



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 70 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 575-578) • © PISM • NR EGZ. 3:5213.20

DOKUMENTY ROBOCZE

Zagadnienie integracji walutowej w Unii Europejskiej na przykładzie Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii

Artur Gradziuk, Katarzyna Sochacka

1. Korzyści wynikające z przyjęcia wspólnej waluty – 2. Przyczyny nieprzystąpienia Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii do UGW – 3. Ewolucja stanowiska w sprawie przystąpienia do UGW

Unia gospodarcza oznacza jednolity rynek towarów, usług, kapitału i siły roboczej, uzupełniony przez wspólne polityki oraz koordynację mikro- i makroekonomiczną. Unia walutowa to centralizacja kompetencji w ramach polityki monetarnej dla osiągnięcia wspólnych celów makroekonomicznych. Przykładowo, instytucją kształtującą politykę monetarną w Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) jest Europejski Bank Centralny (EBC).

Polityka monetarna Europejskiego Banku Centralnego zawiera elementy zapewniające stabilność cenową, zaufanie do nowej waluty (euro) oraz inne, korzystnie wpływające na dynamikę rozwoju gospodarczego. Realizację tych celów mają zapewniać ECOFIN (Rada Ministrów ds. Ekonomiczno-Finansowych) oraz komitet Euro 12. ECOFIN jest jedyną instancją upoważnioną do formułowania i przyjmowania kierunków polityki gospodarczej. Jego zadaniem jest koordynacja polityk gospodarczych oraz kontrola każdego z państw Unii Gospodarczo-Walutowej w zakresie wypełniania wymogów budżetowych, jakie stawiane są przez Pakt Stabilizacji i Rozwoju. Celem Paktu jest uniknięcie „zbyt wysokich deficytów budżetowych” w państwach UGW. Zawarte w Pakcie zobowiązanie do przedstawiania rocznych sprawozdań z narodowych programów stabilizacyjnych pozwala na koordynację polityk gospodarczych 12 państw UGW. Komitet EURO 12 jest forum, na którym przedstawiciele wszystkich państw

należących do UGW rozważają sposoby koordynacji polityk budżetowych oraz polityki kursowej, jednakże tylko Komitet ECOFIN jest upoważniony do podejmowania wiążących decyzji w tych dziedzinach.

1. Korzyści wynikające z przyjęcia wspólnej waluty

Podstawową korzyścią dla wszystkich państw przystępujących do UGW jest uzupełnienie i wzmocnienie jednolitego rynku wewnętrznego.

UGW zapewnia całkowite zniesienie ryzyka kursowego, wynikające z usztywnienia kursów oraz wyeliminowanie kosztów transakcji, które w przypadku małych państw członkowskich wynosiły wcześniej nawet do 1% PKB rocznie. Ponadto przynależność do UGW zapewnia niższe koszty transakcji w wymianie międzynarodowej. Wprowadzone w 1999 r. euro zredukowało o 2/3 ryzyko kursowe w Europie, co jest bardzo istotne, ponieważ państwa członkowskie Unii Europejskiej realizują 2/3 transakcji wymiany w tej walucie. Nowy rynek finansowy pozwolił na zgromadzenie kapitałów, których właściciele poszukiwali rynków dogodnych dla inwestycji gotówkowych.

Znaczne ograniczenie ryzyka inwestycyjnego, wynikające z wprowadzenia euro, w długim okresie powinno spowodować przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. Jednakże w ostatnim roku nie było ono zauważalne, ze względu na fazę spadkową cyklu koniunkturalnego, w której znajduje się nie tylko europejska, ale i światowa gospodarka.

Po wprowadzeniu wspólnej waluty, zwiększyła się liczba emitowanych przez narodowe banki centralne Wspólnot obligacji denominowanych w euro. Większa rentowność kapitału (wynikająca z wyeliminowania kosztów zabezpieczenia przed ryzykiem kursowym) polepsza warunki do prowadzenia działalności gospodarczej i przyczynia się dodatkowo do wzrostu rentowności inwestycji oraz wzrostu gospodarczego w państwach UGW. Już w pierwszym roku funkcjonowania nowej waluty można było zaobserwować znaczne zwiększenie emisji prywatnych papierów wartościowych, o czym świadczy dokonana przez 400 przedsiębiorstw emisja akcji i obligacji o łącznej wartości 154 mld euro w 1999 r. w porównaniu do 39 mld euro w 1998 r.

Osiągnięcie stabilności cenowej stanowi jedną z głównych korzyści wprowadzenia UGW. Trudnością była realizacja tego celu przy minimalnym koszcie oraz utrzymanie stanu stabilności w dłuższym okresie. Wspólnoty Europejskie tworzyły UGW w oparciu o ocenę stabilności walutowej tych państw członkowskich, których gospodarki charakteryzowały się najniższym poziomem inflacji. Uzyskanie stabilności cenowej szczególnie istotne znaczenie ma w przypadku państw Europy Południowej, gdzie przed przystąpieniem do UGW, występowała silna presja inflacyjna.

Zakłada się, że UGW przyniesie dostrzegalne zyski dla budżetów narodowych części państw. Zyski te mają zrekomensować utratę potencjalnych przychodów, wynikających z różnic kursowych. Jest to możliwe dzięki obniżce stóp procentowych, ponieważ premie z ryzyka wymiany oraz inflacji są wyeliminowane. Natomiast utrzymanie dyscypliny budżetowej (podtrzymanie kryteriów konwergencji dotyczących finansów publicznych) ma zapewnić Pakt Stabilizacji i Rozwoju.

Jako jednolita waluta Wspólnot, euro uzyskało status jednej z trzech głównych walut międzynarodowych. Może ona w pewnym stopniu stanowić walutę konkurencyjną dla dolara, jako waluta, w której przeprowadzane są transakcje międzynarodowe. UGW ułatwia ich koordynację na światowych rynkach finansowych, przez co nadaje większe znaczenie Wspólnotom.

2. Przyczyny nieprzystąpienia Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii do UGW

Poza UGW pozostają trzy państwa członkowskie UE: Dania, Szwecja i Wielka Brytania. Dwa pierwsze, korzystając z klauzuli *opt-out*, nie włączyły się do procesu

integracji walutowej, natomiast Szwecja, przedłużając procedurę dostosowań do kryteriów konwergencji, również nie przyjęła wspólnej waluty. Wśród wymienionych państw jedynie Dania uczestniczy w systemie ERM II (*Exchange-Rate Mechanism*), wiążącym duńską koronę z euro.

W państwach, które nie przyjęły wspólnej waluty euro, większość społeczeństwa była przeciwna przystąpieniu do Unii Gospodarczej i Walutowej. W przeprowadzonym w 2000 r. w Danii referendum, 53,1% obywateli opowiedziało się przeciwko przyjęciu euro. We wszystkich trzech państwach pozostających poza UGW istnieje przekonanie, że proces integracji europejskiej przebiega znacznie szybciej niż społeczeństwo byłoby skłonne zaakceptować. Jednakże zauważalna jest zmiana nastawienia opinii publicznej do procesu integracji. Aż do 62% wzrosło poparcie dla członkostwa Danii w UE jesienią 2001 r., w Szwecji natomiast o 22 punkty procentowe wzrosło poparcie dla euro. Natomiast w Wielkiej Brytanii poparcie dla euro nadal pozostaje na poziomie 27%¹.

Głównym powodem decyzji o pozostaniu poza UGW jest obawa utraty tożsamości narodowej. Szczególnie często argument ten pojawia się w Wielkiej Brytanii, gdzie tożsamość z narodowymi symbolami, historią i instytucjami jest znacznie bardziej powszechna niż identyfikacja z Unią Europejską. Funt szterling jest jednym z elementów tożsamości narodowej, z którego trudno obywatelom Wielkiej Brytanii zrezygnować. Natomiast dla Szwecji oznaczałoby to ograniczenie zakresu działalności Riksbanku – szwedzkiego banku centralnego, który jest najstarszą instytucją tego typu na świecie.

Przystąpienie do UGW oznacza powierzenie polityki monetarnej Europejskiemu Bankowi Centralnemu, podejmującemu decyzje w interesie całej UGW, a nie poszczególnych państw członkowskich. W przypadku Wielkiej Brytanii, poważnym czynnikiem przemawiającym przeciwko integracji monetarnej jest brak synchronizacji cyklu koniunkturalnego z cyklem w Europie kontynentalnej. W ten sposób łagodzenie cyklu koniunkturalnego poprzez politykę monetarną w Unii Europejskiej nie będzie miało jednakowych skutków dla łagodzenia cyklu w Wielkiej Brytanii. Podstawowymi celami brytyjskiej polityki gospodarczej są: wzrost gospodarczy, zwiększenie zatrudnienia i zapewnienie konkurencyjności. Powierzenie polityki monetarnej EBC oznaczałoby utratę narzędzia polityki gospodarczej, umożliwiającego lepszą realizację wymienionych celów.

Zagadnieniem często pojawiającym się w dyskusji na temat wspólnej polityki monetarnej jest sposób radzenia sobie z presją inflacyjną, gdy nie ma jeszcze w pełni zintegrowanej polityki gospodarczej (zwłaszcza fiskalnej) oraz unii politycznej. Asymetryczna konstrukcja UGW, przy braku pełnej homogenizacji gospodarek narodowych w ramach Jednolitego Rynku UE, może sprawić, że *policy-mix* (kombinacja polityki monetarnej i fiskalnej) będzie mało skuteczna. Natomiast brak unii politycznej skłania do przypuszczeń, że Europejski Bank Centralny nie będzie w pełni niezależny od nacisków politycznych ze strony państw najsilniej reprezentowanych w zarządzie EBC.

Według przeciwników przystąpienia do UGW asymetryczność jej konstrukcji prowadzić będzie do nieustannych napięć między ponadnarodowym EBC, instytucjami narodowymi oraz państwami członkowskimi. W tej sytuacji może dojść albo do rozpadu UGW, albo do pojawienia się silnych nacisków politycznych na głębszą integrację gospodarczą i polityczną. Pogłębiona integracja oznaczać będzie wyższy stopień ponadnarodowości – być może nawet przekształcenie UE w państwo federalne złożone z państw członków – oraz harmonizację i centralizację takich elementów systemu gospodarczego jak: podatki, rynek pracy, system emerytalny, czy polityka społeczna. W rezultacie może nastąpić zwiększenie już istniejącego w UE deficytu demokracji, jak również zagrożone zostaną podstawy *welfare state* w Danii i Szwecji.

¹ E. Maziarz, *Opinia publiczna w państwach Unii Europejskiej wobec integracji europejskiej i rozszerzenia. Eurobarometr – edycja 56, Biuletyn PISM nr 60 – 2002.*

3. Ewolucja stanowiska w sprawie przystąpienia do UGW

Choć wśród ekonomistów nie ma zgody co do tego, jaki powinien być optymalny obszar walutowy oraz w jaki sposób można osiągnąć homogenizację gospodarki Unii Europejskiej, ocena dotychczasowych skutków wprowadzenia wspólnej waluty jest pozytywna. Po wprowadzeniu euro, zauważalne były oznaki powrotu do wzmożonej działalności gospodarczej, przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego (2,5-3% PKB w 2000 r.), jednakże pogorszenie światowej koniunktury obniżyło znacznie wskaźniki gospodarcze w 2001 r. Stopa bezrobocia w UE w widoczny sposób spadła w 1999 r. (z 10,7% w 1997 r. do 9,8% w 1999 r.) we wszystkich państwach Unii Europejskiej.

Poparcie dla wprowadzenia euro w Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii w ciągu ostatnich dwóch lat znacznie wzrosło i wszystkie trzy państwa przygotowują się do przystąpienia do UGW. Decyzja o przystąpieniu do UGW jest szczególnie uzasadniona w przypadku Danii, gdyż kraj ten pozostaje w tzw. węzle walutowym (wahania kursu względem euro nie mogą przekraczać +/- 2,25%) w ramach ERM II, czyli polityka monetarna banku centralnego Danii jest ograniczona do zakresu gwarantującego stabilny kurs korony względem euro. Jednocześnie warto pamiętać o tym, że w obecnej sytuacji, stopy procentowe w Danii mogą być ustalane powyżej stóp w UGW, dzięki czemu obligacje emitowane w koronach mogą mieć większą stopę zwrotu od obligacji emitowanych w euro. Z drugiej jednak strony dla potencjalnych inwestorów posiadanie obligacji denominowanych w euro – obecnie jednej z trzech głównych walut w gospodarce światowej – może być uznawane za atrakcyjniejsze, ponieważ duńska korona jest „małą” walutą, o niskim znaczeniu międzynarodowym, może więc być przedmiotem spekulacji. Z tego samego powodu, wraz z rozszerzaniem się zakresu operacji przeprowadzanych w euro, coraz mniejsze znaczenie będzie miała szwedzka korona oraz funt brytyjski, nawet pomimo tego, że w Londynie znajduje się jedno z dwóch najważniejszych centrów finansowych Europy.

Inną przyczyną, dla której Dania, Szwecja i Wielka Brytania chcą przystąpić do UGW jest polityczna marginalizacja wewnątrz Unii Europejskiej po wprowadzeniu euro. Dotyczy to ograniczenia prawa głosu i wpływania na podejmowane decyzje – przede wszystkim w zakresie polityki monetarnej i kursowej - wynikające z nieuczestniczenia w spotkaniach komitetów, grup roboczych, etc., jak również z utrudnionego dostępu do informacji np. na temat planów działania organów, w których wymienione państwa nie są reprezentowane lub ich reprezentacja jest symboliczna. Dodatkowo Dania i Szwecja nie mają przedstawicieli w reprezentacji członków UGW w ważnych instytucjach międzynarodowych, takich jak G7 czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Pozostawanie poza UGW negatywnie wpływa na działalność przedsiębiorstw, dla których rodzimą walutą nie jest euro. Nie można wykluczyć tego, że przedsiębiorstwa z UGW wybiorą kooperację i handel z przedsiębiorstwami dokonującymi operacji w euro, unikając w ten sposób kosztów zabezpieczenia przed ryzykiem kursowym i wymiany waluty, jakie pojawiają się w przypadku współpracy z przedsiębiorstwami z Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Podstawową przyczyną dotychczasowego pozostawania poza UGW była niechęć wobec zrzeczenia się swobody podejmowania niezależnych decyzji w zakresie polityki gospodarczej. Większość argumentów o charakterze ekonomicznym przemawia za przyjęciem wspólnej waluty we wszystkich krajach UE. Poparcie społeczne dla członkostwa w UGW w krajach UE, pozostających poza nią, stale rośnie, zwłaszcza wśród przedsiębiorców i przedstawicieli sektora usług finansowych. Wszystko wskazuje więc na to, że argumenty przemawiające na korzyść przyjęcia euro skłonią Danię, Szwecję i Wielką Brytanię do przystąpienia do UGW.