

## Kryteria konwergencji a procesy dostosowawcze w nowych krajach członkowskich UE na przykładzie efektu Balassy–Samuelsona

### Wstęp

Wraz z podpisaniem traktatu akcesyjnego w 2003 r. Polska oraz dziewięć innych krajów przystępujących do Unii Europejskiej zobowiązały się do wprowadzenia euro jako wspólnej waluty. Zobowiązanie to przyjęły również Rumunia i Bułgaria, które wstąpiły do Wspólnoty w 2007 r. Zgodnie z art. 1 Protokołu, o którym mowa w art. 121 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>1</sup>, przed przystąpieniem do strefy euro każdy kraj podlega sprawdzeniu pod względem zgodności z kryteriami konwergencji. Celem pracy jest prezentacja tych kryteriów oraz odpowiedź na pytanie, czy poszczególne państwa są w stanie im sprostać. Główną tezą zaś stwierdzenie, że kryteria konwergencji są surowymi wymogami, a zachodzące w gospodarkach nowych państw członkowskich procesy dostosowawcze utrudniają i przesuwają w czasie ich spełnienie.

### Wprowadzenie euro z punktu widzenia nowych krajów członkowskich

Kryteria konwergencji są to określone w Traktacie wskaźniki i zasady, jakie powinno spełniać państwo przystępujące do Unii Walutowej<sup>2</sup>. Dopóki jednak kraj pozostaje poza nią, obowiązuje w stosunku do niego klauzula derogacji, zgodnie z którą jest on wyłączony z obowiązku wypełniania części zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego, a w tym przypadku uczestnictwa w Unii Walutowej. Inaczej niż w przypadku Danii, Szwecji oraz Zjednoczonego Królestwa Wiel-

---

<sup>1</sup> Zwany dalej Traktatem.

<sup>2</sup> I. Pszczołka, *Euro a integracja europejskich rynków finansowych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 100.

kiej Brytanii żadne z nowych państw członkowskich nie może skorzystać z klauzuli *Opting-out*, która została wprowadzona w odpowiednich protokołach Traktatu z Maastricht i umożliwia tym krajom podjęcie suwerennej decyzji dotyczącej rezygnacji z ich walut narodowych, czyli korony duńskiej, korony szwedzkiej oraz funta szterlinga.

Unieważnienie derogacji jest uregulowane w art. 122 ust. 2. Istnieją dwie możliwości jej uchylecia. Z jednej strony co dwa lata Komisja oraz Europejski Bank Centralny przedkłada Radzie ECOFIN<sup>3</sup> sprawozdanie nt. spełnienia przez poszczególne kraje kryteriów konwergencji. Jeżeli zostały one spełnione, to „po konsultacji z Parlamentem Europejskim i dyskusji w ramach Rady zebranej w składzie szefów państw lub rządów, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji decyduje, które Państwa Członkowskie objęte derogacją spełniają niezbędne warunki [...] i uchyla derogacje w stosunku do danych Państw Członkowskich”<sup>4</sup>. Jednocześnie państwo może w każdej chwili złożyć wniosek o uchylenie derogacji i sprawdzenie kryteriów konwergencji. W praktyce nie został wyznaczony ostateczny termin, do którego nowe państwa członkowskie muszą wprowadzić euro, dlatego w dużej mierze jest to też decyzja polityczna każdego rządu.

Nowe kraje członkowskie mają dwie możliwości działania. Mogą zdecydować się na szybkie wprowadzenie euro lub kontynuować proces konwergencji i przystąpić do strefy euro w późniejszym terminie. Trzecią możliwością byłoby jednostronne przyjęcie euro przez któryś z krajów członkowskich, jednak Europejski Bank Centralny oraz Komisja Europejska odrzuciły ją. Konsekwencje wynikające z wprowadzenia euro można podzielić na dwie grupy: pierwotne oraz wtórne<sup>5</sup>. Skutki pierwotne wiążą się z wypełnieniem kryteriów konwergencji, czyli większą stabilnością budżetu oraz całej gospodarki w ramach wspólnie ustalonych zasad. Są one zdecydowanie pozytywne. Konsekwencjami wtórnymi przystąpienia do Unii Monetarnej dla gospodarek nowych państw są: obniżenie kosztów transakcji, wzrost wymiany handlowej z krajami strefy euro oraz wyeliminowanie ryzyka związanego z wahaniami kursów walutowych. Euro jest również gwarantem długookresowej stabilizacji gospodarczej oraz podnosi atrakcyjność danego państwa z punktu widzenia krajów trzecich. Mogłoby to przyczynić się do zwiększenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a tym samym do wzrostu PKB. Wadą przystąpienia do Unii Walutowej jest to, że kurs walutowy nie będzie mógł być już stosowany jako mechanizm dostosowawczy w przypadku wystąpienia szoków asymetrycznych. Dany kraj traci również wpływ na politykę monetarną, której

<sup>3</sup> Rada UE ds. Ekonomicznych i Finansowych.

<sup>4</sup> Art. 122 ust. 2 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>5</sup> K. Żukrowska, *Zewnętrzne skutki wprowadzenia euro*, [w:] K. Żukrowska, D. Sobczak, *Rozszerzenie Strefy Euro na Wschód*, Instytut Wiedzy, Warszawa 2004, s. 134.

kompetencje przejmuje Europejski Bank Centralny z siedzibą we Frankfurcie nad Menem.

### Kryteria konwergencji

Niezbędnym warunkiem spełnienia kryteriów jest dwuletnie uczestnictwo w Mechanizmie Kursów Walutowych II (Exchange Rate Mechanism II). Mechanizm ten został wprowadzony 1 stycznia 1999 r. wraz z rozpoczęciem trzeciego etapu dochodzenia do Unii Gospodarczo-Walutowej i służy powiązaniu z euro walut krajów Unii Europejskiej nienależących do strefy euro. Dla walut tych został wyznaczony przedział wahań kursów  $\pm 15\%$ . Jednak za zgodą Banku Centralnego danego kraju oraz EBC może on zostać zawężony, jak uczyniono to w przypadku Danii, do  $\pm 2,25\%$ .

Sprawdzenie kryteriów konwergencji sprowadza się również do kontroli kryteriów nominalnych. Traktat z Maastricht określa cztery podstawowe kryteria:

- 1) kryterium deficytu budżetowego,
- 2) kryterium długu publicznego,
- 3) kryterium stabilności cen,
- 4) kryterium stopy procentowej<sup>6</sup>.

Zgodnie z pierwszym kryterium deficyt budżetowy nie może przekroczyć 3% PKB danego kraju, natomiast drugie określa wysokość zadłużenia publicznego, które nie powinno przekraczać 60% PKB mierzonego w cenach rynkowych. Oba kryteria zaliczają się do kryteriów fiskalnych<sup>7</sup>. Wymogi te oznaczają, że państwo, dążąc do stabilizacji budżetu, powinno również prowadzić politykę obniżania deficytu budżetowego. Istnieją dwie metody, którymi posługują się państwa, dążąc do spełnienia wymienionych kryteriów. Jedną z nich to wzrost przychodów, druga to obniżenie wydatków. Wzrost przychodów można uzyskać przez podniesienie podatków, co jednak nie jest decyzją popularną politycznie. Skutki podwyżki podatków są także często podawane w wątpliwość względem korzyści ekonomicznych. Obniżenie natomiast podatków może również w pewnych sytuacjach przyczynić się do wzrostu przychodów. Wiąże się to ze wzrostem konsumpcji, napływem kapitału zagranicznego przyciągniętego korzystniejszymi progami oraz ogólnym pobudzeniem gospodarki. Obniżenie wydatków może zostać osiągnięte przez sztuczne cięcia wydatków bieżących lub przez obniżenie wydatków stałych w takich dziedzinach, jak służba zdrowia, edukacja, ubezpieczenia emerytalne. Obniżenie wydatków stałych wiąże się z reformą dotychczasowych systemów oraz komercjalizacją, czyli zmianą ich sposobu finansowania. Najczęściej państwa

<sup>6</sup> A. Zamojska, *Unia Gospodarcza i Walutowa*, Wyd. SGGW, Warszawa 2000, s. 58.

<sup>7</sup> K. Żukrowska, *Perspektywy uczestnictwa Polski w Unii Gospodarczo-Walutowej*, [w:] K. Żukrowska, D. Sobczak, *op. cit.*, s. 346.

decydują się na działania równoległe w obu obszarach, czyli wzrost przychodów połączony jest ze spadkiem wydatków<sup>8</sup>.

Należy zauważyć, że w 2004 r. poza Cyprem i Maltą we wszystkich nowych krajach członkowskich dług publiczny nie przekraczał 60%, a kryterium deficytu nie spełniło sześć z dziesięciu nowych krajów. Podobnie było w połowie państw strefy euro.

Kolejne dwa kryteria określane są kryteriami monetarnymi. Zalicza się do nich stabilność cen oraz wysokość stopy procentowej. Zgodnie z regulacjami zapisanymi w Traktacie, w państwie wykazującym odpowiednią stabilność cen stopa inflacji nie może przekroczyć więcej niż o 1,5% średniego poziomu inflacji w państwach o najniższym poziomie inflacji w całej Unii Europejskiej. Odnosi się to zatem również do państw, które nie należą do strefy euro. Kryterium to jest bardzo często podawane w wątpliwość, ponieważ „najniższa inflacja”<sup>9</sup> nie musi być inflacją o poziomie optymalnym<sup>10</sup>. Zgodnie z zaleceniami Europejskiego Banku Centralnego inflacja optymalna to poziom nieco poniżej, jednak blisko 2 punktów procentowych<sup>11</sup>. Biorąc zatem pod uwagę fakt, że w 2003 r. krajami o najniższym poziomie inflacji były Litwa (deflacja 1,1%), Czechy (deflacja 0,1%) oraz Polska (0,7%), zatem wartość referencyjna wyniosła 1,3% i leżała znacznie poniżej wyznaczonej przez EBC wartości optymalnej. Drugie kryterium monetarne odnosi się do średniej długookresowej nominalnej stopy procentowej mierzonej na bazie 10-letnich obligacji skarbowych. Nie powinna ona przekraczać więcej niż o 2% przeciętnej stopy procentowej w trzech krajach o najniższych stopach inflacji w roku poprzedzającym badanie<sup>12</sup>.

Jak wynika z tabeli, tylko Słowenia spośród dziesięciu nowych krajów członkowskich spełniła w 2006 r. wszystkie kryteria konwergencji, co pozwoliło jej przyjąć euro 1 stycznia 2007 r. Z kolei Węgry nie spełniały żadnego z czterech kryteriów, a Słowacja borykała się z problemem zbyt wysokiej inflacji oraz nadmiernego deficytu budżetowego. Pozostałe państwa, czyli Czechy, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Malta oraz Polska, nie spełniały tylko jednego z kryteriów konwergencji.

Polska ze względu na okres przejściowy związany z wprowadzaniem reformy emerytalnej była objęta procedurą nadmiernego deficytu. Metodologia przejściowa uprawniała Polskę do wliczania składek wpłacanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych do środków publicznych. Ponieważ w rzeczywistości są to środki sektora prywatnego, więc wraz z zakończeniem okresu przejściowego deficyt wzrośnie o ok. 2 punkty procentowe.

<sup>8</sup> K. Żukrowska, *Nowa Europa, nowa gospodarka i cel ich wprowadzenia*, [w:] K. Żukrowska, D. Sobczak, *op. cit.*, s. 36.

<sup>9</sup> Dotyczy to również deflacji.

<sup>10</sup> W. Wiegard, *Europäische Wirtschaft*, Virtuelle Hochschule Bayern, Regensburg 2006, s. 147.

<sup>11</sup> <http://www.ecb.int/pub/pdf/annrep/ar2005pl.pdf>, 24.11.2007 r.

<sup>12</sup> A. Zamojska, *op. cit.*, s. 59.

Wskaźniki konwergencji gospodarczej w grudniu 2006 r.

Kraj	Długoterminowe stopy procentowe (EBC – 3,5%)	Inflacja HICP (%)	Deficyt (% PKB)	Dług publiczny (% PKB)
Czechy	2,5%	2,1	3,5	30,6
Estonia	nie prowadzi polityki oficjalnych stóp procentowych	4,4	-2,6	3,7
Cypr	4,5%	2,2	1,9	64,7
Łotwa	5,0%	6,6	0,4	10,7
Litwa	nie prowadzi polityki oficjalnych stóp procentowych	3,8	1,2	18,4
Węgry	8,0%	4,0	10,1	67,5
Malta	4,0%	2,6	2,6	68,3
Polska	4,0%	1,3	1,9 <sup>13</sup>	42
Słowenia	3,5%	2,5	1,6	28,5
Słowacja	4,75%	4,3	3,7	33,1
Wartość referencyjna	6,2%	2,8	3,0	60

Źródło: Raport roczny Europejskiego Banku Centralnego za rok 2006, [www.ecb.eu](http://www.ecb.eu)

Jak można wywnioskować z tej tabeli, najtrudniejszym do spełnienia kryterium dla nowych państw członkowskich jest utrzymanie odpowiedniej stabilności cen, którego nie spełniała połowa krajów. Państwem, które najdotkliwiej odczuło ten problem, jest Litwa, która 16 marca 2006 r. złożyła wniosek o uchylenie derogacji i sprawdzenie zgodności jej wskaźników ekonomicznych z wartościami referencyjnymi. Dwa miesiące później Komisja Europejska w komunikacie prasowym IP/06/622 odrzuciła wniosek Litwy ze względu na zbyt wysoki poziom przeciętnej średniorocznej inflacji liczonej od kwietnia 2005 r. do marca 2006 r., który przekraczał wartość referencyjną wynoszącą 2,6% o 0,1 punktu procentowego<sup>14</sup>. Pozostałe kryteria były spełnione. Ze względu na wzrost inflacji na Litwie w 2007 r. przystąpienie tego kraju do Unii Walutowej zostało przesunięte co najmniej o 3 lata.

### Efekt Balassy–Samuelsona

Problemy nowych państw członkowskich ze spełnieniem kryterium stabilności cen wynikają z ciągle jeszcze mających duże znaczenie procesów dostosowaw-

<sup>13</sup> Dane uwzględniają fundusze emerytalne II filaru. Ich szacunkowy wpływ na poprawę pozycji fiskalnej wyniósł dla Polski 2,0 %.

<sup>14</sup> Komunikat prasowy Komisji Europejskiej IP/06/623, Bruksela 16.05.2006 r.

czych. Sytuację można wytłumaczyć efektem Balassy–Samuelsona. Zgodnie z nim wyższy poziom inflacji wynika z różnic dotyczących wzrostu produktywności w sektorach dóbr wymiennalnych i niewymiennalnych<sup>15</sup>.

Punktem wyjścia teorii jest funkcja produkcji Cobba–Douglasa oraz założenie, że maksymalizując zysk, produktywność krańcowa musi być równa zmianie płacy realnej. Teoria ta rozróżnia również dwa sektory gospodarki: sektor produkujący dobra podlegające wymianie międzynarodowej, czyli dobra wymiennalne, oraz sektor produkujący dobra niepodlegające takiej wymianie, czyli dobra niewymiennalne. Należy zwrócić uwagę, że produktywność pracy rośnie szybciej w sektorze dóbr wymiennalnych, co jest wymuszone przez konkurencję międzynarodową. W sektorze dóbr niewymiennalnych rośnie ona zdecydowanie wolniej, ponieważ nie istnieje wystarczająco dużo silnych bodźców pobudzających do jej wzrostu. Ceny tych dóbr są kształtowane niezależnie na poszczególnych rynkach. Tymczasem dzięki międzysektorowej mobilności siły roboczej wewnątrz danego kraju wzrost płac w obu sektorach jest względnie podobny. Wzrost płac niemający swojego pokrycia we wzroście produktywności tworzy presję inflacyjną, która przejawia się wzrostem kosztów i cen w sektorze produkującym dobra niepodlegające wymianie międzynarodowej. Ponieważ udział tych dóbr w całości produkcji w nowych krajach członkowskich jest znacznie większy niż w starych krajach, przekłada się to więc na wyższą stopę inflacji. Według różnych autorów różnica ta może wahać się od 1,5 do 2,5%<sup>16</sup>. Zatem uwzględniając cel inflacyjny, który został ustalony przez Europejski Bank Centralny na ok. 2%, oraz efekt Balassy–Samuelsona, inflacja w nowych państwach członkowskich na poziomie 3,5–4,5% nie powinna być dyskredytująca. Analizując ponownie dane zawarte w tabeli, można zauważyć, że dziewięć z dziesięciu krajów miało w 2006 r. inflację na poziomie poniżej 4,5%.

## Podsumowanie

Kryteria konwergencji zapisane w Traktacie Wspólnotowym są srogimi wymogami dla nowych państw członkowskich, z którymi nie są w stanie sobie poradzić również stare kraje Unii Europejskiej. Ich spełnienie nie zależy tylko od prowadzonej polityki gospodarczej, ale jest związane z mającymi duże znaczenie procesami dostosowawczymi, zachodzącymi przy transformacji ustrojowo-gospodarczej. Pokazuje to efekt Balassy–Samuelsona. Dlatego państwa te są skazane na wyższą inflację niż kraje, których dobra wymiennalne stanowią znacznie większy udział procentowy w produkcji krajowej.

<sup>15</sup> W. Wiegard, *op. cit.*, s. 154.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 157.

## Bibliografia

- Błaszkiwicz M., Kowalski P., Rawdanowicz Ł., Wodniak P., CASE Report No 57, *Harrod–Balassa–Samuelson Effect in Selected Countries of Central and Eastern Europe*, CASE, Warszawa 2004.
- Pszczółka I., *Euro a integracja europejskich rynków finansowych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2006.
- Wiegard W., *Europäische Wirtschaft*, Virtuelle Hochschule Bayern, Regensburg 2006.
- Zamojska A., *Unia Gospodarcza i Walutowa*, Wyd. SGGW, Warszawa 2000.
- Żukrowska K., Sobczak D., *Rozszerzenie Strefy Euro na Wschód*, Instytut Wiedzy, Warszawa 2004.

## Strony internetowe

- Europejski Bank Centralny: [www.ecb.int](http://www.ecb.int)  
Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych: [www.case.com.pl](http://www.case.com.pl)  
Narodowy Bank Polski: [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)