

*Jolanta Ciak\**

## KSZTAŁTOWANIE SIĘ DEFICYTU BUDŻETOWEGO W KRAJACH UGW ORAZ POLSCE W KONTEKŚCIE PRZYSZŁEGO JEJ CZŁONKOSTWA W UNII GOSPODARCZO-WALUTOWEJ

Polska, będąc jednym z krajów UE, ostatecznie stanie się w przyszłości krajem obszaru euro. Aby tak się stało, muszą być spełnione pewne kryteria, zawarte w Traktacie z Maastricht. Dotyczą one przede wszystkim: ustabilizowanej polityki fiskalnej państwa (co w praktyce przejawia się w utrzymaniu relacji deficytu budżetowego do PKB na poziomie poniżej 3% oraz długu publicznego w relacji do PKB poniżej 60%); ustabilizowania kursu walutowego (zdefiniowanego jako uczestnictwo we wspólnym mechanizmie kursowym ERM, a w stosunku do nowych krajów członkowskich – najprawdopodobniej w mechanizmie kursowym ERM2); ograniczenia różnic w stopach procentowych do 2 punktów procentowych w stosunku do krajów strefy euro o najniższej inflacji oraz ograniczenia różnic w stopie inflacji do 1,5 punktu procentowego<sup>1</sup>.

Proces dochodzenia do kryteriów z Maastricht wymusił głębokie zmiany w zasadach funkcjonowania gospodarek krajów europejskich. Nie tylko dotyczyło to wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej, ale również krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W praktyce oznaczało to częściowe ograniczenie roli państwa w gospodarce, równoważenie budżetów państwowych i ograniczanie nadmiernego długu publicznego (a zatem kwestia uzdrawiania finansów publicznych), rozszerzenie procesów prywatyzacji, dostosowanie ustawodawstwa bankowego, a także odejście od rozwiązań określanych mianem przesocjalizowania gospodarki w odniesieniu do przyszłych krajów członkowskich<sup>2</sup>.

Fiskalnymi kryteriami wspomnianego Traktatu są kryterium dopuszczalnego deficytu budżetowego i długu publicznego. Narzucają one w tym zakresie krajom członkowskim pewne rygory, które leżą w interesie każdego z tych państw. W związku z tym wśród większości krajów UGW oraz UE występuje tendencja do obniżania deficytu budżetowego.

---

\* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości w Wyższej Szkole Bankowej w Toruniu.

<sup>1</sup> Por. W. M. Orłowski, *Możliwości spełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji EMU*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 11/12, s. 127.

<sup>2</sup> Szerzej: K. Żukrowska, *Polska wobec procesów integracyjnych w Unii Europejskiej*, [w:] *Gospodarka Polski w procesie transformacji 1996 roku*, IRiSS, Warszawa 1997, z. 50, s. 239.

Spełnienie przez Polskę formalnych kryteriów Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU) i dołączenie następnie do strefy euro stanowi element *acquis communautaire* (dorobku ustawodawstwa wspólnotowego), choć nie jest wymagany w momencie przystępowania kraju do Unii Europejskiej. Polska zobowiązała się dążyć do członkostwa w strefie euro, jednakże szczegółowy terminarz wypełniania formalnych kryteriów jest sprawą otwartą. Główne znaczenie w tym względzie ma sytuacja gospodarcza kraju i prowadzona przez ten kraj polityka<sup>3</sup>.

Nie ma jednakże wśród kryteriów konwergencji Traktatu z Maastricht niektórych ważnych wskaźników ekonomicznych, które charakteryzują stan każdej gospodarki. Między innymi chodzi o wskaźnik stopy wzrostu gospodarczego (wzrost realnego PKB), który wpływa nie tylko na stabilność waluty danego kraju, ale również ułatwia spełnienie niektórych ustalonych kryteriów spójności, zwłaszcza kryterium dopuszczalnego deficytu budżetowego i długu publicznego<sup>4</sup>.

Kryteria te dotyczą polityki fiskalnej. Narzucają one wszystkim państwom (członkom i kandydatom) ostre rygory w tym zakresie, jednakże nie stwarzają dla nich zewnętrznych obciążenia, pewnej daniny, którą trzeba płacić na rzecz Unii jako organu ponadnarodowego. Wręcz przeciwnie. Wypełnienie tych wymogów leży w interesie każdego państwa całkowicie niezależnie od kwestii utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>5</sup>. Patrząc z perspektywy minionego czasu, zdrowe finanse publiczne były w długim okresie dla każdego kraju pożyteczne, a utrzymywanie nadmiernych deficytów budżetowych, a co się z tym wiąże i długu publicznego, prowadziło do negatywnych następstw natury ekonomicznej, społecznej i politycznej<sup>6</sup>.

Wejście do Unii Gospodarczej i Walutowej wymaga od obecnych jej członków (w przyszłości będzie dotyczyć to również Polski i innych krajów UE) bezwzględnego obowiązku przestrzegania powyższych kryteriów fiskalnych, dyscyplinowanych dotkliwymi sankcjami<sup>7</sup>. Wprawdzie „procedura nadmiernego budżetu” dopuszcza możliwość usprawiedliwionego przekroczenia tego pułapu (powyżej 3% PKB) w przypadku głębokiej depresji, kiedy realny PKB spadnie, co najmniej o 0,75%, to jednak odnosi się to do sytuacji nadzwyczajnej<sup>8</sup>. W polskich warunkach utrzymywanie się tempa wzrostu realnego PKB na niskim poziomie oznacza poważne trudności z utrzymaniem deficytu w dopuszczalnych granicach<sup>9</sup>.

W art. 104 TWE stwierdza się, że: państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego. Zadanie monitorowania sytuacji budżetowej krajów UE powierzone Komisji Europejskiej. Jej zadaniem jest też identyfikacja poważnych błędów,

<sup>3</sup> Por. W. M. Orłowski, *op. cit.* s. 127.

<sup>4</sup> Szerzej: A. Wernik, *Perspektywy wstąpienia Polski do Europejskiej Unii Walutowej z punktu widzenia polityki fiskalnej*, „Bank i Kredyt” 1997, nr 6, s. 113.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Kwestie te można prześledzić konfrontując teoretyczne ujęcia z rzeczywistością gospodarczą w kolejnych okresach.

<sup>7</sup> Zob. L. Oręziak, *Polityka budżetowa na obszarze euro*, cz. I, „Bank i Kredyt” 2002, nr 6, s. 12.

<sup>8</sup> Szerzej: A. Wernik, *op. cit.*, s. 114.

<sup>9</sup> Zauważalne to jest obecnie, kiedy tempo wzrostu realnego PKB jest bardzo niskie i sam deficyt budżetowy jest na poziomie ok. 5% PKB, z prawdopodobną tendencją rosnącą w kolejnych latach.

które mogłyby stanowić źródło problemów budżetowych, a jak również dokonywanie oceny tej sytuacji<sup>10</sup>.

W odniesieniu do argumentów natury ekonomicznej najważniejsze znaczenie ma minimalizowanie negatywnego wpływu deficytu budżetowego na stopy procentowe w całej UE, jak również kwestia stosowania zbyt ekspansywnej polityki budżetowej, która mogłaby wywierać niekorzystny wpływ na ceny. Polityka taka mogłaby doprowadzić do wzrostu deficytu budżetowego, a co się z tym wiąże i wzrostu długu publicznego, które to elementy mogłyby przyczynić się do kryzysu finansowego w danym kraju członkowskim. Podstawę stanowi tu kwestia pozyskania środków finansowych dla sfinansowania nadmiernego deficytu. Wiadomo bowiem, że wejście do UGW, jak również utworzenie Europejskiego Banku Centralnego nie daje możliwości uzyskania szybkiego kredytu z krajowego banku centralnego. Nie da się jednak wykluczyć, iż nawet bardzo niezależny bank centralny (np. Bundesbank), starając się wybierać mniejsze zło, może niestety zdecydować się na zmiany w polityce pieniężnej, sprzeczne z jego pierwotnymi założeniami, po to, aby nie dopuścić do masowej upadłości banków komercyjnych lub innych instytucji finansowych. W odniesieniu do kwestii wpływu deficytu budżetowego na stopy procentowe należy pokreślić, iż UE jest jednolitym rynkiem finansowym, który umożliwia swobodny przepływ kapitałów. Stąd też zbyt duży deficyt mógłby wpływać na wzrost stóp procentowych na całym obszarze Unii. Jest to związane z emitowaniem papierów wartościowych przez rządy danych krajów na pokrycie ich deficytu budżetowego. Mogą one w ten sposób korzystać z oszczędności zgromadzonych w innych krajach należących do UE. Niestety zbyt duże zapotrzebowanie na środki finansowe mogłoby doprowadzić do wzrostu stóp oprocentowania kredytów czy też wzrostu kosztów obsługi zadłużenia.

Procedura postępowania przewidziana w art. 104 TWE obejmuje kilka kolejnych kroków<sup>11</sup>. Pierwszy krok jest wykonywany w przypadku, gdy Komisja stwierdzi, że kraj członkowski nie spełnia wymogów określonych jednym lub obydwoma wskazanymi w tym artykule kryteriami. Drugi krok to wydanie opinii o tym raporcie Komisji przez Komitet Ekonomiczny i Finansowy. Trzeci krok następuje, gdy Komisja uzna, że w kraju członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub gdy taki deficyt może wystąpić. Wtedy Komisja kieruje swą opinię do Rady. Czwarty krok polega na tym, że Rada – stanowiąc kwalifikowaną większością głosów z uwzględnieniem zalecenia Komisji oraz ewentualnych uwag zgłoszonych przez dany kraj członkowski – decyduje, czy

<sup>10</sup> „1. Rządy państw członkowskich unikają nadmiernego deficytu budżetowego.

2. Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej badając zgodność z dyscypliną budżetową, stosując następujące kryteria:

a) czy stosunek planowanego lub rzeczywistego deficytu do PKB nie przekracza wartości bazowej, chyba że:

– stosunek ten, znacznie lub stale malejąc, osiągnął poziom zbliżony do wartości bazowej lub

– przekroczenie wartości bazowej ma charakter wyjątkowy i tymczasowy i stosunek pozostaje zbliżony do wartości bazowej;

b) czy stosunek zadłużenia państwowego do PKB nie przekracza wartości bazowej, chyba że maleje w wystarczającym stopniu i zbliża się do wartości bazowej w zadawalającym tempie”.

Por. Art. 104 c Traktatu z Maastricht. Komisja Europejska ma zatem za zadanie dokonywanie porównań wielkości deficytu i długu publicznego w relacji do PKB i wyciąganie wniosków, czy relacja taka zmniejsza się i osiąga wielkość referencyjną, czy też występuje odmienna tendencja.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 12.

występuje nadmierny deficyt. Piąty krok następuje po tym, jak Rada stwierdzi istnienie nadmiernego deficytu i kieruje do tego kraju zalecenia, aby w ciągu wyznaczonego okresu położył kres tej sytuacji. Zastosowanie się do zalecenia przez zainteresowany kraj zamyka procedurę.

W przypadku, gdy Rada stwierdzi, że dany kraj we wskazanym okresie nie podjął żadnego skutecznego działania w odpowiedzi na skierowane do niego zalecenia, może ona zalecenia podać do wiadomości publicznej. Jeżeli w dalszym ciągu dany kraj uchylałby się od dostosowania się do zaleceń Rady, wówczas Rada może wezwać ten kraj do podjęcia w określonym terminie działań zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, które uznaje się za konieczne, by zaradzić istniejącej sytuacji. Dopóki dany kraj nie stosuje się do decyzji Rady, dopóty Rada może zdecydować o zastosowaniu albo, w określonym przypadku, również o zaostrzeniu jednego lub kilku następujących środków<sup>12</sup>:

- 1) zażądać od danego kraju członkowskiego, by przed emisją papierów wartościowych opublikował dodatkowe informacje, które Rada określi;
- 2) wezwać Europejski Banki Inwestycyjny do rozważenia jego polityki pożyczkowej stosowanej wobec danego kraju;
- 3) zażądać od danego kraju złożenia na rzecz Unii nie oprocentowanego depozytu o odpowiedniej wysokości aż do czasu, gdy w opinii Rady nadmierny deficyt zostanie skorygowany;
- 4) nałożyć kary w odpowiedniej wysokości.

Kwestia ta zastała dokładnie sprecyzowana w Pakcie stabilności i wzrostu, który formalnie został zatwierdzony na szczycie w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. W Pakcie zostały zawarte regulacje, mające na celu usprawnienie działań określonych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) w odniesieniu do procedury dotyczącej nadmiernego deficytu budżetowego. W zasadniczej części Pakt ten jest porozumieniem międzynarodowym<sup>13</sup>.

Mimo wielu trudności wśród większości członków UE i UGW następuje tendencja do obniżania deficytu budżetowego i większość państw osiąga wartość niższą niż 3% PKB. Niestety, jeśli chodzi o Polskę kwestia ta nie wygląda tak optymistycznie. Powyższą tendencję można zaobserwować analizując dane tabeli 1.

Analizując dane zawarte w tab. 1, można wyciągnąć następujące wnioski:

- 1) w roku 1999 wszystkie kraje (w tym również i Polska, chociaż nie należąca wówczas ani do UE, ani do UGW) osiągały niskie wskaźniki deficytu budżetowego w relacji do PKB;
- 2) w 2000 r. budżet krajów obszaru euro był zrównoważony, z kolei krajów UE wykazywał nadwyżkę w wysokości 1,0% PKB;
- 3) niestety od 2001 r. nastąpiło pogorszenie średniego salda budżetowego zarówno krajów UE, jak i UGW;
- 4) pogorszenie się sytuacji w budżetach poszczególnych krajów utrzymywało się do 2003 r.;

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Por. L. O r ę z i a k, *Polityka budżetowa na obszarze EURO*, cz. II, „Bank i Kredyt” 2002, nr 7, s. 4.

Tabela 1. Saldo budżetu państwa w krajach UGW oraz w Polsce w latach 1999–2006

Kraj	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Kraje Euro (12)</b>	-1,3	0,0	-1,9	-2,5	-3,1	-2,8	-2,4	-2,0
<b>Kraje UE (15)</b>	-0,7	1,0	-1,1	-2,2	-2,9	-2,6	-2,3	-1,9
Belgia	-0,5	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	-2,3	-0,2
Niemcy	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,7	-3,2	-2,3
Grecja	-3,4	-4,0	-4,9	-5,2	-6,1	-7,8	-5,2	-2,6
Hiszpania	-1,3	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,2	1,1	1,5
Francja	-1,7	-1,5	-1,5	-3,2	-4,2	-3,7	-2,9	-2,7
Irlandia	2,7	4,6	0,8	-0,4	0,3	1,5	1,1	1,2
Włochy	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,4	-4,1	-4,7
Luksemburg	3,4	6,0	6,1	2,1	0,3	-1,1	-1,0	-1,5
Holandia	0,4	2,0	-0,2	-2,0	-3,1	-1,8	-0,3	0,0
Austria	-1,5	0,0	-0,5	-1,6	-1,2	-1,5	-1,3	-1,2
Portugalia	-2,7	-2,9	-4,3	-2,9	-2,9	-3,2	-6,0	-4,6
Słowenia	-2,0	-3,9	-4,3	-2,5	-2,8	-2,3	-1,4	-1,6
Finlandia	1,6	6,9	5,0	4,1	2,5	2,3	2,7	2,9
<b>Polska</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>-4,5</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,7</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,6</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Statistical Annex European Economy*, Autuman 2006 oraz dane ze *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2006*, Ministerstwo Finansów.

5) od 2004 r. zauważalny staje się fakt zmniejszenia się relacji deficytu budżetowego do PKB (w obu grupach państw). Gorzej przedstawia się sytuacja poszczególnych państw w UE czy też UGW;

6) najgorsza sytuacja w tym zakresie występowała w budżecie Włoch. Na koniec 2005 r. wykazywały one w swoim budżecie deficyt w wysokości 4,7% PKB;

7) podobny wskaźnik odnotowała Portugalia, tj. deficyt na poziomie 4,6% PKB. Jednakże zauważalny staje się spadek relacji deficytu budżetowego do PKB, w porównaniu z rokiem poprzednim, tj. 2005, gdzie odnotowano deficyt na poziomie 6,0% PKB. Tak wysoki poziom deficytu budżetowego może świadczyć o kryzysie finansów publicznych w tymże kraju<sup>14</sup>;

8) z kolei Niemcy, które wykazywały deficyt budżetowy w relacji do PKB w 2003 r., na poziomie 4% PKB, w ostatnich latach odnotowuje tendencję malejącą w tym zakresie (na koniec 2006 r. osiągnął deficyt na poziomie 2,3% PKB);

9) podobna sytuacja, jak w Niemczech, występowała we Francji. W roku 2003 deficyt budżetowy w tym kraju wyniósł 4,2% PKB. W kolejnych latach wykazywana jest tendencja malejąca w tym zakresie (na koniec 2006 r. wskaźnik deficytu w relacji do PKB wyniósł 2,7% PKB);

10) nastąpiło pogorszenie się sytuacji budżetowej w Belgii. Wcześniejsza równowaga w budżecie została zastąpiona deficytem. Na koniec 2005 r. wystąpił bowiem deficyt na poziomie 2,3% PKB, z kolei w 2006 r. już tylko na poziomie 0,2% PKB;

<sup>14</sup> Podobny wskaźnik w relacji do PKB wystąpił w Polsce w 1992 r. Był to najwyższy wskaźnik deficytu od momentu, kiedy po raz pierwszy pojawił się deficyt w polskich budżetach, tj. od 1980 r. Wskaźnik ten po latach uznano za ukazujący kryzys finansów publicznych w tym kraju. Por. J. C i a k, *Polityka budżetowa*, TNOiK Toruń 2002.

11) znaczące pogorszenie się sytuacji budżetowej odnotowano również w Luksemburgu, gdzie dotychczas osiągnęto nadwyżki budżetowe, a od 2004 r. wykazywany jest deficyt, odpowiednio: w 2004 r. – 1,1% PKB, w 2005 r. –1,0% PKB, w 2006 r. – 1,5% PKB. Są to wskaźniki nie przekraczające wartości referencyjnej (tj. 3% PKB), jednakże mogą budzić niepokój;

12) wśród krajów obszaru euro jedynie Finlandia posiada dobrą kondycję finansów publicznych. Jest to jedyny kraj, który w badanym okresie, tj. w latach 1999–2006, wykazywał nadwyżki budżetowe;

13) jeśli chodzi o Polskę, przyszłego członka UGW, sytuacja w finansach publicznych, publicznych w szczególności w budżecie państwa nie jest zadowalająca. Tak jak do 2000 r. mieliśmy do czynienia z niskimi deficytami budżetowymi (na poziomie 2% PKB), tak od 2001 r. odnotowaliśmy bardzo wysoki wskaźnik deficytu budżetowego w relacji do PKB na poziomie 5,1%. Choć w roku 2006 osiągnięty został deficyt na poziomie znacznie niższym niż w 2001 r. (3,6% PKB), to i tak należy zauważyć, iż jest to wskaźnik wyższy aniżeli referencyjne 3% PKB. Można mieć tylko nadzieję, iż przyszłe lata przyniosą znaczące ograniczenie wydatków budżetowych, co w konsekwencji przyczyni się do osiągnięcia wskaźnika poniżej 3% PKB;

14) należy dodać, iż unikanie nadmiernego deficytu stało się obowiązkiem w 1999 r.<sup>15</sup> Wówczas też zaczęły obowiązywać rozporządzenia w sprawie stosowania procedury nadmiernego deficytu (EDP), co widać w osiągniętych wskaźnikach relacji deficytu budżetowego do PKB w poszczególnych latach. Pierwsze działania w tym zakresie zostały podjęte na początku 2002 r. w stosunku do Niemiec i Portugalii. Komisja zleciła wówczas radzie wystosowanie ostrzeżeń do tych krajów. Rada Europejska tego jednak nie uczyniła, gdyż w programach stabilizujących obu państw było założenie, że zmniejszony zostanie poziom deficytu budżetowego. Zarówno Niemcy, jak i Portugalia zostały jednak objęte procedurą nadmiernego deficytu, która została również zastosowana wobec Francji<sup>16</sup>.

Należy zatem podkreślić, iż kluczem do sukcesu polskiej polityki fiskalnej będzie zdolność utrzymywania zarówno deficytu budżetowego, jak i deficytu całego sektora finansów publicznych na niskim poziomie. Na szczególną uwagę zasługuje kształtowanie się deficytów budżetu skorygowanych o saldo obrotów kasowych. Z reguły było ono dodatnie, a więc zmniejszało deficyt. Dopiero tak skorygowany deficyt wyraża dodatkowe zapotrzebowanie budżetu na środki finansowe, a tym samym może stanowić podstawę do analizy prawdopodobnego jego oddziaływania na procesy inflacyjne<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Do 1999 r. w poszczególnych krajach członkowskich trwały intensywne zabiegi w celu zmniejszenia deficytów budżetowych pod kątem oceny do zakwalifikowania do UGW. Pomogła w tym dobra koniunktura gospodarcza, jaka panowała wówczas w Europie. Sytuacja ta panowała od 1997 r., co doprowadziło do znaczącego zmniejszenia sald budżetowych ówczesnych krajów UE. W 1997 r. deficyt budżetowy dla całej strefy UE wyniósł 2,6% PKB, a w 2000 r. finanse publiczne tych krajów zostały zrównoważone (średni wskaźnik). Po 2000 r. sytuacja zaczęła się diametralnie pogarszać, co widoczne jest w tab. 1.

<sup>16</sup> Procedurą EDP na koniec 2006 r. objęte zostały również następujące kraje: Czechy, Cypr, Malta, Francja, Grecja, Holandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja, Węgry, Włochy oraz Wielka Brytania. Szerzej: M. Matusiewicz, O. Mikołajczak, *Znaczenie i rola fiskalnych kryteriów konwergencji oraz dyscypliny budżetowej dla prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej*, [w:] *O nowy ład podatkowy*, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2007, s. 234.

<sup>17</sup> W literaturze przedmiotu możemy spotkać się z różną interpretacją wpływu deficytu na procesy inflacyjne. Jak podkreśla J. Winiecki, w pewnych warunkach deficyty budżetowe, będące następstwem ekspansywnej polityki budżetowej, mogą przyczynić się do zmniejszenia presji inflacyjnej. Por. J. Winiecki, *Polity-*

Koniecznym warunkiem powodzenia skutecznej polityki fiskalnej jest utrzymanie tempa wzrostu realnego PKB na poziomie przynajmniej 5% rocznie, ponieważ wtedy możliwy będzie realny wzrost wydatków rządu 2–3%.

Jeśli spełnione zostaną warunki, zapewniające spełnienie kryterium dopuszczalnego deficytu, to nie będzie problemu z utrzymaniem długu publicznego na referencyjnym poziomie (60% PKB). Samo kryterium dopuszczalnego długu publicznego w relacji do PKB jest w Polsce spełnione i wystarczyłoby, aby tempo wzrostu długu publicznego (liczone w ujęciu nominalnym) było wolniejsze od tempa wzrostu nominalnego PKB.

Głównym zadaniem Europejskiej Unii Walutowej (EMU) jest ustanowienie strefy całkowicie i nieodwracalnie sztywnych kursów walutowych w Europie. Ekonomiczne korzyści takiego rozwiązania wynikają z wysokiego poziomu integracji zarówno rynków towarowych, jak i kapitałowych w krajach UE. Na obszarze UE nie będzie ryzyka zmiany kursów walutowych, co powinno wywierać dodatni wpływ na inwestycje prywatne. Obniżą się bowiem koszty transakcji, ponieważ w obrębie EMU będzie można uniknąć wymiany różnych walut. W związku z tym międzynarodowe operacje finansowe będą obciążone niższymi opłatami. Z punktu widzenia pojedynczego kraju korzyści te należy konfrontować z przyszłymi kosztami związanymi z EMU. Podstawowym elementem będzie zatem ustalenie kursów walutowych. Kraje, które będą przystępowały do Unii, powinny być w stanie wytrzymać szok ekonomiczny i umieć się dostosować do występujących tendencji w gospodarce światowej bez potrzeby zmiany kursów swoich walut. Unia walutowa wywiera bowiem większy nacisk na elastyczność rynków i instytucji niż na system płynnych kursów walutowych lub też kursów sztywnych, lecz regulowanych.

Kraje kandydujące do UGW, pochodzące przede wszystkim z Europy Środkowej i Wschodniej (a zatem i Polska), przystąpią do jednolitej waluty zapewne drogą trójstopniowego procesu integracji. Proces ten składa się z trzech faz:

Faza I – członkostwo w Unii Europejskiej;

Faza II – przejściowa – okres od przystąpienia do UE do integracji z Eurosystemem;

Faza III – integracja z Unią Gospodarczą i Walutową.

Pierwszym i podstawowym warunkiem jest członkostwo w Unii Europejskiej. Kopenhaskie kryteria<sup>18</sup> przystąpienia do UE wymagają istnienia funkcjonującej gospodarki

---

ka antycykliczna a zwolnienie wzrostu gospodarczego krajów kapitalistycznych, „*Ekonomista*” 1994, nr 1, s. 10. Jednakże generalnie panuje pogląd o dużym wpływie deficytu na inflację. Taki pogląd reprezentuje S. Gomulka, który przedstawił w jednym ze swoich artykułów mały średniookresowy model makroekonomiczny. Model ten ukazywał zależność pomiędzy deficytem budżetowym, kredytem dla gospodarki oraz inflacją. Zastosowane przez niego różne symulacje wpływu deficytu na inflację potwierdziły ich wzajemną zależność. Szerzej: S. G o m u ł k a, *Budżet a inflacja: Średniookresowy model i symulacje*, „*Ekonomista*” 1993, nr 2, s. 157–171; o zależności między deficytem a inflacją pisze również A. Wojtyna. Stwierdza on, że inflacja wywiera istotny wpływ na kształtowanie się deficytu budżetowego, mimo iż rzeczywisty przebieg procesów gospodarczych wskazuje niekiedy na brak jednoznacznej zależności między obiema zmiennymi. Por. A. W o j t y n a, *Skutki deficytów budżetowych w gospodarce kapitalistycznej*, „*Ekonomista*” 1988, nr 2, s. 345. Podobnie twierdzi G. Horsman. Na ogół wszystkie zbadane przez niego przypadki hiperinflacji wskazywały na to, że wpływ deficytów budżetowych na ich powstanie był znaczny, o ile nie całkowicie decydujący. Szerzej: G. H o r s m a n, *Inflation in the Twentieth Century: Evidence from Europe and America*, St. Martin's Press, Inc., New York 1988.

<sup>18</sup> Kryteria kopenhaskie dotyczą: stabilności instytucji gwarantującej demokrację i praworządność, prawa człowieka i szacunek dla ochrony mniejszości (jest to kryterium polityczne); istnienia funkcjonującej gospo-

rynkowej, rynków konkurencyjnych oraz trwałej stabilności makroekonomicznej. Przyszli członkowie będą musieli posiadać zarówno stabilność polityczną, gospodarczą, jak i instytucjonalną, wcielić dorobek ustawodawstwa wspólnotowego do prawa krajowego oraz utożsamiać się z celami integracji europejskiej.

Przystępując do UE, nowi członkowie będą zobowiązani również do przyjęcia w późniejszym terminie wspólnej waluty, jakim jest euro. Niestety, nie będą miały tzw. klauzuli wyłączenia, jak to jest obecnie w przypadku Danii czy Wielkiej Brytanii. Jednakże członkostwo w Unii Europejskiej nie oznacza natychmiastowego porzucenia suwerenności walutowej. Konieczny jest okres przejściowy, który będzie obejmował przygotowanie waluty do przyłączenia do strefy euro, w szczególności zaś przynajmniej dwa lata udanego uczestnictwa w Europejskim Mechanizmie Kursowym (ERM)<sup>19</sup>. Integracja z UGW jest możliwa dopiero wówczas, gdy zostaną spełnione wszystkie kryteria z Maastricht.

W fazie przejściowej będzie się wymagało od nowych członków patrzenia na politykę gospodarczą jako wspólną sprawę. Kraje te bowiem będą musiały być skłonne, a zarazem i zdolne, do uczestnictwa w koordynacji polityki i mechanizmów monitorujących. Głównym instrumentem koordynacji są *Ogólne wytyczne polityk gospodarczych*<sup>20</sup>.

Zwiększona koordynacja w fazie przejściowej ma głównie na celu uzyskanie niezbędnej zbieżności umożliwiającej przystąpienie w dalszej kolejności do unii walutowej. Wymagana będzie nie tylko odpowiednia polityka makroekonomiczna, ale przede wszystkim dostosowania strukturalne. Należy tu podkreślić, że zanim dany kraj będzie mógł przystąpić do UGW, będzie musiał uczestniczyć w ERM przynajmniej przez dwa lata bez jakichkolwiek poważnych napięć. Stąd też minimalną długość okresu przejściowego ma wyznaczać kryterium kursu walutowego. Zatem dłuższy okres przejściowy dla krajów, obecnie kandydujących do UE a w przyszłości do UGW, w celu osiągnięcia integracji z jednolitą walutą można traktować jako okazję do przedłużenia okresu podejmowania niezbędnych, często bardzo bolesnych dla społeczeństwa danego kraju, reform<sup>21</sup>.

Jeśli chodzi o fazę trzecią, poza minimalnym okresem członkostwa w ERM (2 lata), nie ma ustalonego harmonogramu wprowadzenia euro i nie wszystkie kraje będą zobowiązane do jednoczesnego przystąpienia do Eurosystemu. Zgodnie z Traktatem o Wspólnocie Europejskiej (TWE), integracja z unią walutową jest możliwa wtedy, gdy spełniony jest warunek „trwałej zbieżności w wysokim stopniu”. Chodzi tu zatem o to, że członkowie obszaru euro muszą spełniać wymogi zawarte w Kryteriach z Maastricht<sup>22</sup> nie tylko w czasie samej oceny, ale również w okresie późniejszym, aby nie zagrażać spójności.

---

darki rynkowej, zdolności do poradzenia sobie z presją konkurencji i siłami rynkowymi wewnątrz Unii Europejskiej (jest to kryterium ekonomiczne); zdolności do podjęcia zobowiązań członkowskich, w tym konsekwentnej realizacji celów unii politycznej, ekonomicznej i walutowej (co stanowi kryterium zdolności do przyjęcia zobowiązań członkowskich).

<sup>19</sup> Por. R. K o n i g, *Czy kryteria z Maastricht powinny zostać zmodyfikowane?*, „Banki i Kredyt” 2001, nr 11/12, s. 118.

<sup>20</sup> Szerzej: *Zalecenia Rady z 6 lipca 1998 roku na temat ogólnych wytycznych polityk gospodarczych krajów członkowskich i Wspólnoty. The Board Guidelines of the Economic Policies of the Member States and of the Community*, OJ L 2000, 16 lipca 1998 r.

<sup>21</sup> Por. R. K o n i g, *op. cit.*, s. 121.

<sup>22</sup> O dwóch z nich była już mowa wcześniej w tekście. Natomiast jeśli chodzi o pozostałe, są nimi: wysoki stopień trwałej stabilności cenowej – średnioroczna inflacja nie może być wyższa niż 1,5 punktu procentowego



Zatem, aby mogła funkcjonować jednolita polityka walutowa, niezbędne będzie osiągnięcie odpowiedniego poziomu trwałej stabilności cenowej w przyszłych krajach obszaru euro. Ma to na celu zagwarantowanie elastyczności i racjonalności prowadzonej przez te kraje polityki fiskalnej na całym obszarze jednolitej waluty, wyeliminowanie zbyt gwałtownych wahań kursów walutowych przed przystąpieniem do UGW oraz ustabilizowanie oczekiwań rynków finansowych (w odniesieniu do udanego udziału w unii walutowej).

Podsumowując, można stwierdzić, że kamieniem węgielnym Unii Gospodarczo-Walutowej jest ścisła dyscyplina budżetowa. Dlatego zarówno polityka fiskalna, jak i polityka walutowa nie mogą działać rozbieżnie. Stąd też, w średnim okresie deficyty powinny być zredukowane do takiego poziomu, aby w fazach kryzysu mogły zadziałać automatyczne stabilizatory koniunktury, bez podawania w wątpliwość racjonalności finansów państwa. Należy tu podkreślić, że budżet musi również w dłuższej perspektywie przewyższać nacisk wielu grup interesów, których działania w wielu przypadkach są motywowane czynnikami krótkookresowymi. W krajach obszaru euro powinna istnieć ścisła dyscyplina budżetowa, aby można było sprostać wszystkim wymogom w tym zakresie. Obecna sytuacja w krajach obszaru euro jest zadowalająca. Średni wskaźnik deficytu budżetowego w relacji do PKB jest niższy aniżeli referencyjny, jedynie dwa kraje borykają się z problemem wyższego wskaźnika deficytu (Włochy i Portugalia). Podobnie jest z Polską, przyszłym członkiem UGW.

*Jolanta Ciak*

#### SHAPING OF THE BUDGET DEFICIT IN THE EMU'S COUNTRIES AND POLAND IN CONTEXT TO ITS MEMBERSHIP OF EMU'S IN THE FUTURE

Poland, being one of the UE's countries, finally will become the euro's territory. There is a few criterions which must be done in the future. The criterions were included in the Maastricht Tract and they concern:

- Stabilized government's budgetary politics,
- Stabilized monetary rate,
- Limiting differences in the interest rates to 2 points to countries which have the least index of the inflation,
- Limiting differences in the inflation rate to 1,5 point.

Criteria, mentioned above, changed deeply rules of the European countries economy.

Poland satisfied EMU's criterions and joined to euro's territory, so this is the element of the *acquis communautaire*. Joining to the EMU means definitely obeying the budgetary criterions by the present members of EMU. There is a lot of difficulties for majority of UE and EMU members however, budget deficit is getting smaller and smaller. Situation of the European countries is satisfying. Only Italy and Portugal have problem with deficit rate, which is higher than in other countries. There is a similar situation in Poland, the country which will be one of the member of EMU (at the end of the 2006 year the budget deficit was 3,6% GNP).

---

ponad inflację trzech krajów członkowskich o najbardziej stabilnych cenach; w ciągu roku średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa nie może przekraczać o więcej niż 2 punkty procentowe stopy trzech krajów członkowskich najbardziej stabilnych cenowo; kraj członkowski musi respektować normalne pasmo wahań przewidywane Europejskim Mechanizmem Kursowym (ERM) bez dewaluacji przez co najmniej dwa lata przed badaniem. Por. *ibidem*.