



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Kryteria z Maastricht a sytuacja makroekonomiczna w Polsce

Author: Mirosław Czerwiński

Citation style: Czerwiński Mirosław. (2001). Kryteria z Maastricht a sytuacja makroekonomiczna w Polsce. W: P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura (red.), "Proces integracji Polski z Unią Europejską" (S. 389-399). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Mirosław Czerwiński

Uniwersytet Śląski, Katowice

Kryteria z Maastricht a sytuacja makroekonomiczna w Polsce

Jest bardzo prawdopodobne, że dzień 1 stycznia 1999 r. stanowi jedną z ważniejszych dat w XX w. Utworzenie systemu gospodarczego i monetarnego, do którego przystąpiło 11 państw europejskich, jest wydarzeniem bez precedensu. To, co nie udało się w latach siedemdziesiątych, gdy na przeszkodzie realizacji planu Wenera, pierwszej rozległej koncepcji wspólnej waluty, stanęły zróżnicowane interesy poszczególnych państw, borykających się z ówczesnym szokiem podaźowym, stało się faktem u schyłku XX w. Powstanie strefy euro oznacza również wyzwanie dla Polski, niosące zarówno szanse, jak i zagrożenia.

Przyczynami utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW, *Economic and Monetary Union* — EMU) są zarówno czynniki ekonomiczne, jak i polityczne. Czynniki ekonomiczne wynikają z logiki procesu integracyjnego postępującego w ramach Unii Europejskiej. Wraz ze wzrostem wzajemnej zależności gospodarek krajów członkowskich coraz wyraźniejsza stawała się konieczność integracji także w sferze monetarnej, czyli stopniowe zmniejszanie zmienności kursów między walutami poszczególnych krajów członkowskich, a w końcu zastąpienie tych walut wspólnym pieniądzem.

Czynniki polityczne leżące u podstaw tworzenia UGW nabrały szczególnego znaczenia pod koniec lat osiemdziesiątych, kiedy to wyraźnie zaczęła się rysować perspektywa zjednoczenia Niemiec. Często wyrażany jest pogląd, że traktat z Maastricht stanowił odpowiedź ze strony krajów UE na wyzwania dla Europy płynące ze zjednoczenia Niemiec. Ratyfikując traktat, Niemcy zgodziły się zrezygnować z części swej suwerenności, tj. suwerenności

w sferze monetarnej, w zamian za aprobatę przez sąsiadów koncepcji zjednoczenia obu państw niemieckich. Dla sąsiadów Niemiec traktat z Maastricht stanowi rodzaj polisy ubezpieczeniowej od ryzyka związanego z ich zjednoczeniem.

Traktat z Maastricht otrzymał ostateczną postać i został podpisany 7 lutego 1992 r. Zgodnie z nim UGW rozumiana jest jako „nieodwracalne ustalenie kursów walut państw członkowskich między sobą i wprowadzenie jednolitej jednostki walutowej, jak również uzgodnienie i przeprowadzenie jednolitej polityki monetarnej i fiskalnej, których celem jest przede wszystkim stabilizacja cen”¹.

UGW była realizowana w trzech etapach. Pierwszy etap miał na celu liberalizację przepływu kapitału, ściślejszą współpracę rządów w zakresie polityki gospodarczej, udział wszystkich państw członkowskich UE w mechanizmie kursów walutowych Europejskiego Systemu Walutowego (ESW). Zgodnie z podstawową zasadą ESW kursy walut krajów członkowskich mogłyby się wahać jedynie w określonym przedziale wokół bilateralnego kursu centralnego, który to kurs mógł być zmieniony jedynie wspólną decyzją. Od 13 marca 1979 r., a więc od kiedy system ten zaczął funkcjonować, do 2 sierpnia 1993 r. w ramach ESW stosowano ogólną zasadę, że dozwolony przedział odchylenia kursów rynkowych od centralnego parytetu wynosił $\pm 2,25\%$. Przejściowo w odniesieniu do walut niektórych krajów mógł być stosowany przedział $\pm 6\%$ (chodziło — w różnych okresach — o lira włoskiego, pesetę hiszpańską, funta brytyjskiego oraz eskudo portugalskie).

Jednak jesienią 1992 r. przede wszystkim wskutek różnic w wynikach ekonomicznych, głównie inflacji, w ESW powstały napięcia, które uniemożliwiły utrzymanie wahań kursów walut najsłabszych w dozwolonym przedziale. W tej sytuacji podjęto decyzję o rozszerzeniu od 2 sierpnia 1993 r. możliwych odchylenia kursów rynkowych od parytetu centralnego z $\pm 2,25\%$ do $\pm 15\%$ ². Rozwiązanie to pozwoliło uniknąć formalnej dewaluacji walut słabszych, choć w rzeczywistości zwiększenie przedziału wahań faktycznie oznaczało ich dewaluację. Jak się ocenia, posunięcie to zapobiegło ewentualnej likwidacji ESW i stosowanych w nim procedur współpracy między krajami członkowskimi w dziedzinie stabilizacji kursów.

W drugim etapie tworzenia UGW — zapoczątkowanym 1 stycznia 1994 r. — utworzono Europejski Instytut Walutowy, który miał przygotować warunki przejścia do wspólnej waluty i być załącznikiem Europejskiego Banku Centralnego. W tym drugim etapie kompetencje narodowych banków centralnych w zakresie polityki pieniężnej pozostały formalnie nienaruszone.

¹ W. Weidenfeld, W. Wessels: *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*. Gliwice 1996, s. 315.

² *Unia Europejska*. Red. K. Michałowska-Gorywoda. Warszawa 1998, s. 219–228.

Trzeci etap tworzenia UGW miał się rozpocząć najwcześniej 1 stycznia 1997 r., a najpóźniej 1 stycznia 1999 r. Jak już wiemy, ta druga data przędzie do historii. Z punktu widzenia ekonomicznego końcówka lat dziewięćdziesiątych była dla krajów UE bardzo trudna. Traktat z Maastricht postawił wobec członków UE wysokie wymagania ekonomiczne, które kraje chcące wejść do strefy euro musiały spełnić. W Maastricht ustalono następujące kryteria³:

- wysokość deficytu budżetowego nie może przekroczyć 3% PKB;
- wysokość długu publicznego nie może przekroczyć 60% PKB;
- roczny wskaźnik wzrostu cen w ciągu 12 miesięcy poprzedzających datę wprowadzenia wspólnej waluty w kraju pretendującym do unii walutowej nie może być wyższy niż 1,5 punktu procentowego od średniej stopy inflacji w trzech krajach UE o najlepszych pod tym względem wskaźnikach; biorąc pod uwagę, że w 1999 r. CPI wynosił w Niemczech 0,4%, we Francji — 0,6%, we Włoszech — 1,7%, łatwo policzyć, że dopuszczalny poziom inflacji waha się w tej chwili w granicach 2—3%⁴;
- wysokość średniej nominalnej długookresowej stopy procentowej nie może przekroczyć o więcej niż 2 punkty procentowe średniej nominalnej długookresowej stopy procentowej w trzech krajach UE o najniższym rocznym wskaźniku inflacji; w 1999 r. długookresowa stopa procentowa wyniosła w krajach strefy euro około 4%⁵;
- państwo członkowskie, w ramach mechanizmu kursowego ESW, przez co najmniej 2 lata musi zachować normalny przedział wahań kursów walut (+/-15%); w tym okresie waluta tego kraju nie może być dewaluowana w stosunku do walut innych członków UE.

Spełnienie tych kryteriów dla większości krajów UE stanowiło niemałą trudność. Niektóre przebyły wręcz ciernistą drogę do wspólnej waluty europejskiej. Dość powiedzieć, że jeszcze na początku 1998 r. jedynie 3 kraje (Finlandia, Irlandia i Luksemburg) o potencjale gospodarczym wynoszącym zaledwie 3,25% łącznego PKB krajów UE spełniały te kryteria. W trakcie 1998 r. do tej trójki dołączyli dwaj główni gracze strefy euro: Francja i Niemcy. Główną trudność krajom UE sprawiały nie kryteria monetarne (a więc wysokość inflacji, długookresowa stopa nominalna, wahania kursu walutowego), ale kryteria fiskalne, związane z deficytem budżetowym i długiem publicznym. Przykładowo, dług publiczny Włoch i Belgii wciąż sięga bez mała 120% PKB, dwukrotnie przekraczając limit ustalony w Maastricht. Z kolei deficyt budżetowy krajów UE jako całości jeszcze w 1995 r. wynosił 5%⁶.

³ W. Weidenfeld, W. Wessels: *Europa...*, s. 316.

⁴ A. Z. Nowak: *Dylematy polskiej polityki gospodarczej wobec zmian na światowych rynkach finansowych i integracji z Unią Europejską*. „*Ekonomista*” 2000, nr 1, s. 20.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Unia Europejska...*, s. 281.

Widać zatem, że niemal wszystkie kraje musiały zrezygnować z dotychczasowej ekspansywnej polityki fiskalnej (nie dotyczyło to w zasadzie jedynie Irlandii i Luksemburga). Wskutek tego nastąpił wzrost bezrobocia, ale jedynie w ten sposób (przynajmniej w krótkim okresie czasu) można zredukować deficyty budżetowe, a tym samym ograniczać przyrost długu publicznego. W dodatku w przypadku krajów UE dług ten powstał nie w wyniku jakichś nadzwyczajnych zdarzeń i okoliczności, ale jest skutkiem krótkowzrocznej polityki budżetowej prowadzonej w przeszłości. Potrzeba redukcji długu publicznego w krajach UE nie wynika jedynie z dążenia do spełnienia kryteriów z Maastricht, ale jest również koniecznością makroekonomiczną.

Po pierwsze, duży i stale rosnący dług publiczny stanowi coraz większy ciężar dla obecnych, a zwłaszcza dla przyszłych pokoleń, z uwagi na narastające koszty jego obsługi. Po drugie, postępujący proces starzenia się społeczeństwa wymaga rosnących funduszy na cele socjalne (obecne systemy emerytalne są tykającą bombą). Po trzecie, duży deficyt budżetowy i dług publiczny zmuszają do podnoszenia podatków (w najlepszym przypadku do ich ciągłego utrzymywania na wysokim poziomie), co hamuje wzrost gospodarczy wskutek chociażby ograniczania inwestycji prywatnych. Inna sprawa, że to, co jest oczywiste z punktu widzenia ekonomii, okazuje się bardzo trudne do przeprowadzenia ze względów społeczno-politycznych. Dodajmy, że zarówno w Niemczech, jak i we Francji udało się znacznie zredukować deficyty budżetowe, co w konsekwencji pozwoliło — czego świadkami jesteśmy obecnie — wprowadzić reformy obniżające podatki, zwłaszcza bezpośrednie.

W chwili obecnej wszystkie kraje strefy euro spełniają warunek związany z wysokością deficytu budżetowego. Często stawiane jest pytanie, co działoby się w sytuacji, gdyby teraz w którymś z krajów strefy euro, w imię np. walki z bezrobociem, zastosowano łagodną politykę fiskalną, która doprowadziłaby do nadmiernego deficytu budżetowego. Przy funkcjonowaniu jednej waluty ujemne skutki nadmiernego deficytu budżetowego w jednym bądź kilku krajach członkowskich mogłyby być odczuwane w całej Unii. Nie byłaby bowiem możliwa realizacja na szczeblu Unii skutecznej antyinflacyjnej polityki pieniężnej. Otóż w takim przypadku Rada Unii Europejskiej przewiduje zastosowanie różnego rodzaju sankcji. Najpierw sprowadzają się one do wydania zaleceń danemu krajowi członkowskiemu mających na celu poprawę sytuacji w określonym terminie. W przypadku braku rezultatów Rada może zażądać opublikowania dodatkowych informacji przed dokonaniem kolejnej emisji obligacji skarbowych przez dany kraj. Gdy i to nie poskutkuje, Rada może zwrócić się do Europejskiego Banku Inwestycyjnego o zrewidowanie polityki pożyczkowej względem tego kraju. Może wreszcie nałożyć kary w odpowiedniej wysokości. W dokumentach z Maastricht „odpowiednie kary”

nie zostały sprecyzowane. Stało się to w zatwierdzonym na szczycie w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. Pakcie Stabilności i Wzrostu. W myśl paktu kraj, który dopuszcza do nadmiernego deficytu budżetowego, może zostać zmuszony do złożenia nieoprocentowanego depozytu w wysokości nawet do 0,5% PKB. Jeżeli w ciągu 2 lat sytuacja nie ulegnie poprawie, depozyt przepada na rzecz Unii. Kara ta nie może być jednak nakładana automatycznie. Decyzja w tej sprawie musi zostać podjęta odpowiednią większością głosów przez kraje UGW⁷. Dla sprawnego funkcjonowania UGW istotne jest bowiem to, by kraje członkowskie w sposób ciągły spełniały kryteria ekonomiczne określone w traktacie z Maastricht. Nie chodzi tylko o jednorazowe sprostanie im w momencie wchodzenia do Unii. Wymienione zabezpieczenia mogą jednak okazać się niewystarczające. Istotne więc byłoby wzmocnienie nadzoru nad polityką budżetową krajów członkowskich UGW i wspólne podejmowanie decyzji w ramach tej polityki. To z kolei pociąga za sobą konieczność istnienia struktury politycznej, która mogłaby takie decyzje podejmować. Byłby to krok w stronę unii politycznej, która miałaby stanowić odpowiednie ramy dla funkcjonowania jednolitej polityki pieniężnej. Chodzi o to, by silnej pozycji Europejskiego Banku Centralnego (EBC), jako władzy monetarnej, towarzyszyła wystarczająco silna władza polityczna, zdolna realizować spójną politykę gospodarczą w ramach UGW. To dążenie do unii politycznej jest szczególnie widoczne w stanowisku Niemiec, które uważają, że byłaby to cena, którą inne kraje musiałyby zapłacić za rezygnację przez Niemcy z marki — symbolu siły gospodarczej tego kraju, na rzecz euro, którego stabilność może być zagrożona. Niemcom zależy bowiem na tym, by euro było tak samo mocne jak marka. Nie tylko zatem nie godzili się w swoim czasie na złagodzenie kryteriów z Maastricht, ale wręcz proponowali ich zaostrzenie. O stanowisku Niemiec świadczy m.in. propozycja, którą w 1995 r. zgłosił minister finansów T. Waigel⁸. Zaproponował on, by wskaźnik dotyczący udziału deficytu w PKB, wynoszący 3%, odnosił się tylko do fazy spadkowej cyklu koniunkturalnego. Jego zdaniem w fazie normalnej koniunktury wskaźnik ten nie powinien być wyższy niż 1% PKB. W praktyce byłby to zatem budżet prawie zrównoważony. Propozycja ta nie spotkała się jednak z aprobatą ze strony większości krajów UE.

Ostatecznie, spośród 15 członków UE 11 krajów bądź w pełni spełniło kryteria z Maastricht, bądź też zostały one, mimo niespełniania kryterium długu publicznego, dopuszczone do strefy euro, pod warunkiem uruchomienia programów obniżających relację długu publicznego do PKB. Poza UGW pozostały 4 kraje: Grecja — przymusowo, bo nie spełniła kryteriów z Maastricht, oraz Wielka Brytania, Dania i Szwecja — z własnego wyboru.

⁷ L. Oręziak: *Euro — nowy pieniądz*. Warszawa 1999, s. 65.

⁸ *Unia Europejska...*, s. 308–309.

W ostatnich miesiącach sytuacja uległa jednak zmianie. Od 1 stycznia 2001 r. do strefy euro weszła Grecja, która w 2000 r. poprawiła swoje wskaźniki gospodarcze. W strefie euro znalazło się zatem 12 krajów. Po odrzuceniu euro przez Duńczyków w referendum 28 września 2000 r. podobnego rezultatu, oczywiście jeżeli dojdzie do powszechnego głosowania, należy spodziewać się w Szwecji i Wielkiej Brytanii. Ale nawet bez tych krajów zjednoczona walutowa Europa jest potęgą gospodarczą. Spójrzmy na kilka liczb: 12 krajów tworzących w chwili obecnej strefę euro to 290 mln konsumentów, 20% udziału w światowym handlu, 19,4% udziału w globalnej produkcji świata (USA — 19,6%)⁹. Słowem — powstaje silna gospodarczo, zjednoczona Europa, będąca w stanie konkurować z gospodarką amerykańską. Korzyści związane z wprowadzeniem euro dadzą się odczuć dopiero z czasem. Z punktu widzenia konsumentów będzie to przede wszystkim przejrzystość cen (obecnie różnice cenowe w krajach UE sięgają średnio 20—30%), co wymusi obniżenie cen przez producentów, a tym samym wzrost obrotów handlowych. Ustalenie stałych, niezmiennych kursów 11 walut do euro da skutek w postaci obniżenia kosztów transakcyjnych, bo odpadną np. koszty przeliczania walut (oszczędności z tego tytułu szacuje się na 4,5 mld dolarów), a przede wszystkim wyeliminuje ryzyko związane z wahaniem kursów walutowych¹⁰. Wreszcie, euro, obok dolara i jena, staje się pieniądzem światowym. Wielu ekspertów przewiduje, że znaczenie euro na światowym rynku finansowym będzie w niedalekiej przyszłości porównywalne z dolarem. Za euro stać będzie wielki potencjał europejskiej gospodarki. Dotychczasowy brak wspólnej waluty powodował, że to dolar zajął w świecie pozycję dominującą. 60% wszystkich aktywów światowych związanych jest z dolarem, 25% — z walutami europejskimi, a 15% — z innymi, przede wszystkim z japońskim jenem. Niektórzy prognozują, że teraz nastąpi zwrot w kierunku euro i że wkrótce 40% aktywów światowych pozostanie przy dolarze, a tyle samo będzie związanych z euro. Rzeczywiście, start waluty europejskiej był bardzo obiecujący. Pierwsze notowanie w styczniu 1999 r. wyceniło euro na 1,17 dolara. Potem jednak było już gorzej. Euro systematycznie słabło wobec dolara i ostatnio warte już było niecałe 85 centów, co oznacza prawie 30-procentową deprecjację. Początkowa euforia inwestorów wobec euro i duży popyt na tę walutę okazały się krótkotrwałe. Później nastąpił zwrot w stronę dolara i odpływ kapitału z Europy do Stanów Zjednoczonych czy Japonii. To zaś spowodowało spadek wartości euro. Nie należy jednak wyciągać przedwczesnych wniosków ze słabości euro, która wydaje się chwilowa. Tak znaczące obniżenie kursu euro nie wynika bowiem ze złych wyników gospodarczych

⁹ T. Radziwińska: *Przyszłość z euro*. „Nowe Życie Gospodarcze” 1999, nr 2, s. 6.

¹⁰ A. Nowak-Far: *Euro — wyzwanie dla polskiej gospodarki*. „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1998, numer promocyjny, s. 15.

Europy Zachodniej. To rywal okazał się, przynajmniej na razie, za silny. Ostatnie lata były okresem wyjątkowej koniunktury w gospodarce amerykańskiej, co znajduje odzwierciedlenie w mocnej pozycji dolara na rynkach światowych.

Drugi istotny czynnik sprawiający, że zaufanie inwestorów do dolara jest ogromne, wynika z bardzo dobrej przejrzystej infrastruktury finansowej w USA: niezależność amerykańskiego banku centralnego (Fed), niepodważalna pozycja jej szefa Alana Greenspana w zestawieniu z niepewnością, jaka wciąż wiąże się z pozycją i działalnością EBC, daje swoje rezultaty przede wszystkim w sferze psychologicznej. EBC we Frankfurcie nad Menem, który wraz z rozpoczęciem trzeciego etapu tworzenia UGW zastąpił Europejski Instytut Monetarny i który teraz ustala stopy procentowe oraz pilnuje stabilności cen i kursu euro, nie wykazuje, jak dotąd, stanowczości w swoim działaniu. Samo zresztą jego powoływanie też wzbudziło zastrzeżenia. Otóż, gdy ostatecznie na 8-letnią kadencję prezesa EBC mianowano Holendra Wima Duisenberga, Francuzi jako jedyni zgłosili wobec niego sprzeciw. W konsekwencji uzgodniono kompromis — tyle że sprzeczny ze statutem banku — że po 4 latach miejsce Duisenberga zajmie Francuz Jean-Claude Trichet. Kłótnia o stanowisko prezesa EBC oraz wątpliwości dotyczące sposobu podejmowania decyzji (wpływ na politykę pieniężną mają wszyscy prezesi 11 banków centralnych, a ich głos jest jednakowo ważny niezależnie od potencjału kraju) powodują rezerwę inwestorów i ich postawę wyczekiwania na rozwój wydarzeń w strefie euro. Nie są to zresztą jedyne obawy związane z wprowadzeniem euro.

W chwili obecnej podstawowym problemem makroekonomicznym w krajach UE jest wysokie bezrobocie. Wyłaniają się w związku z tym pytania, na które na razie nie ma odpowiedzi. Z jednej strony — istnieje obawa, czy w imię walki z bezrobociem siła euro nie zostanie jeszcze bardziej nadwątlona, gdyby EBC zdecydował się na prowadzenie mniej, jak dotąd, restrykcyjnej polityki monetarnej. Z drugiej strony — gdyby EBC podjął się obrony kursu euro i podniósł stopy procentowe, problemy z bezrobociem uległyby tylko nasileniu. Z tym związane jest inne jeszcze zagadnienie — z dniem 1 stycznia 1999 r. kraje strefy euro utraciły część swojej gospodarczej suwerenności wobec EBC.

Przy założeniu, że EBC będzie dbał głównie o stabilność cen, co jest jego statutowym obowiązkiem, powstaje pytanie: Jak zwalczać teraz bezrobocie w poszczególnych krajach, skoro straciło się wpływ na politykę monetarną? Pozostaje co prawda polityka fiskalna, ale mocno obostrzona koniecznością przestrzegania kryteriów z Maastricht. Biorąc zaś pod uwagę silne związki zawodowe w krajach UE, nie ma również wielkiego pola manewru w ramach polityki płacowo-dochodowej, która mogłaby uelastyczyć rynek pracy. Widać więc, że choć powstanie strefy euro stwarza potencjalnie duże możliwości na

szybszy wzrost gospodarczy, to nie brakuje zagrożeń i wątpliwości. Pamiętajmy jednak, że utworzenie euro jest krokiem nieodwracalnym, a wycofanie się poszczególnych państw z UGW nie zostało w ogóle przewidziane, podobnie jak nie dopuszczono możliwości rozwiązania Unii. W interesie państw kandydujących do UE leży zatem powodzenie tego przedsięwzięcia.

Przystąpienie Polski do strefy euro jest na dzień dzisiejszy na tyle odległe, że zakładając optymistyczny scenariusz, UGW będzie już wówczas gospodarczo okrzepła i silna, a euro będzie równie silne na rynkach finansowych świata jak dolar. Prognozy rządowe z 1998 r. przewidywały, że w 2005 r. Polska stanie się członkiem Unii Europejskiej, natomiast w 2007 r., po spełnieniu kryteriów z Maastricht, przystąpi do UGW, co pociągnie za sobą wycofanie z obiegu banknotów i monet złotych oraz zastąpienie ich euro. Trudno dyskutować, na ile prognozy te okażą się trafne. Spełnienie bowiem warunków ekonomicznych to jedno, a wola polityczna i gotowość UE na przyjęcie Polski to drugie. Tu chciałbym się skupić jedynie na ekonomicznym aspekcie dążenia Polski do UGW w świetle kryteriów z Maastricht.

Kraje strefy euro największe problemy miały ze spełnieniem kryteriów fiskalnych dotyczących wysokości deficytu budżetowego i długu publicznego. Ciekawe, że są to jedyne kryteria, które Polska spełnia, aczkolwiek nie do końca jest to jedynie nasza zasługa. I tak, pierwsze kryterium określające, że deficyt budżetowy nie może przekraczać 3% PKB, Polska spełnia już od 1993 r., kiedy to deficyt budżetowy wyniósł 2,8%, a jeszcze rok wcześniej miał wartość 6% PKB. Konieczne jest tu jednak pewne wyjaśnienie. Podane liczby odnoszą się jedynie do deficytu budżetu centralnego zapisanego w ustawie budżetowej. Z punktu widzenia jednak metodologii liczenia deficytu budżetu w krajach UE ważniejsze jest tu pojęcie deficytu sektora publicznego, będącego sumą trzech składowych: deficytu budżetu centralnego, deficytów samorządów terytorialnych i deficytu funduszy celowych. Tak rozumiany deficyt jest w Polsce zazwyczaj wyższy niż sam deficyt budżetu centralnego¹¹. Przykładowo, w 1999 r. deficyt budżetowy wyniósł 2,28%, a deficyt sektora publicznego — 3,2%; w 2000 r. deficyt sektora publicznego wyniósł około 2,9%, a w tym roku osiągnie wysokość około 2,2%. Deficyty budżetu centralnego będą jeszcze niższe. Uwzględniając również tę poprawkę metodologiczną, spełniamy kryterium z Maastricht.

Kolejne fiskalne kryterium z Maastricht określa maksymalny poziom długu publicznego w wysokości 60% PKB. Jeszcze w 1994 r. dług publiczny

¹¹ Trzeci rodzaj deficytu to deficyt ekonomiczny, który dla równowagi makroekonomicznej jest najważniejszy, a który różni się od deficytu sektora publicznego wydatkami budżetu na II filar emerytalny i na rekompensaty za niepodwyższanie płac w sferze budżetowej w latach 1991-1992. Wydatki na II filar pomniejszają, a wypłaty rekompensat powiększają deficyt sektora publicznego. Deficyt ekonomiczny ujawnia negatywny wpływ wydatków publicznych na oszczędności krajowe.

Polski wynosił 70% PKB¹². Począwszy od 1997 r., zszedł poniżej 50% PKB, a w chwili obecnej wynosi około 43% PKB. Nie wynika to jednak z faktu, że dług ten był spłacany. Jego tak znaczne obniżenie nastąpiło na skutek darowania nam znacznej części długu zagranicznego, będącego spuścizną po latach siedemdziesiątych. Było to możliwe w wyniku podpisania przez Polskę porozumień z Klubem Paryskim (zrzeszającym rządy państw wierzycieli) w 1993 r. oraz z Klubem Londyńskim (zrzeszającym banki komercyjne) w 1994 r. Na mocy tych porozumień rozłożono również roczne spłaty długu zagranicznego na lata późniejsze, które niestety teraz nadchodzą. Apogeum wydatków związanych ze spłatą długu zagranicznego nastąpi w latach 2005—2008, kiedy to na ten cel trzeba będzie przeznaczać co roku od 3 do 4,5 mld \$, co przeliczając po obecnym kursie, wyniesie od 13 do 20 mld zł. Dla porównania podam, że w budżecie na rok 2000 wydatki na podstawowe funkcje państwa (bezpieczeństwo publiczne, obrona narodowa, wymiar sprawiedliwości, administracja państwowa) wyniosły 29,5 mld zł. Będzie to niewątpliwie duże obciążenie dla budżetu państwa, czyli dla podatników. Istotna jest również zmiana struktury długu publicznego Polski. O ile na początku lat dziewięćdziesiątych dług zagraniczny stanowił aż 80% PKB, o tyle w 1999 r. wynosił już tylko 21% PKB (w 1990 r. zagraniczne zadłużenie było 10-krotnie większe niż nasze rezerwy walutowe, teraz sięga 31 mld \$, a rezerwy szacuje się na 25,5 mld \$). Z tego wynika, że pozostałe 22% PKB to dług wewnętrzny, będący skutkiem finansowania deficytów budżetowych w latach dziewięćdziesiątych ze źródeł wewnętrznych (ogółem w 1999 r. dług publiczny wyniósł 264,1 mld zł, co odpowiadało 43% PKB, z czego dług krajowy osiągnął 134,4 mld zł, a zagraniczny — 129,7 mld zł). Jeżeli finanse państwa mają wytrzymać ciężar spłat zadłużenia zagranicznego, to absolutnie nie można dopuszczać do dalszego zwiększania długu wewnętrznego, czyli — mówiąc jeszcze inaczej — należy dążyć do zrównoważenia budżetu państwa, a zatem do zerowych deficytów budżetowych. I w tym momencie nie wynika to z chęci spełnienia takich czy innych kryteriów z Maastricht, ale z obiektywnych uwarunkowań ekonomicznych.

Kryteria fiskalne to jedyne kryteria, które Polska spełnia. Bardzo duże go wysiłku będzie wymagało spełnienie pozostałych kryteriów i nie nastąpi to szybko. Poziom inflacji w granicach 2—3% i pochodna od tego długookresowa nominalna stopa procentowa w granicach 5—6% — to zadania trudne do osiągnięcia. Fakt, że jeszcze w 1992 r. stopa inflacji wynosiła w Polsce ponad 44%, by w 1998 r. spaść po raz pierwszy poniżej 10% — do 8,6%, co oznacza 5-krotny spadek, może napawać optymizmem. Dużo łatwiej jednak jest obniżyć kilkudziesięcioprocentową inflację aniżeli niższą od 10% o kolejne punkty procentowe. Najlepiej świadczą o tym fakty. Już w 1999 r.

¹² *Monitor of European Integration*. Warsaw 1995, s. 91.

inflacja wzrosła do 9,8%, a wiele wskazuje na to, że w 2000 r. ponownie przekroczy 10%. Skuteczność walki z inflacją zależy w dużej mierze od właściwego rozpoznania jej przyczyn. Ale to zawsze jest trudne i wywołuje liczne kontrowersje. W połowie lat dziewięćdziesiątych, kiedy dynamika wzrostu spożycia przewyższała dynamikę wzrostu PKB, konieczne było stosowanie polityki wysokich stóp procentowych obniżających globalny popyt. Teraz jednak wiele wskazuje, że od pewnego czasu mamy w Polsce do czynienia w dużym stopniu z inflacją kosztową, a mimo to w dalszym ciągu stosowane są do jej zwalczania narzędzia czysto monetarne¹³. Polityka wysokich stóp procentowych może w tej sytuacji przynieść więcej szkód aniżeli pożytku. Przede wszystkim rodzi ryzyko umocnienia złotówki, co w efekcie przekłada się na spadek opłacalności eksportu, a tym samym prowadzi do pogłębienia się deficytu bilansu obrotów bieżących, który w tej chwili waha się w granicach 7% PKB. A to uchodzi w teorii ekonomii za niebezpieczny poziom, mogący zapowiadać kryzys walutowy, co oznaczałoby znaczną dewaluację złotówki i bardziej lub mniej ostre załamanie gospodarki. Tej wielkości nie należy jednak fetyszyzować. Mimo wysokiego deficytu bilansu obrotów bieżących ryzyko gwałtownego wycofania się z Polski tzw. kapitału spekulacyjnego i ostrego kryzysu walutowego jest stosunkowo niewielkie. Decydujące są tu zwłaszcza dwie okoliczności. Po pierwsze, deficyt bilansu obrotów bieżących jest w Polsce finansowany napływem kapitału zagranicznego, przede wszystkim długoterminowego. W konsekwencji mimo znacznego deficytu poziom rezerw dewizowych nie zmniejsza się i wynosi bez mała 26 mld \$, co jest bezpieczną wielkością. Po drugie, kurs złotówki jest płynny. Niedawno zniesione zostały granice wahań $\pm 15\%$ w stosunku do kursu centralnego ustalonego przez NBP. Płynny kurs walutowy podnosi co prawda ryzyko przy zawieraniu transakcji handlowych, ale jednocześnie jest mechanizmem samoczynnego przywracania równowagi w bilansie obrotów bieżących. Jedną z przyczyn kryzysów finansowych w krajach Azji Południowo-Wschodniej i Brazylii, a wcześniej w Meksyku był sztywny kurs walutowy w sytuacji narastającego deficytu bilansu płatniczego oraz rozpaczliwe próby jego obrony¹⁴. Poza tym swobodne ustalenie się relacji między złotówką i euro już teraz stwarza dużą gwarancję, że na 2 lata przed ewentualnym wejściem do strefy euro Polska przystąpi do ERM II, a tym samym spełni piąty warunek traktatu z Maastricht. Trzeba tu wyjaśnić, że ERM II (*Exchange Rate Mechanism II*) zastąpił mechanizm stabilizowania kursów funkcjonujący w ramach ESW. ERM II ma służyć stabilizowaniu kursów między euro a walutami krajów UE nie należących do UGW. W ramach ERM II przyjęto zasadę, że

¹³ Por. A. Nowak-Far: *Euro...*, s. 35.

¹⁴ Por. W. Małecki, U. Żuławska: *Równowaga budżetowa i dług publiczny a współczesne kryzysy walutowe*. „*Ekonomista*” 2000, nr 2, s. 153-178.

kurs rynkowy między euro a inną walutą uczestniczącą w tym systemie musi się mieścić w granicach $\pm 15\%$ od bilateralnego kursu centralnego. Porozumienie w tej sprawie zostało podpisane we wrześniu 1998 r. przez prezesa EBC Wima Duisenberga oraz prezesów banków centralnych Danii, Grecji, Wielkiej Brytanii i Szwecji. Nie oznaczało ono jednak automatycznego uczestnictwa waluty danego kraju w tym mechanizmie. Obecnie w ERM II stabilizowane są kursy między euro a koroną duńską i drachmą grecką. Wielka Brytania opowiedziała się przeciwko udziałowi funta w tym mechanizmie. Szwedzi natomiast nie wyrazili sprzeciwu, ale też nie zdecydowali się, by włączyć do niego swoją walutę. Dojście przez Polskę w stosunkowo nieodległym czasie do stabilności kursu walutowego wymaganego przez mechanizm ERM II jest zadaniem trudnym. Zniesienie wszelkich ograniczeń dewizowych i pełne otwarcie rynku finansowego na oddziaływanie międzynarodowego rynku finansowego, co jest konieczne, bo euro musi być walutą swobodnie wymienną, wydaje się ryzykowne. Swobodny przepływ kapitałów, zwłaszcza kapitału krótkoterminowego, może nieść ze sobą liczne zagrożenia dla stabilności kursu walutowego i całej gospodarki. Kryzys finansowy w krajach Azji Południowo-Wschodniej w 1997 r. jest tego najlepszym dowodem. Aby uniknąć tych zagrożeń, konieczna jest konsekwentna polityka antyinflacyjna i zdrowy stan finansów publicznych. Tylko wówczas minimalizuje się ryzyko związane z możliwym odpływem kapitałów za granicę, a tym samym gwarantuje stabilny kurs walutowy.

Trzeba raz jeszcze podkreślić — podsumowując — że Polska już teraz spełnia kryteria fiskalne, które tak wielki problem sprawiały krajom UE. Utrzymanie tego stanu jest konieczne, choć w świetle większych obciążeń związanych ze spłatą zadłużenia zagranicznego będzie to niewątpliwie trudne. Głównym zadaniem na najbliższe lata będzie jednak obniżanie poziomu inflacji, bo tylko wówczas będziemy w stanie spełnić pozostałe kryteria z Maastricht. Wymagać to będzie dużej determinacji i konsekwencji w polityce budżetowej oraz monetarnej zarówno ze strony rządu, jak i banku centralnego, a także RPP. Prognozy NBP na 2001 r. zapowiadały obniżenie inflacji do poziomu 7%. Trzeba mieć nadzieję, że ścieżka obniżania inflacji będzie kontynuowana.

Kryteria z Maastricht określają zdrowy stan gospodarki, który warto osiągnąć, bez względu na to, czy kraj nasz miałby uczestniczyć w UGW, czy nie. Polska chcąc być w grupie krajów rozwiniętych gospodarczo, musi pogodzić się z koniecznością trwałego otwarcia swej gospodarki na świat, w tym na oddziaływanie międzynarodowych rynków finansowych. To z kolei wymaga stworzenia solidnych fundamentów rozwoju gospodarczego. Te zaś określone są przez kryteria konwergencji ustalone w Maastricht.