

JERZY OSIATYŃSKI\*

## Warunki gotowości Polski do wejścia do strefy euro\*\*

### Wstęp

Unia Europejska jest konstrukcją w nie mniejszym stopniu polityczną, jak gospodarczą, opartą na wspólnie podzielanych wartościach i na zasadzie wspólnej odpowiedzialności i solidarności jej państw członkowskich. Jest konstrukcją, dzięki której naturalne polityczne i gospodarcze konflikty interesów rozwiązuje się w drodze negocjacji lub w drodze konkurencji w ramach wspólnego rynku. Jest jedną z tych konstrukcji, które od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (1953 r.) i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1958 r.) zapewniły prawie całej powojennej Europie kilkadziesiąt lat bez zbrojnych konfliktów i wojen, choć nie oszczędziły zbrojnych konfliktów lokalnych.

Od swego powstania wspólnota gospodarcza krajów Europy musiała się mierzyć z dysproporcjami rozwoju jej krajów członkowskich, a jej normalne funkcjonowanie wymagało spełnienia ostrych warunków członkostwa, zwłaszcza od czasu wprowadzenia czterech kardynalnych swobód gospodarczych: nieskrępowanego przepływu towarów, usług, ludzi i kapitału. Unia Gospodarcza i Walutowa, obszar wspólnego pieniądza, wymagała warunków jeszcze ostrzejszych.

Nie wszystkie kraje, które do tego obszaru przystąpiły, były do tego należycie przygotowane, a konstrukcja euro spoczęła na chwiejnych fundamentach. Szeroka strefa euro była w interesie przedsiębiorców starych krajów członkowskich, dla których otwierała nowe rynki zbytu, gdzie mogli realizować swoje przewagi technologiczne i konkurencyjne. W interesie zarówno starych krajów członkowskich, jak i krajów do UE aplikujących było wolniejsza dynamika rozszerzania, postępującego wraz ze stopniowym ujednocnianiem nie tylko polityki pieniężnej, lecz także fiskalnej, tworzeniem instytucjonalnych podstaw prewencyjnego nad nią nadzoru

---

\* Prof. dr hab. Jerzy Osiatyński – Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN; e-mail: jerzy.osiatynski@sejm.gov.pl

\*\* Szkic ten dedykuję profesorowi Kazimierzowi Łaskiemu, mojemu wielkiemu przyjacielowi, wyrozumiałemu i cierpliwemu profesorowi i mentorowi, z okazji 90. rocznicy jego urodzin 15 grudnia 2011 r.

UE, a co więcej, także polityki konkurencji, która pozwalałby wszystkim krajom członkowskim utrzymywać swoje pozycje konkurencyjne w średnim okresie.

Z upływem lat niektóre kraje obszaru euro traciły kwalifikacje, aby spełniać warunki brzegowe uczestniczenia w nim, a ojcowie założyciele nie przewidzieli rozwiązań awaryjnych na taką okoliczność. Jednak trudno dziś sobie wyobrazić załamanie się obszaru euro, które nie osłabiłoby gruntownie samej Unii, jeśli w ogóle by jej nie przekreśliło. Dlatego za imperatyw Polski – jak i innych krajów Unii Europejskiej – uważam obronę systemu euro i jego konsolidację. Jest to bowiem obrona podstawowych wartości i przesłania Unii Europejskiej. Ale dlatego też decyzja o dacie przystąpienia przez Polskę do obszaru euro musi być poprzedzona starannym przygotowaniem. Pytanie, które – korzystając z lekcji obecnego kryzysu – powinniśmy postawić, jest następujące. Co powinniśmy zrobić jeszcze przed przystąpieniem do strefy euro, aby po przystąpieniu trwale zachować i umacniać naszą pozycję konkurencyjną? Jest to bowiem nie tylko warunek odrabiania dystansu gospodarczego dzielącego nas od przeciętnej w UE, ale także tego, aby w kilka lat po wprowadzeniu euro Polska nie znalazła się w sytuacji krajów, które warunkom uczestnictwa w tym obszarze raczej nie są w stanie obecnie sprostać.

Niezależnie od zdolności do trwałego wypełniania przez kraje członkowskie strefy euro warunków członkostwa istnieje równie ważny i żywo dyskutowany problem konstrukcyjnych ram Unii Gospodarczej i Walutowej, które okazały się niewystarczające do sprostania dzisiejszym wyzwaniom systemu euro. Istotę problemu dobrze oddaje popularny od niedawna termin „trylamentu niemożliwości”. Wyobraźmy sobie trójkąt, na którego wierzchołkach umieszczono trzy konstytutywne cechy Unii Europejskiej oraz Unii Gospodarczej i Walutowej: na jednym suwerenność krajów wspólnoty, na drugim – jej otwartość dla nowych członków, na trzecim – dyscyplinę fiskalną. Otóż można znaleźć rozwiązania, które spełnią warunki dla każdej pary tych wierzchołków, ale nie dla wszystkich trzech. Kiedy w jednym równaniu chcemy zawrzeć suwerenność krajów członkowskich Unii, jej otwarty charakter i indywidualnie prowadzoną politykę fiskalną, nie znajdziemy rozwiązania, które pozwalałoby jednocześnie spełnić te trzy postulaty.

Od kilku lat próbuje się zatem zwiększyć dyscyplinę fiskalną kosztem ograniczenia suwerenności, zachować suwerenność i dyscyplinę, ale zamknąć Unię w dotychczasowym składzie, a kiedy okazuje się to niewystarczające, wewnątrznie wydzielić podgrupy Unii „różnych prędkości”<sup>1</sup>. Starając się zachować otwarty charakter UE, zmierzamy w stronę federalizmu gospodarczego, ale czy można go ograniczyć tylko do gospodarki, kiedy instrumentami realizacji celów politycznych są publiczne pieniądze? Czy wystarczy sama tylko poprawa koordynacji po-

---

<sup>1</sup> Formalną podstawę dla zabiegów dzielących UE dają nowe zapisy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które w art. 136 zawierają szczególne postanowienia dla krajów obszaru euro. Przewidują one możliwość przyjmowania specjalnych środków w celu wzmocnienia koordynacji i dyscypliny budżetowej tych krajów, określanie kierunków ich polityki gospodarczej i zapewnianie nad nią nadzoru, a o przyjmowaniu tych środków decydują tylko kraje należące do strefy euro.

lityki fiskalnej, która oczywiście musi zmniejszyć zakres indywidualnej suwerenności nie tylko na tym polu? Unia Europejska musi zachować otwarty charakter. Na członkostwo czekają jeszcze kraje bałkańskie, a dalej Ukraina, Mołdawia czy Białoruś, jeśli się na to zdecydują i kiedy będą do tego gotowe. Ale wewnętrzne niespójności gospodarcze będą wtedy jeszcze większe niż obecnie. Jednocześnie euro jest suwerenną walutą bez suwerennego państwa. Bez powolnego ruchu w kierunku politycznej jedności i federalnej Europy nie ma możliwości rozwiązania tego trylematu, a wspólna waluta może nie przeżyć.

Do czasu kryzysu lat 2008–2009 dyskusja nad datą wejścia Polski do strefy euro skupiała się wokół możliwego terminu spełnienia formalnych kryteriów zbieżności oraz szacunków krótko- i długookresowych korzyści i kosztów związanych z członkostwem w obszarze wspólnej waluty. Zapowiadany datom towarzyszyło przekonanie, że odpowiednia polityka pieniężna NBP zapewni spełnienie kryterium górnego progu inflacji i związanego z nim progu długoterminowych stóp procentowych, a redukcja publicznych wydatków pozwoli spełnić warunek deficytu sektora finansów publicznych nieprzekraczającego 3% PKB. Dopuszczalna granica relacji długu publicznego do PKB była jeszcze wtedy znacznie powyżej tej relacji w Polsce i nie była przedmiotem szczególnej troski.

Inflacja w Polsce od wielu już lat pochodzi głównie „z importu” – jest skutkiem zmian światowych cen paliw oraz cen płodów rolnych. Te zaś nie zależą od stóp procentowych w kraju, bardzo natomiast zależą od spekulacji na światowych rynkach paliw, a zmiany cen płodów rolnych – od urodzajów i zjawisk tak trudnych do przewidzenia, jak susze czy powodzie. Polityka pieniężna może więc walczyć jedynie z wtórnymi efektami pierwotnych impulsów inflacyjnych, wywołując podwyżkami stóp procentowych takie osłabienie koniunktury, spadek popytu na kredyt i wzrost bezrobocia, aby nie dopuścić do przekształcenia owych impulsów pierwotnych w efekt „drugiej rundy”, w której przedsiębiorcy i pracownicy mogliby skutecznie przenosić na ceny wzrost kosztów produkcji i wzrost kosztów utrzymania. Wierzano, że rygorystyczna polityka stóp procentowych i podaży pieniądza ostatecznie zawsze pozwoli na spełnienie monetarnych kryteriów zbieżności. Zauważmy na marginesie, że jest to bardzo kosztowny sposób walki z inflacją. Co więcej, kraje, które w walce z inflacją osiągają największe sukcesy, zawdzięczają je porozumieniom między związkami zawodowymi, związkami pracodawców i rządem w sprawach polityki podziału dochodu między płace i zyski, a nie dzięki wysokim stopom procentowym, które jednocześnie hamowałyby ich rozwój gospodarczy i zwiększały bezrobocie.

Jednocześnie stosunkowo wysoki wzrost PKB, w połączeniu z redukcją wydatków publicznych, głównie sztywnych wydatków na świadczenia społeczne, dzięki likwidacji niektórych przywilejów emerytalnych, miały prowadzić do stopniowego „wyrastania” z nadmiernego deficytu budżetowego.

Przy tych założeniach co do instrumentów polityki gospodarczej służących osiągnięciu i trwałemu utrzymywaniu kryteriów zbieżności, zapowiadany datom przystąpienia do euro nie towarzyszyły żadne „mapy drogowe”, które zawierałyby terminy spełnienia poszczególnych kryteriów ani wprowadzenia warunkujących

je innych zmian. Zapowiedzi te wyrażały raczej polityczne intencje rządu niż konkretne scenariusze niezbędnych działań regulacyjnych i systemowych, które tym datom przydałyby realizmu. Dokonywane szacunki korzyści i kosztów uczestnictwa w obszarze euro opierały się na założeniach trwałego, w miarę równomiernego wzrostu gospodarczego obszaru euro, w którym co prawda mogą pojawiać się cykliczne zaburzenia i „asymetryczne szoki”, ale którego dynamika będzie przyspieszać wzrost nowych krajów członkowskich UE, pozostających na razie poza obszarem euro.

Obecny kryzys strefy euro podważa te założenia i każe pytać o fundamentalne warunki w obszarze wspólnego pieniądza, które pozwolą nie tylko osiągnąć kryteria zbieżności, ale i trwale je utrzymywać. Trzeba zarazem pamiętać, że konkretne wielkości kryteriów deficytu i długu publicznego w relacji do PKB przyjęte dla strefy euro nie są w żaden sposób zakotwiczone w teorii ekonomii i nie dają się z niej logicznie wyprowadzić. Są to więc raczej praktyczne „boje” wytyczające tor prowadzonej przez każdy z krajów członkowskich polityki fiskalnej, która ma pozwolić gorzej lub lepiej spełnić fundamentalny warunek przynależności zarówno do wspólnego obszaru gospodarczego, jak i obszaru wspólnego pieniądza<sup>2</sup>.

## **1. Zdolność do sprostania presji konkurencji i siłom rynkowym w UE**

Na czym polega ów fundamentalny warunek? Otóż zgodnie z ekonomicznymi kryteriami członkostwa w UE ustalonymi jeszcze w 1993 r. w Kopenhadze, każdy kraj członkowski musi się odznaczać funkcjonującą gospodarką rynkową zdolną do sprostania presji konkurencji i siłom rynkowym w UE. Tylko wtedy bowiem można zapobiec niebezpieczeństwu narastania trwałych rozbieżności w rozwoju obszaru gospodarczego UE jako całości i jego podziału na kraje technologicznie i gospodarczo zaawansowane z jednej strony oraz na surowcowo-rolne kraje peryferyjne z drugiej, ze wszystkimi potencjalnymi tego skutkami dla politycznej i gospodarczej spójności i stabilności UE. W istocie zachowanie pozycji konkurencyjnej poszczególnych państw członkowskich jest warunkiem międzynarodowego podziału pracy, który leży u podstaw Światowej Organizacji Handlu czy regionalnych stref wolnego handlu.

Powszechnie stosowanym miernikiem pozycji konkurencyjnej kraju i jej zmian są relacje kosztów zmiennych (w uproszczeniu kosztów płac) na jednostkę produkcji dóbr i usług będących przedmiotem handlu międzynarodowego. Kiedy koszty

---

<sup>2</sup> Bodaj pierwszym, który wykazał brak teoretycznych podstaw kryteriów zbieżności, był Luigi Pasinetti [1998], zob. też Osiatyński [2006, s. 86–91]). W stosunku do celów tak ukierunkowanej polityki fiskalnej wyrażano wiele wątpliwości, proponując m.in. wprowadzenie w miejsce dwóch kryteriów fiskalnych jednego, a mianowicie co najmniej nie pogorszenia wyjściowej relacji długu do PKB (zob. Łaski [2010, s. 66–68]).

pracy w przeliczeniu na jednostkę produkcji firm krajowych trwale rosną w stosunku do zagranicy, przedsiębiorstwa krajowe będą tracić rynki zbytu, a kraj będzie notował rosnące deficyty w bilansie obrotów z zagranicą. W systemie elastycznych kursów walut, kiedy nierównowaga osiąga jakiś krytyczny próg (na ogół około 20% obrotów), następuje obniżenie kursu waluty kraju tracącego na konkurencyjności i wynikający stąd pewien spadek realnych wynagrodzeń w tym kraju. Pozwala to przejściowo odzyskać straty w pozycji konkurencyjnej. Kiedy przed tym problemem w 1992 r. stanęły dwa kraje członkowskie Unii Europejskiej i jej Europejskiego Systemu Monetarnego (EMU), Włochy i Wielka Brytania, Włochy w EMU pozostały, Wielka Brytania zeń wyszła, ale oba kraje przeprowadziły dewaluację.

Podstawową cechą gospodarki kapitalistycznej jest innowacyjność sektora przedsiębiorstw, której wyrazem jest wzrost efektywności czynników produkcji. Ten wzrost w różnych gałęziach wytwórczości jest różny (w rolnictwie, w przemyśle wydobywczym, przetwórczym czy w usługach), więc krajowe przeciętne tempa wzrostu wydajności zależą od struktury PKB. Dynamika efektywności może się też różnić między krajami ze względu na ich systemy edukacji, instytucjonalne powiązania nauki z sektorem przedsiębiorstw, szeroko rozumianą kulturę przedsiębiorczości i otoczenie biznesu, czy też ze względu na już osiągnięty poziom zamożności kraju. Te różnice w dynamice efektywności czynników produkcji znajdują wyraz głównie w różnej dopuszczalnej dynamice wzrostu wynagrodzeń, a więc i jednostkowych kosztów pracy, która nie będzie podważać wyjściowej pozycji konkurencyjnej poszczególnych krajów. Zachowanie wewnętrznej spójności obszaru wolnego handlu nie wymaga więc takiego samego tempa wzrostu płac w każdym kraju członkowskim, wymaga jedynie zachowania w jakimś przedziale wyjściowych relacji jednostkowych kosztów płac do cen. Warunek ten może być osiągnięty przez: 1) okresowe korekty kursu wymiany, 2) okresowe przywracanie równowagi obrotów zewnętrznych za pomocą: 2a) polityki pieniężnej i 2b) polityki fiskalnej, albo 3) dzięki wspólnym zasadom polityki podziału dochodów między płace i zyski.

W systemie wspólnego pieniądza kanał przywracania równowagi (1) jest zamknięty, nie ma też przestrzeni dla (2a). Wobec tego równowagę trzeba odzyskiwać albo przez zaostrzenie polityki fiskalnej (2b), albo przez przestrzeganie wspólnych zasad polityki podziału (3). Efektem zaostrzonej polityki fiskalnej – przez zwiększenie bezrobocia i wymuszenie tą drogą obniżek płac (a co najmniej zahamowanie ich wzrostu) – będzie obniżka jednostkowych kosztów pracy i przywrócenie równowagi<sup>3</sup>. Kiedy zaś u podstaw utraty pozycji konkurencyjnej leżą trwałe asymetrie we wzroście kosztów płac na jednostkę produkcji między poszczególnymi krajami, wtedy te nierównowagi będą się okresowo powtarzać, a w ślad za nimi

<sup>3</sup> Ponieważ koszty produkcji decydujące o pozycji konkurencyjnej sektora przedsiębiorstw zależą także od zmian cen surowców i płodów rolnych, to w obliczu pierwotnych impulsów importowanego przyspieszenia inflacji, im wyższy jest udział w gospodarce danego kraju gałęzi produkcji szczególnie zależnych od importowanych surowców (głównie paliw, metali, ciężkiej chemii, nawozów sztucznych itp.), tym bardziej restrykcyjna musiałaby być jego polityka pieniężna i fiskalna, jeżeli kraj ten nie należy do obszaru euro, lub jego polityka fiskalna, jeżeli do niego należy.

musi się powtarzać okresowe ich wyrównywanie poprzez zaostrzoną politykę fiskalną oraz wywołane w ten sposób hamowanie dynamiki PKB i zwiększanie stóp bezrobocia. Restrykcyjna polityka fiskalna wiąże się więc z wysokimi kosztami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi, bowiem stopy bezrobocia potrzebne do wymuszenia odpowiednio niskiego wzrostu płac w relacji do cen mogą prowadzić do trwałego ekonomicznego i społecznego wykluczenia znacznego odsetka gospodarstw domowych oraz przekreślać możliwości spełnienia wymogów polityki społecznej spójności UE.

Wobec tego dla zachowania kopenhaskiego kryterium gospodarki zdolnej do trwałego sprostania presji konkurencji w istocie konieczna jest wspólna polityka podziału i jej instytucjonalne rozwiązania, takie jak komisje trójstronne i inne formy negocjacji płacowych, które zapewniałyby, aby w każdym z krajów członkowskich dynamika płac nie pozostawała w tyle za dynamiką wydajności pracy. Kwestie te nie są jednak przedmiotem rekomendacji gremiów kierowniczych UE i ich think-tanków.

## **2. Zmiany pozycji konkurencyjnej krajów UE w latach 2000–2010**

Czy za obecny kryzys obszaru euro odpowiada tylko nieostrożna polityka fiskalna niektórych jego krajów członkowskich? Z taką polityką mieliśmy do czynienia w Grecji. Ale Hiszpania miewała nadwyżki budżetowe, a Irlandię stawiano za godny naśladowania wzór rozumnej polityki fiskalnej. Jeżeli także te kraje przeżywają dziś trudności, które przenoszą się na cały obszar euro, to właśnie ze względu na osłabienie ich pozycji konkurencyjnej w stosunku do średniej w UE<sup>4</sup>, a zwłaszcza w stosunku do takich jej liderów, jak Niemcy, Austria czy Holandia<sup>5</sup>. Jednostkowe koszty pracy w Grecji w 2010 r. w stosunku do 2000 r. zwiększyły się o 30%, podczas gdy w Niemczech w tym samym czasie tylko o 5,5%. Znaczący to, że ten sam koszyk dóbr i usług konsumpcyjnych wyprodukowany w Grecji kosztował po 10 latach 25% więcej niż koszyk wyprodukowany w Niemczech. Podobnego rzędu pogorszenie pozycji konkurencyjnej odnotowały Hiszpania, Portugalia i Włochy. Francja zaś – gdzie wzrost płac ściśle podążał za celem inflacyjnym Europejskiego Banku Centralnego i wynosił 2% rocznie – odnotowała pogorszenie swojej pozycji konkurencyjnej w stosunku do Niemiec o 13% (zob. Flassbeck [2010], Łaski [2011], s. 11–14). Te pogłębiające się z roku na rok różnice w kosztach i cenach prowadziły do narastania deficy-

---

<sup>4</sup> Irlandia jest przypadkiem o tyle szczególnym, że o jej kryzysie zdecydowało przede wszystkim przejęcie portfela złych długów sektora bankowego przez państwo, nie zaś utrata konkurencyjności sektora przedsiębiorstw.

<sup>5</sup> Dodatkowym czynnikiem obecnych trudności krajów PIIGS była możliwość łatwego i taniego zadłużania się sektora prywatnego przy jednolitych stopach procentowych EBC i stosunkowo wysokiej inflacji w tych krajach.

tów w bilansach płatniczych Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch oraz nadwyżek Niemiec, Austrii czy Holandii, które prowadziły politykę powstrzymywania wzrostu płac realnych.

Uważam, że polityka hamowania płac realnych i jednostkowych kosztów pracy rozsądza spójność gospodarczą zarówno obszaru euro, jak i Unii Europejskiej. Można też wątpić, czy przyniosła ona korzyści krajom ją praktykującym. W latach 2003–2007 nastąpiła silna ekspansja niemieckiego eksportu na rynki UE, którego relacja do PKB zwiększyła się z 16,6% w 1999 r. do 25,7% w 2007 r. Do roku 2007 nie przyniosło to jednak wzrostu zatrudnienia, doprowadziło zaś do stagnacji popytu wewnętrznego w Niemczech. Co prawda w następnych latach zatrudnienie zaczęło się zwiększać, ale nie skompensowało to ubytku popytu wewnętrznego wskutek mrożenia płac realnych. W efekcie w latach 2000–2010 wzrost GDP w Niemczech wyniósł przeciętnie 0,6% rocznie, ledwie połowę tego co we Francji. Inwestycje brutto w tym czasie w Niemczech zmniejszały się o 0,2% średnio rocznie, podczas gdy we Francji rosły o 1,4% (zob. Flassbeck [2010], Łaski [2011, s. 11–14]).

Dla zachowania spójności obszaru euro i UE jako całości korzystniejsza jest polityka stosowana przez kraje skandynawskie czy Francję. Istotą tej polityki jest utrzymywanie w danym kraju takiego samego wzrostu płac nominalnych, jak suma wzrostu wydajności pracy w tym kraju plus stopa inflacji równa celowi inflacyjnemu EBC. W wyniku takiej polityki płace realne rosłyby w takim samym tempie jak wydajność pracy, a stopa inflacji równałaby się stopie wyznaczonej przez cel inflacyjny EBC. Żaden kraj nie powinien mieć inflacji wyższej ani niższej niż ten cel.

Jest to więc polityka stałej struktury podziału dochodu narodowego między płace i zyski. Jednak jak długo część krajów prowadzi politykę hamowania wzrostu płac, tak długo – dla uniknięcia narastania nierównowag z tytułu utraty konkurencyjności – politykę tę powinny imitować także pozostałe kraje. Wtedy bowiem żaden kraj nie mógłby zwiększyć swego zatrudnienia, odbierając rynki zbytu droższymi konkurentom, ale też i nikt nie mógłby ich tracić, gdyż tę politykę prowadziłyby wszystkie kraje. Polityka ograniczania płac i popytu wewnętrznego celem wzmocnienia eksportu netto może przynieść korzyści, kiedy prowadzi ją tylko kilka krajów i pod warunkiem, że wytwarzają one produkty możliwe do ulokowania na zagranicznych rynkach, a dodatkowy popyt zagraniczny z nawiązką skompensuje ubytek popytu wewnętrznego. Nie może jednak przynieść korzyści w handlu z krajami, które taką politykę imitują. Gdyby miały ją prowadzić wszystkie kraje UE, zważywszy że Unia Europejska jest po USA drugą co do wielkości gospodarką świata, byłaby ona niemożliwa, nie byłoby bowiem odbiorców spoza UE takich nadwyżek eksportowych, co musiałoby prowadzić do drastycznego spadku produkcji i kryzysu gospodarczego w krajach UE.

Za obecny kryzys obszaru euro odpowiadają więc także trwałe asymetrie w polityce podziału prowadzonej przez część krajów UE. Środki zmierzające do zwiększenia dyscypliny tylko polityki fiskalnej mogą okresowo przywrócić równowagę na rachunkach obrotów bieżących bilansów płatniczych, ale nie muszą

bynajmniej trwale poprawić sytuacji fiskalnej kraju, gdyż dodatkowe ograniczenie rynku zbytu będzie prowadzić do recesji. Jednak w każdym razie środki te nie rozwiążą leżących u źródeł tego kryzysu problemów związanych z utratą pozycji konkurencyjnej. Usunięte chwilowo nierównowagi na rachunkach bieżących bilansów płatniczych i łagodzone problemy z obsługą zadłużenia zagranicznego, bez wspólnej polityki podziału wewnątrz UE, będą się w sposób naturalny odradzać. Przeciwdziałanie im będzie zaś wymagać w tych krajach – przy braku wspólnej polityki podziału – znacznie wyższych stóp bezrobocia niż przeciętnie w UE. Nie wydaje się, aby było to możliwe do utrzymania na dłuższą metę na jakimkolwiek obszarze wolnego handlu, a tym bardziej obszarze wspólnego pieniądza, nie mówiąc już o tym, że byłoby to sprzeczne z fundamentalnymi wartościami, na których opiera się Unia Europejska.

### 3. Lekcje dla Polski

W obronie i umacnianiu swoich przewag konkurencyjnych Polska dalej korzysta ze stosunkowo niskich kosztów robocizny, jak i z tego, że w ostatnich latach płace nominalne w sektorze przedsiębiorstw rosły na ogół wolniej niż wydajność pracy powiększona o inflację. Z nawiązką kompensowało to niższą innowacyjność polskich firm, spośród których zresztą wiele po wejściu na rynki UE po 2004 r. istotnie poprawiło swoje oferty produktowe i technologiczne. Mamy więc nadal pewien bufor kosztowy chroniący polskie firmy na unijnych rynkach. Następuje jednak stopniowa erozja tej przewagi w stosunku do krajów, gdzie płace realne niemal stagnują, a inflacja jest niska.

Przypuśćmy jednak, że w Unii Europejskiej udało się osiągnąć porozumienie co do wspólnej polityki podziału, polegające na rzeczywistym przestrzeganiu przez wszystkie kraje członkowskie celu EBC na poziomie inflacji 2% rocznie i odpowiadającej mu stopy wzrostu realnych płac i zysków. Także i wtedy pozostaje pytanie, czy ten cel ma być osiąganym w drodze porozumień między związkami zawodowymi, związkami pracodawców i przedstawicielei rządu na regulowanym rynku pracy czy na rynku nieregulowanym, w rezultacie utrzymywania dostatecznie wysokich stóp bezrobocia dla zachowania „dyscypliny w zakładach pracy” (zob. [Kalecki 1943 (1979), s. 344–345]). Przywoływane tu doświadczenia niektórych krajów UE wskazują, że trwałe osiągnięcie tego celu jest gospodarczo i politycznie znacznie mniej kosztowne na drodze porozumień trójstronnych niż przez wymuszanie go bezrobociem generowanym przez dostatecznie surową politykę fiskalną. W warunkach polskiej gospodarki – jak długo jej przestarzała struktura gałęziowa osłabia autonomiczną innowacyjność, a wysoka energochłonność czyni ją szczególnie podatną na zewnętrzne impulsy inflacyjne związane ze zmianami światowych cen paliw – stopy bezrobocia potrzebne dla hamowania wzrostu płac nominalnych, tak aby nie zagrażał on pozycji konkurencyjnej pol-



skich przedsiębiorców, a ponadto jeszcze kompensował ujemny wpływ tej struktury gospodarki i jej niską innowacyjność, musiałyby być odpowiednio wyższe.

Jakie stąd płyną praktyczne wnioski dla Polski, jeśli chodzi o datę jej gotowości do wprowadzenia euro? Pierwszy wniosek dotyczy postępu w zmianie gałęziowej struktury gospodarki w kierunku wzrostu udziału gałęzi produkcji i usług zaawansowanych technologicznie, obiecujących wysoki wzrost efektywności i pozytywne efekty zewnętrzne dla innych gałęzi gospodarki oraz upowszechnianie nowoczesnych technologii modernizujących tę strukturę, o dużych efektach *spill-over* [Karpiński 2008, s. 101]. Bez zaawansowania tej modernizacji, przeprowadzanej przez samych przedsiębiorców, ale z większym niż obecnie wsparciem finansowym i instytucjonalnym ze strony państwa, zdolność do obrony naszej pozycji konkurencyjnej w Europie będzie nadal słaba.

Drugi wniosek dotyczy zmiany stosunku do instytucji komisji trójstronnych. Można krytykować polskie związki zawodowe za niedostateczne rozumienie i uwzględnianie uwarunkowań makroekonomicznych i wymogów zachowania konkurencyjnej pozycji polskich przedsiębiorstw, chociaż i ta krytyka nie zawsze jest uzasadniona. Także za dość częstą obronę partykularnych interesów związkowej administracji. Ale stąd wynika potrzeba raczej naprawy tych słabości związków zawodowych niż radykalnego ograniczenia ich siły i kompetencji. Związki zawodowe muszą być dostatecznie silne i reprezentatywne, aby mogły zapewnić osiągnięcie uzgodnionych celów. Powinny rozumieć i w miarę możliwości podzielać główne cele polityki gospodarczej. Ale zarazem zadania i mandat społeczny związków zawodowych muszą być uznawane przez pozostałe strony trójstronnych komisji. Co więcej, osłabianie kompetencji i roli związków zawodowych jest równoznaczne, *ipso facto*, z osłabianiem roli związków pracodawców. Jest więc, moim zdaniem, jeszcze sporo do zrobienia, aby przyjęte cele inflacji osiągać nie na kosztownej drodze wysokich stóp bezrobocia wymuszanych recesyjną polityką – najpierw pieniężną i fiskalną, a dalej już tylko fiskalną, lecz w drodze trójstronnych porozumień.

Mimo wspomnianych słabości Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych jest w Polsce ważną instytucją dialogu społecznego, a wzrost płac w gospodarce w ostatnich latach rzadko przekraczał wzrost wydajności pracy. Co prawda nie wiemy, w jakim stopniu był to wynik stosunkowo wysokiego bezrobocia, a w jakim procesie negocjacji płacowych. Niewątpliwie w okresach spadku stóp bezrobocia, a także w aglomeracjach o jego niskim poziomie, wzrost płac i ich poziom były wyższe niż w innych okresach lub regionach. Byłby to jednak dodatkowy argument na rzecz zwiększania przestrzeni dla porozumień płacowych, które nie przynosiłyby uszczerbku dla pozycji konkurencyjnej sektora przedsiębiorstw w tych okresach lub regionach.

Główne argumenty wysuwane dziś w Polsce na rzecz zaostżenia polityki fiskalnej wiążą się jednak raczej ze znacznymi przyrostami relacji deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego do PKB, niż z inflacyjnymi skutkami wzrostu płac. Sytuację dodatkowo zaostrza to, że nasze potrzeby pożyczkowe netto w 2010 r. były finansowane w blisko 90% przez podmioty zagraniczne,

a w 2011 r. będą finansowane przez zagranicę jeszcze w przeszło 70% [*Uzasadnienie ustawy...* 2011, s. 170]. Co prawda, sytuacja jest znacznie lepsza w finansowaniu potrzeb pożyczkowych brutto, gdyż na koniec maja 2011 r. inwestorzy zagraniczni trzymali tylko około 28% nominalnej wartości obligacji Skarbu Państwa będących w publicznym obrocie na rynku krajowym oraz 41,5% całości krajowego i zagranicznego długu Skarbu Państwa<sup>6</sup>, ale mimo to niepokój na globalnych rynkach finansowych może łatwo dotknąć Polskę, podrażając koszty obsługi tego długu (a także całego zadłużenia zagranicznego, prywatnego i publicznego, sięgającego około 50% PKB). Z drugiej strony, przy szacowanej wielkości mnożnika wydatków publicznych w Polsce w latach 2009 i 2010 wynoszącej około 1,7 [Łaski i in. 2010, 2010a] oraz wobec powszechnie oczekiwanego osłabienia koniunktury u naszych najważniejszych partnerów handlowych, a także w kraju, w drugiej połowie 2011 r. i w roku następnym, silne zacieśnienie fiskalne może tylko nieznacznie poprawić naszą pozycję fiskalną, przy znacznych zarazem kosztach społecznych i politycznych tych zabiegów<sup>7</sup>.

Dlatego za strategię bardziej pożądaną uważam rozłożone w czasie ograniczanie relacji długu i deficytu do PKB, dopóki stopa wzrostu gospodarczego nie będzie bliska potencjalnej i nie będzie oparta przede wszystkim na wzroście prywatnych inwestycji i prywatnej konsumpcji, przy realizowanym przez rząd ograniczaniu finansowania potrzeb pożyczkowych państwa przez podmioty zagraniczne. Problematyka ta zasługuje na odrębną analizę, warto jednak odnotować, że to właśnie fiskalna ekspansja zapewniła Polsce wzrost PKB w latach 2009 i 2010 i że strategia rządu stopniowego zmniejszania udziału podmiotów zagranicznych w finansowaniu polskich potrzeb pożyczkowych – mimo wpływu kryzysu obszaru euro na oceny przez inwestorów tzw. wschodzących rynków finansowych, w tym Polski – przynosi dobre rezultaty w odniesieniu do rentowności polskich skarbowych papierów wartościowych [Łaski i in. 2010a; Osiatyński 2010].

#### **4. Od kryzysu płynności do kryzysu wypłacalności w systemie euro**

W Polsce dług publiczny denominowany w walutach zagranicznych wynosi około 21% całego długu publicznego, krajowego i zagranicznego razem (trzeba jednak pamiętać o wysokim udziale podmiotów zagranicznych na rynku papierów skar-

---

<sup>6</sup> Według danych Ministerstwa Finansów, zob. [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1057\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1057_PLK_HTML.htm), data dostępu 28.07.2011.

<sup>7</sup> Wniosek ten znajduje potwierdzenie w nowym studium IMF, którego autorzy na podstawie empirycznej analizy przykładów polityki fiskalnego zacieśnienia w latach 1978–2009 w krajach gospodarczo rozwiniętych wskazują, że obniżenie wydatków budżetowych o 1 pkt. proc. PKB prowadziło w następnych dwóch latach do redukcji realnej konsumpcji prywatnej o 0,75 pkt. proc., realnego PKB o 0,62 pkt. proc. i zatrudnienia o 1/3 pkt. proc. [Guajardo, Leigh, Pescatori 2011].

bowych denominowanych w złotym). Dzięki temu Polska (czy inny kraj członkowski UE nienależący do obszaru euro, który zachował suwerenność pieniądza, w którym się zadłuża) nie jest narażona na łatwe przekształcenie się kryzysu płynności w widmo bankructwa państwa. Walka z inflacją za pomocą wysokich stóp procentowych potęguje niebezpieczeństwo wystąpienia kryzysu płynności, ale w kraju o własnym pieniądzu nie musi go automatycznie wywoływać. Natomiast w kraju należącym do obszaru euro ryzyko przekształcenia się kryzysu płynności w kryzys wypłacalności jest znacznie większe.

Wysokie *agio* między krajowymi i zagranicznymi stopami procentowymi w warunkach ustabilizowanej sytuacji politycznej i gospodarczej kraju, zaliczanego do rynków „wschodzących”, przyciąga zagranicznych inwestorów, ze wszystkimi tego konsekwencjami, także w postaci tendencji do aprecjacji krajowego pieniądza, zmian w strukturze bilansu płatniczego w kierunku pogorszenia salda handlu zagranicznego i zwiększenia napływu inwestycji portfelowych oraz rosnącego zadłużenia zagranicznego w relacji do PKB, zarówno sektora publicznego, jak sektora przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych [Osiałyński 2010]. Kiedy przychodzi kryzys gospodarczy o światowych rozmiarach, nawet jeśli – jak w Polsce – nie przejawia się on w spadku realnego PKB, pogarsza sytuację fiskalną kraju, co zwiększa jego potrzeby pożyczkowe. Jednocześnie zagraniczni inwestorzy finansowi trzymający polskie instrumenty dłużne, którzy sami ucierpieli w rezultacie kryzysu, mogą szukać poprawy swojej płynności przez ich sprzedaż. Mogą to czynić także w obawie przed przyszłą niezdolnością do obsługi naszych rosnących potrzeb pożyczkowych. Jeżeli ten nacisk na oferowane stopy rentowności doprowadzi do ich wzrostu, może to wywołać jeszcze większe obawy inwestorów oraz agencji ratingowych co do przyszłej wypłacalności, to zaś może doprowadzić do gwałtownego ograniczenia zdolności do finansowania naszych potrzeb pożyczkowych i do kryzysu płynności.

Od tego miejsca sytuacja jest istotnie inna w przypadku kraju, który zachował własny pieniądz, niż w kraju obszaru euro, co szczegółowo analizuje Paul De Grauwe [2011, s. 7]<sup>8</sup>, porównując sytuację dwóch przykładowych krajów, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii. W Wielkiej Brytanii relacja długu do PKB wzrosła w rezultacie kryzysu 2008–2009 znacznie bardziej niż w Hiszpanii, osiągając w 2011 r. 89%, wobec 72% w Hiszpanii. Ale mimo to międzynarodowe rynki finansowe za hiszpańskie papiery dłużne żądały 5% rocznie, a za brytyjskie tylko 3,5%. Ważną przyczyną tego zróżnicowania była różnica w stopie wzrostu nominalnego PKB: w Wielkiej Brytanii w 2010 r. wynosiła ona 4,9%, podczas gdy w Hiszpanii tylko 1,8%. Jeżeli te stopy wzrostu i stopy procentowe miałyby się utrzymywać, to Wielka Brytania mogłaby sobie pozwolić na pierwotny deficyt finansów publicznych aż do granicy 1,2% PKB, a mimo to jej relacja długu do PKB zmniejszałaby się. Tymczasem w Hiszpanii spadek relacji długu do PKB wymagałby pierwotnej nadwyżki nie mniejszej niż 2,3% PKB. To sprawia, że niepokój rynków finansowo-

---

<sup>8</sup> Od De Grauwe pochodzi też wyjaśnienie stabilizatorów przedstawione w następnych dwóch akapitach.

wych o przyszłą wypłacalność Hiszpanii jest większy niż w odniesieniu do Wielkiej Brytanii, ale zarazem wskazuje na konieczność utrzymywania możliwie wysokiej stopy wzrostu PKB. Kiedy bowiem nominalna stopa wzrostu PKB jest niższa niż przeciętna stopa oprocentowania państwowych skryptów dłużnych, utrzymanie choćby stałości relacji długu do PKB wymaga pierwotnej nadwyżki budżetu sektora publicznego.

Dlaczego w kraju nienależącym do obszaru euro – jak w Wielkiej Brytanii czy w Polsce – kryzys płynności nie grozi przekształceniem się w kryzys wypłacalności tak bardzo jak w przypadku kraju strefy euro? Otóż w kraju, którego instrumenty dłużne są denominowane w jego własnym pieniądzu, występują dwa stabilizatory. Pierwszym jest to, że inwestorzy, którzy wyzbywają się polskich (brytyjskich) papierów skarbowych, muszą na nie znaleźć nabywców (w ostatecznym przypadku będzie nim bank centralny – bezpośrednio lub pośrednio, poprzez banki komercyjne, którym ten zakup umożliwi). Transakcje przeprowadzane są w krajowym pieniądzu, a sprzedający wymieniają na rynku otrzymane środki na swoją walutę. Tak więc w kraju o własnym pieniądzu środki ulokowane w papierach dłużnych nadal pozostają na krajowym rynku pieniężnym. Następuje wzrost rentowności polskich (brytyjskich) papierów skarbowych, deprecjacja złotego (funta), co z jednej strony zwiększa konkurencyjność polskich (brytyjskich) eksporterów, a z drugiej inflację, ale podaż pieniądza w obiegu z tego tytułu w zasadzie się nie zmienia. Odpowiednio mniejsze jest więc ryzyko kryzysu płynności. Drugim stabilizatorem jest wspomniana deprecjacja pieniądza krajowego, która uruchamia mechanizm przywrócenia równowagi na rachunku bieżącym bilansu płatniczego. Oba te mechanizmy radykalnie zmniejszają ryzyko kryzysu płynności, a w razie konieczności bank centralny może być (i w praktyce staje się) dla rządu pożyczkodawcą „ostatniej szansy”, który może zapobiec kryzysowi wypłacalności.

W kraju strefy euro, kiedy w obawie przed jego przyszłą wypłacalnością inwestorzy wyzbywają się jego papierów dłużnych prowadzi to do wzrostu rentowności tych papierów. Ale w odróżnieniu od kraju o własnym pieniądzu, instrumenty denominowane w euro mogą być ulokowane w innym kraju obszaru euro, a ich odpływ zmniejszy podaż pieniądza w kraju, który opuściły. To tworzy warunki dla kryzysu płynności. Ponadto nie ma tu rynku walutowego ani mechanizmu, który przez deprecjację krajowego pieniądza przywracałby równowagę w bilansie płatniczym wskutek odpowiedniej zmiany cen i zwiększenia konkurencyjności eksportu. Wreszcie w systemie wspólnego pieniądza kryzys płynności łatwiej przekształca się w kryzys wypłacalności dlatego, że krajowy bank centralny nie ma kompetencji do rozstrzygnięcia o wielkości emisji euro i nie może odgrywać roli pożyczkodawcy „ostatniej szansy”. Co prawda może to robić Europejski Bank Centralny, ale jeżeli tego nie zrobi na czas lub jeżeli kryzys płynności jest dostatecznie silny, prowadzi to do kryzysu wypłacalności. Rynki finansowe i agencje ratingowe mogą ten proces przyspieszyć, gdyż obniżenie ratingu podnosi oferowane stopy rentowności papierów skarbowych, co budzi tym większe obawy co do przyszłej wypłacalności kraju.

Niezwykła siła „rażenia” agencji ratingowych i rynków finansowych nie dotyczy tak bardzo krajów, które suwerennie finansują swoje publiczne zobowiązania

krajowym pieniądzem, jak Japonia, lub których pieniądź jest zarazem walutą rezerwową, jak USA, nawet jeżeli ich relacje długu publicznego do PKB są znacznie wyższe niż w Unii Europejskiej. Ostrzeżenia agencji o możliwym obniżeniu ratingu Stanów Zjednoczonych nie robią na inwestorach wielkiego wrażenia (wobec czego są także dużo mniej dramatyczne niż w przypadku krajów PIIGS). Wiadomo bowiem, że w razie potrzeby kraj ten może sięgnąć do monetyzacji długu (co już się odbywa w ramach tzw. *quantitative easing*), a FED ma przestrzeń wyboru między ochroną dynamiki gospodarczej a ochroną stabilności pieniądza<sup>9</sup>. Natomiast na obszarze euro agencje ratingowe bez względu na fundamentalne charakterystyki ocenianej gospodarki mogą wywołać swego rodzaju „panikę płynnościową”, która tę gospodarkę łatwo stawia przed widmem bankructwa państwa.

Jakie stąd mogą wynikać wnioski co do terminu gotowości przystąpienia Polski do obszaru euro? Przy udziale wydatków sztywnych w budżecie państwa kształtującym się w Polsce na poziomie około 3/4 całości jego wydatków i przy wspomnianej już wielkości mnożnika wydatków publicznych w Polsce rządu 1,7, wywołany kryzysem wzrost relacji deficytu sektora finansów publicznych do PKB w latach 2009 i 2010 wyniósł 4,3 pkt. proc. (od 3,6% PKB w 2008 r. do 7,9% PKB w 2010 r.), a wzrost relacji długu publicznego do PKB wyniósł około 5 pkt. proc. Jak bardzo należałoby zatem, jeszcze przed wejściem do obszaru euro, zredukować udział wydatków sztywnych w wydatkach publicznych oraz relacje deficytu i długu do PKB, a także udział podmiotów zagranicznych w finansowaniu naszych potrzeb pożyczkowych, aby po wejściu do tego obszaru nie narażać się na presję rynków finansowych, która może grozić najpierw kryzysem płynności,

---

<sup>9</sup> W literaturze przedmiotu toczy się spór co do tego, czy dla finansowania swoich wydatków państwo w ogóle musi nakładać podatki, a tym bardziej zaciągać długi, które następnie ma regulować na takich samych podstawach prawnych, jak są regulowane zobowiązania między podmiotami prywatnymi. Zgodnie z wywodzącą się z teorii efektywnego popytu teorią funkcjonalnych finansów (zob. Lerner [1943] oraz Davidson [2009] i Musgrave [2010, 2011]) czynnikiem ograniczającym globalne wydatki są zdolności wytwórcze, a nie możliwości ich sfinansowania, wobec czego podatki należy nakładać tylko w celu ograniczenia rozmiarów globalnego popytu prywatnego w fazie silnego ożywienia koniunktury, kiedy istnieje drożba przyspieszenia inflacji. Natomiast nie są one potrzebne do zapewnienia środków na sfinansowanie wydatków państwa, gdyż w odróżnieniu od pożyczek między podmiotami prywatnymi państwo może regulować swoje zobowiązania z emisji pieniądza, co w warunkach niepełnego wykorzystania czynników produkcji nie musi bynajmniej prowadzić do wzrostu cen. W tym ujęciu niska stopa zwrotu od państwowych papierów dłużnych potrzebna jest głównie do tego, aby pobudzać odpowiednio silny strumień inwestycji prywatnych, tzn. – aby przewidywana stopa zysku od inwestycji w kapitał trwały była dostatecznie wyższa niż oprocentowanie kapitału pożyczkowego (takie ujęcie roli stopy procentowej znajdujemy już u J.M. Keynesa i M. Kaleckiego). Nie rozwijając dalej tego tematu, warto zwrócić uwagę, że nawet gdyby finansowanie wydatków publicznych z emisji pieniądza prowadziło do wzrostu cen także w fazie kryzysu, rząd i bank centralny stałyby wtedy przed wyborem, czy ważniejszym zadaniem jest ochrona wartości pieniądza i oszczędności, czy też ważniejsze jest w fazie kryzysu pobudzanie gospodarki, nawet kosztem przyspieszenia inflacji, a politykę fiskalnego zacieśnienia należy realizować dopiero w okresie solidnej poprawy koniunktury.

a w konsekwencji utratą wypłacalności? Odpowiedź na to pytanie wymaga szacunków i wycień, które powinny być przygotowane przez rząd i NBP.

## **5. Dodatkowe ograniczenia polityki pieniężnej**

Do czasu wejścia do obszaru euro zadania polityki makroekonomicznej są realizowane przy użyciu instrumentów polityki pieniężnej i fiskalnej, z czego skądinąd wynika potrzeba ich wzajemnej zgodności i wspomagania. Jednak skuteczność polityki pieniężnej jest w Polsce ograniczona dwoma czynnikami. Pierwszy wiąże się z niskim poziomem kredytowania sektora przedsiębiorstw przez banki. Według danych GUS w latach 2005–2009 nowo powstałe przedsiębiorstwa niefinansowe w przeszło 3/4 finansowały swoją działalność ze środków własnych, a ledwie w 4–5% kredytem bankowym. Także swoje nakłady inwestycyjne w około 70% finansowały one ze środków własnych; kredyty inwestycyjne zaciągała ledwie co czwarta firma [GUS 2011]. Za ledwie 17–18% ogółu małych i średnich przedsiębiorstw swoją działalność finansuje kredytami bankowymi. Oczywiście w grupie wszystkich firm finansujących swoją działalność kredytami bankowymi relacje te są znacznie wyższe, ale i tak wartość kredytów udzielonych sektorowi przedsiębiorstw wynosiła w 2010 r. średnio miesięcznie niespełna 216 mld zł [NBP, 2011] co stanowiłoby za ledwie 15,5% PKB. Niski stopień kredytowania znacznie ogranicza siłę transmisji zmian stóp procentowych na aktywność sektora przedsiębiorstw. Drugim czynnikiem ograniczającym wpływ polityki pieniężnej NBP na aktywność gospodarczą jest coraz bardziej egzogeniczna podaż pieniądza. Ważnym składnikiem jej zmian stają się zmiany rezerw zagranicznych netto, o których wykorzystaniu nie decyduje NBP. W okresie dochodzenia do realnego wypełnienia kryteriów zbieżności tym większy ciężar spada wobec tego na politykę fiskalną. Poza tym, jeżeli polityka pieniężna EBC już po naszym wejściu do strefy euro ma skutecznie wpływać na poziom aktywności gospodarczej w Polsce, konieczne są odpowiednie zmiany w strukturze finansowania sektora przedsiębiorstw w Polsce i radykalne zwiększenie udziału jego bankowego kredytowania.

## **6. Wyzwania niezakończonych modernizacji sektorowej**

Od kilku już lat zwracam uwagę na szczególne wyzwania związane ze sprostaniem fiskalnym kryteriom zbieżności przez kraje forsownie przebudowujące swoją strukturę gospodarczą, które po akcesji do Unii Europejskiej nadal borykają się z dokończeniem modernizacji i restrukturyzacji wielu gałęzi przemysłu i usług [Osiatyński 2009]. W Polsce dotyczy to m. in. energetyki, górnictwa węgla kamiennego, infrastruktury drogowej i kolejowej, komunikacji elektronicznej, wie-

lu kluczowych obszarów usług publicznych czy budowy gospodarki rzeczywiście a nie tylko hasłowo opartej na wiedzy. Co prawda, celem funduszy strukturalnych i funduszu spójności UE, a także jej Wspólnej Polityki Rolnej, jest wspieranie przekształceń modernizacyjnych w krajach członkowskich. Jednak pytanie, w jakim stopniu koszty dokończenia tych przekształceń muszą być ponoszone ze środków publicznych poszczególnych krajów, w jakim zaś będzie w tym głównie współuczestniczyć budżet Wspólnoty, tylko zyskuje na aktualności w obliczu wyraźnego osłabienia idei europejskiej solidarności i ożywienia w całej Europie narodowych resentymentów.

Wobec tego finansowe zaangażowanie państwa w możliwie najszybsze zakończenie procesów restrukturyzacji, prywatyzacji i liberalizacji gospodarki powinno być jeszcze kilka lat pierwszoplanowym celem polityki gospodarczej Polski. Taka polityka może wymagać posuwania się po górnych granicach kryteriów relacji deficytu i długu publicznego do PKB, z większą korzyścią dla wyrównywania obecnych różnic rozwoju między Polską a Unią Europejską, niż zyskiwanie pochlebnych ocen Komisji Europejskiej za wzorowe wypełnianie tych kryteriów bez względu na skutki tego dla perspektyw odrabiania strat w rozwoju społeczno-gospodarczym i zdolności do sprostanania siłom konkurencji na dalszą metę.

## Wnioski

Realna konwergencja polskiej gospodarki z rozwiniętymi gospodarkami obszaru euro wymaga zatem uprzedniego dokończenia modernizacji wielu gałęzi produkcji i usług oraz infrastruktury. Wymaga też dalszego zmniejszenia jej energochłonności i zmiany struktury w kierunku zwiększenia udziału produkcji o zaawansowanych technologiach i znacznych efektach zewnętrznych. Jedno i drugie co najmniej przez jeszcze kilka lat będzie wymagać znacznego zaangażowania własnych środków publicznych i może utrudniać trwałe utrzymywanie się poniżej dopuszczalnych progów kryteriów fiskalnych oraz zwiększać potrzeby pożyczkowe państwa. Wobec tego ważnym zadaniem jest także redukcja udziału podmiotów zagranicznych w finansowaniu tych potrzeb, aby ograniczyć wpływ globalnych rynków finansowych na płynność sektora publicznego.

Obok tych zmian w realnej sferze gospodarki nie mniej ważne są zmiany w jej sferze regulacyjnej. Utrzymanie konkurencyjności sektora przedsiębiorstw wymaga pilnowania jednostkowych kosztów płac. Stabilizacja relacji cen do kosztów robocizny przy zadanym celu inflacyjnym w warunkach polskich może wymagać – najpierw za pomocą kombinacji restrykcyjnej polityki pieniężnej i fiskalnej, następnie zaś już tylko fiskalnej – jeszcze przez wiele lat wysokiego bezrobocia i niepełnego wykorzystania pozostałych czynników produkcji. Skuteczniejszym i ekonomicznie korzystniejszym instrumentem walki z inflacją są porozumienia trójstronne i odpowiednie do tego rozwiązania instytucjonalne. Z różnych względów, także doktrynalnych, w minionych 20 latach szliśmy w kierunku przeciw-

nym. Odbudowa zdolności zawierania porozumień trójstronnych jako narzędzia kontroli inflacji od strony popytu jest ważnym warunkiem zachowania konkurencyjnej pozycji polskiej gospodarki bez względu na to, kiedy mielibyśmy przystąpić do obszaru euro. Jednocześnie, w ramach Unii Europejskiej powinniśmy forsować zasady przestrzegania przez wszystkie kraje członkowskie celu inflacyjnego wyznaczonego przez EBC ze świadomością, że znaczne i trwałe od niego odchylenia w którąkolwiek stronę podważają fundamenty gospodarcze UE.

Jak długo nominalna stopa wzrostu produktu krajowego brutto przewyższa stopę oprocentowania państwowych papierów wartościowych, zmniejszanie relacji długu do PKB nie wymaga nadwyżek pierwotnych sektora publicznego – zawsze trudnych do urzeczywistnienia ze względów politycznych i gospodarczych. Ważne jest wobec tego pilnowanie wysokości stopy procentowej – jeśli potrzeba także kosztem finansowania deficytu i długu publicznego podażą pieniądza, lokującą wzrost cen na górnej dopuszczalnej granicy celu inflacyjnego.

Tekst wpłynął 5 września 2011 r.

## Bibliografia

- Davidson P., *The Keynes Solution: The Path to Global Economic Prosperity*, New York 2009.
- De Grauwe P., *The Governance of a Fragile Eurozone*, „CEPS Working Document” 2011, nr 346.
- Flassbeck H., *Economist Debates*, „The Economist”, 7.04.2010.
- Guajardo J., Leigh D., Pescatori A., *Expansionary Austerity: New International Evidence*, „IMF Working Paper” 2011, nr WP/11/158.
- GUS, *Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2005–2009*, Warszawa 2011.
- Kalecki M., *Polityczne aspekty pełnego zatrudnienia* (1943) w: M. Kalecki, *Dzieła*, t. 1, *Kapitalizm: Koniunktura i zatrudnienie*, red. J. Osiatyński, Warszawa 1979.
- Karpiński A., *Przemiany strukturalne w procesie transformacji Polski 1989–2003–2025*, Warszawa 2008.
- Lerner A., *Functional Finance and the Federal Debt*, w: *Selected Economic Writings of Abba Lerner*, red. D.C. Colander, New York University Press, New York 1983.
- Łaski K., *Mity i rzeczywistość w polityce gospodarczej i w nauczaniu ekonomii*, Fundacja Innowacja oraz Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2009.
- Łaski K., Osiatyński J., Zięba J., *Czynniki wzrostu PKB w Polsce i w Czechach w 2009 r.*, „Ekonomista” 2010a, nr 6.
- Łaski K., Osiatyński J., Zięba J., *Mnożnik wydatków państwowych i szacunki jego wielkości dla Polski*, „Materiały i Studia NBP” 2010, z. 246.
- Łaski K., *Strukturalne przyczyny kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej oraz w Unii Gospodarczej i Walutowej*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, „Studia Ekonomiczne” 2011, nr 1.
- Musgrave R.S., *Government Borrowing is nearly Pointless*, „Munich Personal Archive Paper” 2010, nr 23785.



- Musgrave R.S., *Monetary and Fiscal Policy Should be Merged*, Munich Personal, Archive Paper 2011, nr 30521.
- NBP, *Podaż pieniądza M3 i czynniki jego kreacji*, 2011, [http://www.nbp.pl/statystyka/pieniezna\\_i\\_bankowa/dwn/podaz\\_bilansowa.xls](http://www.nbp.pl/statystyka/pieniezna_i_bankowa/dwn/podaz_bilansowa.xls)
- Osiatyński J., *Finanse publiczne: ekonomia i polityka*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Osiatyński J., *Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach światowego kryzysu i jej wyzwania u progu 2011 roku*, w: *Globalizacja, kryzys i co dalej?* red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010.
- Osiatyński J., *Warunki uczestnictwa Polski w strefie euro*, w: *Euro – ekonomia i polityka*, red. D.K. Rosati, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2009.
- Pasinetti L.L., *The Myth (or Folly) of the 3% Deficit/GDP Maastricht Parameter*, „Cambridge Journal of Economics” 1998, nr 22(1).
- Uzasadnienie ustawy budżetowej na 2011 r.*, Druk sejmowy nr 3429, Rada Ministrów, Wrzesień 2010, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/FD0B35272C81B453C12577AE00400F0C/\\$file/3429-%20tom%20I.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/FD0B35272C81B453C12577AE00400F0C/$file/3429-%20tom%20I.pdf)

## PRECONDITIONS OF POLAND'S ENTRY TO THE EURO AREA

### Summary

Assuming that the European Economic and Monetary Union survives its current financial crisis, the author tries to answer the question what conditions Poland should meet prior to entering the eurozone that would enable it to maintain and strengthen its competitive position after the entry to the euro area. The ability of any free trade zone member country to sustain its competitive position requires that its unit variable costs of production (or unit labour costs) remain relatively constant as compared with those of its trading partners. This can be achieved by: (1) periodical changes in rates of exchange, or periodical restoring of the balance of trade equilibrium with the help of instruments of (2a) monetary policy, or (2b) fiscal policy, or by (3) commonly agreed rules of income distribution between profits and wages. Under a common monetary system, the ways of restoring balance of trade equilibrium through (1) and (2a) are closed, hence this aim can be achieved only through (2b) or (3). Restrictive fiscal policy implies however high economic, social and political cost. Hence, common income policy and its institutional arrangements are better instruments to guarantee that wage growth rates are in line with the rise in labour productivity.

In this context, the author discusses the premises for Poland regarding a safe and successful entry to the eurozone. First, there is a need for further changes in the branch structure as to increase the share of technologically advanced branches, promising high growth of factor productivity and proliferation of new technologies. Second, inflation targets should not be realised by restrictive monetary and fiscal policies, which hamper economic growth and increase unemployment but through a deliberate income policy.

Real convergence of the Polish economy with the advanced economies of the eurozone requires further advancement of modernization in many sectors of the economy and in the infrastructure. It also requires continued reduction of energy intensity of output and increased shares in total output of technologically advanced products that have substantial spill-over effects. Both will require significant public spending at least

in the next few years, which would make it difficult to fulfill fiscal convergence criteria. Another important question is how to reduce the relative share of foreign financing of public borrowing needs as to alleviate the pressure of global financial markets on liquidity of the public sector.

**Key words:** The European Union • the eurozone • nominal and real convergence • competitive position • monetary policy • fiscal policy • income policy

## УСЛОВИЯ ГОТОВНОСТИ ПОЛЬШИ К ВСТУПЛЕНИЮ В ЕВРОЗОНУ

### Резюме

Автор старается ответить на вопрос, что должна сделать Польша еще до вступления в еврозону (при условии, что Экономическому и Валютному союзу удастся успешно выйти из нынешнего финансового кризиса), так чтобы после вступления она могла прочно сохранять и укреплять свою конкурентоспособность. Сохранение конкурентоспособности страны в рамках общей зоны свободной торговли требует приблизительного сохранения удельного веса переменных издержек (в упрощении издержек заработной платы) на единицу продукции товаров и услуг, являющихся предметом международной торговли в этой зоне. Этого можно достичь путем 1) временных корректировок курса обмена или временного восстановления равновесия оборотов с помощью инструментов: 2а) денежной политики и 2б) фискальной политики, или благодаря 3) общим принципам политики распределения доходов между зарплатой и прибылью. В рамках системы общих денег каналы восстановления равновесия (1) и (2а) закрыты, а значит его можно восстановить или путем (2б), или путем (3). Однако жесткая фискальная политика связана с большими экономическими, социальными и политическими издержками. Гораздо лучшим решением является в таком случае общая политика распределения и ее институциональные решения, которые обеспечили бы соответствие динамики зарплаты динамике производительности труда.

В этой связи автор анализирует практические рекомендации, связанные с подготовкой Польши к введению евро. Во-первых, необходимы дальнейшие изменения в отраслевой структуре экономики в направлении роста доли отраслей высокоразвитых технологий, в которых заложен высокий рост эффективности и распространение современных технологий. Во-вторых, принятая инфляционная цель должна осуществляться не путем жесткой денежной и фискальной политики, которая тормозит экономический рост и повышает уровень безработицы, а путем соответствующей политики в области доходов.

Реальная конвергенция польской экономики с развитыми экономиками еврозоны требует дальнейшей модернизации многих отраслей производства и услуг, а также инфраструктуры. Требуется также дальнейшего сокращения ее энергоемкости и увеличения доли высокотехнологичных производств. Эти требования в течение по крайней мере нескольких лет потребуют значительного вовлечения публичных средств, что может вести к увеличению потребности государства в ссудах и превышению допускаемых фискальных показателей. Важной задачей является также сокращение доли иностранных субъектов в финансировании этих потребностей, с тем чтобы ограничить влияние глобальных финансовых рынков на ликвидность публичного сектора.

**Ключевые слова:** Евросоюз • еврозона • номинальная и реальная конвергенция • конкурентоспособность • денежная политика • фискальная политика • политика в области распределения национального дохода