

Rafał BILL

rafal.bill@gmail.com

DOŚWIADCZENIA GRECJI A ARGUMENTY ZA I PRZECIW PRZYSTĄPIENIU POLSKI DO STREFY EURO

ABSTRACT The Greek experience and the arguments for and against Poland's accession to the euro area

The article discusses the euro area and the influence of the Greek financial crisis on the Polish perspective on joining the Eurozone. The outbreak of the Greek crisis has dampened European Union new members' initial enthusiasm for adopting the euro instead of their national currencies. Poland was one of the states intending to enter the euro area a couple of years after its accession to the EU. The global financial downturn has affected these plans and changed attitudes towards the European single currency. The examples of Sweden and Greece have demonstrated that an independent monetary policy can efficiently deal with an economic crisis. Therefore Poland's path called "The road to the euro" has stalled.

KEYWORDS *Poland, Greece, euro, integration, crisis*

WSTĘP

Na początku 2012 r. strefa euro borykała się ze strukturalnymi problemami związanymi z kryzysem zadłużenia i niskim wzrostem gospodarczym. Obiektywnie należy przyznać, że jednym ze źródeł niekorzystnej sytuacji gospodarczej Unii Europejskiej jest stojąca na skraju niewypłacalności Grecja, przez którą inne państwa przeżywają trudności makroekonomiczne. Inwestorzy i gracze na rynku międzynarodowym zwątpili we wspólną walutę. W tej perspektywie po raz kolejny pod znakiem zapytania staje kwestia przy-

jęcia euro przez Polskę, do czego zobowiązaliśmy się w traktacie akcesyjnym. Przypadek Szwecji pokazuje, że taka decyzja może zostać znacznie odsunięta w czasie.

Podstawę poniższej pracy stanowi podejście genetyczne, zakładające, że każde zjawisko ma swoją genezę i rodzi określone skutki. Dotyczy to również zagadnień społeczno-gospodarczych, to jest akcesji do wspólnego obszaru walutowego. Autor zdecydował się opracować studium przypadku przyjęcia euro przez Grecję. Badanie jakościowe zostało uzupełnione przez analizę Szwecji jako kraju, który pomimo akcesji do Unii Europejskiej pozostaje od wielu lat poza strefą euro.

Indukcja wynikająca z przygotowanych studiów przypadku pozwala na formułowanie uogólnień. W poniższej pracy prezentacja sytuacji Grecji i Szwecji pozwala przyjąć założenie, że posiadanie własnej waluty w warunkach kryzysu ekonomicznego jest korzystne wobec sytuacji przeciwnej i negatywnych efektów pozostawania we wspólnym obszarze walutowym. Najważniejsze wady indukcji, czyli nieobecność danych niezgodnych z uogólnieniem czy brak możliwości objęcia indukcją wszystkich przypadków, nie wpływają na przeprowadzoną analizę badawczą. Zaletę indukcji stanowi fakt, że umożliwia ona opracowanie implikacji dla Polski jako kraju pozostającego poza strefą euro, ale planującego akcesję poprzez porównanie jej procesów oraz w szczególności Grecji. Polska i Grecja mają wiele podobnych elementów (niska innowacyjność lub niska wydajność pracy w obu krajach), które potwierdzają ideę wykorzystania doświadczeń greckich dla polskiej drogi do euro.

1. GRECKA DROGA DO WSPÓLNEJ WALUTY I WYBUCH KRYZYSU

Do 1974 r. Grecja była rządzona przez wojskową juntę, która ograniczała wolność i swobody obywatelskie. W wyniku zmian politycznych demokracja w kraju została przywrócona. Grecja już w 1959 r. rozpoczęła rozmowy z Brukselą na temat akcesji do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). W 1975 r. złożyła wniosek o przyjęcie do EWG jako pełnoprawnego członka. Sześć lat później w tzw. drugim rozszerzeniu Grecja stała się 10. państwem jednoczącą się Europą¹.

1 stycznia 1999 r. nastąpiła inauguracja euro w transakcjach bezgotówkowych w 11 krajach. Trzy państwa – Wielka Brytania, Szwecja oraz Dania – nie były zwolennikami wspólnej waluty i do dzisiaj pozostają poza strefą euro. Ze zjednoczonej „piętnastki” jedynie Grecja nie została dopuszczona do wspólnego mechanizmu walutowego ze względu na fakt, że nie spełniała żadnego z kryteriów konwergencji nominalnej na dzień inauguracji euro.

Problemy strukturalne greckiej gospodarki były widoczne już przed akcesją państwa do strefy euro, mimo że Grecy wprowadzili euro do obrotu bezgotówkowego w 2001 r., a rok później z pozostałymi państwami wymienili swoją walutę na euro. Wraz z wybuchem kryzysu greckiego w 2010 r. powróciły pytania o obecność Grecji w strefie euro,

¹ *The course of Greece in European Union*, Ministry of Foreign Affairs, [online] <http://www2.mfa.gr/www.mfa.gr/en-eu/european+policy/greece+in+the+eu>, 28 VIII 2012.

gdyż istnieją solidne przesłanki do uznania tego kraju za nieprzygotowany do integracji walutowej. Do jego słabości strukturalnych można zaliczyć: preferencyjne traktowanie przedsiębiorstw państwowych w porównaniu z sektorem prywatnym, sztywność rynku pracy, strukturę systemu ubezpieczeń społecznych prowadzącą do nadmiernego rozwoju drobnej przedsiębiorczości oraz brak przejrzystości instytucjonalnej i legislacyjnej². Doprowadziło to do pogorszenia konkurencyjności międzynarodowej oraz pogłębienia nierównowagi zewnętrznej i wewnętrznej greckiej gospodarki.

Grecki rząd podjął próbę uzdrowienia sytuacji państwa, która udała się tylko częściowo. Zostały przeprowadzone działania mające na celu ograniczenie inflacji i poprawę równowagi budżetowej dzięki zwiększonym podatkom oraz wysokiemu wzrostowi gospodarczemu. Również międzynarodowi inwestorzy dali kredyt zaufania Grekom, w efekcie czego wzrosła wiarygodność państwa na arenie finansowej. Zabrakło jednak odważnych decyzji dotyczących głębokich reform w prowadzonej polityce społecznej oraz na rynku pracy. W związku z tym podjęte działania miały charakter krótkookresowy i doraźny. Rezultaty tych działań Grecja i strefa euro odczuwają do dzisiaj. Po zmianie czynników koniunkturalnych i egzogenicznych grecka gospodarka ponownie nie spełniała kryteriów konwergencji nominalnej. W związku z tym w wątpliwość podawana jest decyzja Komisji Europejskiej o dopuszczeniu Grecji do wspólnych mechanizmów walutowych³. Warto również zaznaczyć, że Grecja świadomie przedstawiła błędne dane statystyczne, które uprawnili ją do wejścia do strefy euro. Kryteria konwergencji nominalnej oraz rzeczywiste wartości osiągnięte przez Grecję przedstawia Tabela 1, na której wyraźnie widać, że państwo to nie spełniło wówczas kryterium długu publicznego oraz deficytu. Na podstawie błędnych informacji Komisja Europejska w Raporcie o konwergencji z 2000 r. zaleciła uchylenie procedury nadmiernego deficytu wobec Grecji⁴. Rewizja danych w 2004 r. wykazała słabość greckiej gospodarki, jednak decyzja o przyjęciu państwa do strefy euro została utrzymana.

Tabela 1. Wypełnienie kryteriów konwergencji przez Grecję w latach 1998-2002

		Lata				
		1998	1999	2000	2001	2002
Kryteria	Dług publiczny (jako% PKB)	112,4	112,3	103,4	103,7	101,7
	Deficyt sektora publicznego (jako% PKB)	-4,3	-3,4	-3,7	-4,5	-4,8
	Kryterium stóp procentowych	8,5	6,3	6,1	5,3	5,1
	Kryterium stabilności cen	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

² M. Rozkrut, R. Woreta, *Sukcesy i porażki Grecji na drodze do strefy euro. Wnioski dla nowych krajów UE*, Warszawa 2005, s. 188, *Materiały i Studia – Narodowy Bank Polski*, z. 188.

³ *Kryzys grecki – geneza i konsekwencje. Dokument uzupełniający do ram strategicznych narodowego planu wprowadzenia euro*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 7.

⁴ *Proposal for a COUNCIL DECISION in accordance with article 122(2) of the Treaty for the adoption by Greece of the single currency on 1.1.2001*, Commission of the European Communities, Brussels 2000.

Poza nietrwałymi działaniami mającymi na celu poprawę sytuacji gospodarczej na gospodarkę grecką wpływały czynniki zewnętrzne związane z wejściem Greków do wspólnego obszaru walutowego. Spadł koszt pozyskiwania kapitału na rynkach finansowych, jednak pozyskiwane środki finansowe nie były wykorzystywane efektywnie, z powodu czego nastąpił przyrost długu publicznego w stosunku do greckiego PKB. Usztywnienie kursów walutowych poprzez mechanizm ERM II, a następnie wprowadzenie euro wyeliminowało ryzyko kursowe⁵. W rezultacie koszt kapitału mierzony rentownością obligacji skarbowych był we wszystkich państwach strefy euro zbliżony, pomimo strukturalnych różnic pomiędzy na przykład gospodarkami południowej oraz północnej Europy. Skorzystały na tym kraje pierwszego obszaru geograficznego, jednak kredyt zaufania inwestorów zaczął wyczerpywać się, gdy wybuchł światowy kryzys ekonomiczny. Tę sytuację obrazuje Wykres 1. W tym momencie nastąpił powrót do rzeczywistej oceny poszczególnych gospodarek przez międzynarodowe rynki finansowe. Skutkuje to coraz gorszą sytuacją finansową Grecji, która nie jest w stanie spłacić swoich zobowiązań i musiała zostać wsparta przez pozostałych członków strefy euro w ramach mechanizmu Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej. Zaciągnięte w poprzednich latach zobowiązania zostały przeznaczone na bieżącą konsumpcję prywatną i publiczną, a nie na przeprowadzenie koniecznych inwestycji, które podniosłyby konkurencyjność państwa i umożliwiły spłacanie długów w przyszłości.

Wykres 1. Oprocentowanie 10-letnich obligacji skarbowych wybranych państw (w procentach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Thomson Reuters Datastream.

⁵ M. Rozkrut, R. Woreta, *Sukcesy i porażki...*, s. 11.

Zmiana oceny wiarygodności kredytowej przez rynki finansowe wpływa również na obsługę długu zagranicznego, który stanowi istotny element wysokiego deficytu publicznego wykazywanego przez Grecję. W ten sposób państwo weszło na drogę spirali zadłużenia, ponieważ musi pozyskiwać coraz droższy kapitał na spłatę obecnych zobowiązań. Realną sytuację gospodarki greckiej ujawnił wybuch kryzysu finansowego w 2008 r., w wyniku którego osłabił się wzrost gospodarczy kraju z basenu Morza Śródziemnego; zaczął on mieć problemy z pozyskiwaniem kapitału oraz obsługą długu zagranicznego ze względu spadającą wiarygodność rządu w Atenach.

Pytanie o przyszłość Grecji w strefie euro jest obecnie najważniejszym, jakie stawiają sobie europejscy ekonomiści i politycy. Inną kluczową kwestią jest to, czy takie państwo jak Grecja powinno przyjąć wspólną walutę. Analiza przypadku śródziemnomorskiego jest szczególnie istotna z punktu widzenia pozostałych członków Unii Europejskiej, wśród nich Polski, którzy pozostają poza strefą euro. Problem nominalnych kryteriów konwergencji został już przedstawiony – na tej podstawie należy uznać, że Grecji zdecydowanie powinno zostać odmówione uczestnictwo we wspólnym obszarze walutowym. Należy jednak rozważyć alternatywny scenariusz, obejmujący zarówno poprzednią, jak i obecną dekadę. Studium przypadku Grecji najkorzystniej porównać z dwoma krajami „starej Unii”, które dotychczas nie zamieniły narodowych walut na euro. Poprzez analizę porównawczą możliwe będzie wypracowanie wniosków dla Polski, stojącej przed podjęciem decyzji o przyjęciu unijnego środka płatniczego w miejsce złotówki.

2. SZWEDZKI MODEL PRZECIWDZIAŁANIA KRYZYSOWI

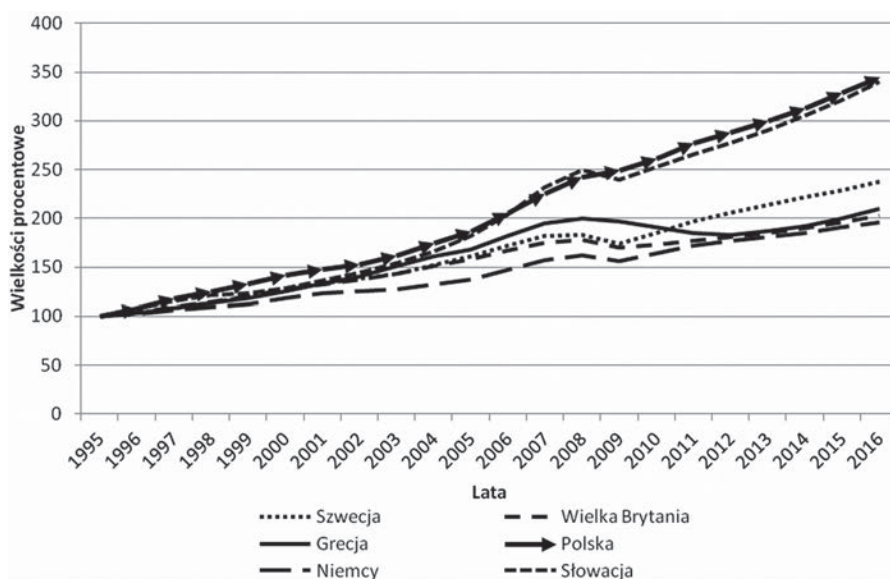
Państwami ze „starej Unii” – tzn. przyjętymi do zjednoczonej Europy przed piątym rozszerzeniem z 2004 r. – które nie przyjęły dotychczas unijnej waluty, są Dania, Wielka Brytania oraz Szwecja. Pierwsze dwa uzyskały w negocjacjach dotyczących traktatu z Maastricht tzw. klauzulę *opt-out*, dzięki której nie są zobowiązane do przyjęcia euro w miejsce narodowych walut. Szwecja, pomimo braku takiej klauzuli, pozostaje społecznie i politycznie sceptyczna wobec planu wspólnego obszaru walutowego w Europie, czego wyrazem była opinia społeczeństwa szwedzkiego wyrażona w referendum konsultacyjnym w 2003 r. Szwedzi nie wyrazili wówczas zgody na przyjęcie euro przez ich kraj⁶.

Wykres 2 przedstawia poziom PKB per capita ważony parytetem siły nabywczej sześciu wybranych państw należących do Unii Europejskiej: omówionych powyżej Szwecji, Wielkiej Brytanii i Grecji oraz Niemiec, Słowacji i Polski. Pierwszy kraj z ostatniej trójki to największa gospodarka Unii Europejskiej. Słowacja jest stosunkowo nowym członkiem strefy euro po przyjęciu wspólnej waluty 1 stycznia 2009 r. Z kolei Polska to największy kraj przyjęty w piątym rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r., który jest zobowiązany do zamiany waluty narodowej na unijną traktatem akcesyjnym. Jednak te dwa państwa zostały ujęte na wykresie jedynie w celach porównawczych do

⁶ A. Królikowska, *Czy warto być poza Unią monetarną: studium przypadku Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji*, [w:] *Europejska integracja monetarna od A do Z*, red. W. Pachó, Warszawa 2009, s. 249-268.

krajów „starej Unii”. Wykres odpowiada na pytanie, czy dzięki przyjęciu euro dany członek Unii Europejskiej, analizując przypadek Grecji, jest w stanie zmniejszyć dystans do najbardziej rozwiniętych państw europejskich. Zaprezentowane dane nie pozwalają potwierdzić tej tezy, ponieważ Grecja, pomimo przyjęcia wspólnej waluty, nie zmniejszyła istotnie różnicy dzielącej ją od bardziej rozwiniętych państw. Istotny wpływ na dynamikę wzrostu PKB Grecji miał fakt przyjęcia przez kraj wspólnej waluty i zrezygnowania z autonomicznego banku centralnego na rzecz Europejskiego Banku Centralnego, ustalającego jednakową politykę monetarną dla wszystkich członków strefy euro. Rezygnacja z suwerennej działalności banku centralnego jest jednym z najważniejszych argumentów podnoszonych przez przeciwników przystąpienia Polski do strefy euro. Wiąże się ona z utratą narzędzi, które pozwalają na stymulowanie odpowiednimi decyzjami gospodarki w momencie wystąpienia recesji, kryzysu lub załamania.

Wykres 2. PKB per capita (PPP) w wybranych krajach Unii Europejskiej (1995=100)



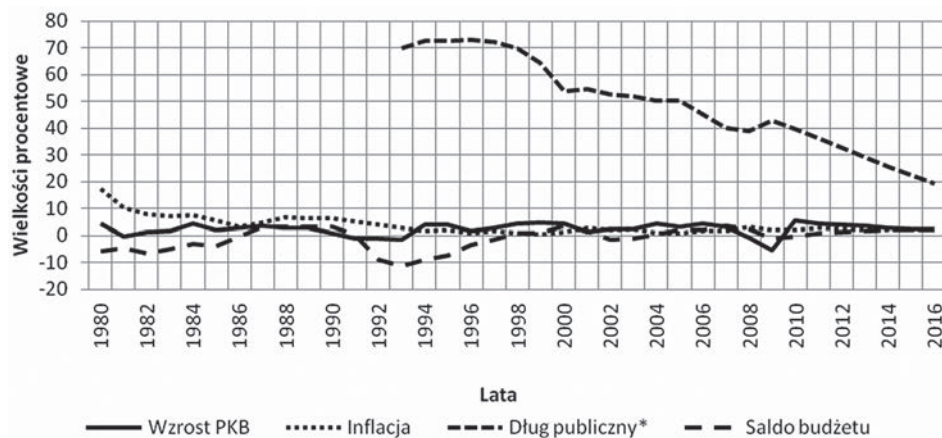
Źródło: opracowanie własne na podstawie Międzynarodowy Fundusz Walutowy, World Economic Outlook.

W poniższej pracy został już przywołany przypadek Szwecji jako państwa, które pomimo braku klauzuli *opt-out* nie zgodziło się dotychczas na wymianę narodowej waluty, korony szwedzkiej, na euro. Tę decyzję uzasadnia studium skandynawskiego państwa, jakie można przeprowadzić na podstawie obserwacji rozwoju gospodarki szwedzkiej od momentu wybuchu kryzysu w USA w 2008 r.

Fala kryzysu ekonomicznego dotarła zza Oceanu Atlantyckiego do Europy szybko, ale Szwedzi byli przygotowani na spowolnienie gospodarcze. Po pierwsze, wyciągnęli prawidłowe wnioski z upadku ekonomicznego, jakiego doświadczyli na początku lat 90. Nastąpiło wówczas załamanie sektora nieruchomości oraz bankowego. Deficyt

wzrósł do tak wysokiego poziomu, że Szwecja miała problemy z pozyskaniem kapitału na arenie międzynarodowej. Pojawiła się również inflacja. Najważniejsze wskaźniki rozwoju i sytuacji makroekonomicznej Szwecji w wybranym okresie obejmującym lata 1980-2016 przedstawia Wykres 3.

Wykres 3. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne Szwecji w latach 1980-2016



* dane dotyczące poziomu długu publicznego są dostępne od 1992 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *World Economic Outlook*.

Szwecji udało się w ciągu kilku lat ograniczyć deficyt budżetowy i osiągnąć nadwyżkę sektora publicznego. Państwo zaczęło również rozwijać się stabilnie na poziomie ok. 2-4% i zmniejszać swój dług publiczny. Inflacja została ograniczona. Na podstawie tych doświadczeń Szwedzi przygotowali mechanizmy obronne przed następnym kryzysem ekonomicznym, które można podsumować w pięciu zaleceniach⁷:

1. W okresie korzystnej koniunktury należy utrzymywać nadwyżkę budżetową, którą można wykorzystać w momencie pogorszenia się sytuacji gospodarczej kraju.
2. Należy przygotować automatyczne mechanizmy wspierające koniunkturę, m.in. wsparcie bezrobotnych, transfery socjalne, dostępną dla każdego służbę zdrowia.
3. Polityka monetarna powinna być narzędziem wykorzystywanym efektywnie – zmniejszenie stóp procentowych w czasie pogarszającej się koniunktury do minimum ma na celu pobudzenie gospodarki.
4. Wartość waluty powinna zostać dostosowana do sytuacji makroekonomicznej – należy ją osłabić w celu wsparcia krajowego eksportu i ożywienia koniunktury.
5. Wnioski z poprzednich kryzysów powinny zostać wyciągnięte również w bankowości, w której nie może dochodzić do nadużyć.

⁷ N. Irwin, *Five economic lessons from Sweden, the rock star of the recovery*, „The Washington Post”, [online] http://www.washingtonpost.com/business/economy/five-economic-lessons-from-sweden-the-rock-star-of-the-recovery/2011/06/21/AGyuJ3iH_story.html, 28 VIII 2012.

Pierwsze zalecenie Szwedów wynika prawdopodobnie z etyki protestanckiej i nauk biblijnych, które nakazują gromadzenie zapasów w „latach tłustych” na wypadek wystąpienia „lat chudych”. Drugi punkt jest związany ze specyfiką skandynawskiego modelu państwowości określanej jako *welfare state*, natomiast ostatnia wskazówka jest wyjątkowo cenna, ponieważ Unia Europejska i Stany Zjednoczone nie wyciągają właściwych wniosków z historii gospodarczej. Punkty trzeci i czwarty wskazują na rolę suwerennej polityki Riksbanku, tj. szwedzkiego banku centralnego, w trakcie obu kryzysów, w porównaniu do działań Europejskiego Banku Centralnego. Autonomiczna polityka pieniężna i kursowa pozwoliła Szwecji na szybkie pobudzenie koniunktury gospodarczej, dzięki czemu państwo w 2010 r. osiągnęło wzrost PKB na poziomie 5,6% przy niewielkim deficycie sektora publicznego.

Riksbank jako niezależny bank centralny w porozumieniu z rządem szwedzkim wykorzystał narzędzia polityki pieniężnej i kursowej w celu skutecznego łagodzenia szoków o charakterze asymetrycznym. Niższe stopy procentowe pozwoliły osiągnąć wzrost agregatowego popytu, który stymulował presję inflacyjną i wzrost produkcji. Spadek realnej stopy procentowej spowodowany wzrostem inflacji prowadził do wzrostu popytu krajowego i dalszego przyspieszenia dynamiki cen, co ponownie wpłynęło na obniżenie realnego kosztu kapitału i prowadziło do powtórzenia sytuacji korzystnej z punktu widzenia gospodarki znajdującej się w kryzysie. Tym samym obniżenie wartości korony szwedzkiej pozwoliło na obniżenie importu, wzrost eksportu i polepszenie bilansu handlowego w krótkim i średnim okresie. Działania podjęte przez Szwedów miały charakter modelowy⁸.

Studium przypadku Szwecji wskazuje na istotną rolę, jaką odgrywa narodowy bank centralny w państwie, które nie zdecydowało się na przyjęcie unijnej waluty, i powinno zostać uwzględnione przy ocenie potencjalnych korzyści i zagrożeń dla Polski w kontekście wejścia do strefy euro.

3. IMPLIKACJE DLA POLSKI

Studia przypadku gospodarek greckiej i szwedzkiej w ostatnich dwóch dekadach pozwalają na sformułowanie implikacji dla Polski w kontekście jej zobowiązania do przyjęcia euro w miejsce złotówki. Z próby budowy porównawczych analogii wynikają dwa kluczowe pytania:

1. Czy po kryzysie w Grecji inny kraj otrzyma podobną szansę rozwoju i kredyt zaufania na rynkach międzynarodowych?
2. Czy szwedzki model rozwoju gospodarki opartej na niezależnym banku centralnym jest możliwy do adaptacji przez postkomunistyczne państwo?

Podstawą dyskusji nad korzyściami i kosztami adaptacji wspólnej waluty jest dokument Narodowego Banku Polski „Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii gospodarczej i walutowej” z 2009 r.

⁸ Tamże.

Autorzy pracy wymieniają korzyści oraz koszty przystąpienia Polski do strefy euro, które zostały przedstawione w zbiorczej tabeli (Tabela 2).

Studium przypadku Grecji w jej drodze do strefy euro oraz wybuchu kryzysu greckiego pozwalają ocenić skalę korzyści i szans, jakie oferuje adaptacja unijnej waluty przez Polskę. Redukcja ryzyka kursowego jest czynnikiem prointegracyjnym, który pozostaje aktualny, ponieważ nie jest bezpośrednio zależny od pozostałych wskaźników makroekonomicznych i sytuacji rynkowej. Polskiej walucie w długim okresie wciąż brakuje stabilizacji porównywalnej do dolara amerykańskiego czy japońskiego jena⁹. Wahający się w znacznych przedziałach kurs walutowy jest niekorzystny dla podmiotów biorących udział w handlu zagranicznym, ponieważ nie pozwala na optymalną prognozę przyszłych kosztów i przychodów prowadzonej wymiany handlowej z zagranicą. Firmy są zmuszone do podjęcia ryzyka lub zwiększania kosztów transakcji poprzez zabezpieczenie się metodami wewnętrznymi i zewnętrznymi, np. transakcjami typu *forwards*, *futures* czy *swap*. Przyjęcie przez Polskę unijnej waluty pozwoli wyeliminować ryzyko kursowe. Doświadczenia Unii Europejskiej i Grecji potwierdzają tę zaletę wspólnego obszaru walutowego.

Tabela 2. Korzyści i koszty pełnego uczestnictwa Polski w trzecim etapie Unii gospodarczej i walutowej

WEJŚCIE POLSKI DO STREFY EURO	
Bezpośrednie oraz krótkookresowe	
Korzyści	Koszty
Redukcja ryzyka kursowego Wzrost stabilności i wiarygodności makroekonomicznej Spadek stóp procentowych	Koszty wprowadzenia euro do obiegu Krótkookresowe efekty cenowe Koszty spełnienia kryteriów konwergencji
Pośrednie oraz średnio- i długookresowe	
Szanse	Zagrożenia
Intensyfikacja wymiany handlowej Wzrost inwestycji Integracja rynków finansowych Wzrost PKB i dobrobytu	Nieoptymalny kurs konwersji Ryzyko pogorszenia konkurencji Różnice inflacyjne Ryzyko wzrostu cen aktywów Utrata niezależnej polityki pieniężnej i kursowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zespół analityków NBP, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii gospodarczej i walutowej*, Warszawa 2009.

Redukcja ryzyka kursowego przez przyjęcie wspólnej waluty w ramach Unii Europejskiej jest bezpośrednio związana z zagrożeniem utratą możliwości oddziaływania na gospodarkę przez niezależną politykę kursową, prowadzoną przez odpowiednie za jej realizację podmioty. W Polsce Rada Ministrów i Rada Polityki Pieniężnej współdziałają w ustalaniu polityki walutowej realizowanej przez Narodowy Bank

⁹ *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii gospodarczej i walutowej*, Zespół analityków NBP, Warszawa 2009, s. 166.

Polski¹⁰ oraz zasad ustalania kursu złotego w stosunku do walut obcych¹¹. Pomimo płynnego kursu walutowego obowiązującego wobec polskiego złotego od 12 kwietnia 2000 r., bank centralny posiada „prawo do interwencji, o ile uzna je za konieczne do realizacji celu inflacyjnego”¹². Polityka kursowa oraz polityka pieniężna są narzędziami – obecnie poza zasięgiem najważniejszych instytucji publicznych w Grecji – które mogłyby zostać wykorzystane do poprawy sytuacji makroekonomicznej i przywrócenia konkurencyjności gospodarki śródziemnomorskiego kraju na wzór tych zastosowanych przez Riksbank i rząd szwedzki, przywołanych w poprzednich akapitach.

Pierwsze pytanie odnosi się bezpośrednio do kluczowego czynnika warunkującego współpracę na arenie międzynarodowej, jakim jest zaufanie. Na nim był oparty wysoki rozwój gospodarczy i tani dostęp do kapitału finansowego Grecji, mający swój wyraz w spłaszczeniu się oprocentowania instrumentów dłużnych największych gospodarek i krajów peryferyjnych Unii Europejskiej. Wykres 1 wskazuje, że międzynarodowi inwestorzy znów prawidłowo oceniają ryzyko. W rezultacie niemieckie instrumenty dłużne osiągają ujemne realne oprocentowanie, natomiast greckie wprost przeciwnie. Ten proces można określić jako dywersyfikację na „*peripheral and core yields*”. Należy postawić dodatkowe pytanie: w której grupie znajduje się obecnie Polska i czy zmieni swoją pozycję po wejściu do strefy euro?

Polska od kilku lat postrzegana jest na rynkach międzynarodowych jako silny podmiot gospodarczy, borykający się z problemami ekonomii postkomunistycznej. Wyrazem myśli inwestorów jest oprocentowanie polskich obligacji, które ulega nieznacznym wahaniom od 2005 r., co prezentuje Wykres 4. Dla porównania, Grecja osiągnęła niewiele niższą rentowność własnych instrumentów dłużnych pomimo obecności w strefie euro od kilku lat. Utrata zaufania do greckich obligacji nastąpiła dopiero w latach 2009-2010.

Jednym z czynników budzących obawy o kondycję polskiej gospodarki jest wysoki udział państwa w polskim PKB. W Grecji wystąpiły negatywne efekty takiej sytuacji, które pojawiły się po przyjęciu wspólnej waluty¹³:

- zmniejszyła się rola mechanizmów rynkowych;
- duży udział państwa w PKB zrodził postawy roszczeniowe;
- rosnące wydatki spowodowały wzrost deficytu budżetowego i jego kumulację w długich okresach;
- nastąpił wzrost stóp procentowych poprzez mechanizm *crowding-out effect*;
- konkurencyjność greckiej gospodarki spadła w wyniku aprecjacji waluty krajowej;
- wystąpił *non-keynesian effect*;
- pojawił się podatek inflacyjny.

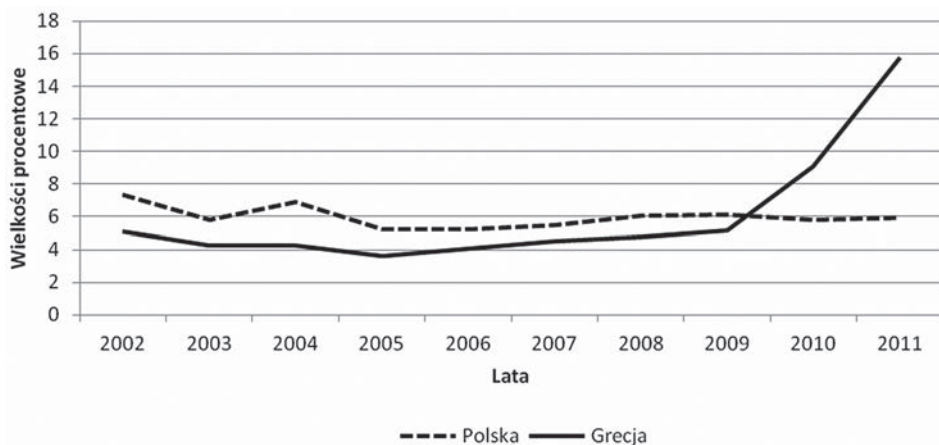
¹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, art. 24 ust. 1.

¹¹ Ibidem, ust. 2.

¹² *Polityka pieniężna*, Narodowy Bank Polski, [online] http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/polityka_pieniezna.html, 28 VIII 2012.

¹³ *Kryzys grecki...*, s. 8-16.

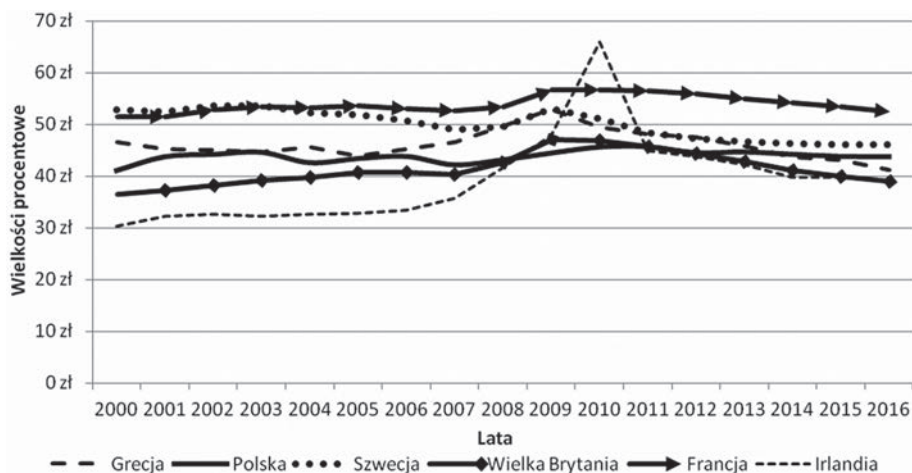
Wykres 4. Średnie roczne oprocentowanie 10-letnich obligacji Polski i Grecji w latach 2002-2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Część publicystów i ekonomistów wysuwa błędne wnioski z analizy sytuacji greckiej gospodarki; uważa zjawiska, które w niej wystąpiły, za potencjalne zagrożenia, jakie mogą pojawić się w Polsce po przyjęciu unijnej waluty. Przypadek Grecji nie potwierdza tezy o bezpośrednim związku pomiędzy dużym udziałem państwa w tworzeniu PKB i możliwością wystąpienia kryzysu ekonomicznego. Takie twierdzenie z łatwością obalają dane historyczne przedstawione na Wykresie 5.

Wykres 5. Udział sektora finansów publicznych w wytworzonym PKB w latach 2000-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *World Economic Outlook*.

Wybrane państwa, znajdujące się w strefie euro i poza nią, mają zbliżony udział sektora finansów publicznych w tworzeniu PKB. Zarówno Grecja, jak i Polska nie są li-

derami w tym rankingu. Analizowana wcześniej sytuacja Szwecji ma wyższy procent udziału wydatków budżetu publicznego w PKB. Państwo to jest jednak od wielu lat postrzegane jako przykład tzw. *welfare state*. Zaprezentowane zależności zmuszają do postawienia pytania o efektywność wydatków rządowych. W tym względzie Grecja istotnie wykazuje negatywny trend, ponieważ większość kapitału jest przekazywana na bieżącą konsumpcję, a nie na inwestycje lub budowę automatycznych stabilizatorów, jak w Szwecji. W Polsce w latach 2001-2010 nastąpił wzrost wydatków sektora finansów publicznych na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne o 40%, a na administrację publiczną o 78%¹⁴. Taka struktura wydatków może wywołać równie niekorzystne efekty, jak w gospodarce greckiej po wejściu tego kraju do strefy euro.

Przypadek Grecji uzasadnia ponadto obawę dotyczącą ryzyka ustalenia nieoptymalnego kursu konwersji waluty narodowej na unijną. Taka sytuacja miała miejsce w Grecji – kurs drahmy został przewartościowany w stosunku do euro¹⁵. W średnim okresie podobny zabieg w stosunku do polskiego złotego może wpłynąć na pogorszenie się konkurencyjności narodowej gospodarki na arenie międzynarodowej. Możliwość pojawienia się zagrożenia zależy jednak od innych czynników o charakterze strukturalnym, czyli omówionej powyżej struktury wydatków sektora finansów publicznych.

Należy uwzględnić sytuację Grecji, projektując polską drogę do strefy euro. Dzisiejszy kryzys zaufania do unijnej waluty na arenie międzynarodowej wynika głównie z problemów strukturalnych kraju śródziemnomorskiego. Pomimo błędu, jaki popełniła Komisja Europejska, pozytywnie rekomendując Grecję do wstąpienia do strefy euro, zarówno to państwo, jak i pozostali członkowie Unii początkowo skorzystali na jej obecności w kolejnej fazie integracji. Rzeczywistości ekonomicznej nie można oprzeć na pewnych prognozach, które są skutecznie zakłócane przez wydarzenia określone jako czarne łabędzie. W każdym przypadku mają one swoją przyczynę, której identyfikacja może pozwolić na minimalizację negatywnych efektów. W Grecji taka sytuacja nie nastąpiła i problemy kraju okazały się kluczowe dla kondycji unijnej gospodarki. Historia ekonomiczna jest obszarem nauki, który powinien zostać głęboko przebadany. Przyjmując założenia opisane w pierwszym akapicie, wiedza na niej oparta może skutecznie ograniczyć częstotliwość oraz siłę występowania czarnych łabędzi. Przypadek Grecji powinien więc być lekcją dla Polski.

4. POLSKA DROGA DO EURO A MIĘDZYNARODOWY KRYZYS EKONOMICZNY

Przyjęcie wspólnej waluty przez Polskę ma być uwieńczeniem integracji z Unią gospodarczo-walutową. Od momentu akcesji do struktur europejskich w 2004 r. kolejne rządy w Warszawie podejmowały aktywne działania zmierzające do jak najszybszego

¹⁴ D. Modrzejewski, *Wydatki z polskiego budżetu w latach 2001-2010*, Forsal.pl, [online] http://forsal.pl/artykuly/436151,wydatki_z_polskiego_budzetu_w_latach_2001_2010_analiza.html, 28 VIII 2012.

¹⁵ *Kryzys grecki...*, s. 7.

przyjęcia euro przez Polskę. Podstawowym dokumentem określającym harmonogram wejścia do eurostrefy pozostaje „Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę”, opracowana przez Ministerstwo Finansów w październiku 2008 r. Przyjęta strategia zakładała przyjęcie wspólnej waluty z dniem 1 stycznia 2012 r. Wybuch kryzysu finansowego w USA, który przerodził się w globalną recesję, a także obecne problemy strefy euro wynikające m.in. z załamania się finansów publicznych Grecji, spowodowały, że dokument ten szybko stał się nieaktualny. Zakładany rok wstąpienia do eurostrefy okazał się nierealny, a w latach 2012-2013 mają trwać prace nad aktualizacją mapy drogowej. Kłopoty państw posiadających wspólną walutę zmniejszyły polski euro-entuzjazm. Ponadto Polska nie spełnia kryteriów z Maastricht, a Komisja Europejska pozostawia wciąż otwartą procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski.

Mapa drogowa przygotowana przez Ministerstwo Finansów pozostaje jednak interesującym dokumentem i warto ją przeanalizować, ponieważ wejście kraju do strefy euro jest długim i skomplikowanym procesem. Scenariusz akcesji zakłada cztery zasadnicze etapy¹⁶:

1. Przed włączeniem złotego do ERM II.
2. Od momentu włączenia złotego do ERM II do decyzji Rady ECOFIN o uchyleniu derogacji¹⁷.
3. Od decyzji Rady ECOFIN o uchyleniu derogacji do momentu przystąpienia Polski do strefy euro.
4. Wprowadzenie euro do obiegu i wycofanie z obiegu złotego.

Międzynarodowy kryzys ekonomiczny wpłynął na realizację planu określonego w mapie drogowej. Dotychczas zostały wykonane jedynie cztery z dziewięciu pod etapów I etapu, który pozostaje merytorycznie najważniejszy dla Polski. Kolejne etapy wiążą się z konsultacjami na szczeblu międzynarodowym (m.in. derogacją ECOFIN) oraz kwestiami technicznymi (zaprojektowanie monet euro z polską stroną narodową, porozumienie z sektorem bankowym i detalicznym). Do najważniejszych zadań stojących przed Polską w I etapie należą:

- powołanie Pełnomocnika Rządu ds. koordynacji przygotowań do wprowadzenia euro (jako pierwszy tę funkcję objął Ludwik Kotecki, następnie Maria Orłowska, obecnie w 2013 r. sprawuje ją Jacek Dominik);
- aktualizacja Programu Konwergencji – dokument został zaktualizowany w 2012 r.;
- publikacja Raportu NBP na temat pełnego uczestnictwa Polski w UGW – dokument został wydany w 2009 r.;
- opracowanie Narodowego Planu Wprowadzenia Euro – w 2010 r. rząd przyjął ramy strategiczne dokumentu;

¹⁶ *Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę. Materiał informacyjny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008.

¹⁷ Derogacja oznacza wyłączenie kraju członkowskiego z pewnego obszaru prawa wspólnotowego; w tym przypadku państwo objęte derogacją nie jest uprawnione do wprowadzenia wspólnej waluty (na podst. art. 139 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*). Za: M. Żogała, *Droga do euro*, Narodowy Bank Polski, [online] www.nbpportal.pl, 28 VIII 2012.

- zmiana Konstytucji RP;
- podpisanie Porozumienia o Partnerstwie z Komisją Europejską i negocjacje w sprawie włączenia Polski do ERM II.

Problemy strefy euro, a także nadmierny deficyt Polski, poważnie wstrzymały prace nad jej wejściem do strefy euro. Polscy politycy unikają odpowiedzi na pytanie, kiedy Polska powinna przyjąć wspólną walutę. Nadal jednak pojawia się pytanie „kiedy” – pogłębienie się kryzysu może spowodować, że Polacy zaczną zastanawiać się, czy Polska w ogóle powinna zmierzać do strefy euro. Jest wprawdzie zobowiązana do akcesji, ale przypadek Szwecji pokazuje, że moment ten może być odłożony w praktycznie nieograniczoną przyszłość.

PODSUMOWANIE

Największy kraj Europy Środkowo-Wschodniej stoi przed szansą rozwoju i konwergencji do poziomu państwa zachodnich Unii Europejskiej. Jednocześnie występują w nim problemy, które wynikają się z długiego funkcjonowania gospodarki socjalistycznej na jego obszarze. Elementy, jakie zostały poddane analizie i poparte przez doświadczenia innych krajów europejskich, wpływają na ocenę korzyści i kosztów wymiany polskiej waluty na unijną. Dane historyczne oraz jakościowa ocena obecnej sytuacji stawiają uzasadnione wątpliwości co do głębszej integracji Polski z Unią walutową i gospodarczą. Proces dostosowania polskiej gospodarki oraz usuwania barier osłabiających jej funkcjonowanie wymaga wielu lat pracy zarówno administracji publicznej, jak i samego społeczeństwa. Przypadek Grecji pokazuje, że Polska w obecnym stanie może nie wejść do strefy euro na zasadach równoprawnych wobec krajów znajdujących się w niej od wielu lat. Kontrprzykład Szwecji świadczy o tym, że kraj znajdujący się poza wspólnym obszarem walutowym może również osiągnąć wysoki rozwój gospodarczy. Niezmiennie wymaga to nakładu sił i wyciągania właściwych wniosków.

BIBLIOGRAFIA

I. Publikacje książkowe:

Literatura pomocnicza:

– rozdziały w pracach zbiorowych:

Królikowska A., *Czy warto być poza Unią monetarną: studium przypadku Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji*, [w:] *Europejska integracja monetarna od A do Z*, red. W. Pachol, Warszawa 2009.

II. Publikacje elektroniczne:

Literatura źródłowa:

Polityka pieniężna, Narodowy Bank Polski, [online] http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/informacje/polityka_pieniezna.html.

Proposal for a COUNCIL DECISION in accordance with article 122(2) of the Treaty for the adoption by Greece of the single currency on 1.1.2001, Commission of the European Communities, Brussels 2000.

Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii gospodarczej i walutowej, Zespół analityków NBP, Warszawa 2009.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2), art. 24 ust. 1.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2), art. 24 ust. 2.

Literatura pomocnicza:

– prace zbiorowe:

Irwin N., *Five economic lessons from Sweden, the rock star of the recovery*, „The Washington Post”, [online] http://www.washingtonpost.com/business/economy/five-economic-lessons-from-sweden-the-rock-star-of-the-recovery/2011/06/21/AGyuJ3iH_story.html.

Kryzys grecki – geneza i konsekwencje. Dokument uzupełniający do ram strategicznych narodowego planu wprowadzenia euro, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

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

Modrzejewski D., *Wydatki z polskiego budżetu w latach 2001-2010*, Forsal.pl, [online] http://forsal.pl/artykuly/436151,wydatki_z_polskiego_budzetu_w_latach_2001_2010_analiza.html.

Rozkrut M., Woreta R., *Sukcesy i porażki Grecji na drodze do strefy euro. Wnioski dla nowych krajów UE*, Warszawa 2005, *Materiały i Studia – Narodowy Bank Polski*, z. 188.

The course of Greece in European Union, Ministry of Foreign Affairs, [online] <http://www2.mfa.gr/www.mfa.gr/en-us/european+policy/greece+in+the+eu>.

Żogała M., *Droga do euro*, Narodowy Bank Polski, [online] <http://www.nbportal.pl/pl/np/euro/przygotowania-polska/droga-do-euro/droga-do-euro-1>.

Rafał BILL, absolwent stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim (2010) i międzynarodowych stosunków gospodarczych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie (2012). Jest również uczestnikiem studiów III stopnia uczelni ekonomicznej, przygotowuje pracę dotyczącą transferu wiedzy w klastrach. Pozostałe zainteresowania badawcze to m.in. *text mining*, polityka innowacji, myśl wolnościowa i problematyka zadłużenia. Działalność naukową uzupełnia pracą jako *project manager* i publicysta.