

Małgorzata Gajda-Kantorowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

KONTROWERSJE WOKÓŁ STRATEGII PRZYSTĄPIENIA DO STREFY EURO NOWYCH KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej, które dotąd nie przystąpiły do III etapu Unii Gospodarczo-Walutowej, muszą liczyć się ze znacznym opóźnieniem terminu przyjęcia euro, a w skrajnym przypadku – rozważyć dokonanie jednostronnej euroizacji. Z jednej strony wystąpienie kryzysu o charakterze globalnym spowodowało pogorszenie wskaźników makroekonomicznych będących podstawą kryteriów z Maastricht, z drugiej – wiodące kraje strefy euro stwarzają efektywne przeszkody utrudniające rozszerzenie wspólnego obszaru walutowego. Na opóźnienie wpływają również zmiany postrzeganych korzyści i kosztów integracji monetarnej związane z wpływem kryzysu na funkcjonowanie Unii Gospodarczo-Walutowej.

Słowa kluczowe: nowe kraje członkowskie, euro, strategię.

1. Wstęp

Globalny kryzys finansowy przyczynił się do istotnego przesunięcia akcentów w postrzeganiu korzyści i kosztów uczestnictwa w Europejskiej Unii Gospodarczo-Walutowej. Z jednej strony zwiększyła się atrakcyjność uczestnictwa w obszarze wspólnej waluty wśród tych nowych krajów członkowskich UE (NMS), które do tej pory pozostają przy własnej walucie. Z drugiej strony perspektywa przystąpienia zdecydowanej większości tych krajów do strefy oddaliła się w czasie nie tylko ze względu na wpływ kryzysu na pogorszenie wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oceny wypełniania kryteriów z Maastricht, lecz także z powodu niechęci obecnych członków strefy euro do przyjęcia nowych członków. Po okresie kryzysu większość krajów NMS utraciła zdolność do wypełniania kryteriów, szczególnie w zakresie dopuszczalnego poziomu deficytu całego sektora finansów publicznych do PKB. Po przyjęciu Estonii w styczniu 2011 r., perspektywy przyłączenia do wspólnego obszaru walutowego, szczególnie większych krajów NMS, w tym Polski, stały się coraz bardziej niepewne.

Celem niniejszego opracowania jest analiza perspektyw NMS przyjęcia euro z uwzględnieniem konsekwencji kryzysu finansowego. Hipoteza jest następująca:

bez przeprowadzenia reform samych kryteriów z uwzględnieniem specyficznej sytuacji nowych krajów członkowskich oraz przy założeniu dogmatycznej weryfikacji spełniania kryteriów w imię jednakowego traktowania wszystkich krajów UE przystępujących do strefy euro, prawdopodobieństwo przyjęcia euro w nowych krajach członkowskich, szczególnie Polski i Węgier, jest bliskie zera. Jediną możliwością wprowadzenia euro pozostanie jednostronna euroizacja. Ze względu na wielowątkowość zagadnienia analiza została ograniczona do dyskusji nad kształtem i interpretacją kryteriów konwergencji.

2. Kontrowersje wokół charakteru i sposobu interpretacji kryteriów

Kryteria z Maastricht, których wypełnienie jest niezbędne do przyjęcia wspólnej waluty, od samego początku wzbudzały wiele kontrowersji zarówno na etapie ich konstruowania, jak i po 11 latach funkcjonowania strefy wspólnej waluty w Europie¹. Wątpliwości budzą zarówno kryteria nominalne, jak i tzw. kryteria fiskalne. Z kolei proponowanie rozwiązania, aby kryteria nominalne z Maastricht zastąpić kryteriami realnymi, prawdopodobnie spowodowałyby opóźnienie przystąpienia niektórych NMS do strefy euro nawet o kilkadziesiąt lat, co czyni te kryteria nieprzydatnymi. Wystąpienie zawirowań na rynkach finansowych oraz zaburzeń w sferze realnej prawie wszystkich gospodarek na świecie doprowadziło do ponownego ożywienia dyskusji nad ich kształtem, szczególnie w krajach aspirujących do strefy wspólnej waluty.

O ile w momencie opracowywania *Mapy drogowej*² wypełnienie kryteriów było prawdopodobne, o tyle kryzys finansowy i załamanie koniunktury w gospodarce światowej przyczyniły się do oddalenia perspektywy przyjęcia wspólnej waluty przez Polskę, a także pozostałe nowe kraje członkowskie UE aspirujące do tej strefy. Jediną możliwością przyjęcia euro może okazać się jednostronna euroizacja, jednakże wydaje się, że taką właśnie możliwość należałoby wykorzystać w sytuacji przystąpienia do strefy euro prawie wszystkich NMS z wyjątkiem Polski. Do tego czasu należy docenić korzyści z dysponowania własną walutą, tym bardziej że najważniejszym celem przystąpienia Polski do strefy euro jest poprawa poziomu dobrobytu ekonomicznego obywateli. Do tej pory, jak wynika z literatury przedmiotu,

¹ Na ten temat istnieje bardzo bogata literatura, przykładowo: P. Crowley, R. Rowley, *Flaws and omissions in the Maastricht process for European integration*, [w:] *Economic Integration and Public Policy in the European Union*, red. C.C. Paraskevopoulos, R. Grinspun, T. Georgakopoulos, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Brookfield, US, 1994; R. Holzmann, Y. Herve, R. Demmel, *The Maastricht fiscal criteria: Required but ineffective?*, „Empirica” 1996, vol. 23, s. 25-28; B. Winkler, *Is Maastricht a good contract?*, „Journal of Common Market Studies” 1999, vol. 37, no. 1; C.R. Bean, *Economic and Monetary Union in Europe*, „Journal of Economic Perspectives” 1992, vol. 6, s. 31-52.

² *Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę. Materiał informacyjny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2008.

nie wykazano jednoznacznie pozytywnego wpływu przyjęcia wspólnej waluty na przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. Wręcz przeciwnie, wiele opracowań sugeruje, że euro przyczynia się do jego spowolnienia, co dla NMS oznacza spowolnienie tempa konwergencji realnej. Dodatkowo doświadczenia płynące z ostatniego kryzysu finansowego potwierdzają przydatność posiadania własnej waluty, co szczególnie jest widoczne w przypadku Polski jako jedyne kraju UE o dodatnim wskaźniku tempa wzrostu gospodarczego w okresie nasilenia się skutków finansowego kryzysu. Czynnikiem zmniejszającym atrakcyjność przystąpienia do strefy euro jest wskazywany przez teorię optymalnych obszarów walutowych brak spełnienia istotnych warunków wpływających na bilans korzyści i kosztów uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym, w tym brak instytucji i mechanizmów przeciwdziałającym konsekwencjom szoków asymetrycznych, co w przyszłości może wywołać rozpad strefy euro³.

2.1. Kryteria nominalne

Kurs waluty krajowej w okresie przynajmniej 2 lat poprzedzających przystąpienie do strefy euro nie może podlegać silnym napięciom, a parytet centralny nie może być, na wniosek kraju członkowskiego, dewaluowany w stosunku do euro. Zarówno EBC, jak i Komisja Europejska postulują kształtowanie się kursu rynkowego kraju kandydującego blisko parytetu, przy czym obie instytucje wykazują większą tolerancję dla aprecjacji niż deprecjacji względem kursu centralnego⁴. Przy ocenie stabilności kursu walutowego jako miarę skali napięć na rynku walutowym w okresie referencyjnym analizie podlegają takie czynniki, jak: długość i zmienność odchylen kursu rynkowego od parytetu oraz sposób odpowiedzi na nie polityki gospodarczej kraju, ze szczególnym uwzględnieniem interwencji na rynku walutowym i/lub zmian krótkoterminowych stóp procentowych.

³ Na ten temat istnieje również bardzo bogata literatura, przykładowo: A. Belke, F. Baumgartner, *Stabilisation Tools in Case of Asymmetric Shocks in EMU*, VIII Spring Meeting of Young Economists, Leuven, Belgium, 3-5 April 2003; M. Demertzis, *A note on fiscal federalism: a case for Europe?*, Research Memorandum WO&E no. 614, March 2000; D. Furceri, *Does the EMU need a fiscal transfer mechanism?*, „Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung” 2004, Bd. 73, H. 3, s. 418-428; G.W Hammond, J. von Hagen, *Regional insurance against asymmetric shocks: An empirical study for the European Community*, „Manchester School” 1998, vol. 66, no. 3, s. 331-353; *The Case for Global Fiscal Stimulus*, International Monetary Fund, Washington 2009, March; P.B. Kenen, *The theory of optimum currency areas: An eclectic view*, [w]: *Monetary Problems of the International Economics*, red. R.A. Mundell, A. Swoboda, University of Chicago Press, Chicago 1969; L.M. Pacheco, *Fiscal federalism, EMU and shock absorption mechanisms: A guide to the literature*, „European Integration Online Papers” 2000, vol. 4, no. 4; J. von Hagen, C. Wyplosz, *EMU's decentralized system of fiscal policy*, „European Economy”, Economic Papers 2008, no. 306, European Commission, Economic and Financial Affairs, February.

⁴ *Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę*, Ministerstwo Finansów, Pełnomocnik Rządu do spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa, kwiecień 2009, s. 5-6.

Aby jednak poziom obranego kursu centralnego wpływał na stabilizację kursu waluty krajowej, musi być spełnionych kilka warunków. Poziom kursu musi być spójny z sytuacją makroekonomiczną kraju – niedoszacowany będzie wzmacniał presję inflacyjną, ponadto może wzmacniać oczekiwania co do zmiany jego kursu w przyszłości, przyczyniając się do zwiększonego napływu kapitału spekulacyjnego i zwiększenia zmienności na krajowym rynku walutowym⁵. Z kolei przewartościowanie waluty krajowej osłabiłoby konkurencyjność krajowych producentów, pogorszyłyby saldo obrotów bieżących i mogłoby wywołać presję na osłabienie kursu łącznie z dewaluacją parytetu. Okres przebywania w systemie powinien być możliwie krótki, jednakże parytet centralny w ERM II może różnić się od poziomu nieodwołalnego kursu wymiany ustalanego w momencie uchylania derogacji m.in. ze względu na konieczność korekty kursu centralnego w kierunku ewolucji tzw. kursu równowagi, ale również ze względu na uwarunkowania instytucjonalne⁶.

Zarówno sam obowiązek przebywania w systemie ERM II, jak i sposób jego egzekwowania wzbudzają wiele kontrowersji. Przykładowo, zdaniem M. Dąbrowskiego, dwuletni okres próbny w mechanizmie ERM II powinien być obliczany *ex post* w krajach z zarządzeniem waluty wobec euro lub o ustalonym stałym kursie wymiany wobec euro, a sztuczne utrzymywanie wymogu przebywania w ERM II (przypadki Litwy i Estonii) nie ma żadnego ekonomicznego uzasadnienia. W dodatku jednostronna euroizacja powinna być jednym z dopuszczalnych wariantów członkostwa ERM II i kraje UE nie powinny być zniechęcane do przyspieszania swojej nominalnej konwergencji w ten sposób. Za jednostronnym wprowadzeniem euro już w okresie znacznie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej opowiedzieli się także obecny minister finansów Jacek Rostowski wspólnie z A.S. Bratkowskim, wskazując na możliwość wykorzystania do wewnętrznego obiegu pieniężnego rezerw walutowych Polski⁷. Takie rozwiązanie było jednak surowo krytykowane głównie ze względu na możliwość pogorszenia współpracy z UE oraz braku dostępu do płynności Europejskiego Banku Centralnego.

Zdaniem M. Dąbrowskiego⁸ nominalne kryteria z Maastricht i mechanizm ERM II charakteryzuje wiele wad oraz niespójności i szczególnie w relacji do nowych kra-

⁵ Tamże, s. 5.

⁶ Zob. więcej: tamże, s. 6.

⁷ Przykładowo: A.S. Bratkowski, J. Rostowski, *Zlikwidować złotego*, „Zeszyty BRE Bank-CASE” 1999, nr 44, Warszawa, s. 7-10, A.S. Bratkowski, J. Rostowski, *Wierzmy e euro*, „Zeszyty BRE Bank-CASE” 1999, nr 44, Warszawa, s. 11-16. Zdecydowanym przeciwnikiem takiej jednostronnej operacji był m.in. D. Rosati, *Jeszcze nie czas na likwidację złotego*, „Zeszyty BRE Bank-CASE” 1999, nr 44, Warszawa, s. 21-24, oraz wielu ekonomistów, m.in. D. Gros, *Comments on The Eastern Enlargement of the EU and the Case for Unilateral Euroization by Jacek Rostowski*, 2001, www.case.com.pl/dyn/servFile.php?plik_id=70729. Swoje komentarze zamieścili także F. Coricelli, C. Wyplosz i B. Slay, zob. dyskusja na stronie www.case.com.pl/strona--ID-jednostronna_euroizacja_opracowania,nlang-19.html.

⁸ M. Dąbrowski, *A Strategy for EMU Enlargement*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Studia i Analizy, Warszawa, styczeń 2005, s. 40-42.

jów członkowskich powinny zostać zmodyfikowane, aby w pełniejszy sposób odzwierciedlać realia makroekonomiczne tych krajów. Szczególnie autor proponował zastosowanie kryterium inflacyjnego w celu oceny charakteru polityki makroekonomicznej (głównie monetarnej) w okresie poprzedzającym przyjęcie centralnego parytetu w ramach ERM II, a następnie zniesienie tego kryterium. Autor zaproponował całkowite niestosowanie kryterium inflacyjnego wobec kandydatów do strefy euro, które związały kurs własnej waluty z euro w ramach zarządu walutą. Ponadto poziom referencyjny powinien odnosić się do średniej stopy inflacji w krajach strefy euro zamiast średniej ze stóp inflacji w trzech krajach o najlepszych wynikach w ramach całej UE. Jak zaznacza K. Staehr⁹, do tzw. grupy referencyjnej nie zalicza się krajów o ujemnej stopie inflacji. Z punktu widzenia Komisji Europejskiej deflacja nie świadczy o stabilności cen, z kolei Europejski Bank Centralny ocenia wystąpienie deflacji jako uwarunkowanej nadzwyczajnymi czynnikami, co powoduje wyłączenie kraju o ujemnej inflacji z grupy referencyjnej. Dodatkowe kontrowersje wzbudziła dyskrecjonalna elastyczność w interpretacji tej reguły od 2010 r. w raportach o konwergencji, gdzie przyjęto nowy sposób kalkulacji wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen w nadzwyczajnych okolicznościach – w marcu 2010 r. za podstawę obliczenia tej wartości uznano zharmonizowaną stopę inflacji w 3 krajach o ujemnej dynamice cen, co zmniejszyło szanse wypełnienia kryterium stabilności cen przez nowe kraje członkowskie aspirujące do strefy euro¹⁰.

Według Z. Darvasa i G. Szapary'ego¹¹ typ strategii oraz moment przyjęcia euro należy oszacować z dwóch punktów widzenia: ile czasu może zająć wypełnienie nominalnych kryteriów z Maastricht oraz czy procesem konwergencyjnym lepiej można zarządzać, będąc poza strefą euro czy wewnątrz niej? Autorzy zwracają uwagę na odmienne uwarunkowania i wyzwania, przed jakimi stoją nowe kraje członkowskie w porównaniu do „starych” krajów członkowskich w okresie poprzedzającym przyjęcie wspólnej waluty. Stąd propozycja zmiany poziomu referencyjnego w ramach kryterium inflacyjnego – zamiast średniej z trzech krajów o najmniejszym dodatnim wskaźniku wzrostu cen, średnia wszystkich krajów strefy euro +1,5 punktu procentowego. Uzasadnieniem dla takiej zmiany ma być niewielki udział PKB nowych krajów członkowskich w PKB całej UE oraz w postaci potencjalnego wpływu tej grupy krajów na poziom inflacji strefy euro. Relatywny wpływ PKB nowych krajów członkowskich zwiększy się wraz z postępem procesu doganiania (*catching-*

⁹ K. Staehr, *The Maastricht Inflation Criterion and the New EU Members from Central and Eastern Europe*, Paper prepared for the Conference „The Economics of Enlargement”, American University & The EU Center of Excellence, Washington, DC, 22 August 2008, s. 5.

¹⁰ Więcej zob. w: A. Torój, *Raporty o konwergencji 2010: Zmiany w sposobie kalkulacji wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, marzec 2010, www.mf.gov.pl.

¹¹ Z. Darvas, G. Szapary, *Euro area enlargement and euro adoption strategies*, European Economy, European Commission, Economic and Financial Affairs, Directorate General, Economic Papers 304, February 2008, s. 57.

-up), a jednocześnie wyższa inflacja związana z konwergencją poziomu cen ulegnie zmniejszeniu. Autorzy nie widzą potrzeby zmiany konstrukcji kryterium stopy procentowej i uważają, że napływ kapitału związany z oczekiwaniami przystąpienia do strefy euro wzmocni konwergencję długoterminowych stóp procentowych bardziej niż konwergencję stóp inflacji. Przykładami były w 2009 r. Bułgaria, Litwa i Rumunia, gdzie inflacja znacznie przekraczała poziom referencyjny, natomiast kryterium stóp procentowych było spełnione.

2.2. Kryteria fiskalne

Najtrudniejsze do spełnienia i, wydaje się, najbardziej kontrowersyjne w konstrukcji są kryteria fiskalne. Wielokrotnie wysuwano już argumenty za złagodzeniem kryteriów fiskalnych dla NMS – ze względu na szybkie tempo starzenia się populacji i przyszłych zwiększonych wydatków budżetowych. Maksymalny limit 3% PKB dla deficytu całego sektora to zbyt mało, aby zgromadzić zasób publicznego kapitału, który obecnie jest niewystarczający w NMS, więc istnieje potrzeba zwiększonych wydatków na rozwój infrastruktury, ponadto konieczność przeprowadzenia reform strukturalnych w tych krajach, np. reformy służby zdrowia, wymaga wsparcia w postaci również zwiększonych wydatków¹². Ograniczenia nakładane przez kryteria fiskalne mogą więc hamować te reformy. Nie określają one bezpiecznej granicy dla finansów publicznych, a dopuszczalny deficyt budżetowy będący ich podstawą powinien być na takim poziomie, aby nie powiększała się relacja długu publicznego do PKB.

Już od dawna podkreślano, że kryteria te mają charakter arbitralny¹³ – sposób ich ustalenia pokazano na rys. 1.

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{Relacja deficytu} \\ \text{całego sektora} \\ \text{gg do PKB} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Relacja długu} \\ \text{publicznego do} \\ \text{PKB} \\ \hline \end{array} * \begin{array}{|c|} \hline \text{Wzrost} \\ \text{nominalnego} \\ \text{PKB/100} \\ \hline \end{array}$$

Rys. 1. Sposób ustalenia reguły dopuszczalnego deficytu całego sektora gg do PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Klein, *Kraje w procesie...*, s. 3.

W 1992 r., kiedy negocjowano charakter wymienionych kryteriów, poziom długu publicznego w relacji do PKB w krajach UE wynosił średnio 60% PKB, stąd przy optymistycznym założeniu, że tempo wzrostu nominalnego PKB będzie wynosić średnio 5% rocznie w przyszłości, ustalono, że dopuszczalny deficyt budżetowy, nie powiększający wymienionych relacji, to 3% PKB. Jak wynika z powyższego wzoru,

¹² O. Blanchard, F. Giavazzi, *Improving the SGP through proper accounting of public investment*, CEPR Discussion Paper no. 4220, 2004, s. 1.

¹³ M. Klein, *Kraje w procesie transformacji a walutowa unia europejska: kryteria konwergencji*, referat wygłoszony na konferencji na temat „Spełnienie kryteriów konwergencji unii ekonomicznej i monetarnej: problemy krajów w okresie transformacji”, Warszawa, wrzesień 1997, s. 3.

deficyt budżetowy jest jedynym czynnikiem przyczyniającym się do zwiększenia długu publicznego, nie uwzględniono więc innych czynników (tzw. *stock-flow adjustments*).

Ponadto, o ile istnienie reguł dyscyplinuje politykę gospodarczą, ich dogmatyczne przestrzeganie spowodowało odrzucenie kandydatury Litwy w 2006 r. przez Komisję Europejską pomimo bardzo niewielkiego przekroczenia przez ten kraj poziomu referencyjnego dla inflacji (o 0,07 punktu procentowego). Jak stwierdza P. de Grauwe, w przeszłości ustalenie tych kryteriów miało na celu osiągnięcie celów politycznych związanych z unifikacją monetarną, natomiast obecnie są one rygorystycznie przestrzegane, aby zrealizować polityczny cel w postaci opóźnienia procesu rozszerzenia strefy euro¹⁴. Zdaniem tego ekonomisty, kraje będące uczestnikami strefy euro nie są chętne do dzielenia władzy w strefie euro z NMS, ponadto są pełne obaw związanych z rosnącą presją konkurencyjną.

Ustalone w ramach kryterium cele w postaci stabilizacji cen oraz stabilizacji nominalnego kursu walutowego są uznawane za sprzeczne. Według M. Piątkowskiego, kryteria w tej formie nie mają uzasadnienia ekonomicznego dla kandydatów do strefy euro z Centralnej i Wschodniej Europy, a kryzys finansowy spowodował konieczność przyspieszenia reformy tych reguł¹⁵.

3. Strategie przyjęcia euro oraz stan konwergencji w NMS aspirujących do strefy euro

Z dwunastu nowych krajów członkowskich UE (łącznie po rozszerzeniu w latach 2004 oraz 2007) do stycznia 2011 r. jedynie 5 krajów NMS przystąpiło już do III etapu UGW w Europie. Część pozostałych, w tym Polska, funkcjonuje w ramach płynnego kursu walutowego, część krajów powiązała kurs swojej waluty z euro (zob. tab. 1).

Jak wcześniej wspomniano, większość NMS, które aspirują do III etapu UGW, po wystąpieniu skutków globalnego kryzysu finansowego utraciła zdolność do trwałego wypełniania kryteriów z Maastricht (zob. tab. 2), co, z jednej strony utrudnia określenie przyszłej daty przyjęcia euro, a z drugiej pozwala prześledzić zdolność strefy euro do radzenia sobie ze skutkami kryzysów. Zwiększa to możliwość dokładniejszego oszacowania potencjalnych korzyści i kosztów przystąpienia do tego obszaru. Szczególnie trudności dotyczą spełnienia kryterium fiskalnego, jednakże istnienie nadmiernego deficytu stwierdzono w 2009 r. w 24 z 27 państw członkowskich UE¹⁶.

¹⁴Cyt. za: M. Piątkowski, *Maastricht criteria: All about politics, not economics*, „Financial Times” 2004, 22 kwietnia, <http://www.ft.com>.

¹⁵M. Piątkowski, *Time to loosen the criteria for joining the euro*, „Financial Times” 2008, 16 grudnia, <http://www.ft.com>.

¹⁶Dane Eurostatu.

Tabela 1. Strategie przystąpienia do strefy euro NMS – stan na 15 marca 2011 r.

Kraj	System kursu walutowego	Cechy
Zarząd walutą		
Bułgaria	Zarząd walutą wobec euro	Wprowadzony w 1997
Litwa	Zarząd walutą wobec euro oraz członek ERM II-od 2004 pasmo wahań 0%	Wprowadzony w 1994, zmiana waluty odniesienia z dolara USA na euro od lutego 2002
Konwencjonalny stały kurs walutowy (<i>fixed peg</i>)		
Łotwa	Powiązanie waluty krajowej z euro (wcześniej z SDR), członek ERM II z dopuszczalnym pasmem wahań 1%	
Płynny kierowany		
Rumunia	Płynny kierowany	Koszyk walutowy (dolar USA, euro) jest używany nieoficjalnie jako punkt odniesienia, strategia celu inflacyjnego
Płynny		
Czechy	Płynny	Strategia celu inflacyjnego od końca 2005
Węgry	Płynny: do lutego 2008 kurs waluty krajowej został jednostronnie powiązany z euro z dopuszczalnym pasmem wahań $\pm 15\%$ (mechanizm „śledzący” ERM II)	Cel inflacyjny 3%
Polska	Płynny	Cel inflacyjny $2,5\% \pm 1$ punkt procentowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Allam, *The adoption of the euro in the new EU member states: Repercussions of the financial crisis*, EIPASCOPE 2009/1, s. 30.

Tabela 2. Stan konwergencji w krajach aspirujących do strefy euro – styczeń 2011

Kraj /kryterium	Deficyt sektora gg jako % PKB w roku 2010*	Dług sektora gg jako % PKB w roku 2010*	Różnica zharmonizowanej stopy inflacji względem kryterium w styczniu 2011 r.	Różnica poziomu długoterminowej stopy procentowej względem kryterium w styczniu 2011	Uczestnictwo w ERM II
Bułgaria	-3,8	18,2	0,6	0,7	nie
Czechy	-5,2	40,0	-1,2	-1,3	nie
Litwa	-8,4	37,4	-1,1	0,1	tak
Łotwa	-7,7	45,7	-3,3	4,4	tak
Polska	-7,9	55,5	0,0	0,6	nie
Rumunia	-7,3	30,4	3,6	1,9	nie
Węgry	-3,8	78,5	1,9	2,1	nie

Pogrubioną czcionką zaznaczono przypadki niewypełnienia kryteriów; * na podstawie *European Commission DG-ECOFIN, Economic Forecast – Autumn 2010*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Torój, *Monitor konwergencji nominalnej*, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, nr 3/2011, s. 5.

4. „Mapa drogowa” przyjęcia euro przez Polskę a optymalna strategia

W październiku 2008 r. opracowano dokument pod nazwą *Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę*¹⁷. Jak w nim podkreślono, przyjęcie euro leży w strategicznym interesie naszego kraju ze względu na korzyści w postaci wyeliminowania ryzyka kursowego¹⁸.

Rząd zaplanował włączenie złotego do ERM II na 2009 r., co miało umożliwić wejście do strefy euro od stycznia 2012 r. W lipcu 2009 r. w warunkach rosnącej niepewności oraz trudności w spełnieniu kryteriów wywołanych skutkami kryzysu finansowego pełnomocnik rządu Ludwik Kotecki ostatecznie poinformował o odstąpieniu od wprowadzenia euro według zaplanowanego w *Mapie drogowej...* harmonogramu. W styczniu 2011 r. rząd podał prawdopodobną datę przyjęcia euro w roku 2015, jednakże na podstawie wyceny instrumentów finansowych na początku 2011 r. można wnioskować, że rynek dyskontuje wejście Polski do strefy euro w przedziale 2020 do 2021¹⁹.

Według Cezarego Wójcika, byłego dyrektora Biura ds. Integracji ze Strefą Euro w NBP, strategia wprowadzenia euro w Polsce musi być połączona z działaniami reformującymi finanse publiczne²⁰. Zdaniem wspomnianego ekonomisty należy ponownie zdefiniować strategię integracji, przy czym należy uwzględnić trzy kwestie: wybór atrybutów dobrej strategii, określenie niezbędnych działań w zakresie polityki gospodarczej stanowiących priorytet w pakiecie reform związanych z euro, konieczność dopasowania tempa integracji do tempa wdrażania reform. C. Wójcik, na podstawie analizy doświadczeń krajów strefy euro, wskazuje na 3 cechy strategii, które decydują o jej skuteczności, a mianowicie: wiarygodność, przejrzystość i kompleksowość²¹. Autor zwraca uwagę na konieczność zwiększenia pewności dotrzymania przyjętej daty wprowadzenia euro, co mogłoby wpłynąć na obniżenie stóp procentowych i tym samym ułatwić wypełnienie kryterium fiskalnego.

Jak stwierdza dyrektor Biura ds. Integracji ze Strefą Euro w NBP P. Kowalewski²², najnowszy raport MFW potwierdza opinię od dawna prezentowaną przez NBP, że ważniejsze od daty integracji ze strefą euro są warunki, na jakich to nastąpi. Jak podkreślono w raporcie NBP²³, uczestnictwo w strefie euro powinno przynieść Polsce więcej korzyści niż ryzyk, jednak pod warunkiem, że stopień przygotowania Polski

¹⁷ *Mapa drogowa...*

¹⁸ Szczegółowy raport na temat potencjalnych korzyści i kosztów uczestnictwa Polski w strefie euro można znaleźć przykładowo w: *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, NBP, Warszawa 2009.

¹⁹ A. Torój, *Monitor konwergencji ...*, s. 1, 3.

²⁰ C. Wójcik, *Potrzebny wiarygodny plan wejścia do euro*, „Rzeczpospolita” 2009, 8 września.

²¹ Tamże.

²² S. Lipiński, *Dbajmy o korzyści z przyjęcia euro*, Serwis Informacyjny NBP, 28 sierpnia 2009.

²³ *Raport na temat...*

będzie wysoki, tj. spełnione zostaną nie tylko kryteria konwergencji, ale jednocześnie zapewniony zostanie wysoki stopień elastyczności gospodarki umożliwiający sprawne funkcjonowanie w tak konkurencyjnym otoczeniu, jakim jest strefa euro. Jak podkreśla wspomniany ekonomista, już na początku 2009 r. NBP prezentował stanowisko, że nie ma przesłanek ekonomicznych, aby wejść do ERMII w 2009 r.

5. Podsumowanie

Należy stwierdzić, że wystąpienie kryzysu finansowego o charakterze globalnym wpłynęło na istotne zmniejszenie zdolności większości krajów NMS do trwałego wypełniania kryteriów konwergencji. Co więcej, brak motywacji krajów obecnej strefy euro do rozszerzenia o kolejne kraje uniemożliwia uelastycznienie reguł w wystarczającym stopniu i odpowiednim kierunku, aby poszczególne kraje Europy Środkowo-Wschodniej były w stanie jednocześnie spełnić wszystkie warunki. W tej sytuacji perspektywa przyjęcia euro wydaje się bardziej kwestią szczęścia niż świadomie prowadzonej polityki. Istotnym czynnikiem opóźniającym przystąpienie NMS do strefy euro jest także rosnący w tych krajach eurosceptycyzm wywołany zmianą postrzegania bilansu korzyści i kosztów uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym.

Literatura

- Allam M., *The Adoption of the euro in the new EU member states: Repercussions of the financial crisis*, EIPASCOPE 2009/1.
- Bean C.R., *Economic and Monetary Union in Europe*, „Journal of Economic Perspectives” 1992, vol. 6, s. 31-52.
- Belke A., Baumgartner F., *Stabilisation Tools in Case of Asymmetric Shocks in EMU*, VIII Spring Meeting of Young Economists, Leuven, Belgium, 3-5 April 2003.
- Blanchard O., Giavazzi F., *Improving the SGP through proper accounting of public investment*, CEPR Discussion Paper no. 4220, 2004.
- Bratkowski A.S., Rostowski J., *Wierzymy w euro*, „Zeszyty BRE Bank-CASE” 1999, nr 44, Warszawa.
- Bratkowski A.S., Rostowski J., *Zlikwidować złotego*, „Zeszyty BRE Bank-CASE” 1999, nr 44, Warszawa.
- Crowley P., Rowley R., *Flaws and omissions in the Maastricht process for European integration*, [w:] *Economic Integration and Public Policy in the European Union*, red. C.C. Paraskevopoulos, R. Grinspun, T. Georgakopoulos, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Brookfield, US, 1994.
- Darvas Z., Szapary G., *Euro area enlargement and euro adoption strategies*, European Economy, European Commission, Economic and Financial Affairs, Directorate General, Economic Papers 304, February 2008.
- Dąbrowski M., *A Strategy for EMU Enlargement*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Studia i Analizy, Warszawa, styczeń 2005.

- Demertzis M., *A note on fiscal federalism: a case for Europe?*, Research Memorandum WO&E no. 614, March 2000.
- Furceri D., *Does the EMU need a fiscal transfer mechanism?*, „Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung” 2004, Bd. 73, H. 3, s. 418-428.
- Gros D., *Comments on The Eastern Enlargement of the EU and the Case for Unilateral Euroization* by Jacek Rostowski, 2001, www.case.com.pl/dyn/servFile.php?plik_id=70729.
- Hagen J. von, Wyplosz C., *EMU's decentralized system of fiscal policy*, „European Economy”, Economic Papers 2008, no. 306, European Commission, Economic and Financial Affairs, February.
- Hammond G.W., von Hagen J., *Regional insurance against asymmetric shocks: An empirical study for the European Community*, „Manchester School” 1998, vol. 66, no. 3, s. 331-353.
- Holzmann R., Herve Y., Demmel R., *The Maastricht fiscal criteria: Required but ineffective?*, „Empirica” 1996, vol. 23.
- Kenen P.B., *The theory of optimum currency areas: An eclectic view*, [w:] *Monetary Problems of the International Economics*, red. R.A. Mundell, A. Swoboda, University of Chicago Press, Chicago 1969.
- Klein M., *Kraje w procesie transformacji a walutowa unia europejska: kryteria konwergencji*, referat wygłoszony na konferencji na temat „Spełnienie kryteriów konwergencji unii ekonomicznej i monetarnej: problemy krajów w okresie transformacji”, Warszawa, wrzesień 1997.
- Lipiński S., *Dbajmy o korzyści z przyjęcia euro*, Serwis Informacyjny NBP, 28 sierpnia 2009.
- Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę. Materiał informacyjny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2008.
- Pacheco L.M., *Fiscal federalism, EMU and shock absorption mechanisms: A guide to the literature*, „European Integration Online Papers” 2000, vol. 4, no. 4.
- Piątkowski M., *Maastricht criteria: All about politics, not economics*, „Financial Times” 2004, 22 kwietnia, www.ft.com.
- Piątkowski M., *Time to loosen the criteria for joining the euro*, „Financial Times” 2008, 16 grudnia, www.ft.com.
- Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, NBP, Warszawa 2009.
- Rosati D., *Jeszcze nie czas na likwidację złotego*, „Zeszyty BRE Bank-CASE” 1999, nr 44, Warszawa.
- Staehr K., *The Maastricht Inflation Criterion and the New EU Members from Central and Eastern Europe*, Paper prepared for the Conference „The Economics of Enlargement”, American University & The EU Center of Excellence, Washington, DC, 22 August 2008.
- The Case for Global Fiscal Stimulus*, International Monetary Fund, Washington 2009, March.
- Torój A., *Monitor konwergencji nominalnej*, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską nr 3/2011.
- Torój A., *Raporty o konwergencji 2010: Zmiany w sposobie kalkulacji wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen*, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, marzec 2010, www.mf.gov.pl.
- Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę*, Ministerstwo Finansów, Pełnomocnik Rządu do spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa, kwiecień 2009.
- Winkler B., *Is Maastricht a good contract?*, „Journal of Common Market Studies” 1999, vol. 37, no. 1.
- Wójcik C., *Potrzebny wiarygodny plan wejścia do euro*, „Rzeczpospolita” 2009, 8 września.

THE CONTROVERSY OVER THE EURO ADOPTION STRATEGIES IN THE NEW EU MEMBER STATES

Summary: The EMU candidate countries have to take into account that the inclusion of the new members in the euro area could be seriously postponed. In the extreme cases they should consider the possibility of the unilateral euroization. On the one hand, the impact of the global financial crises had caused the deterioration of the main macroeconomic indicators, which has undermined the ability of the euro candidate to meet the Maastricht convergence criteria. On the other hand, the leading eurozone member states create the effective obstacles to make the euro adoption process difficult. Simultaneously the global financial crisis has changed both expected benefits and costs of the EMU membership.