw członkowskich UE do posiadania waluty, która zagroziłaby pozycji dolara amerykańskiego w handlu międzynarodowym i jako waluty rezerwowej. Mały rozmiar NPCz także tutaj oznacza, że rozszerzenie miałoby raczej symboliczny charakter i nie przyczyniłoby się do wzrostu międzynarodowego znaczenia wspólnej waluty. Większą rolę mają prawdopodobnie deklaracje niektórych krajów trzecich, zapowiadające szersze stosowanie euro. Ostatnio takie oświadczenia złożyły Chiny, Rosja i Iran.

Rozszerzenie UE w 2004 r. było przedstawiane jako wielkie wydarzenie o historycznym wymiarze. W porównaniu do tamtego przedsięwzięcia rozszerzenie strefy euro jest naznaczone zdecydowanym brakiem entuzjazmu wśród elit politycznych państw strefy euro.

Biorąc pod uwagę ten brak zainteresowania lub nawet sprzeciw wobec rozszerzenia strefy euro w starych państwach członkowskich, jest niezwykle istotne, aby NPCz pokazały polityczną determinację i przeprowadziły reformy, dzięki którym będą w stanie spełnić kryteria z Maastricht.

Jeśli NPCz przedstawią wiarygodne strategie osiągnięcia konwergencji i zainwestują kapitał polityczny w niezbędne reformy, nie powinny być powstrzymywane na drodze do euro, nawet jeśli kryteria z Maastricht zostaną potraktowane z surowością niespotykaną do momentu złożenia wniosku przez Litwę. Przeszkody gospodarcze wynikające z efektu Balassy-Samuelsona, tj. presja inflacyjna, wymaga przeciwwagi w postaci wysiłku rozsądnie prowadzonej polityki. Jednak długoterminowe rezultaty takiego posunięcia będą znaczące.

Te NPCz, które wykazują niewielki entuzjazm wobec przyjęcia euro albo są niechętne, aby lokować kapitał polityczny w to przedsięwzięcie, powołują się czasem na konieczność osiągnięcia konwergencji realnej. Jednak biorąc pod uwagę brak chęci rozszerzenia ze strony obecnych członków strefy euro, może to oznaczać odłożenie sprawy na długie lata. W najbliższym czasie agenda UE będzie wypełniona między innymi takimi tematami jak Traktat konstytucyjny, przegląd budżetu i polityk europejskich, kwestie energetyczne i stosunki z Rosją. W tych okolicznościach jawny brak zainteresowania wejściem do strefy euro w NPCz będzie dobrze widziany w niektórych państwach członkowskich strefy.

4e. Potrzeba dyscypliny fiskalnej w NPCz

Członkostwo w UE wymaga dyscypliny. Utrata wpływu na kurs walutowy i stopy procentowe może być kosztowna. To dlatego NPCz powinny zwiększyć elastyczność gospodarki i prowadzić odpowiedzialną politykę fiskalną.

Zmiana podejścia do integracji walutowej w Europie jest jednym z powodów niechęci państw strefy euro do szybkiego jej rozszerzenia. W momencie kiedy podejmowano decyzję o tym, kogo zakwalifikować do grona założycieli strefy, niektórzy kandydaci

zostali obdarzeni kredytem zaufania. Mimo że nie przeprowadzili wszystkich niezbędnych reform, liczone, że szybko nadrobią zaległości. Panowało wówczas przekonanie, że niezbędny poziom integracji oraz elastyczności gospodarek strefy euro zostanie osiągnięty już po przyjęciu wspólnej waluty. Miało to nastąpić dzięki konkurencji między państwami we wdrażaniu reform, ponieważ państwa zreformowane miały odnosić z tytułu reform korzyści gospodarcze w postaci wyższej konkurencyjności.

Optymizm, który panował w UE w momencie tworzenia wspólnej waluty, zdążył osłabnąć. Kilkuletnie doświadczenie wskazuje, że członkostwo ogranicza chęć do przeprowadzania reform. W konsekwencji brak dziś wiary, że można rozszerzać strefę o państwa nie do końca przygotowane.

Skoro członkostwo w unii walutowej raczej osłabia, niż zwiększa motywację do przeprowadzenia niezbędnych reform (gdyż polityczny koszt nie wdrażania reform w strefie jest niższy niż poza strefą), to w interesie kandydatów jest przeprowadzić reformy przed akcesją. Niektórzy ekonomiści twierdzą, że zamiast chować się za źle zdefiniowanymi kryteriami konwergencji nominalnej, UE powinna otwarcie wymagać od kandydatów elastyczności gospodarczej⁴³.

Co więcej, każdy rząd, który chce przyjąć wspólną walutę, powinien prowadzić rozsądną politykę budżetową i poprawiać stan finansów publicznych w okresach silnego wzrostu gospodarczego. Nie warto powtarzać błędów popełnionych przez Portugalię czy niektóre większe państwa członkowskie strefy (Włochy, Francję). Pierwszy błąd wynikał z tego, że wizja członkostwa Portugalii w strefie euro pozwoliła uzyskać wolną przestrzeń w budżecie państwa dzięki niższymi kosztom obsługi długu. Rząd w Lizbonie wykorzystał tę sytuację do wzrostu wydatków zamiast ograniczenia deficytu. Drugi błąd polegał na tym, że w okresach szybkiego wzrostu gospodarczego niektóre rządy członkowskie nie przestrzegały zaleceń PSiW i utrzymywały nadmierne deficyty budżetowe (nawet jeśli znajdowały się one poniżej referencyjnego poziomu 3% PKB). W konsekwencji państwa te pozbawiły się marginesu bezpieczeństwa wymaganego od polityki budżetowej podczas (niespodziewanego) spowolnienia gospodarczego. Innymi słowy, nie były w stanie zapobiec spadkowi aktywności gospodarczej przez wzrost wydatków budżetowych. I tak na przykład procykliczna polityka budżetowa jest jednym z powodów przedłużających się problemów gospodarczych w Portugalii. Nie warto, aby NPCz powtarzały błędy, które przecież są do uniknięcia.

⁴³ A. Ahearne, J. Pisani-Ferry, *The euro: only for the agile*, Bruegel Policy Brief, luty 2006.

Lista skrótów

CPI	Consumer Price Index, wskaźnik inflacji
EBC	Europejski Bank Centralny
ECU	European Currency Unit, jednostka rozliczeniowa w europejskim systemie walutowym, poprzednik euro
ERM	Exchange Rate Mechanism, mechanizm wymiany walut europejskiego systemu walutowego
ERM II	Exchange Rate Mechanism II, mechanizm wymiany walut europejskiego systemu walutowego
HICP	Harmonised Index of Consumer Prices, wskaźnik inflacji
KE	Komisja Europejska
NPCz	Nowe państwo członkowskie
OOW	Teoria optymalnych obszarów walutowych
OWPG	Ogólne wytyczne polityki gospodarczej
PKB	Produkt krajowy brutto
PSiW	Pakt na rzecz stabilności i wzrostu
UGW	Unia gospodarcza i walutowa
WPR	Wspólna Polityka Rolna

Bibliografia

- *Adjustment dynamics in the Euro area. Experiences and Challenges. The EU Economy 2006 Review*, EC, DG ECFIN, Bruksela, 22nd November 2006.
- *Annual Policy Strategy for 2007. Boosting trust through action*, EU Commission, Bruksela, 14.03.2006, COM (2006), 122 final.
- *Convergence Report*, European Central Bank, , December 2006.
- *Convergence Report*, European Commission, December 2006.
- *Creating lingua franca for EU corporate tax is no easy task*, wywiad z Łászló Kováćsem, „Financial Times”, 6th October 2006.
- *Estonia, Lithuania, Slovenia: Poised to Adopt the Euro*, Deutsche Bank, 3rd April 2006.
- *Eurobarometer 66*, European Commission, December 2006.
- *Postawy Polaków, Węgrów, Czechów i Słowaków wobec euro* Centrum Badania Opinii Społecznej, wrzesień 2006.
- *Structural reforms: Coordination will have to wait*, „Europolitics”, 8th November 2006, p. 12.
- *The Euro: Only for the Agile*, Bruegel Policy Brief, February 2006.
- *The Governance of the Eurozone*, A Federal Trust Report, October 2006.
- Frédéric Allemand, *La marche vers l'euro des nouveaux Etats membres de l'Union européenne*, Robert Schuman Foundation, mai 2006.
- Ralph Atkins, George Parker, *ECB Warns of Patchy Effort by Eurozone Hopefuls*, „Financial Times”, 5th December 2006.
- Richard Baldwin, Erik Berglof, Francesco Giavazzi, Mika Widgren, *Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?*, Monitoring European Integration 11, CEPR, 2001.
- Richard Baldwin, Charles Wyplosz, *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill, Maidenhead 2004.
- Ansgar Belke, Daniel Gros, *Instability of the Eurozone? On a Monetary Policy, House Prices and Labour Market Reforms*, IZA, DP, no 2547, January 2007.
- Ales Bulir, Jaromir Hurnik, *The Maastricht Inflation Criterion: How Unpleasant is Purgatory?*, IMF Working Paper, June 2006.
- Jeffrey Frankel, *Real Convergence and Euro Adoption in CEE: Trade and Business Cycle Correlations as Endogenous Criteria for Joining EMU*, IMF Conference, February 2004.
- Paul De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Sixth Edition, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Paul De Grauwe, Gunther Schnabl, *Nominal Versus Real Convergence – EMU Entry Scenarios for the New Member States*, „Kyklos”, 58 (4), pp. 537–555.
- Krystyna Doliniak, *Euro? Jeszcze Nie Teraz*, Forbes 28 września 2006.
- Charles Grant, *Europe's Blurred Boundaries. Rethinking enlargement and neighbourhood policy*, CER, October 2006.
- Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry, *Economic policy co-ordination in the euro-zone. What has been achieved? What should be done?*, EconGovernance, December 2000.
- Jürgen Kröger, Denis Redonnet, *Exchange Rate Regimes and Economic Integration: The Case of the Accession Countries*, CESifo Forum, 2004.

- Ewe-Ghee Lim, *The Euro's Challenge to the Dollar: Different Views from Economists and Evidence from COFER and Other Data*, IMF Working Paper, June 2006.
- Benedicta Marzinotto, *Fit for EMU? Comparing the new member states with Southern Europe*, IEP BP 06/03, Chatham House, October 2006.
- Dubravko Mihaljek, Marc Klau, *The Balassa-Samuelson effect in central Europe: a disaggregated analysis*, Bank for International Settlements, BIS Working Papers, no 143, October 2003.
- Ashoka Mody, Christopher Rosenberg, *Why Lithuania and Estonia could fare well in the euro-zone*, „Financial Times”, 8th February 2006.
- Luca Onorante, *Fiscal Convergence Before Entering the EMU*, ECB Working Paper, July 2006.
- Witold M. Orłowski, *Dziwne euro - potrzebujemy go czy nie?*, „Gazeta Wyborcza”, 2 listopada 2006.
- Lucas Papademos, *The Global Importance of the Euro*, Speech, Frankfurt am Main, 17th November 2006.
- Lucas Papademos, *On the Road to the Euro: Progress and Prospects of the New Member States*, Speech, Frankfurt am Main, 5th May 2006.
- Theodoros Papaspyrou, *EMU Strategies: Lessons from Past Experience in View of EU Enlargement*, Bank of Greece Working Paper, March 2004.
- Jean Pisani-Ferry, *The Euro area's macroeconomic framework: Does it matter? What should be done?*, Université Paris-Dauphine, September 2004.
- Robin Shepherd, *Analysis: Eastern Europe ready for euro?*, The German Marshall Fund of the United States, August 2006.
- Simon Tilford, *Will the eurozone crack?*, CER, September 2006.
- Alexander Zimmer, Marie McGinley, *The Eastern Enlargement of the Monetary Union*, SWP Comments, German Institute for International and Security Affairs, May 2006.