

Anna Dybała

Powołanie Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej a polska polityka makroekonomiczna w świelte kryteriów konwergencji Traktatu z Maastricht

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 4, 93-108

1999

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNA DYBAŁA

POWOŁANIE EUROPEJSKIEJ UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ A POLSKA POLITYKA MAKROEKONO- MICZNA W ŚWIETLE KRYTERIÓW KONWERCENCJI TRAKTATU Z MAASTRICHT

Unia Europejska jest obok Stanów Zjednoczonych i Japonii jedną z trzech potęg gospodarczych świata. Podobnie jak w USA i Japonii funkcjonuje w niej jednolity rynek wewnętrzny liczący około 370mln mieszkańców, jest więc większy od amerykańskiego (260mln) i japońskiego (125mln). Jedenaście zakwalifikowanych do Unii Gospodarczej i Walutowej krajów, które spełniły kryteria wyznaczone Traktatem z Maastricht, to rynek liczący łącznie 300mln ludzi; a ich udział w światowym PKB wynosi 19,4%, w handlu międzynarodowym 18,6%.¹ W przeciwieństwie jednak do Japonii i USA, na rynku europejskim funkcjonowała nie jedna lecz kilkanaście walut. Nie ulega wątpliwości, że wywierało to negatywny wpływ na wymianę handlową i pozycję konkurencyjną podmiotów europejskich wobec amerykańskich i japońskich. Wydaje się, że było to również niewygodne dla samych Europejczyków. W związku z tym dla lepszego i sprawniejszego funkcjonowania jednolitego rynku (znajdującego odzwierciedlenie w czterech swobodach- przepływu kapitału, towarów, usług i ludzi)- niezbędna stała się jednolita waluta, stanowiąc logiczną konsekwencję jednolitego rynku. Jednolita waluta europejska jest- obok dolara i japońskiego jena- niewątpliwie jedną z trzech najważniejszych walut międzynarodowych. Przynosi ona wiele korzyści gospodarczych dla jej użytkowników, np. wyeliminowanie ryzyka kursowego związanego z wahaniami kursów walut, zminimalizowanie, a nawet likwidację kosztów transakcyjnych przy wzajemnej wymianie walut. Jednolita waluta zapewnia także porównywalność i przejrzystość cen i kosztów, a w rezultacie większą swobodę i dynamikę handlu. Oczekiwana poprawa konkurencyjności na wspólnym rynku powinna przyczynić się do rozszerzenia możliwości zarówno lokowania środków finansowych, jak i pozyskiwania funduszy, tak przez przedsiębiorstwa, jak i gospodarstwa domowe. Wszystko to doprowadzi w konsekwencji do znacznego wzrostu konkurencyjności

¹ The Euro Club „The Wall Street Journal Europe” Brussels, March 26, 1998

UE- tak wewnętrznej (w ramach jednolitego rynku) jak i zewnętrznej (na rynkach międzynarodowych).

1. GENEZA POWSTANIA UNII GOSPODARCZO-WALUTOWEJ

W momencie powstawania Wspólnot Europejskich funkcjonował międzynarodowy system walutowy z Bretton Woods (ustanowiony jeszcze w roku 1944). Polegał on na systemie kursów stałych o dopuszczalnym przedziale wahań $\pm 1\%$ wokół kursu centralnego. Przez długi czas system ten nie ulegał praktycznie żadnym większym zmianom. Jedynym działaniem integracyjnym podjętym przez państwa członkowskie EWG było zawężenie dopuszczalnego przedziału wahań kursów między walutami do $\pm 0,75\%$ wokół kursu centralnego.²

Dopiero druga połowa lat sześćdziesiątych, kiedy w międzynarodowym systemie walutowym wystąpiły silne zjawiska kryzysowe (doprowadziły one m.in. do rewaluacji marki, dewaluacji franka francuskiego), ujawniła potrzebę intensyfikacji wspólnych działań integracyjnych w sferze walutowej.

W związku z tym na szczycie w Hadze w 1969 roku przywódcy państw członkowskich EWG podjęli decyzję o utworzeniu unii gospodarczej i walutowej na terenie Wspólnoty. Szczegóły tego przedsięwzięcia zostały przedstawione w tzw. Raporcie Wenera z 1970 roku, który zakładał stworzenie unii walutowej i gospodarczej do końca 1980 roku. Niestety, realia lat siedemdziesiątych nie pozwoliły zrealizować tego ambitnego planu. Na przeszkodzie stanęły przede wszystkim: załamanie się systemu z Bretton Woods (1971) oraz -wskutek kryzysu walutowego z 1973- upłynnienie dolara. Niewątpliwą przeszkodą w realizacji tego zamierzenia były również różnice w poziomie rozwoju gospodarczego państw członkowskich EWG.

Ważnym przedsięwzięciem integracyjnym tego okresu było stworzenie w kwietniu 1972 roku tzw. węża walutowego, który zakładał istnienie systemu stabilizowania kursów między walutami państw Wspólnoty, o dopuszczalnym przedziale wahań $\pm 1,125\%$ wokół kursu centralnego (ta decyzja była bezpośrednim skutkiem wprowadzenia przez IMF-w grudniu 1971 roku – tzw. tunelu walutowego dopuszczającego wahania kursów państw należących do tej organizacji $\pm 2,5\%$). Jednak w wyniku nieprzewidzianego działania tego systemu zastąpił go, utworzony w 1978 roku, Europejski System Walutowy (European Monetary System).

² L. Oręziak: „Integracja walutowa w ramach Europejskiej Wspólnoty gospodarczej”. Warszawa SGH, 1991.

Jego podstawowy element stanowił ECU (European Currency Unit). ECU był koszykiem walutowym złożonym z walut krajów członkowskich EWG. W 1979 r. w skład koszyka ECU wchodziło 9 walut, z czasem wraz z kolejnymi rozszerzeniami Unii, włączono doń kolejne. W latach osiemdziesiątych walutę grecką (1984), hiszpańską i portugalską (1989). Na mocy Traktatu z Maastricht z dniem 1 stycznia 1994 roku skład koszyka został zamrożony i ustalono, że w skład ECU wchodzić będzie tylko 12 walut. Każda z walut miała określony kurs centralny wobec ECU, natomiast kursy dwustronne ustalane były w skutek skrzyżowania ich kursów centralnych wobec ECU.

Początkowo w ramach EMS obowiązywał dopuszczalny przedział wahań kursów $\pm 2,25\%$ (dla włoskiego lira, hiszpańskiej pesety, portugalskiego escudo oraz brytyjskiego funta przewidziano przedział wahań $\pm 6\%$). System ten przetrwał do roku 1993 kiedy w wyniku kolejnego kryzysu walutowego rozszerzono go do $\pm 15\%$ wokół kursu centralnego.³

Pierwsze konkretne postanowienia dotyczące utworzenia unii gospodarczej i walutowej we Wspólnocie, zostały zawarte dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej podpisanym w Maastricht w 1992 r. Traktat stanowił, że celem przyjętych w nich działań jest doprowadzenie do powstania Unii Gospodarczej i Walutowej (Economic and Monetary Union) i wprowadzenie jednolitej waluty (single currency) na terenie Unii Europejskiej. Podkreślał również konieczność uzupełnienia unii walutowej unią gospodarczą, która przejawiałaby się osiągnięciem wysokiego i długotrwałego poziomu zbieżności w sytuacji gospodarczej poszczególnych państw członkowskich UE poprzez spełnienie tzw. kryteriów konwergencji, warunkujących przyjęcie do EMU.

2. ETAPY DOCHODZENIA DO EMU

Podstawy integracji Wspólnot, której obecnie jesteśmy świadkami, zostały nakreślone w Raporcie o Unii Gospodarczej i Walutowej we Wspólnocie Europejskiej, zwanym także Białą Księgą lub Raportem Delorsa. Jest on efektem pracy tzw. Komitetu Delorsa (od nazwiska przewodniczącego Komisji do Spraw Badań Unii Gospodarczej i Walutowej, w skład której wchodził gubernatorzy banków centralnych EWG oraz niezależni eksperci). Raport został przedstawiony na szczycie głów państw i szefów rządów w Madrycie w 1989 roku.

³ Op. Cit.

W Białej Księdze podobnie jak w opracowanym w latach siedemdziesiątych Raporcie Wenera, wskazano na trzy warunki niezbędne do funkcjonowania unii walutowej.

Są to:

- zapewnienie całkowitej i nieodwołalnej wymiennalności walut,
- całkowita liberalizacja transakcji kapitałowych i pełna integracja sektorów bankowych i rynków finansowych;
- eliminacja zmian kursowych walut państw uczestniczących w Unii poprzez nieodwołalne zamrożenie ich wzajemnych kursów.⁴

Raport proponował również m.in. podział procesu dochodzenia do EMU na trzy etapy.

Pierwszy z nich, rozpoczynający się z dniem 1 lipca 1990 roku, doprowadził do wprowadzenia Jednolitego Rynku.

Od 1 stycznia 1994 roku rozpoczął się drugi etap, którego celem było spełnienie przez państwa członkowskie kryteriów konwergencji- warunkujących przystąpienie do EMU-, powołanie Europejskiego Instytutu Walutowego (European Monetary Institute-EMI) jako prototypu Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Szczególnego znaczenia nabrał rok 1998-zgodnie z ustaleniami przyjętymi na szczycie Rady Europejskiej w Madrycie 1995 roku- określany jak **interim period**.

Rada Europejska na szczycie w Brukseli w dniach 2 i 3 maja 1998 roku zakwalifikowała do udziału w EMU 11 krajów, które spełniły kryteria zbieżności gospodarczej. Nie weszły do niej, jako kraje tzw. pierwszej fali: Wielka Brytania, Dania, Szwecja, Grecja.

Wraz z określeniem ostatecznego obszaru euro przyjęte zostały ostateczne wzajemne parytety walut wchodzących do EMU. Ustalenie sztywnych kursów centralnych wobec ECU, które stały się kursami konwersji, nastąpiło 31 grudnia 1998r. Kurs konwersji między ECU a euro, zgodnie z porozumieniem z Maastricht, ustalony został na 1:1, zatem wszystkie kwoty wyrażone w ECU z dniem 1 stycznia 1999 roku automatycznie zostały przeliczone na euro w takiej samej relacji.⁵

Również w Brukseli zostały wybrane władze statutowe Europejskiego Banku Centralnego. Utworzenie EBC nastąpiło 1 czerwca 1998 roku. Powstał on z przekształcenia EMI, a jego siedzibą podobnie jak Instytutu a także Bundesbanku, jest Frankfurt nad Menem.

⁴ A. Nowak-Far „Niezależność ESBC w Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej” Bank i Kredyt, 1998.

⁵ K. Szelaż „Wprowadzenie euro- geneza, kluczowe decyzje, aspekty prawne” Bank i Kredyt, 10.1998.

Wiele kontrowersji wzbudzały wybory prezesa EBC(który wraz z wiceprezesem i 4 członkami stanowi Zarząd EBC). Ostatecznie został nim był prezes Europejskiego Instytutu Walutowego i Banku Rozliczeń Międzynarodowych, Holender- Wim Duisenberg.

W 1998 roku głównym zadaniem EBC, jako naczelnej władzy monetarnej Unii, było przygotowanie infrastruktury funkcjonowania jednolitego obszaru walutowego od początku 1999 r.

Okres od stycznia 1999 do grudnia 2001, faza druga wprowadzania nowej waluty jest nazwany **transitional period**. Funkcje euro ograniczone będą wyłącznie do obiegu bezgotówkowego. W okresie przejściowym zapewniona będzie równorzędność walut narodowych i euro wobec większości podmiotów gospodarczych. Rozliczenia między Europejskim Systemem Banków Centralnych a bankami komercyjnymi oraz pozostałe rozliczenia międzybankowe będą dokonywane wyłącznie w euro. W związku z równoległym funkcjonowaniem euro i walut narodowych w okresie przejściowym obowiązywać będzie zasada „brak nakazu, brak zakazu”(no compulsion, no prohibition) . Zasada ta oznacza pełną swobodę wyboru waluty, w której będą dokonywane transakcje.

W okresie przejściowym w strefie euro:

- polityka pieniężna i kursowa będą prowadzone w euro;
- istniejący dług publiczny będzie można kowertować na dług denominowany w euro;
- nowy dług publiczny będzie bezpośrednio denominowany w euro;
- transakcje na rynkach międzybankowych, pieniężnych, kapitałowych i rynkach forex będzie można przeprowadzać w euro.

Pod koniec okresu przejściowego wszystkie zawarte w kontraktach odniesienia do walut narodowych zostaną zastąpione odniesieniami do euro(z zastosowaniem nieodwołalnych kursów wymiany).

Ostatnia faza- **final period**- rozpoczynająca się dniem 1 stycznia 2002 a trwająca zaledwie do lipca tegoż roku, będzie polegała na wycofaniu z obiegu monet i banknotów narodowych i wprowadzeniu do obiegu w ich miejsce monet i banknotów euro (wyłączne prawo do ich emisji ma EBC). Oznacza to, że od dnia 1 lipca 2002 roku staną się one jedynym legalnym środkiem płatniczym w obszarze Eurolandu.

3. KRYTERIA KONWERCENCJI TRAKTATU Z MAASTRICHT

Traktat z Maastricht ustalił kryteria konwergencji, które muszą być spełnione przez kraje ubiegające się o członkostwo w EMU. Istnieją co najmniej cztery takie kryteria zawarte w art. 109j.

Artykuł 109j: „...osiągnięcie wysokiego poziomu trwałej zbieżności przez analizę, w jakim stopniu każde państwo członkowskie spełnia następujące kryteria:

- osiągnięcie wysokiego stopnia stabilności cen, stwierdzonego na podstawie stopnia inflacji zbliżonego do istniejących w trzech najlepiej funkcjonujących pod względem stabilności cen państw członkowskich;
- utrzymanie pozycji finansowej rządu; będzie to stwierdzone na podstawie osiągniętej sytuacji budżetowej bez nadmiernego deficytu, określonego zgodnie z art. 104c ustęp 6;
- przestrzeganie normalnych granic wahań kursów określonych mechanizmem kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego(ERM), przez co najmniej dwa lata, przy braku dewaluacji w stosunku do waluty jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego;
- trwałość zbieżności osiągniętej przez państwo członkowskie i jego uczestnictwo w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego(ERM), odzwierciedlone w poziomach długotrwałych stóp procentowych.”

Trzy z powyższych kryteriów można określić mianem monetarnych:

- A. Rynkowe kursy walutowe potencjalnych członków EMU powinny być stabilne przez odpowiednio długi czas. Będzie to oznaczało, że gospodarka danego kraju jest zdolna do adaptowania się do wewnętrznych i zewnętrznych kryzysów bez potrzeby zmiany kursów walutowych;
- B. Stopy inflacji powinny być sprowadzone do niskiego poziomu. Istotne różnice stóp inflacji mogłyby doprowadzić do nacisku na kursy walutowe, zakłócić handel międzyregionalny, a nawet spowodować konwergencję inflacji do najwyższego poziomu;
- C. Poziom długoterminowych stóp procentowych powinien być zbliżony. Zróżnicowanie stóp procentowych mogłoby także wywierać wpływ na kursy walutowe lub wywołać międzyregionalne przepływy kapitału o charakterze spekulacyjnym.⁶

Z czysto ekonomicznego punktu widzenia kryteria monetarne mają decydujące znaczenie dla EMU, gdyż jednolity obszar walutowy jest określany przez jedną walutę(oznacza to całkowicie sztywne kursy walutowe na tym obszarze), brak międzynarodowych różnic stóp procentowych i praktycznie brak zróżnicowania stopnia inflacji.

⁶ R. Pohl „Kryteria fiskalne z Maastricht jako przesłanki stabilnej unii walutowej” Sprawy Międzyn. I 1998

Całkiem odmiennie przedstawiają się kryteria fiskalne. Traktat z Maastricht wymaga od uczestników EMU „stabilności finansów państwowych”. Istnieją dwa wskaźniki stosowane do oceny sytuacji budżetowej, deficytu budżetowego i długu publicznego.

Artykuł 104c Traktatu z Maastricht:

„1. Rządy państw członkowskich unikają nadmiernego deficytu budżetowego. 2. Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej badając, czy nie dochodzi do rażących błędów. W szczególności bada 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 zadowalającym tempie.”

Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu określa:

„Artykuł 1: Wartości bazowe wymienione w art. 104c, ustęp 2 tego Traktatu wynoszą:

- 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu do PKB liczonego w cenach rynkowych;
- 60% dla stosunku zadłużenia państwowego do PKB liczonego po cenach rynkowych.

Artykuł 2: ...

- deficyt oznacza sumę pożyczek netto zgodnie z definicją przyjętą przez Europejski System Zintegrowanych Rachunków Ekonomicznych;
- dług oznacza wartość całkowitego nominalnego zadłużenia brutto na koniec roku i skonsolidowanego w sektorach rządu”.

W odróżnieniu od kryteriów monetarnych, kryteria fiskalne są kwestią kontrowersyjną. Jeszcze w roku 1996 obniżenie deficytu do 3% wydawało się być zadaniem zbyt trudnym dla wielu krajów członkowskich UE. W 1996 roku 5 spośród 15 państw UE ograniczyło swój deficyt do poziomu poniżej 3%, tylko w 4 krajach dług publiczny wynosił mniej niż 60% PKB, zaś tylko 2 kraje (Finlandia i Luksemburg) spełniały te warunki jednocześnie. Wiele krajów, aby sprostać tym kryteriom, podjęło radykalne działania- ograniczono wydatki budżetowe lub podwyższano zobowiązania podatkowe. Znalazło to odzwierciedlenie w osiągniętych wynikach gospodarczych. Otóż, już w marcu 1998 roku niemalże wszyst-

kie kraje –za wyjątkiem Grecji- osiągnęły wskaźniki nie przekraczające założonej wartości bazowej, a w trzech(Dania, Irlandia, Luksemburg) odnotowano nawet nadwyżkę budżetową.

Rüdiger Pohl twierdzi, że podstawowym zadaniem EMU jest uniknięcie inflacyjnego osłabienia siły nabywczej pieniądza. W związku z tym poddaje w wątpliwość, że wystąpienie deficytu finansów publicznych - właśnie w wysokości 3%- jest źródłem presji inflacyjnej, stwierdzając jednocześnie, że 3% deficyt budżetu przyjęto arbitralnie.⁷ Oczywiście istnieje związek między deficytem budżetowym a wartością pieniądza, jeśli bowiem jest on finansowany przez bank centralny, będzie on wywierał wpływ na proces kreacji pieniądza. Wysoki deficyt budżetowy przyspiesza wzrost podaży pieniądza i tym samym może wywierać negatywny wpływ na stabilność cen. Aby tego uniknąć, warto ograniczać podaż pieniądza poprzez zmniejszenie deficytu budżetowego. Wspomniany wyżej autor stwierdza, że zwiększenie podaży pieniądza jest zjawiskiem normalnym w gospodarce w fazie rozwoju. Tak więc ekspansja monetarna wywołana deficytem budżetowym nie powinna być większa niż dodatkowa podaż pieniądza uzasadniona potrzebami wzrostu gospodarczego. Co więcej twierdzi że nie istnieje zasadniczy monetarny związek między deficytem budżetowym i inflacyjną kreacją pieniądza. W związku z tym, że bank centralny jest w swoich decyzjach niezależny od nacisków wywieranych przez rząd (art. 107 Traktatu sformułowany jest w następujący sposób: „Wykonując swe uprawnienia, zadania i obowiązki nałożone na nie niniejszym Traktatem i statutem ESBC ani EBC, ani centralne banki narodowe i członkowie ich organów decyzyjnych nie będą ubiegać się o instrukcje i przyjmować ich od instytucji lub organów Wspólnoty, od jakiegokolwiek rządu państwa członkowskiego lub jakichkolwiek innych organów. Instytucje i organy Wspólnoty oraz rządy państw członkowskich zobowiązują się do przestrzegania tej zasady i nie dążą do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych EBC lub narodowych banków centralnych podczas wykonywania ich zadań”), rządy nie mogą forsować polityki łatwego pieniądza, gdyż prawdopodobnie ułatwiłoby im to finansowanie deficytu budżetowego.

Nie jest to jedyna opinia krytyczna o kryteriach konwergencji. Część ekspertów zarzuca im brak wspólnej podstawy teoretycznej. W dyskusjach akcentowano szczególnie sprawy bezrobocia oraz niewystarczającej mobilności siły roboczej w Europie. Proponowano więc dodatkowe kryteria dopasowania gospodarczego krajów- członków EMU. W szczególności

⁷ R. Pohl „Kryteria fiskalne jako przesłanki stabilnej unii walutowej” Sprawy Międzyn. 1 1998.

zalecano obserwowanie ceny pracy żywej oraz cen innych czynników produkcji.

Opinia publiczna natomiast była zainteresowana odpowiedzią na pytanie, czy spełnienie kryteriów konwergencji to jednorazowy wysiłek, czy też mechanizm trwale wymuszający właściwą sprawność gospodarowania.

Odpowiedzią na te krytyczne opinie było przyjęcie Paktu Stabilizacji i Wzrostu (Stability and Growth Pact). Dokumenty te przyjmują postać planów średniookresowych, a więc minimum trzyletnich. Pierwszy wszedł w życie z dniem 1 marca 1999 roku.

Programy stabilizacji uwzględniają wahania cyklu koniunkturalnego, a tym samym zakładają wystąpienie nadwyżki budżetowej w czasie ożywienia gospodarczego, tak aby w okresie zastoju nie został przekroczony 3% próg deficytu budżetowego wobec wartości PKB. Za wyjątkiem nadzwyczajnych sytuacji, najpóźniej po 10 miesiącach od przekroczenia tego pułapu, zainteresowane kraje muszą podjąć kroki, zmierzające do zmiany zaistniałej niekorzystnej sytuacji. Kontrola sposobu ich realizacji oraz wydawanie zaleceń, stanowiących sygnały wczesnego ostrzegania w przypadku pojawienia się zjawisk, które mogłyby skutkować nadmiernym deficytem w danym kraju, należą do kompetencji Komisji Europejskiej. W przypadku braku działań lub ich niewystarczającej skali, Komisja Europejska (na podstawie art. 104 c pkt9) ma możliwość wyegzekwowania sankcji. Początkowo przyjmują one formę depozytu w Europejskim Banku Centralnym, a po dwóch latach zostają przekształcone w karę nakładaną na dany kraj. Wielkość tego przymusowego depozytu wynosi: 0,2% PKB plus 0,1% za każdy punkt procentowy deficytu budżetowego powyżej 3% PKB. Jeśli nastąpi powrót deficytu budżetowego poniżej 3%, to kaucja 0,2% przepada, kara zaś łącznie nie jest większa niż 0,5%PKB. Wyjątkiem od sankcji są sytuacje, w których PKB spadnie z roku na rok o 2%. Jeśli zmniejszenie PKB wyniesie 0,75%, jest to powód do wszczęcia negocjacji o kształt polityki fiskalnej.⁸

Polityka budżetowa w odróżnieniu od polityki pieniężnej nie została scentralizowana na szczeblu EMU. Każdy kraj członkowski ma więc prawo do realizowania własnej polityki budżetowej. Wiąże się to z faktem, że polityka makroekonomiczna oraz polityka społeczna w dalszym ciągu są w gestii władz narodowych.

Jednakże jest wielce prawdopodobne, że w przyszłości nastąpi powołanie jednolitego organu politycznego odpowiedzialnego m.in. za politykę budżetową w EMU, jeśli będzie to konieczne do przetrwania Unii. Potwier-

⁸ L. Oręziak „Polityczne i ekonomiczne uwarunkowania ustanowienia i funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej” .Bank i Kredyt 12.1998.

działoby to dotychczasową logikę procesu integracyjnego w ramach UE, w którym wiele radykalnych rozwiązań zostało wymuszonych praktyką gospodarczą.

4. UNIA GOSPODARCZO–WALUTOWA A POLSKA POLITYKA MAKROEKONOMICZNA

Polska, aby została przyjęta w poczet członków EMU będzie musiała spełnić kryteria fiskalne i monetarne określone w Maastricht oraz wprowadzić rozwiązania instytucjonalne zbliżone do obowiązujących w krajach Unii. Są to warunki konieczne do akcesji. Ich realizacja ponadto jest wartością samą w sobie. Świadczyć będzie bowiem o zbudowaniu gospodarki opartej na uznanych przez kraje rozwinięte standardach. Aby jednak w pełni wykorzystać szanse, jakie daje jednolity rynek i jednolita waluta na nim obowiązująca, Polska powinna przybliżyć swój potencjał gospodarczy do potencjału państw o ustalonej, stabilnej pozycji w Europie.

W związku z powyższym nakreślają się trzy grupy celów, które należy osiągnąć, aby korzystać w pełni z dobrodziejstw integracji:

- cele makroekonomiczne związane z równowagą fiskalną i monetarną, ich osiągnięcie jest niezbędne dla akceptacji starań Polski o udział w Unii;
- cele makroekonomiczne związane z wyrównywaniem dystansu, jaki dzieli Polskę od krajów członkowskich Unii, tworzenie warunków do umacniania pozycji konkurencyjnej przez podmioty gospodarcze, a tym samym przybliżenie polskiej gospodarki do spełnienia kryterium spróstanania konkurencji na jednolitym rynku europejskim;
- cele systemowo- instytucjonalne, których realizacja jest konieczna dla uzyskania pozytywnej oceny ze względu na standardy prawne, obowiązujące w Unii Europejskiej, ale przede wszystkim jest niezbędna do transformacji i efektywnego rozwoju.

Prowadzenie polityki szybkiego i zrównoważonego rozwoju przy jednoczesnym reformowaniu systemu gospodarczego, restrukturyzacji gospodarki i otwieraniu rynków krajowych na konkurencję międzynarodową jest zadaniem niezwykle trudnym. Warto wspomnieć, że wielkość wytwarzanego PKB na mieszkańca stanowi nieco powyżej 40% PKB średnio w UE, o około jedną trzecią PKB w krajach wyżej rozwiniętych.

Włączenie do EMU będzie możliwe dopiero po spełnieniu kryteriów konwergencji, czyli osiągnięciu takich parametrów makroekonomicznych, które świadczyć będą o stabilizacji gospodarki polskiej.

Dostosowania makroekonomiczne będą obejmować przede wszystkim:

- obniżenie poziomu inflacji do poziomu nie wyższego niż 3% (gdyż zgodnie z Traktatem inflacja nie powinna przekraczać średniej trzech krajów o najniższej inflacji o więcej niż 1,5 punktu procentowego);
- obniżenie długoterminowych stóp procentowych do wielkości jednocyfrowych (szacuje się, że średni poziom długoterminowych stóp procentowych dla trzech krajów o najniższej inflacji będzie wynosił 8%);
- włączenie do Europejskiego Mechanizmu Kursowego -ERM 2 (Exchange Rate Mechanism 2), który zapewnia większą elastyczność kursową co pozytywnie koresponduje z naczelnym zadaniem EBC, a więc stabilności cen);
- zmniejszenie i zrationalizowanie ogólnego obciążenia fiskalnego.⁹

Należy zwrócić uwagę, że w krajach UE stosowana jest inna metodologia statystyki makroekonomicznej niż w Polsce co często uniemożliwia porównanie danych. Problemy następcza np. porównanie wskaźników dotyczących deficytu budżetowego oraz długu publicznego w relacji do PKB. Traktat z Maastricht operuje pojęciem sektora rządowego, którego finansowanie obejmuje wpływy i wydatki rządu centralnego, władz regionalnych i lokalnych oraz funduszy ubezpieczeń społecznych, a nie tylko sam budżet państwa, jak to jest traktowane w Polsce. Ponadto, zgodnie z metodologia unijną, deficyt jest określany jako przyrost zadłużenia netto. W Polsce natomiast deficyt był do niedawna traktowany jako prosta różnica między dochodami i wydatkami budżetu państwa. Prowadziło to np. do klasyfikowania wpływów z prywatyzacji jako dochodów budżetu państwa. Dopiero od 1998 r. przychody te stanowią źródło finansowania nierównowagi budżetu (zgodnie z ustawą z czerwca 1997r. „O wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych”).

W tabeli 1 zestawiono podstawowe wielkości makroekonomiczne, opisujące stan gospodarki polskiej, uwzględniając różnice, wynikające z różnych metod statystycznych stosowanych w UE i Polsce.¹⁰

⁹ F. Makowski „Przez okulary Maastricht” Gazeta Bankowa 12.1998.

¹⁰ P. Z. Nowak „Jak daleko do Unii?” Nowe Życie Gospodarcze 12. 1999

Tabela 1. Wskaźniki makroekonomiczne Polski na tle kryteriów zbieżności z Maastrich (w procentach)

Lata	Stopa inflacji		Deficyt budżetowy jako % PKB		Dług publiczny Jako % PKB
	Srednio-Roczna	Relacja XII do XII	Polska metodologia	Metodologia UE	
1991	70,3	60,4	3,8		81,4
1992	43	44,3	6,0		85,2
1993	35,3	37,6	2,8	3,7	88,7
1994	32,2	29,5	2,7	4,1	72,3
1995	27,8	21,6	2,6	3,8	57,9
1996	19,9	18,5	2,5	3,5	51,2
1997	14,8	13	2,2	2,8	48
1998	11	8,6	1,6	2,5	43,8
Kryteria zbieżności UE		1,6		3,0	60

Źródło: Polska- dane Ministerstwa Finansów, UE- dane OECD

Dane ewidentnie wskazują, że minione lata przyniosły znaczny postęp w dostosowaniach makroekonomicznych, np. inflacja w okresie 1991-97 zmniejszyła się pięciokrotnie, a w 1998 roku zmniejszyła się do jednocyfrowej. Zgodnie z założeniami przyjętymi przez Radę Polityki Pieniężnej we wrześniu 1998 r. w „Średniookresowej strategii polityki pieniężnej na lata 1999-2003” inflacja powinna zostać ograniczona do poziomu poniżej 4% w 2003r.¹¹

Spełnienie wymogów dotyczących inflacji będzie jednak w przypadku Polski prawdopodobnie zadaniem trudniejszym, niż osiągnięcie pozostałych parametrów makroekonomicznych, zwłaszcza w kontekście dylematu podtrzymania wysokiej koniunktury a hamowaniem wzrostu cen.

Forsowanie polityki wzrostu obarczone jest ryzykiem nierównowagi. W wymiarze wewnętrznym świadczyć o tym może porównanie obecnych wskaźników inflacji w Polsce i krajach UE. W stosunkach z zagranicą skalę nierównowagi charakteryzuje dysproporcja między poziomem eks-

¹¹ RPP „Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999-2003” Warszawa 09. 1998.

portu i importu oraz deficyt w handlu zagranicznym. Struktura eksportu i trudności w jego zwiększaniu związane z niską pozycją konkurencyjności polskich przedsiębiorstw i produktów na rynkach światowych, oraz niezbędność dokonywania inwestycji szczególnie przez kapitał międzynarodowy, pokazują, jak trudnym zadaniem będzie utrzymanie równowagi przy wysokim tempie wzrostu.

Kolejnym wymogiem związanym z polityką pieniężną jest prowadzona w jej ramach polityka kursowa. Należy tu podkreślić, że przed przystąpienie do pełnego członkostwa w EMU Polska będzie musiała być włączona na okres 2 lat do ERM2.

Wnioski wypływające z uczestnictwa w tym systemie dla polskiej polityki kursowej są następujące:

- należy liczyć się z rewizją kursu parytetowego złotego;
- stabilność kursu rynkowego polskiej waluty w ramach wynegocjowanego korytarza dopuszczalnych odchyłeń od parytetu będzie przedmiotem ciągłego monitorowania;
- wsparcie finansowe i możliwości interwencji walutowych w obronie złotego będą ograniczone.

Dotychczasowe posunięcia Rady Polityki Pieniężnej wyraźnie potwierdzają determinację w dochodzeniu do uczestnictwa w ERM2. Decyzje podjęte w pierwszym roku działania RPP istotnie uelastyczyły mechanizm kształtowania się kursu złotego, a jednocześnie wzmocniona została rola kursu w procesie dezinflacji, zgodnie z posunięciami w zakresie polityki stóp procentowych. Także Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999- 2003 wyraźnie wyznacza rolę i sposób prowadzenia polityki kursowej, podkreślając, że „Strategia bezpośredniego osiągania wyznaczonego celu inflacyjnego będzie realizowana w warunkach wzrostu stopnia płynności kursu walutowego. Pozwoli to trafniej zbliżyć kurs rynkowy do kursu równowagi przed jego ponownym usztywnieniem w ramach ERM2”¹²

Od 1995 r. Polska wypełnia natomiast kryterium dotyczące dopuszczalnego udziału długu publicznego w PKB, zaś od 1997 analogiczny wskaźnik odnoszący się do deficytu budżetowego. Mimo że osiągnięto poziom deficytu budżetowego zgodny z kryteriami konwergencji, to w dalszym ciągu dąży się do jego obniżenia. Powodem takiego podejścia jest przekonanie, że zrównoważenie budżetu ma zasadniczy wpływ na kształtowanie się stóp procentowych i zagregowanego popytu, a w rezultacie

¹² RPP „Średniookresowa strategia polityki pieniężnej na lata 1999- 2003” Warszawa, 09.1998.

również bilansu płatniczego. Decyduje to o pozostałych parametrach makroekonomicznych i stabilności gospodarki.

Analizując poziom podatków można stwierdzić, że obciążenia fiskalne w Polsce w ogólnym wymiarze są zbliżone do poziomu krajów Unii. Stopy podatków dochodowych zarówno od dochodów osobistych, jak i od zysków przedsiębiorstw nie odbiegają od poziomu krajów europejskich, a w niektórych przypadkach są nawet niższe. Stosunkowo wysoka jest natomiast stopa podatku VAT (22%). Należy ona do najwyższych w Europie (wyższe są w np. Norwegii-23%, Szwecji-25%) i znacznie przekracza podstawową stawkę minimalną ustaloną przez Unię na poziomie 15%, dopuszczając możliwość znacznych jej redukcji- nawet do 0%. Poziom stawki VAT jest tak ważny, gdyż ma wpływ na wewnętrzne warunki równowagi: wyższy poziom podatku VAT, jak i innych podatków pośrednich powoduje wzrost cen i zmniejszenie popytu. Proces ten powoduje „przesunięcie” poziomu równowagi w kierunku niższego poziomu produkcji. Poziom podatku VAT jest istotny z jeszcze jednego powodu, mianowicie odpisy od niego są źródłem wpłat do wspólnego funduszu Unii. Tak więc ustanowienie go na zbyt wysokim pułapie może spowodować znaczny odpływ z Polski środków i niepotrzebne uszczuplenie dochodów państwa.

Ustanowienie odpowiedniego poziomu progów podatkowych ma w gospodarce otwartej szczególne znaczenie. Dotyczy to przede wszystkim progów podatkowych, czyli wielkości dochodów, które podlegają kolejnym stawkom w ramach progresywnego systemu opodatkowania do analogicznych poziomów w innych krajach. W Polsce ta relacja jest dodatkowo związana z aktualnym kursem złotego. Niski poziom dochodu narodowego i niedowartościowanie złotego powoduje, że dochody podlegające u nas najwyższym stawkom podatku w przeliczeniu na waluty zachodnie znajdują się w granicach najniższych stawek tamtejszych systemów podatkowych. To sprawia, że z perspektywy podmiotu zagranicznego uzyskiwany dochód bardzo szybko wchodzi w wysokie progi podatkowe. W odniesieniu do opodatkowania przedsiębiorstw, wydawać by się mogło celowym zmniejszenie tego obciążenia, szczególnie w celu przyciągnięcia inwestorów zagranicznych. Niższe podatki mogłyby stanowić dodatkowy atut, oprócz stosunkowo niskich kosztów pracy w Polsce.¹³

Członkostwo w UE a następnie w EMU będzie wywierało wpływ na gospodarkę polską. Ekspert z Rządowego Centrum Studiów Strategicznych wskazali na następujące procesy i zjawiska z tym związane:

¹³ A.Z. Nowak, K. Ryc, J. Żyżyński „Europejska Unia Monetarna a polska polityka makroekonomiczna” Sprawy Międzynarodowe 3, 1998.

- dezindustrializacja, która polega na wzroście znaczenia w gospodarce sektora usług, czemu równocześnie towarzyszy zmniejszanie się znaczenia przemysłu ciężkiego (w tym wydobywczego);
- zmniejszanie udziału rolnictwa w gospodarce. Efektywność oraz płynność tego procesu będzie zależeć od dynamiki tworzenia miejsc pracy w dziedzinach „około-rolniczych” i zdolności wchłaniania nadwyżki siły roboczej ocenianej na około 900 tys. osób;
- wzrost znaczenia dziedzin naukowo-chłonných oraz szeroko pojętej edukacji;
- wzrost roli infrastruktury technicznej, informatycznej oraz ekonomiczno-finansowej (telekomunikacja, bankowość, zbieranie i przetwarzanie danych, transport);
- proces prywatyzacji, który sprzyja zmianom restrukturyzacyjnym na poziomie mikroekonomicznym (obniżanie kosztów wytwarzania, racjonalizacja zatrudnienia, zwiększanie innowacyjności);
- proces umiędzynarodowienia gospodarki i wynikające z niego korzyści;
- odchodzenie od archaicznej formy specjalizacji, jaką jest specjalizacja międzygałęziowa i przechodzenie do specjalizacji wewnątrzgałęziowej. Prowadzi to do wzbogacenia oferty eksportowej, poprawy konkurencyjności wytwarzanych wyrobów oraz budowania bardziej stabilnych więzi eksportowych, które nie poddają się tak silnie wpływom cykli koniunkturalnych, jak to ma miejsce w przypadku produkcji opartej na specjalizacji międzygałęziowej;
- aktywizacja obszarów zacofanych pod względem gospodarczym oraz rejonów o wysokiej stopie bezrobocia.¹⁴

Zintegrowanie polskiej gospodarki z organizmem unijnym- obecnie przewyższającym jeszcze krajowe parametry ekonomiczne na niemalże każdym odcinku- będzie dla Polski zarówno wielką szansą, jak i wyzwaniem.

EMU jest bowiem przedsięwzięciem o nieograniczonym czasie trwania. Można przyjąć, że intencją jej twórców było ustalenie jej na stałe, bowiem Traktat z Maastricht nie przewiduje możliwości wycofania się kraju członkowskiego z unii. Nie zawiera on także postanowień dotyczących wykluczenia krajów, które w jakiś sposób nie wypełniają obowiązków wynikających z uczestnictwa w niej. W związku z tym nasuwa się wniosek, że EMU powinna być organizmem, który jest w stanie harmonijnie i sprawnie funkcjonować w korzystnych warunkach gospodarczych.

¹⁴ P. Z. Nowak „Jak daleko do Unii” NŻG 12, 1999.

ale także przetrwać różnego rodzaju kryzysy i załamania, które przed nią z całą pewnością się pojawiają.

Decyzja o ustanowieniu EMU z dniem 1 stycznia bieżącego roku jest wyrazem przekonania przywódców państw członkowskich, że właśnie tak będzie. W przeciwnym razie szefowie rządów, przywódcy państw krajów UE nie zaangażowałiby swojego autorytetu, dotychczasowego dorobku i przyszłości politycznej do przedsięwzięcia obciążonego wysokim stopniem ryzyka, choć niezwykle ambitnego. W celu ograniczenia potencjalnych zagrożeń dla funkcjonowania tego organizmu, który nie ma odpowiednika w historii, określono wiele zabezpieczeń, mających zarówno charakter ekonomiczny jak i instytucjonalno- prawny.

Intencją postawienia wymagań ekonomicznych wobec członków EMU jest dążenie do zapewnienia jak największej jednolitości unii i niedopuszczenie do uczestnictwa w niej krajów słabych ekonomicznie. W przeciwnym razie ustanowiony obszar jednawalutowy składałby się z regionów o zbyt zróżnicowanej sytuacji gospodarczej i społecznej, co w efekcie doprowadziłoby do trudnych do pogodzenia interesów narodowych, które jak można by domniemywać, powodowałyby różne konflikty.

Sukces EMU leży w interesie nie tylko jej krajów członkowskich, ale i całego świata. W przeciwnym razie istnieją obawy, że byłby to najdroższy eksperyment w historii świata.