

Joanna Stryjek

WPŁYW KRYZYSU GOSPODARCZEGO NA POTENCJALNE CZŁONKOSTWO POLSKI W TRZECIM ETAPIE UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Wprowadzenie

Kryzys gospodarczy, który rozpoczął się od załamania na rynku kredytów *subprime* w Stanach Zjednoczonych w połowie 2007 r., szybko rozszerzył się na pozostałe segmenty rynku amerykańskiego, a następnie na rynki innych krajów. Jesienią 2008 r. dał się już odczuć poważny spadek zaufania do podmiotów prowadzących działalność na wszystkich światowych rynkach finansowych. Po „spektakularnych” bankructwach banków inwestycyjnych i innych instytucji finansowych nastąpił gwałtowny spadek wartości aktywów finansowych oraz spadek płynności na rynku międzybankowym. W Polsce w drugiej połowie 2008 r. utrzymywała się jeszcze dodatnia luka PKB, podczas gdy gospodarka strefy euro pod koniec trzeciego kwartału 2007 r. weszła już w fazę spowolnienia¹.

W sytuacji ciągłej niepewności co do ostatecznych konsekwencji kryzysu gospodarczego w strefie euro, jak również stopnia recesji gospodarczej w Polsce przyjęcie wspólnej waluty i jednoczesne pozbawienie się instrumentów polityki pieniężnej bez wątpienia pociąga za sobą pewne ryzyko². Gospodarka polska jest już jednak

¹ Badania NBP wskazują, że „odmienne kształtowanie się cyklu PKB w stosunku do produkcji przemysłowej może częściowo wynikać z mniejszej współzależności sektorów usług w Polsce i w strefie euro. Spowolnienie gospodarcze w strefie euro mogło więc jeszcze nie przełożyć się na polski sektor usług, lecz odczuwa je już przemysł zorientowany w dużej części na eksport. Wzrost otwartości gospodarek na wymianę czynników produkcji oraz rosnące powiązania gospodarcze w skali świata są źródłem wielu korzyści, jednak zwiększają także podatność na niektóre zagrożenia, w tym ryzyko rozprzestrzeniania się zjawisk kryzysowych”. Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2008, s. 356.

² Jednym z najbardziej niepokojących elementów obecnej sytuacji jest bardzo mały poziom wiedzy na temat realnego poziomu zadłużenia instytucji finansowych, ilości „złych długów”, a także niemożność realnej oceny na ile „dobre długi” – wobec społecznego powiększania się obszarów kryzysowych – mogą

na tyle mocno powiązana z gospodarką strefy euro, że prawdopodobieństwo wystąpienia poważnej recesji gospodarczej w państwach tworzących Unię Gospodarczą i Walutową, która byłaby w stanie ominąć Polskę, jest niewielkie. Znaczenie obecnego kryzysu gospodarczego dla członkostwa Polski w strefie euro (w tym zwłaszcza dla określenia pożądanej daty wprowadzenia euro) należy więc rozpatrywać głównie z punktu widzenia zdolności Polski do wypełnienia kryteriów konwergencji w warunkach spowolnienia gospodarczego. Przeprowadzenie takiej analizy jest celem niniejszego opracowania.

1. Przygotowania Polski do członkostwa w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej

W październiku 2008 r. Ministerstwo Finansów opracowało dokument stanowiący tzw. mapę drogową uzyskania przez Polskę pełnego członkostwa w strefie euro³, który zawiera kalendarz realizacji najważniejszych zadań na kolejnych etapach przygotowań. Na ówczesnym etapie prac przygotowawczych intencją rządu było, aby w 2011 r. Polska spełniła nominalne kryteria konwergencji, a następnie – po wydaniu przez Komisję Europejską pozytywnej opinii – przystąpiła do strefy euro z dniem 1 stycznia 2012 r.

Według raportów o konwergencji Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego⁴ z 2008 r. Polsce udało się wówczas spełnić oba kryteria monetarne,

przekształcić się w „złe długi” ze względu na zmianę sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych. Szacuje się, że sama gospodarka USA (głównie sektor finansowy) potrzebuje wsparcia w wysokości 3 bln dol., z czego prawie jedna trzecia została już zagwarantowana przez Kongres Stanów Zjednoczonych. Rząd Niemiec zagwarantował wsparcie swojemu sektorowi finansowemu w wysokości 50 mld euro (zwiększając tę sumę od grudnia 2008 r. więcej niż dwukrotnie), Francji – 26 mld euro, Wielkiej Brytanii – 23 mld euro. Poza Stanami Zjednoczonymi, największą pomoc kapitałową sektorowi finansowemu obiecał rząd Chin – w wysokości 586 mld dol. am. (*Geografia polskiego kryzysu. Kryzys peryferii czy peryferia kryzysu?*, red. G. Gorzelak, Regional Studies Association, Warszawa 2009, s. 10). Przedstawione kwoty obrazują, jak duże straty poniosły gospodarki poszczególnych krajów w związku z kryzysem. Zwiastują one również duży wzrost wskaźników długu publicznego. Jeżeli Polska zdecydowałaby się wesprzeć swoją gospodarkę podobną (w stosunku do liczby mieszkańców) kwotą, wówczas nie miałaby żadnych szans na obniżenie bardzo wysokiego obecnie deficytu budżetowego, który stanowi poważną przeszkodę w spełnieniu kryteriów członkostwa w strefie euro. Aczkolwiek nawet w sytuacji teoretycznego zaniechania wzrostu wydatków Polsce niezmiernie trudno będzie zmniejszyć ww. deficyt, gdyż kryzys nie tylko stwarza potrzebę „wyłożenia” dodatkowych środków z budżetu państwa; oznacza on również niższe wpływy do budżetu z powodu złej sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych.

³ *Mapa drogową przyjęcia euro przez Polskę*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2008.

⁴ Kraje członkowskie objęte derogacją zobowiązane są do przygotowywania programów konwergencji, które są każdorazowo oceniane przez Radę UE i Komisję Europejską. Raz na dwa lata (lub na wniosek państwa członkowskiego objętego derogacją) Komisja Europejska zobowiązana jest do sporządzenia raportu

tj. dwa spośród czterech obowiązkowych kryteriów konwergencji (tabela 1). Od 8 lipca 2008 r., w związku z decyzją Rady ECOFIN o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu, Polska wypełniała również kryterium fiskalne.

Tabela 1. Stopień spełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji w 2008 r.

Nazwa kryterium	Wartość referencyjna	Stopień spełnienia kryterium przez Polskę
Kryterium stabilności cen	3,2%	kryterium spełnione – stopa inflacji w Polsce była w badanym okresie równa ze stopą referencyjną
Kryterium długoterminowych stóp procentowych	6,5%	kryterium spełnione – średni poziom długoterminowych stóp procentowych w Polsce wyniósł w badanym okresie 5,7%
Kryterium fiskalne	<ul style="list-style-type: none"> • dług publiczny 60% PKB • deficyt budżetowy 3% PKB 	<ul style="list-style-type: none"> • dług publiczny: poniżej wartości referencyjnej (45,2%) • deficyt budżetowy: poniżej wartości referencyjnej (2%), aczkolwiek Polska do lipca 2008 r. objęta była procedurą nadmiernego deficytu, w związku z czym kryterium fiskalne oficjalnie nie zostało spełnione
Kryterium kursu walutowego	2 lata pobytu danej waluty w ERM II	kryterium nie zostało spełnione – złoty nie uczestniczył w mechanizmie ERM II

Źródło: European Commission, *Convergence Report 2008*, „European Economy” 2008, Nr 3; European Central Bank, *Convergence Report 2008*, May 2008, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200805en.pdf>

W grudniu 2008 r. opracowana została aktualizacja *Programu konwergencji*⁵, w której świetle Polska – mimo widocznych początków kryzysu na wielu światowych rynkach – nie przewidywała w najbliższym czasie (tj. w latach 2009–2011) żadnego problemu ze spełnieniem fiskalnego kryterium konwergencji. Zgodnie z zamieszczonymi w programie prognozami deficyt budżetowy w 2009 r. miał wynieść jedynie 2,5% PKB (przy założeniu, że wzrost gospodarczy osiągnie poziom 3,7% PKB – patrz tabela 2). Niestety, rzeczywista wartość ww. wskaźników znacznie się różniła od prognozowanych wartości. Tempo wzrostu gospodarczego okazało się o ponad połowę niższe, a deficyt budżetowy blisko trzykrotnie wyższy. Jak podano w aktualizacji *Programu konwergencji* z 2009 r., „zmiany prognozowanej ścieżki fiskalnej wynikają ze skutków światowego kryzysu gospodarczego, które w poprzedniej aktualizacji były bardzo trudne do oszacowania. Pełne ujawnienie się efektów globalnej

o konwergencji, przedstawiającego (i oceniającego) stopień przygotowania poszczególnych państw do przyjęcia euro. Ostatni tego typu raport został opublikowany w maju 2010 r. Ponadto raporty o konwergencji opracowuje również Europejski Bank Centralny. Podobnie jak w przypadku raportu Komisji Europejskiej, najnowszy raport o konwergencji EBC został opublikowany w maju 2010 r.

⁵ *Program konwergencji – aktualizacja 2008*, Rada Ministrów RP, Warszawa, grudzień 2008.

recesji znalazło odzwierciedlenie w powszechnym pogłębieniu nierównowagi fiskalnej, w tym również Polski”⁶.

Nie potwierdziły się także rządowe prognozy dotyczące wskaźnika długu publicznego. W 2009 r. wskaźnik ten zamiast się zmniejszyć – wzrósł (tabela 2). Według aktualizacji *Programu konwergencji z 2009 r.* różnice w prognozowanym długu sektora publicznego wynikały przede wszystkim z⁷:

- obniżenia prognozowanego nominalnego PKB w poszczególnych latach z powodu globalnego kryzysu finansowego i związanego z nim spowolnienia gospodarczego,
- zmiany założeń dotyczących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, które znacząco wzrosły,
- zmiany założeń dotyczących kształtowania się kursu walutowego,
- wzrostu zobowiązań z tytułu inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych m.in. przez Krajowy Fundusz Drogowy,
- klasyfikacji nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez koncesjonariuszy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie budowy infrastruktury drogowej jako długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Tabela 2. Polski program konwergencji – różnice pomiędzy aktualizacjami z lat 2008 i 2009

Program	2008	2009	2010	2011	2012
wzrost PKB (w %)					
<i>Program konwergencji – aktualizacja 2008</i>	5,1	3,7	4,0	4,5	–
<i>Program konwergencji – aktualizacja 2009</i>	5,0	1,7	3,0	4,5	4,2
Różnica	–0,1	–2,0	–1,0	0,0	–
wynik sektora (w % PKB)					
<i>Program konwergencji – aktualizacja 2008</i>	–2,7	–2,5	–2,3	–1,9	–
<i>Program konwergencji – aktualizacja 2009</i>	–3,6	–7,2	–6,9	–5,9	–2,9
Różnica	–0,9	–4,7	–4,6	–4,0	–
dług publiczny (w % PKB)					
<i>Program konwergencji – aktualizacja 2008</i>	45,9	45,8	45,5	44,8	–
<i>Program konwergencji – aktualizacja 2009</i>	47,2	50,7	53,1	56,3	55,8
Różnica	1,3	4,9	7,6	11,5	–

Źródło: *Program konwergencji – aktualizacja 2009*, Rada Ministrów RP, Warszawa, luty 2010.

⁶ Ibidem, s. 23.

⁷ *Program konwergencji – aktualizacja 2009*, Rada Ministrów RP, Warszawa, luty 2010, s. 23–24.

Zgodnie z harmonogramem ustalonym w październiku 2008 r. (we wspomnianym wcześniej dokumencie *Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę*), proces przygotowań do członkostwa w strefie euro został podzielony na cztery etapy:

- etap I: przed włączeniem złotego do ERM II,
- etap II: od momentu włączenia złotego do ERM II do decyzji Rady ECOFIN o uchyleniu derogacji,
- etap III: od decyzji Rady ECOFIN o uchyleniu derogacji do momentu przystąpienia do strefy euro,
- etap IV: wprowadzenie euro do obiegu i wycofanie z obiegu złotego (najważniejsze działania przewidziane w ramach każdego z powyższych etapów zostały zaprezentowane w aneksie 1).

Realizacja etapu I miała zakończyć się w pierwszej połowie 2009 r. negocjacjami Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego z instytucjami UE w sprawie włączenia złotego do ERM II. W rzeczywistości jednak etap ten do tej pory nie został zamknięty. Oficjalnie harmonogramu realizacji kolejnych zadań związanych z członkostwem Polski w strefie euro nie udało się dotrzymać w związku z kryzysem gospodarczym i turbulencjami na rynkach finansowych, które to wydarzenia przyczyniły się do wzrostu zmienności kursu złotego.

W kwietniu 2009 r., w związku z potrzebą opracowania w nowego planu działania, Ministerstwo Finansów wydało dokument *Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów mapy drogowej przyjęcia euro przez Polskę* określający cztery „warunki bezpiecznego włączenia polskiej waluty do systemu ERM II, które będą sprzyjać stabilności kursu złotego w tym systemie”. Brzmiały one następująco⁸:

1. Poziom ustalonego parytetu powinien być spójny z sytuacją makroekonomiczną kraju (wyznaczenie kursu centralnego na niedowartościowanym poziomie może prowadzić do wystąpienia presji inflacyjnej utrudniającej spełnienie kryterium stabilności cen; równocześnie zbyt słaby poziom parytetu może rodzić oczekiwania co do jego zmiany w przyszłości, prowadząc do nasilonego napływu kapitału spekulacyjnego i zwiększenia zmienności na polskim rynku walutowym).
2. Okres uczestnictwa w ERM II powinien być możliwie krótki, co – poprzez przybliżenie momentu przyjęcia wspólnej waluty – będzie zwiększać wiarygodność bieżącego poziomu parytetu jako punktu odniesienia dla ostatecznego kursu zamiany złotego na euro.
3. W momencie oceny gotowości do przyjęcia euro Polska powinna spełnić wszystkie formalne warunki członkostwa w strefie euro, gdyż tylko wtedy będzie możliwe przyjęcie wspólnej waluty w wyznaczonym terminie (perspektywa uzyskania

⁸ *Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów mapy drogowej przyjęcia euro przez Polskę*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, kwiecień 2008.

negatywnej oceny i odsunięcia w czasie członkostwa w strefie euro oddziaływałyby w kierunku obniżenia wiarygodności prowadzonej przez Polskę polityki gospodarczej, co – poprzez wzrost premii za ryzyko – mogłoby prowadzić do wystąpienia napięć na rynku walutowym).

4. Konieczne jest osiągnięcie porozumienia politycznego w sprawie przeprowadzenia niezbędnych formalnych dostosowań warunkujących przyjęcie wspólnej waluty, które nie będzie budziło żadnych wątpliwości co do trwałości podjętych zobowiązań. „W przeciwnym razie mający miejsce w czasie pobytu w ERM II wzrost niepewności co do spełnienia wszystkich kryteriów członkostwa w strefie euro mogłoby doprowadzić do zaburzeń na polskim rynku walutowym”.

Ekspert Ministerstwa Finansów ocenili, że o ile w momencie opracowywania harmonogramu („mapy drogowej”) przystąpienia Polski do strefy euro wypełnienie powyższych warunków było bardzo prawdopodobne, o tyle obserwowane od tego czasu pogłębienie się zaburzeń na rynkach finansowych i załamanie koniunktury w gospodarce światowej utrudniają realizację pierwotnego planu. Czynniki znajdujące się poza kontrolą polskiej polityki gospodarczej wpłynęły nie tylko na destabilizację kursu złotego, ale również – poprzez osłabienie popytu zewnętrznego – na znaczne pogorszenie perspektyw wzrostu gospodarczego w Polsce. Już w momencie publikacji omawianego dokumentu deficyt budżetowy w Polsce przekroczył poziom 3% PKB i było wiadomo, że w sytuacji głębokiej i przedłużającej się recesji gospodarczej Polsce trudno będzie go zmniejszyć.

Ponadto w tak niestabilnych warunkach gospodarczych znacznie wzrosło ryzyko ustalenia niewłaściwego centralnego parytetu złotego do euro. Wyznaczenie parytetu powinno uwzględniać wartość wielu wskaźników ekonomicznych, jak również wartość rynkowego kursu waluty, co sprawia, że w sytuacji silnych zaburzeń gospodarczych jest to zadanie bardzo trudne. Byłoby dobrze, gdyby moment wyznaczenia parytetu poprzedzał kilkumiesięczny okres względnej stabilizacji kursu złotego. Spełnienie tego warunku niewątpliwie utrudnia niska płynność na polskim rynku walutowym, w czego efekcie pojedyncze transakcje mogą prowadzić do istotnych zmian kursu krajowej waluty⁹.

Sukces pobytu złotego w systemie ERM II będzie również uzależniony od oceny przez uczestników rynku zdolności Polski do wypełnienia w określonym terminie pozostałych kryteriów konwergencji, bowiem tylko w warunkach przekonania podmiotów działających na rynku o zdolności kraju do wypełnienia wszystkich kryteriów konwergencji członkostwo złotego w ERM II będzie mogło przyczynić się do stabilizacji kursu walutowego wokół parytetu centralnego (w tym sensie kryterium

⁹ Ibidem, s. 9.

stabilności kursu walutowego jest silnie powiązane z pozostałymi kryteriami konwergencji¹⁰. Z tego powodu zawirowania na światowych rynkach finansowych i związane z nimi pogorszenie się zdolności Polski do wypełnienia kryteriów konwergencji sprawiają, że dużo trudniej jest określić odpowiedni moment przystąpienia do ERM II (zakładając, że władze – zgodnie ze swoimi deklaracjami – nadal są zainteresowane członkostwem w strefie euro w najwcześniejszym możliwym terminie¹¹). Natomiast pobyt złotego w systemie stabilizacji kursów walutowych w okresie, w którym jego kurs nie jest stabilny, byłby niekorzystny z uwagi na fakt, iż w takiej sytuacji może pojawić się konieczność przeprowadzania interwencji walutowych i powstaje ryzyko utraty części rezerw walutowych.

Na podstawie opisanej znacznej rozbieżności pomiędzy prognozą kształtowania się głównych wskaźników gospodarczych a ich faktycznymi wartościami oraz na podstawie zmian harmonogramu przygotowań Polski do wprowadzenia euro można wnioskować, że kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2007 r., bardzo silnie osłabił zdolność Polski do wypełnienia nominalnych kryteriów konwergencji. Oczywiście dokumenty prezentowane przez rząd bardzo często zawierają prognozy niewspółmiernie optymistyczne do bieżącej sytuacji, bez względu na to, czy są one opracowywane w okresie recesji, czy też intensywnego wzrostu gospodarczego. Jednak tak znaczny spadek wartości głównych wskaźników gospodarczych, jaki miał miejsce w 2009 r., jest niewątpliwie w dużej mierze konsekwencją światowego kryzysu gospodarczego.

2. Rządowe plany odnośnie do wypełnienia warunków konwergencji nominalnej

W świetle oceny bieżącej sytuacji finansów publicznych w polskim *Programie konwergencji* „nierównowaga fiskalna ma przede wszystkim podłoże strukturalne i jest wynikiem zaniechania reform w okresie dobrej koniunktury w latach poprzednich. Związane z tym narastanie zadłużenia sprawia, że mimo wciąż niskiego wzrostu gospodarczego, nie można odkładać niezbędnych reform finansów publicznych. Reformy te w pierwszej kolejności mają doprowadzić do zmniejszenia nierównowagi

¹⁰ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat...*, op.cit., s. 373.

¹¹ Jeżeli bowiem władze nie byłyby zainteresowane przystąpieniem do strefy euro w najwcześniejszym możliwym terminie, można wówczas spokojnie poczekać zarówno na ustabilizowanie się sytuacji na światowych rynkach finansowych, jak i ewidentną (a nie jedynie domniemaną) zdolność Polski do spełnienia wszystkich kryteriów konwergencji.

fiskalnej, a następnie stworzyć przestrzeń dla zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych¹². Powyższa opinia podkreśla bardzo ważną cechę polityki gospodarczej w Polsce, a mianowicie okres dobrej koniunktury najczęściej nie jest wykorzystywany do przeprowadzenia niezbędnych reform. Polsce udało się spełnić kryterium deficytu budżetowego w 2007 r. – deficyt wyniósł wówczas 1,9% PKB. Jednocześnie stopa wzrostu PKB wyniosła 6,8%. W 2008 r. deficyt budżetowy zwiększył się do poziomu 3,7%, ale wzrost gospodarczy był nadal wysoki (5%)¹³. Mimo że było już wiadomo, iż deficyt budżetowy jest zbyt duży i że – w związku z ogólnoswiatowym kryzysem gospodarczym – wykazywał będzie nadal tendencję wzrostową, rząd nie zdecydował się na przeprowadzenie reformy finansów publicznych. W konsekwencji w 2009 r. – mimo że Polska, jako jedyny kraj w Unii Europejskiej, utrzymała dodatnią stopę wzrostu gospodarczego – wartość deficytu budżetowego niemalże się podwoiła.

Zgodnie z *Programem konwergencji* rząd planuje spełnić kryterium deficytu budżetowego w 2012 r., jednocześnie obniżając wydatki i zwiększając dochody budżetowe (tabela 3). Natomiast zgodnie z *Planem rozwoju i konsolidacji finansów* na lata 2010–2011 Polska zamierza w znacznym stopniu zasilić budżet państwa przychodami z prywatyzacji¹⁴. W latach 1991–2009 przychody z prywatyzacji wyniosły w sumie 103,39 mld zł (aneks 2). Natomiast w świetle zaktualizowanego *Planu prywatyzacji na lata 2008–2011* przychody z prywatyzacji w samym 2010 r. mają osiągnąć blisko jedną czwartą powyższej kwoty, tj. 25 mld zł. Tak znaczny planowany wzrost przychodów związany jest z faktem, że w 2010 r. Ministerstwo Skarbu Państwa zdecydowało się na sprzedaż na Giełdzie Papierów Wartościowych akcji takich spółek, jak KGHM, PZU, Grupa Lotos, Enea. Ponadto planowana jest również sprzedaż akcji samej GPW oraz 2 dużych spółek z branży chemicznej – Zakładów Chemicznych „Police” i Zakładów Azotowych „Puławy”.

Tabela 3. Planowana redukcja deficytu budżetowego w Polsce (w % PKB)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012
Dochody budżetowe	37,4	39,6	40,3	40,3
Wydatki budżetowe	44,6	46,5	46,2	43,3
Saldo	-7,2	-6,9	-5,9	-2,9

Źródło: *Program konwergencji – aktualizacja 2009*, op.cit., s. 25.

¹² *Program konwergencji – aktualizacja 2009*, op.cit., s. 8.

¹³ Źródło danych statystycznych: European Commission, *Convergence Report 2010*, „European Economy” 2010, Nr 3, s. 166.

¹⁴ *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011*, Rada Ministrów RP, Warszawa, 29 stycznia 2010.

W ujęciu ogólnym w *Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011*, z myślą o przyspieszeniu procesów wzrostu gospodarczego, wskazano trzy krótkookresowe, podstawowe cele na okres wychodzenia z recesji gospodarczej, wywołanej przez światowy kryzys finansowy. Celami tymi są¹⁵:

1. Konsolidacja finansów publicznych (wzmocnienie ram instytucjonalnych i organizacji finansów publicznych, dokończenie reformy emerytalnej, prywatyzacja, poszerzenie bazy podatkowej).
2. Wskazanie priorytetów rozwoju kraju (rozwój kapitału intelektualnego, edukacji, nauki i innowacyjności, rynek pracy, rozwój „Polski cyfrowej”, intensyfikacja wykorzystania środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE).
3. Usprawnienie funkcjonowania państwa (usprawnienie funkcjonowania administracji, usprawnienie funkcjonowania oraz zwiększenie przystępności wymiaru sprawiedliwości dla przedsiębiorców i obywateli, aktywizacja społeczności lokalnych, wyrównywanie szans rozwojowych dzieci i młodzieży).

Należy jednak podkreślić, że *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011* – choć jest dokumentem, do którego odwołuje się opracowana przez rząd ostatnia aktualizacja *Programu konwergencji* – zawiera jedynie ogólnie nakreślone działania, których realizacja, w większości przypadków, nie będzie w stanie doprowadzić do znacznego ograniczenia wydatków budżetowych (czy też wygenerować znaczne przychody budżetowe). Plan ten tylko w niewielkim stopniu „ingeruje” w obecny system podatkowy. Przewidziane w nim zmiany dotyczące sfery podatkowej to: ograniczenie uprawnień do zwolnienia z obowiązku stosowania kas fiskalnych (tj. wprowadzenie obowiązku stosowania kas fiskalnych przez prawników i lekarzy oraz przez osoby wykonujące niektóre inne zawody) oraz ograniczenie odliczeń podatku VAT przy nabyciu samochodów z tzw. kratką oraz paliwa do tych samochodów (tj. wprowadzenie ograniczenia odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu ww. samochodów do 60% kwoty z faktury, nie więcej niż 6 tys. zł, i całkowitego zakazu odliczania podatku naliczonego przy nabywaniu paliwa do napędu tych samochodów)¹⁶. Niemniej jednak w celu zwiększenia wpływów do budżetu państwa rząd stara się wprowadzić również rozwiązania podatkowe, których nie uwzględniono w *Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011*. W tym celu na posiedzeniu rządu w dniu 3 sierpnia 2010 r. przyjęty został *Wieloletni Plan Finansowy Państwa*¹⁷, zakładający m.in. wzrost

¹⁵ Ibidem; por. również *Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010–2013*, Rada Ministrów RP, Warszawa, sierpień 2010.

¹⁶ Ograniczenia odliczeń w obu przypadkach będą wymagały zmiany w ustawie o podatku od towarów i usług. Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

stawek podatku VAT¹⁸. Warto tu jednak zaznaczyć, że zwiększenie stawki podatku VAT może mieć niekorzystny wpływ na zdolność Polski do spełnienia monetarnych kryteriów konwergencji, gdyż wzrost przychodów budżetowych przy użyciu tego typu środków rodzi niebezpieczeństwo wzrostu inflacji (prezes Narodowego Banku Polskiego Marek Belka ogłosił, że według Rady Polityki Pieniężnej planowany wzrost VAT o 1 pkt proc. spowoduje wzrost cen o blisko 0,3% na początku 2011 r.).

Poza tym spełnienie kryterium fiskalnego obciążone jest następującymi zagrożeniami, będącymi efektem kryzysu finansowego¹⁹:

- obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego [jeżeli na skutek niższego tempa wzrostu gospodarczego zaplanowane w ustawie budżetowej dochody okażą się przeszacowane, wydatki niedoszacowane, natomiast wpływy z prywatyzacji będą niższe od oczekiwanych, wówczas potrzeby pożyczkowe netto Polski wzrosną; natomiast finansowanie deficytu zwiększeniem zadłużenia pociąga za sobą negatywne konsekwencje w postaci efektu wypychania inwestycji prywatnych (w przypadku zadłużenia krajowego) lub wzrostu ryzyka kursowego (jeżeli deficyt finansowany jest poprzez zwiększenie długu zagranicznego)];
- wzrostem oprocentowania emitowanych papierów skarbowych (w związku z kryzysem finansowym wiele państw na świecie stanęło w obliczu wzrostu deficytu budżetowego, który w dużej mierze będzie pokrywany poprzez emisję papierów skarbowych; rosnące potrzeby pożyczkowe większości państw rozwiniętych mogą przełożyć się na wzrost stóp procentowych, przez co koszty obsługi długu mogą być wyższe).

Biorąc pod uwagę obecną wielkość deficytu budżetowego i przedstawione powyżej zagrożenia wynikające z kryzysu gospodarczego, zawarte w *Programie konwergencji* plany rządu dotyczące spełnienia kryterium deficytu budżetowego w 2012 r. wydają się być bardzo optymistyczne. Podobne zdanie na ten temat posiada Komisja Europejska, która prognozuje, że deficyt budżetowy w latach 2010 i 2011 nadal będzie się utrzymywał na zbliżonym, wysokim poziomie, tzn. wyniesie odpowiednio -7,3% i -7,0% PKB (niestety, prognozy Komisji nie obejmują 2012 r.) (tabela 4). Rząd, przyjmując nowy plan finansowy państwa, poniekąd zgodził się z powyższą opinią i oddalił perspektywę obniżenia deficytu budżetowego do poziomu 3% PKB do 2013 r.²⁰

¹⁸ Zgodnie z tym dokumentem od przyszłego roku przez okres 3 lat obowiązywały będą trzy stawki tego podatku: na produkty żywnościowe stawka 5%, a na pozostałe towary – 8% i 23%.

¹⁹ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat...*, op.cit., s. 362–363.

²⁰ *Wieloletni Plan...*, op.cit.

Tabela 4. Główne wskaźniki makroekonomiczne i budżetowe w Polsce w latach 2010–2012 – prognozy

Wyszczególnienie		2010	2011	2012
Wzrost realnego PKB (%)	PK (luty 2010)	3,0	4,5	4,2
	PKE (kwiecień 2010)	2,7	3,3	b.d.
Stopa bezrobocia (%)	PK (luty 2010)	9,2	9,3	8,9
	PKE (kwiecień 2010)	9,2	9,4	b.d.
Inflacja (HICP; %)	PK (luty 2010)	2,1	2,7	3,2
	PKE (kwiecień 2010)	2,4	2,6	b.d.
Deficyt budżetowy (% PKB)	PK (luty 2010)	-6,9	-5,9	-2,9
	PKE (kwiecień 2010)	-7,3	-7,0	b.d.
Dług publiczny (% PKB)	PK (luty 2010)	53,1	56,3	55,8
	PKE (kwiecień 2010)	53,9	59,3	b.d.
	WPPF (sierpień 2010)	54,7	54,4	54,6

PK – Program konwergencji; PKE – prognoza Komisji Europejskiej; WPPF – Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010–2013.

Źródło: zestawienie własne na podstawie: Program konwergencji – aktualizacja 2009, op.cit.; European Commission, *Convergence Report 2010*, „European Economy” 2010, Nr 3; European Commission, *Statistical Annex of European Economy. Spring 2010*, „European Economy”, Brussels, May 2010.

Tak znaczny wzrost deficytu budżetowego z pewnością doprowadzi do wzrostu długu publicznego i zbliżenia się jego poziomu do wartości referencyjnej (tj. 60% PKB). Według prognoz Komisji Europejskiej w 2011 r. wskaźnik długu publicznego wyniesie już 59,3% PKB (tabela 4). (Warto tu zaznaczyć, że wzrost kosztów obsługi długu pozostawia relatywnie mniejszą przestrzeń dla oddziaływania za pomocą narzędzi polityki fiskalnej²¹).

Na wartość wskaźnika długu publicznego do PKB w latach 2010–2012 będzie miało wpływ przede wszystkim kształtowanie się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (dług Skarbu Państwa stanowi około 95% długu sektora instytucji rządowych i samorządowych), tempo wzrostu PKB oraz kształtowanie się kursu złotego w stosunku do innych walut²². Natomiast na wysokość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, obok deficytu budżetu państwa i wyniku budżetu środków europejskich, znaczący wpływ w omawianym okresie będą miały środki przekazywane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu ubytku składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych, przychody z prywatyzacji, saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz pożyczki udzielane ze środków budżetu państwa²³. Jeżeli Polsce udałoby się w najbliższych latach utrzymać deficyt budżetowy na poziomie poniżej 3% PKB,

²¹ Ibidem, s. 367.

²² Program konwergencji – aktualizacja 2009, op.cit., s. 16.

²³ Ibidem.

nie byłoby obawy, że wskaźnik długu publicznego do PKB nadmiernie wzrośnie, gdyż prawdopodobnie nominalny PKB w tej sytuacji wzrósłby szybciej niż kwota długu. Niestety, jak zostało już wcześniej wspomniane, deficyt budżetowy w Polsce ma szansę obniżyć się do 3% PKB dopiero w 2013 r.

Jeżeli natomiast chodzi o zmianę relacji długu publicznego do PKB wynikającą z wahań kursu złotego, warto tu zaznaczyć, że w przypadku ewentualnego znacznego osłabienia złotego dług publiczny w Polsce wzrośnie. Dług zagraniczny (liczony według miejsca emisji) jest nominowany w walutach obcych i dla ustalenia ogólnego poziomu długu publicznego przelicza się go na złote według kursu dnia, a więc osłabienie złotego musi automatycznie spowodować wzrost kwoty długu w przeliczeniu na złote²⁴. Oczywiście dług zagraniczny stanowi tylko część długu publicznego, w związku z czym wpływ osłabienia złotego na wzrost długu publicznego jest w znacznym stopniu ograniczony; np. na koniec marca 2008 r. dług zagraniczny liczony według miejsca emisji wynosił 120 mld zł, co stanowiło 23,1% całego długu publicznego²⁵. Oznacza to, że osłabienie złotego względem walut, w których nominowany jest dług publiczny (głównie dolary, euro, ale nie tylko), średnio o 10% spowodowałoby wzrost długu w przeliczeniu na złote o 12 mld zł, tzn. 1% PKB²⁶.

Najnowsze prognozy rządu RP dotyczące wielkości wskaźnika długu publicznego do PKB są bardziej optymistyczne niż prognozy Komisji Europejskiej. Według *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010–2013* relacja państwowego długu publicznego do PKB powinna wzrosnąć z 49,8% w 2009 r. do 54,7% w 2010 r., co oznacza, że poziom długu publicznego przekroczy tzw. pierwszy próg ostrożnościowy określony w ustawie o finansach publicznych, wynoszący 50% PKB²⁷. Natomiast rząd prognozuje, że w latach 2011–2013 państwowy dług publiczny będzie się utrzymywał nieznacznie poniżej progu 55% PKB, co oznacza występowanie znacznego ryzyka przekroczenia tego progu²⁸ i uruchomienia kolejnych sankcji wyini-

²⁴ A. Wernik, *Równowaga finansów publicznych a euro*, w: *Eseje zagranicznych i polskich ekonomistów do „Raportu na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej”*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2008, s. 371.

²⁵ Ibidem, s. 371–372.

²⁶ Ibidem, s. 372.

²⁷ Będzie to oznaczać konieczność przyjęcia w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. relacji deficytu budżetu państwa do jego dochodów nie wyższej niż relacja deficytu budżetu państwa do jego dochodów przyjęta w ustawie budżetowej na 2011 r. Zasada ta będzie stosowana analogicznie w kolejnych latach. *Wieloletni Plan...*, op.cit.

²⁸ Przekroczenie progu 55% może być związane m.in. z:

- wyższymi potrzebami pożyczkowymi budżetu państwa,
- niższym kursem złotego,
- dużym przyrostem zadłużenia innych niż Skarb Państwa podmiotów sektora finansów publicznych,
- podziałem ryzyka w umowach partnerstwa publiczno-prywatnego,
- wykonaniem poręczeń lub gwarancji udzielanych przez podmioty sektora finansów publicznych.

kających z ustawy o finansach publicznych. Z kolei w świetle *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011–2014* (zaprezentowanej przez Ministerstwo Finansów we wrześniu 2010 r.) w Polsce nie ma zagrożenia, że przekroczony zostanie próg 60% PKB, przewidziany dla kryterium długu publicznego w traktacie z Maastricht.

Poza tym, pomimo wyjątkowo korzystnej pozycji Polski w Unii Europejskiej pod względem tempa wzrostu gospodarczego, bardzo pogorszyła się ostatnio zdolność Polski do spełnienia monetarnych kryteriów konwergencji. Według najnowszego *Raportu o konwergencji* Polska nie spełnia zarówno kryterium stabilności cen, jak i kryterium długoterminowych stóp procentowych. Średnia stopa inflacji w Polsce w ciągu 12 miesięcy poprzedzających dokonywanie oceny wynosiła 3,9% i była znacznie wyższa od wartości referencyjnej, wynoszącej 1% (wartość referencyjną obliczono na podstawie danych Portugalii, Estonii i Belgii, w których stopa inflacji w badanym okresie wyniosła odpowiednio –0,8%, –0,7% i –0,1%)²⁹.

Wyższy wskaźnik inflacji w Polsce w porównaniu z innymi krajami UE wynikał m.in. z osłabienia złotego, wysokiego wzrostu cen żywności i paliw w pierwszej połowie 2009 r. oraz podwyżek cen energii elektrycznej (w grudniu 2009 r. inflacja bazowa po wyłączeniu cen żywności i cen energii wyniosła 2,6%)³⁰. Dodatkowo do wzrostu cen przyczyniły się podwyżki stawek podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe i alkoholowe³¹.

Wstępne kalkulacje (prognozy) głównych instytucji międzynarodowych dotyczące kształtowania się inflacji w Polsce w 2010 r. mieszczą się w przedziale między 2,2% a 2,4%, a prognozy na 2011 r. mieszczą się w przedziale między 1,9% a 2,6%. W dłuższej perspektywie czasowej na inflację w Polsce będzie miał prawdopodobnie wpływ proces nadrobienia dystansu rozwojowego, związany z tym, że PKB *per capita* oraz poziom cen są w Polsce wciąż niższe niż w strefie euro³². Mimo że trudno dokładnie oszacować skutki tego procesu, kondycja polskiej gospodarki na tle krajów UE będzie prawdopodobnie nadal lepsza. Oznacza to relatywnie wyższą inflację, a więc dalsze trudności związane ze spełnieniem kryterium stabilności cen. Ponadto prowadzenie restrykcyjnej polityki monetarnej nakierowanej na spełnienie kryterium inflacyjnego może w takich warunkach niekorzystnie wpływać na sferę realną gospodarki³³.

²⁹ Europejski Bank Centralny, *Raport o konwergencji*, op.cit., s. 46, 75.

³⁰ *Program konwergencji – aktualizacja 2009*, op.cit., s. 10.

³¹ *Ibidem*.

³² Europejski Bank Centralny, *Raport o konwergencji*, op.cit., s. 75.

³³ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat...*, op.cit., s. 372.

Tabela 5. Stopień konwergencji nominalnej i zgodność ustawodawstwa w państwach członkowskich objętych derogacją

Państwo	Zgodność prawna	Stabilność cen (w %)	Sytuacja budżetowa (wskaźniki w % PKB)	Kursy walutowe	Konwergencja w zakresie długoterminowych stóp procentowych (w %)
Bulgaria	kryterium niespełnione	kryterium niespełnione (1,7)	kryterium niespełnione • deficyt budżetowy -3,9 • dług publiczny 14,8	kryterium niespełnione	kryterium niespełnione (6,9)
Czechy	kryterium niespełnione	kryterium spełnione (0,3)	kryterium niespełnione • deficyt budżetowy -5,9 • dług publiczny 35,4	kryterium niespełnione	kryterium spełnione (4,7)
Estonia	kryterium spełnione	kryterium spełnione (-0,7)	kryterium spełnione • deficyt budżetowy -1,7 • dług publiczny 7,2	kryterium spełnione (korona estońska uczestniczy w ERM II od 28.06.2004)	kryterium spełnione
Litwa	kryterium spełnione	kryterium niespełnione (2,0)	kryterium niespełnione • deficyt budżetowy -8,9 • dług publiczny 29,3	kryterium spełnione (lit litewski uczestniczy w ERM II od 28.06.2004)	kryterium niespełnione (12,1)
Łotwa	kryterium niespełnione	kryterium spełnione (0,1)	kryterium niespełnione • deficyt budżetowy -9,0 • dług publiczny 36,1	kryterium spełnione (łot łotewski uczestniczy w ERM II od 02.05.2005*)	kryterium niespełnione (12,7)
Polska	kryterium niespełnione	kryterium niespełnione (3,9)	kryterium niespełnione • deficyt budżetowy -7,1 • dług publiczny 51,0	kryterium niespełnione	kryterium niespełnione (6,1)
Rumunia	kryterium niespełnione	kryterium niespełnione (5,0)	kryterium niespełnione • deficyt budżetowy -8,3 • dług publiczny 23,7	kryterium niespełnione	kryterium niespełnione (9,4)
Szwecja	kryterium niespełnione	kryterium niespełnione (2,1)	kryterium spełnione • deficyt budżetowy -0,5 • dług publiczny 42,3	kryterium niespełnione	kryterium niespełnione (3,3)
Węgry	kryterium niespełnione	kryterium niespełnione (4,8)	kryterium niespełnione • deficyt budżetowy -4,0 • dług publiczny 78,3	kryterium niespełnione	kryterium niespełnione (8,4)

* Aczkolwiek w ciągu ostatnich kilku lat kilkakrotnie wystąpiły poważne napięcia rynkowe.

Źródło: European Commission, *Convergence Report 2010*, op.cit.

Jeżeli zaś chodzi o kryterium długoterminowych stóp procentowych, to średnia długoterminowa stopa procentowa w Polsce w ciągu 12 miesięcy poprzedzających dokonywanie oceny wynosiła 6,1%, sytuując się tym samym minimalnie powyżej wartości referencyjnej (6%) dla tego kryterium konwergencji³⁴. Ponadto wzrastające

³⁴ Wartość referencyjna dla kryterium długoterminowej stopy procentowej została obliczona na podstawie długoterminowych stóp procentowych w krajach o najlepszych wynikach w zakresie stabilności cen, tj. Belgii (3,8%) i Portugalii (4,2%). Ponieważ trzecim z państw o najniższej stopie inflacji w badanym okresie była Estonia, dla której nie jest możliwe określenie wartości długoterminowej stopy procentowej (gdyż

potrzeby pożyczkowe rządów krajów dotkniętych kryzysem zwiększają zagrożenie narzucenia wyższej premii za ryzyko kredytowe na tych pożyczkobiorców, którzy charakteryzują się mniejszą wiarygodnością, a Polska – mimo relatywnie dobrych wyników gospodarczych w ostatnich latach – ma wciąż niższy rating niż gospodarki krajów strefy euro³⁵. Niemniej jednak w dłuższym okresie spełnienie przez Polskę kryterium długoterminowych stóp procentowych nie powinno stanowić dużego problemu.

Podsumowując, mimo wielokrotnej deklaracji zarówno ze strony polskiego rządu, jak i NBP dotyczącej przystąpienia do strefy euro w najbliższym możliwym terminie, przygotowania Polski do członkostwa w trzecim etapie UGiW – na tle przygotowań wszystkich państw członkowskich objętych derogacją (tabela 5) – nie przedstawiają się zbyt optymistycznie. W świetle ostatniego *Raportu o konwergencji* Polska – wraz z Bułgarią, Rumunią i Węgrami – zalicza się do grona krajów, które nie spełniają żadnego kryterium konwergencji.

3. Sytuacja w strefie euro

Nie tylko państwa członkowskie objęte derogacją mają problem z utrzymaniem wskaźnika deficytu budżetowego i długu publicznego na niskim poziomie. Podobne problemy dotyczą również państw należących do strefy euro. W 2008 r. deficyt budżetowy przekroczył poziom 3% PKB w pięciu państwach członkowskich UGiW – Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Malcie (tabela 6). Rok później z problemem nadmiernego deficytu budżetowego borykały się już niemalże wszystkie państwa strefy euro (z wyjątkiem Finlandii i Luksemburga). Wskaźniki deficytu budżetowego w niektórych z tych państw zwiększyły się do niespotykanych w historii strefy euro wartości dwucyfrowych. Najwyższy deficyt odnotowany został w Irlandii (14,3% PKB), a kolejne miejsca zajęły: Grecja (13,6% PKB), Hiszpania (11,2% PKB) i Portugalia (9,4% PKB). Jeżeli zaś chodzi o prognozy deficytu budżetowego na 2010 r., z jednej strony w państwach o najwyższej wartości wskaźników deficytu zaczyna pojawiać się tendencja malejąca, z drugiej zaś w strefie euro nie ma już ani jednego państwa, w którym poziom deficytu utrzymałby się (w świetle prognoz) poniżej 3% PKB.

nie istnieje rozwinięty rynek obligacji w koronach estońskich), kraj ten nie został uwzględniony przy obliczaniu wartości referencyjnej. Europejski Bank Centralny, *Raport o konwergencji*, op.cit., s. 16, 76.

³⁵ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat...*, op.cit., s. 373.

Tabela 6. Deficyt budżetowy/nadwyżka budżetowa (w % PKB) w państwach strefy euro w latach 1999–2010 (dane z 2010 r.)

Państwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Austria	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,7	-1,5	-0,4	-0,4	-3,4	-4,7
Belgia	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,3	-0,2	-1,2	-6,0	-5,0
Cypr	-	-	-	-	-	-	-	-1,2	3,4	0,9	-6,1	-7,1
Finlandia	1,6	6,8	5,0	4,0	2,4	2,3	2,7	4,0	5,2	4,2	-2,2	-3,8
Francja	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-8,0
Grecja	-3,1	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-3,6	-5,1	-7,7	-3,6	-9,3
Hiszpania	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,1	-1,2	-9,8
Holandia	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,7	-5,3	-6,3
Irlandia	2,7	4,8	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,6	3,0	0,1	-7,3	-4,3	-11,7
Luksemburg	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,6	2,9	-0,7	-3,5
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-2,6	-2,2	-4,5	-3,8	-4,3
Niemcy	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	0,0	-3,3	-5,0
Portugalia	-2,8	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,8	-9,4	-8,5
Słowacja	-	-	-	-	-	-	-	-	-1,9	-2,3	-6,8	-6,0
Słowenia	-	-	-	-	-	-	-1,4	-1,3	0,0	-1,7	-5,5	-6,1
Włochy	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-5,3

Kolorem szarym oznaczono wartości wskaźnika przekraczające w danym roku wartość referencyjną, wynoszącą 3% PKB.

(-) deficyt budżetowy; (+) nadwyżka budżetowa.

* Prognozy (wiosna 2010 r.).

Źródło: European Commission, *Statistical Annex of European Economy. Spring 2010*, op.cit.

Podobnie przedstawia się sytuacja w sferze poziomu długu publicznego. W 2009 r. jedynie sześć z szesnastu państw strefy euro zdołało utrzymać wskaźnik długu publicznego na poziomie poniżej 60% PKB (tabela 7). Prognozy dotyczące 2010 r. wskazują natomiast na wzrost wskaźników długu publicznego we wszystkich państwach strefy euro; prawdopodobnie w tym roku już tylko czterem państwom strefy euro uda się utrzymać wskaźnik długu publicznego na poziomie poniżej 60% PKB (tabela 7).

W związku z powyższym można przypuszczać, że gdyby Polsce udało się przystąpić do strefy euro przed „wybuchem” kryzysu, wówczas sytuacja gospodarcza kraju niekoniecznie byłaby lepsza. Przynależność do strefy euro nie chroni bowiem przed napięciami w zakresie polityki fiskalnej. Ponadto warto tu zwrócić uwagę na fakt, że oprocentowanie dziesięcioletnich papierów skarbowych większości krajów będących w strefie euro było wyższe od oprocentowania papierów skarbowych brytyjskich i szwedzkich (polityka monetarna prowadzona w Wielkiej Brytanii i w Szwecji ma

charakter bardziej ekspansywny niż polityka Europejskiego Banku Centralnego, co oznacza możliwość większego pola manewru w walce z kryzysem)³⁶.

Tabela 7. Dług publiczny w państwach strefy euro w latach 2001–2010 (w % PKB)

Państwo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Austria	67,1	66,5	65,5	64,8	63,9	62,2	59,5	62,6	66,5	70,2
Belgia	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2	89,8	96,7	99,0
Cypr	52,1	64,6	68,9	70,2	69,1	64,6	58,3	48,4	56,2	62,3
Finlandia	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,7	35,2	34,2	44,0	50,5
Francja	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8	67,5	77,6	83,6
Grecja	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	97,8	95,7	99,2	115,1	124,9
Hiszpania	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,2	39,7	53,2	64,9
Holandia	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,5	58,2	60,9	66,3
Irlandia	35,6	32,2	31,0	29,7	27,6	24,9	25,0	43,9	64,0	77,3
Luksemburg	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,5	6,7	13,7	14,5	19,0
Malta	62,1	60,1	69,3	72,3	70,1	63,7	61,9	63,7	69,1	71,5
Niemcy	58,8	60,4	63,9	65,7	68,0	67,6	65,0	66,0	73,2	78,8
Portugalia	52,9	55,6	56,9	58,3	63,6	64,7	63,6	66,3	76,8	85,8
Słowacja	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,3	27,7	35,7	40,8
Słowenia	26,8	28,0	27,5	27,2	27,0	26,7	23,4	22,6	35,9	41,6
Włochy	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	106,1	115,8	118,2
Strefa euro	68,2	68,0	69,1	69,5	70,1	68,3	66,0	69,4	78,7	84,7

Kolorem szarym oznaczono wartości wskaźnika przekraczające w danym roku wartość referencyjną, wynoszącą 60% PKB.

* Prognozy (wiosna 2010 r.).

Źródło: European Commission, *Statistical Annex of European Economy. Spring 2010*, op.cit.

Poza tym badanie zmian stabilności wewnętrznej i zewnętrznej takich państwa, jak Hiszpania, Portugalia, Grecja czy Irlandia wskazuje, że uczestnictwo w strefie euro nie zawsze sprzyjało jej zapewnieniu. Innymi słowy, polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego nie była w stanie zagwarantować równowagi makroekonomicznej we wszystkich państwach UGiW, w tym przede wszystkim nie potrafiła przeciwdziałać symptomom „przegrzania” gospodarczego w takich krajach, jak Hiszpania czy Irlandia, których konkurencyjność w ostatnich latach znacznie się osłabiła w wyniku wzrostu inflacji na rynku aktywów oraz wzrostu kosztów pracy³⁷. Aczkolwiek nie ulega wątpliwości, że obecnie – tj. w warunkach ogólnoświatowej recesji

³⁶ Ibidem, s. 354.

³⁷ Ibidem.

– spełnienie kryteriów konwergencji jest nieporównywalnie trudniejsze. W tym sensie zapoczątkowany w 2007 r. światowy kryzys gospodarczy miał (i nadal ma) olbrzymi wpływ na potencjalne członkostwo Polski w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej.

Podsumowanie

Jeżeli intencją Polski jest członkostwo w strefie euro, władzom nie pozostaje teraz nic innego, jak starać się osiągnąć długookresową równowagę makroekonomiczną. Oczywiście jest to działanie w dużym stopniu zależne od sytuacji na rynkach światowych, w tym zwłaszcza od kondycji ekonomicznej głównych polskich partnerów handlowych. Jeżeli zaś chodzi o zdolność Polski do spełnienia kryteriów konwergencji, wszystko wskazuje na to, że w obecnej sytuacji największym wyzwaniem jest redukcja deficytu budżetowego. Nie dość bowiem, że zaplanowane przez rząd reformy finansów publicznych są wdrażane bardzo powoli, to nawet przy założeniu, że uda się je terminowo przeprowadzić, wydają się być niewystarczające. Ponadto w 2010 r. budżet państwa został w znacznym stopniu obciążony niespodziewanymi wydatkami związanymi z powodzią oraz z reorganizacją państwa po katastrofie rządowego samolotu w Smoleńsku. Wydarzenia te nie tylko pociągnęły za sobą koszty finansowe, ale również przesunęły uwagę władz w inne obszary działalności. Mimo że ww. wydarzenia nie miały żadnego związku ze światowym kryzysem gospodarczym, to spotęgowały jego skutki. Wszystko to sprawiło, że w 2010 r. deficyt budżetowy w Polsce zamiast się zmniejszyć (zgodnie z planami przedstawionymi w ostatniej aktualizacji polskiego *Programu konwergencji*), najprawdopodobniej wzrośnie. Wraz ze wzrostem deficytu budżetowego można się również spodziewać wzrostu długu publicznego. Natomiast problemy ze spełnieniem kryterium fiskalnego pociągają za sobą dość poważne konsekwencje dla pozostałych wymiarów konwergencji nominalnej, gdyż stopień bieżącego i zakumulowanego zadłużenia może mieć znaczny wpływ na długoterminowe stopy procentowe oraz wahania kursu walutowego. Ponadto, jeżeli Polska zdecydowałaby się na wprowadzenie złotego do ERM II, w obecnej sytuacji polityce fiskalnej trudno byłoby pełnić rolę tzw. stabilizatora (a taka rola byłaby bardzo pożądana w warunkach ograniczonej autonomii polityki pieniężnej).

Aneks 1. Etapy przygotowań Polski do wprowadzenia euro: harmonogram realizacji i najważniejsze działania

Etap I – przed włączeniem złotego do ERM II

Październik–grudzień 2008	prace przygotowawcze MF i NBP do negocjacji dotyczące włączenia złotego do ERM II
Listopad 2008	powołanie Pełnomocnika Rządu ds. koordynacji przygotowań do wprowadzenia euro, a także międzyinstytucjonalnych grup roboczych
Listopad–grudzień 2008	prace analityczne grup roboczych: aspekty makroekonomiczne, legislacyjne (w tym kwestia zmiany Konstytucji RP), techniczne, proceduralne, komunikacji społecznej itp.
Listopad 2008	aktualizacja polskiego <i>Programu konwergencji</i>
Grudzień 2008	publikacja raportu NBP nt. pełnego uczestnictwa Polski w UGiW
I kwartał 2009	opracowanie <i>Narodowego Planu Wprowadzenia Euro</i> (na podstawie prac analitycznych grup roboczych) i powołanie Narodowego Komitetu Koordynacyjnego ds. Euro
I kwartał 2009	rozpoczęcie procedury zmiany Konstytucji RP (zmiana Konstytucji RP na tym etapie nie jest formalnym warunkiem przystąpienia do ERM II, ale jest konieczna ze względu na minimalizację ryzyka niewypełnienia kryterium stabilności kursowej)
Koniec I kwartału 2009	podpisanie Porozumienia o partnerstwie z Komisją Europejską
I połowa 2009	negocjacje MF i NBP z instytucjami UE w sprawie włączenia złotego do ERM II

Źródło: *Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2008.

Etap II – od momentu włączenia złotego do ERM II do decyzji Rady ECOFIN o uchyleniu derogacji

I połowa 2009	włączenie złotego do mechanizmu kursowego ERM II
I połowa 2009	wybór scenariusza sposobu wprowadzenia euro do obiegu
I połowa 2009	rozpoczęcie kampanii informacyjnej nt. euro (prowadzonej ze wsparciem Komisji Europejskiej i EBC)
II połowa 2009	podjęcie decyzji w sprawie wzoru polskiej strony narodowej monet euro
II połowa 2009	przygotowanie projektów aktów prawnych dotyczących wprowadzenia euro (w tym tzw. ustawy ramowej, <i>umbrella law</i>)
IV kwartał 2010	porozumienie z sektorem detalicznym i bankowym o niewykorzystywaniu wprowadzenia euro do nieuczciwych praktyk cenowych (tzw. kodeks etyczny)
Grudzień 2010	aktualizacja <i>Narodowego Planu Wprowadzenia Euro</i>
Grudzień 2010/styczeń 2011	wystąpienie Polski do Komisji Europejskiej i EBC z wnioskiem o przygotowanie raportów o konwergencji poza regularnym terminem jego publikacji
Marzec 2011	notyfikacja fiskalna
Maj 2011	raporty o konwergencji opracowane przez Komisję Europejską i EBC
Maj–czerwiec 2011	procedury oceny Polski w różnych instytucjach UE
Połowa 2011	decyzja Rady ECOFIN o uchyleniu derogacji wobec Polski
Połowa 2011	decyzja Rady ECOFIN w sprawie ustalenia nieodwołalnego kursu wymiany pomiędzy złotym a euro (<i>irrevocable conversion rate</i>)

Źródło: *Mapa drogowa...*, op.cit.

Etap III – po decyzji Rady ECOFIN o uchyleniu derogacji do momentu przystąpienia do strefy euro

Do końca 2011	produkcja monet euro z polską stroną narodową
Niezwłocznie po ustaleniu kursu wymiany EUR/PLN	rozpoczęcie obowiązkowego okresu podwójnego podawania cen w złotych i euro (<i>dual display of prices</i>) oraz monitorowania praktyk cenowych w sektorze detalicznym, bankowym itd.
III kwartał 2011	aktualizacja <i>Narodowego Planu Wprowadzenia Euro</i>
Wrzesień–grudzień 2011	wcześniejsze zaopatrzenie banków w banknoty i monety euro (tzw. zaopatrzenie pierwotne, <i>frontloading</i>)
Wrzesień–grudzień 2011	wcześniejsze zaopatrzenie sektora detalicznego w banknoty i monety euro (tzw. zaopatrzenie wtórne, <i>sub-frontloading</i>)
Grudzień 2011	sprzedaż tzw. zestawów początkowych (<i>starter kits</i>) małym przedsiębiorstwom i minipakietów (<i>minikits</i>) obywatelom RP
Grudzień 2011	przygotowanie bankomatów i terminali płatniczych do przestawienia na euro
IV kwartał 2011	ostatni etap przestawiania na euro systemów informatycznych, księgowych itd.
IV kwartał 2011	bardzo intensywna kampania informacyjna w mediach nt. praktycznych aspektów wymiany złotego na euro

Źródło: *Mapa drogowa...*, op.cit.

Etap IV – wprowadzenie euro do obiegu i wycofanie z obiegu złotego

1 stycznia 2012	przystąpienie Polski do strefy euro
1 stycznia 2012	wprowadzenie banknotów i monet euro do obiegu
Do ustalenia	okres podwójnego obiegu złotego i euro (<i>dual circulation period</i>)
Po okresie podwójnego obiegu	utrata statusu prawnego środka płatniczego przez złotego (jedynym prawnym środkiem płatniczym w Polsce jest euro)
I kwartał 2012	bardzo intensywna kampania informacyjna w mediach na temat praktycznych aspektów wymiany złotego na euro
Do ustalenia	bezpłatna wymiana banknotów i monet PLN na euro w bankach
6 miesięcy od wprowadzenia euro	obowiązkowy okres podwójnego podawania cen w złotych i euro
Od 6 do 12 miesięcy od wprowadzenia euro – do ustalenia	zalecany (nieobowiązkowy) okres podwójnego podawania cen w złotych i euro
Do ustalenia	okres bezpłatnej wymiany monet PLN na euro (w NBP)
Do ustalenia	okres bezpłatnej wymiany banknotów PLN na euro (w NBP)

Źródło: *Mapa drogowa...*, op.cit.

Aneks 2. Zestawienie przychodów z prywatyzacji w latach 1991–2009 (w mln zł)

Rok	Przychody ogółem*	Przychody z prywatyzacji	
		pośredniej	bezpośredniej
1991	170,9	140,5	30,4
1992	484,5	310,1	174,4
1993	780,4	493,4	287,0
1994	1594,8	1271,9	322,9
1995	2641,6	2235,5	406,1
1996	3749,8	2776,4	973,4
1997	6537,7	6178,6	359,1
1998	7068,7	6619,9	428,0
1999	13347,5	12949,7	388,7
2000	27181,8	26740,4	438,6
2001	6813,8	6451,6	361,5
2002	2859,7	2579,2	280,3
2003	4143,5	3905,9	237,5
2004	10254,0	9975,7	278,3
2005	3847,7	3015,3	276,9
2006	621,9	268,8	350,6
2007	1947,1	1532,1	219,5
2008	2371,7	1893,0	160,4
2009	6970,0 (brutto)	b.d.	b.d.
Razem	103387,1	b.d.	b.d.

* Do 1997 r. były to dochody; od 1998 r. „przychody ogółem” obejmują również pozostałe przychody z prywatyzacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Skarbu Państwa, <http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr>

The influence on the economic crisis' on the potential membership of Poland in the third stage of the Economic and Monetary Union

The continuous uncertainty concerning the final consequences of the economic crisis in the Eurozone, as well as the level of recession in Poland, increase the risk of introducing the common currency and giving up the monetary policy instruments. However, the Polish economy and the economy of the Eurozone are so much interrelated that an emergence of a deep recession in the EMU which would be able to sidestep Poland is hardly probable. Hence, the influence of the current economic crisis on the Polish membership in the Eurozone should be analyzed mainly from the point of view of Poland's ability to fulfill the convergence criteria under the economic slowdown. Such an analysis is the aim of this article.

The biggest challenge for Poland is a substantial reduction in the budget deficit. In 2010 the budget deficit in Poland – instead of decreasing (as it was planned in the Polish “Convergence Programme”) – continued to increase. Growing budget deficit means an increase in the public debt. Furthermore, the inability to fulfill the fiscal criterion leads to the serious problems concerning the other convergence criteria (that is, the level of nominal interest rates and the stability of the exchange rate). Moreover, under such circumstances it would be difficult for the fiscal policy to play the role of so-called stabilizer if Poland decided to enter ERM II (and such a role would be very helpful regarding the limited autonomy of the monetary policy).

L'influence de la crise économique sur la possibilité de participation de la Pologne à la troisième phase de l'Union économique et monétaire

L'incertitude persistente sur les conséquences de la crise économique dans la zone euro et l'ampleur de la récession économique en Pologne rendent l'adoption de la monnaie unique et l'abandon de la politique monétaire indépendante plus risqués.

Cependant, l'économie polonaise et celle de la zone euro sont tellement interdépendantes que l'émergence d'une profonde récession dans l'UEM, qui serait en mesure de contourner la Pologne, est peu probable. Par conséquent, l'influence de la crise économique actuelle sur l'adhésion de la Pologne à la zone euro devrait être analysée surtout du point de vue de sa capacité de satisfaire aux critères de

convergence dans le cadre du ralentissement économique. Une telle analyse est l'objectif de cet article.

Aujourd'hui, le plus grand défi pour la Pologne est de réduire le déficit budgétaire qui en 2010 a continué d'augmenter au lieu de diminuer (conformément au «Programme de convergence» polonais). Le déficit budgétaire croissant signifie une augmentation de la dette publique. En outre, l'incapacité de satisfaire au critère budgétaire conduit à de sérieux problèmes concernant les autres critères de convergence (le niveau des taux d'intérêt nominaux et la stabilité des taux de change). Dans de telles circonstances, il serait difficile pour la politique budgétaire de jouer le rôle de stabilisateur, si la Pologne décidait d'entrer dans le MCE II (un tel rôle serait très utile dans la situation de la politique monétaire limitée).