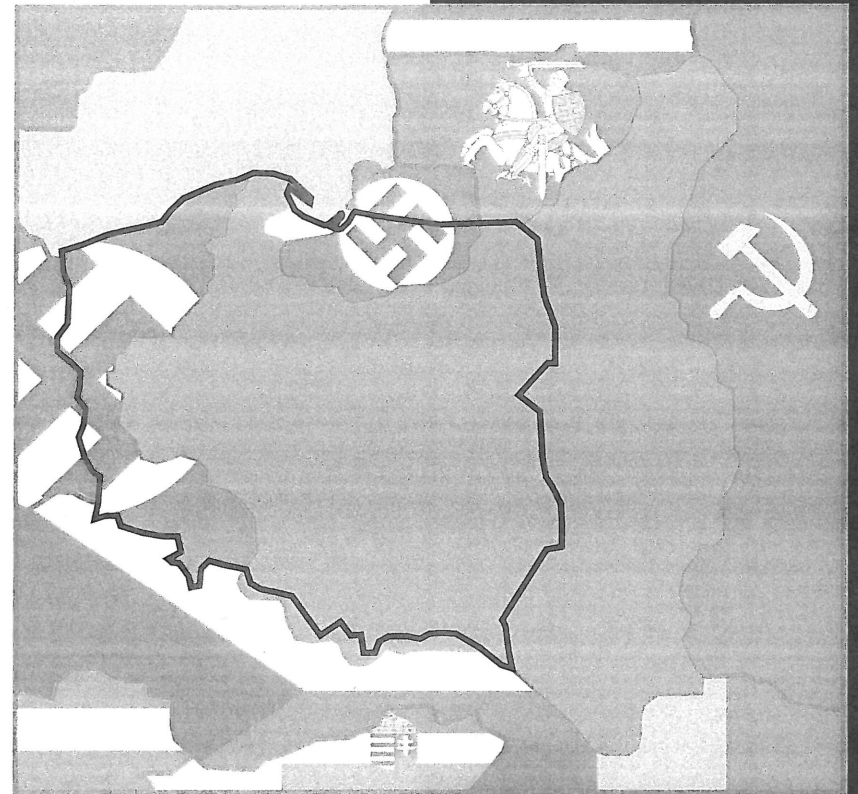


**U PODSTAW  
POLSKIEJ POLITYKI WSCHODNIEJ  
HISTORIA I TERAŻNIEJSZOŚĆ**

**AT THE SOURCE  
OF POLISH EASTERN POLICY  
HISTORY AND PRESENT**



WYDAWNICTWO TORUŃSKIEJ SZKOŁY WYŻSZEJ



TORUŃ 2012

Recenzja  
Review

*prof. dr hab. Tadeusz Kmiecik (część 2)*  
*dr hab. Maciej Szczurowski (część 1)*

Redakcja naukowa  
Scientific editor  
*dr Stanisław Jerzy Włodowski*

Redakcja techniczna  
Technical editor  
*Leszek Więcaszek*

Projekt okładki  
Cover design  
*Leszek Więcaszek*

© Copyright by Toruńska Szkoła Wyższa w Toruniu

**ISBN 978-83-930783-8-7**

Wydawca i dystrybutor  
The foundations  
*Toruńska Szkoła Wyższa w Toruniu*

Druk  
Printing  
*Linocolor, ul. Gawronia 72, 85-430 Bydgoszcz, tel. 52 372 20 90*

## *Spis treści*

*Stanisław Jerzy Włodowski, Wprowadzenie do wielkiej niewiadomej* ..... 9

### **Część 1. Historyczne wyznaczniki polskiej polityki wschodniej**

#### **1.1. Zręby niezależnej polskiej polityki wschodniej**

*Tadeusz Kmiecik, Stosunki polsko - ukraińskie i polsko - radzieckie oraz ich wpływ na kształt terytorialny Polski w latach 1918-1920* ..... 19

*Dorota Piersa-Cywińska, The attitudes of the Polish political authorities towards Ukrainian minority on the Polish land and their impact on Polish-Ukrainian relations in the period 1939-1945* ..... 61

*Dorota Piersa-Cywińska, The three issues which dominated the Polish-Ukrainian relations on their borderlands in the period 1939-1945* ..... 85

#### **1.2. Uwarunkowania wyzwolenia Polski spod radzieckiej dominacji militarnej**

*Jan Parys, Armia Radziecka w Polsce - wejście i wyjście* ..... 99

*Jerzy Zygmuntowicz, Legalność pobytu wojsk radzieckich w Polsce po II wojnie światowej* ..... 107

### **Część 2. Wektory współczesnej polskiej polityki wschodniej**

#### **2.1. Bałtyk - morze kooperacji, czy dominacji?**

*Jan Parys, Dominium maris baltici, czyli rywalizacja o władzę nad Bałtykiem* ..... 125

*Adam Paweł Olechowski, Bezpieczeństwo międzynarodowe w rejonie Morza Bałtyckiego* ..... 133

*Magdalena Dynus, Kryteria z Maastricht a konkurencyjność gospodarek Polski i krajów bałtyckich na wspólnym rynku UE* ..... 151

Toruńska Szkoła Wyższa  
Dr Magdalena Dynus

### **Kryteria z Maastricht a konkurencyjność gospodarek Polski i krajów bałtyckich na wspólnym rynku UE**

#### **Abstract.**

*Criteria of convergence condition the membership in the euro area. They are too often taken not seriously and fulfilled by the economies only when entering the shared currency zone. Specific countries does not appreciate their importance for stability and economic growth of the country belonging to the currency union, especially in critical situations. Renouncing the monetary instruments of influencing the economy in the face of inflexible fiscal policy devoid the country of its defensive mechanisms and condemns it for stagnation, not only in the case of slump in the global economy. This is why to become the member of the euro area the country has to prepare itself for the challenges connected with functioning in the single currency zone without the monetary instruments to back the economy up.*

*Kryteria konwergencji warunkują członkostwo w strefie euro. Zbyt często są jednak traktowane mało poważnie i wypełniane przez gospodarki tylko u progu wejścia do strefy euro. Poszczególne kraje nie doceniają ich znaczenia dla stabilności i rozwoju gospodarczego kraju należącego do unii walutowej, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Rezygnacja z pieniężnych instrumentów oddziaływania na gospodarkę w obliczu nieelastycznej polityki fiskalnej oznacza bowiem brak mechanizmów obronnych i skazuje taką gospodarkę na stagnację nie tylko w sytuacjach gorszej koniunktury na świecie. Dlatego do członkostwa w strefie euro trzeba się porządnie przygotować – na wyzwania związane z funkcjonowaniem na jednawalutowym obszarze bez monetarnych instrumentów wspierania gospodarki.*

Kryteria konwergencji zostały zdefiniowane w Traktacie z Maastricht z 1993 r., który powołał do życia Unię Europejską i jednocześnie dał podstawy prawne budowanej unii walutowej. Kryteria te mają świadczyć o dalekiej zbieżności gospodarek (stąd zwane też są kryteriami zbieżności, konwergencji), na obszarze których możliwe i opłacalne jest wprowadzenie wspólnej waluty, a co za tym idzie i co ważniejsze – poddanie ich jednej



polityce pieniężnej kształtowanej przez wspólny bank centralny (Europejski Bank Centralny).

Przystąpienie do unii walutowej oznacza bowiem rezygnację z prowadzenia własnej polityki pieniężnej i oddanie jej na szczebel ponadnarodowy, czyli pozbawienie się jednego z dwóch najsilniejszych instrumentów oddziaływania na gospodarkę – a dodatkowo relatywnie łatwego w stosowaniu – jakim obok polityki fiskalnej jest polityka pieniężna. To właśnie dlatego kryteria z Maastricht są w głównej mierze kryteriami fiskalnymi – mają bowiem zapewnić polityce fiskalnej daleką elastyczność, by zwiększyć jej skuteczność i ułatwić prowadzenie polityki gospodarczej w kraju, który nie ma możliwości wykorzystania instrumentów pieniężnych dla zdynamizowania rozwoju, co szczególnie boleśnie odczuwane będzie w okresach słabej koniunktury. Tak więc kryteria z Maastricht, które od strony formalnej warunkują członkostwo kraju w strefie euro, mają w głównej mierze na celu ułatwić funkcjonowanie kraju w unii walutowej. Należą do nich:

- poziom deficytu budżetowego (maksimum 3% PKB),
- poziom długu publicznego (maksimum 60% PKB),
- poziom oprocentowania 10-letnich skarbowych obligacji (nie wyższy niż o 2 punkty procentowe od średniej z trzech krajów UE o jej najniższym poziomie),
- poziom inflacji (nie wyższy niż o 1,5 punktu procentowego od średniej z trzech krajów UE o jej najniższym poziomie),
- stabilność kursu walutowego względem euro (oraz 2-letnie członkostwo w ERM2 - systemie stabilizowania kursów walutowych – bez dewaluacji),<sup>1</sup>
- oraz niezależność banku centralnego.<sup>2</sup>

### Znaczenie kryteriów zbieżności

Kryteria konwergencji mają generalnie ograniczyć asymetrię, jaką na obszarze strefy euro powoduje decentralizacja polityk fiskalnych wobec centralizacji polityki pieniężnej. Skuteczność polityki pieniężnej EBC – a więc stabilność siły nabywczej euro (inflacja) – jest uzależniona od charakteru i determinacji polityk fiskalnych we wszystkich, jakże zróżnicowanych gospodarkach strefy euro – zarówno pod względem poziomu rozwoju, zamożności, skali problemów społeczno-gospodarczych, tempa

<sup>1</sup> Art. 109 j, *Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) vom 7. Februar 1992 (ursprüngliche Fassung)*, oraz *Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*.

<sup>2</sup> Art. 108, *Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) vom 7. Februar 1992 (ursprüngliche Fassung)* oraz Art. 7, *Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank*.

rozwoju gospodarczego, wielkości kraju, czy priorytetów w polityce społeczno-gospodarczej. Nic więc dziwnego, że wspólny – obecnie dla 15 gospodarzek strefy euro – poziom stóp procentowych EBC dla części krajów jest za wysoki, przez co hamuje rozwój inwestycji, wzrost gospodarczy i utrudnia walkę z bezrobociem, ale dla części jest niski, co wprawdzie jest czynnikiem dynamizującym gospodarkę, wzbudza jednak uzasadnione obawy o niekontrolowany wzrost cen z całym tego spektrum negatywnych konsekwencji – Europejski Bank Centralny nie podniesie stóp tylko dlatego, że w jednym czy drugim kraju podskoczyła inflacja.

Elastyczność, skuteczność i stabilność polityk fiskalnych jest ponadto obok samej polityki pieniężnej EBC głównym czynnikiem determinującym wiarygodność, a więc i stabilność gospodarczą całej strefy euro, jak i samego euro. Członkostwo w strefie euro oznacza więc dużo większą odpowiedzialność gospodarki pojedynczego kraju na arenie międzynarodowej. Zaufanie zagranicznych podmiotów, inwestorów do gospodarzek krajów strefy euro znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w sile i stabilności kursu walutowego euro – waluty aż 15 krajów UE. Stanowi więc ono o przyciąganiu zagranicznego kapitału, a więc i jego koszcie, ale także o opłacalności zawartych umów handlowych – determinuje więc tempo rozwoju gospodarczego. Dyscyplina jaką na politykę gospodarczą narzucają kryteria z Maastricht jest więc bez wątpienia czynnikiem stabilizującym i podnoszącym wiarygodność polityk gospodarczych.

Wreszcie z punktu widzenia pojedynczej gospodarki jej stabilizacja i racjonalizacja finansów publicznych, jaką wymuszają kryteria zbieżności, sprzyja podnoszeniu wydajności gospodarczej i skuteczności samej polityki gospodarczej. Zachęcają one bowiem do ograniczania udziału sektora publicznego w gospodarce, a więc zwiększania swobody gospodarczej. Mniejszy deficyt w kasie państwa powoduje ograniczanie jego potrzeb pożyczkowych, dzięki czemu na rynku pozostaje więcej kapitału – więcej kapitału oznacza niższy jego koszt, więcej inwestycji, szybszy rozwój, nowe miejsca pracy – i większą elastyczność polityki gospodarczej, co jest szczególnie istotne w sytuacji rezygnacji z pieniężnych instrumentów wspierania gospodarki. Brak możliwości wykorzystania relatywnie łatwych politycznie instrumentów – obniżenia stóp procentowych i/lub osłabienia kursu walutowego dla wspierania rozwoju – powinien być zrekompensowany większą swobodą w zakresie polityki fiskalnej. Przy napiętych do granic budżetach nie można pozwolić sobie na istotny wzrost wydatków, czy ulgi po stronie podatkowej, by pomóc gospodarce, gdy ta znajdzie się akurat



w spadkowej fazie cyklu koniunkturalnego, gdzie spadają dochody, a rośnie bezrobocie i niepokoje społeczne. A będzie to zwłaszcza boleśnie odczuwane w sytuacji spowolnienia gospodarczego o charakterze asymetrycznym, gdy absolutnie nie będzie można liczyć na nawet drobną obniżkę stóp procentowych w EBC. Tym bardziej dziwi więc fakt, że w Polsce, ale i wielu innych krajach UE obserwuje się brak rzeczywistych działań, które uelastyczyłyby politykę fiskalną i podniosły jej skuteczność, a tym samym stworzyły sprawne mechanizmy absorpcji szoków, niekoniecznie asymetrycznych. Zwłaszcza że tak niedawno lekcją pogładową była niemoc Francji, Niemiec czy Portugalii z powodu napiętych budżetów wobec spowolnienia gospodarczego w latach 2001-2003.<sup>3</sup>

### Pakt stabilności i wzrostu

Dostrzegając owo dość lekkie podejście do kryteriów konwergencji w latach 90. XX w. kiedy to powstawała strefa euro, w czerwcu 1997 r. zdecydowano się na przyjęcie kolejnego aktu – Paktu stabilności i wzrostu<sup>4</sup>, który miał uświadomić znaczenie elastyczności polityki fiskalnej dla wspierania rozwoju gospodarczego w sytuacji członkostwa kraju w unii walutowej. Miał on stanowić zabezpieczenie stabilności strefy euro i zagwarantować, że proces konsolidacji i konwergencji w zakresie polityki fiskalnej będzie kontynuowany także po ustanowieniu unii walutowej. Pakt uzupełnił, doprecyzował, ale i zastrzegł prewencyjne oraz represyjne działania zapisane w traktacie z Maastricht. Na mocy Paktu kraje członkowskie UE zobowiązały się dążyć do równoważenia swych budżetów i wypracowywania nadwyżek, a deficyt – maksimum na poziomie traktatowych 3% PKB – dopuszczalny jest jedynie w okresach dekoniunktury gospodarczej. Za nieprzestrzeganie tych reguł grożą kary finansowe, nawet do 0,5% PKB kraju.

Niestety spowolnienie gospodarcze, jakie dotknęło gospodarkę światową na początku nowej dekady zaprzepaściło szansę na zdyscyplinowanie

<sup>3</sup> M. Dynus, *Znaczenie fiskalnych kryteriów konwergencji z Maastricht dla polskiej gospodarki* [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 63-72.

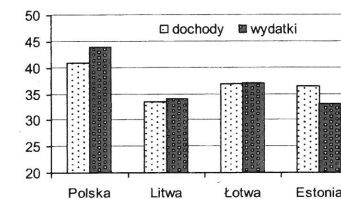
<sup>4</sup> *Resolution of the European Council of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact* (Official Journal of the European Union C 236, 2.8.1997), *Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies* (Official Journal of the European Union L 174/1, 7.7.2005), *Council Regulation (EC) No. 1056/2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure* (Official Journal L 174, 7.7.2005).

krajów UE, jaką dawał Pakt stabilności i wzrostu. Po kilkuletnich burzliwych sporach został on ostatecznie złagodzony w marcu 2005 r. I choć główne zasady pozostały niezmienione, to ograniczono jednak automatyzm stosowania sankcji za przekraczanie ustalonych limitów i istotnie poszerzono listę okoliczności łagodzących, które usprawiedliwiają ich przekraczanie.<sup>5</sup> Obecnie (przełom lat 2007/2008), gdy gospodarka europejska ma się istotnie lepiej, znów powrócono do dyskusji nad kryteriami konwergencji. Znów podnosi się ich wagę, a dostrzegając jak niewiele zrobiono przez minione kilkanaście lat, pojawiają się coraz odważniejsze głosy namawiające do zaostrzenia zwłaszcza kryteriów fiskalnych. Miejmy nadzieję, że tym razem wystarczy determinacji i woli politycznej, by ograniczyć relatywnie wysoki zakres ingerencji finansów publicznych w większości krajów UE, zwiększyć swobodę gospodarczą, zmniejszyć potrzeby pożyczkowe państwa, dzięki czemu kapitał w Europie byłby na pewno tańszy.

### Kryteria konwergencji w Polsce i krajach bałtyckich

Polska w porównaniu z Litwą, Łotwą i Estonią charakteryzuje się dużym poziomem ingerencji państwa w gospodarkę. Poziom dochodów i wydatków publicznych stanowi w Polsce odpowiednio 41% i 44% PKB, czyli nieznacznie poniżej średniej unijnej (45% i 47%). Jest to jednak o prawie 1/3 większy udział sektora publicznego w gospodarce niż w republikach nadbałtyckich – por. wykres 1.

Wykres 1. Dochody i wydatki publiczne jako procent PKB (2006 r.).



Źródło: Eurostat, *Total general government revenue (% of GDP)*, January 2008 oraz Eurostat, *Total general government expenditure (% of GDP)*, January 2008.

<sup>5</sup> Szerzej por. European Central Bank, *Monthly Bulletin*, August 2005, Frankfurt am Main 2005, s. 59-73.

Niższy poziom wydatków oznacza wprawdzie niższe dofinansowanie życia społeczno-gospodarczego, kluczowa jest tu jednak jego racjonalność. Z drugiej z kolei strony poziom wydatków determinuje poziom dochodów, a więc zakres i wysokość obciążeń fiskalnych. Nie trudno się więc domyślić, że na Litwie, Łotwie i w Estonii występuje niższych ich poziom niż w Polsce – por. tabela 1. Stawka podatku dochodowego od osób prawnych wynosi w Polsce 19%, ale jeszcze niedawno była dużo wyższa – w 2003 r. wynosiła jeszcze 27%. W Estonii przedsiębiorstwa, które reinwestują zyski są zwolnione z płacenia podatku dochodowego (0%), a na Litwie i Łotwie stawka CIT wynosi 15%. Litwa posiada dodatkowo niższą stawkę podatku dochodowego dla mikroprzedsiębiorstw (zatrudniających poniżej 10 pracowników) na poziomie 13%.

Tabela 1. Stawki podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) i podatku od towarów i usług (VAT) w 2007 r.

	CIT	VAT
Estonia	0 / 22	18
Litwa	15 / 13	18
Łotwa	15	18
Polska	19	22

Źródło: KPMG International, *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2007*, June 2007, s. 5-8, 25-26.

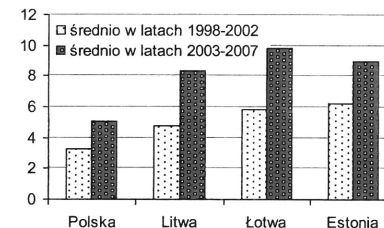
Wysokość podatku dochodowego bezpośrednio wpływa na zdolności inwestycyjne przedsiębiorstw, a więc i tempo rozwoju gospodarczego, ale także na skłonność do płacenia podatków, a więc poziom dochodów publicznych i wielkość szarej strefy.

Na tempo rozwoju gospodarczego wpływa także poziom podatków pośrednich. Determinuje on siłę nabywczą dochodów, a więc wielkość konsumpcji w kraju. Również pod tym względem Polska nie wypada zbyt

korzystnie – podstawowa stawka VAT wynosi w Polsce 22% i należy do najwyższych w całej UE, podczas gdy w republikach nadbałtyckich kształtuje się na poziomie 18%.

Litwa, Łotwa i Estonia w niższym poziomie interwencjonizmu upatrują drogi do szybszego rozwoju gospodarczego. Czerpią one przykład z gospodarki USA czy Irlandii, które od lat z powodzeniem stosują dużo większy liberalizm gospodarczy niż większość krajów UE. Sam poziom dochodów i wydatków publicznych nie jest oczywiście gwarancją sukcesu gospodarczego, stanowi jednak jego istotny fundament. Kraje nadbałtyckie rozwijają się dynamicznie od lat – por. wykres 2.

Wykres 2. Średni poziom wzrostu gospodarczego w latach 1998-2007 (w %).

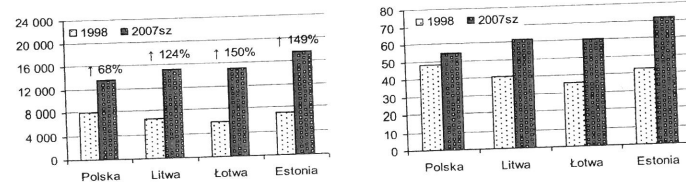


Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostat, *Real GDP growth rate – Growth rate of GDP volume – percentage change on previous year*, January 2008; 2007: szacunek.

W ciągu minionych 5 lat tempo wzrostu gospodarczego na Łotwie wynosiło średnio 10% rocznie, w Estonii 9%, a na Litwie ponad 8%. To właśnie dlatego doczekały się one określenia „małe tygrysy”. Na ich tle 6,5-procentowy wzrost gospodarczy w Polsce w 2007 r. już tak nie zachwyca.

Nic więc dziwnego, że w ciągu minionej dekady kraje bałtyckie szybciej nadrabiały dystans, jaki dzieli je od Europy Zachodniej – por. wykres 3.

Wykres 3. Poziom PKB per capita według standardu siły nabywczej pieniądza w 1998 r. i 2007 r. (szacunek) oraz jego wzrost – wykres lewy oraz jako procent średniej unijnej (UE 25) – wykres prawy.

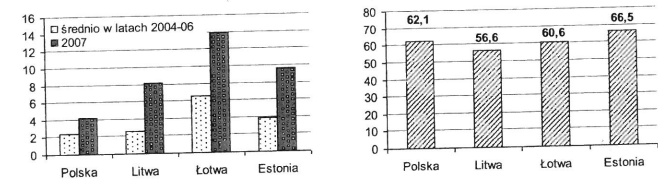


Źródło: Eurostat, *Gross domestic product at market prices – At current prices (in PPS purchasing power standards per inhabitant)*, January 2008 oraz Eurostat, *GDP per capita in PPS – GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS) (EU-25 = 100)*, January 2008.

Jeszcze 10 lat temu Polska charakteryzowała się najwyższym wśród omawianej czwórki państw poziomem zamożności mierzonym wielkością PKB per capita – dziś niestety najniższym. PKB per capita według standardu siły nabywczej pieniądza stanowił w Polsce na koniec 2007 r. ok. 55% średniego poziomu wyznaczonego dla 25 krajów UE, podczas gdy na Łotwie 61%, Litwie 62%, a w Estonii 72%. Pod tym względem wśród wszystkich 27 obecnych członków UE Polska plasuje się jedynie przed Rumunią i Bułgarią. Bardziej jednak niepokoi chyba fakt, że Polska nie wykorzystała minionej dekady tak efektywnie jak kraje bałtyckie – poziom PKB per capita wzrósł w tym czasie w Polsce o raptem 68%, podczas gdy na Litwie o 124%, na Łotwie i w Estonii aż o 150%.

W tym miejscu nasuwa się oczywiście problem inflacji. Naturalnym jest, że wysokie tempo wzrostu gospodarczego wiąże się z występowaniem wyższego poziomu inflacji, zwłaszcza gdy gospodarka charakteryzuje się niższym poziomem cen, tak jak ma to miejsce w przypadku nowych państw członkowskich UE – por. wykres 4 (prawa część).

Wykres 4. Inflacja (w %) – wykres lewy oraz poziom cen jako procent średniej UE 27 (w 2006 r., w %) – wykres prawy.



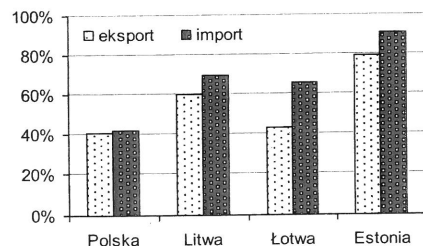
Źródło: Dane za 2007 r.: Eurostat, *Harmonized Indices of Consumer Prices December 2007*, Statistic in focus 5/2008, January 2008, s. 4-5, dane za lata 2004-2006: Eurostat, *Inflation rate – Annual average rate of change in Harmonized Indices of Consumer Prices (HICPs)*, January 2008 oraz Eurostat, *Comparative price levels of final consumption by private households including indirect taxes (EU-27 = 100)*, January 2008.

Proces zacierania dysproporcji cenowych na obszarze UE trwa od lat i będzie kontynuowany, a dynamiczny wzrost gospodarczy jest jedynie czynnikiem go przyspieszającym. Rzeczywiście inflacja w republikach bałtyckich osiągnęła niespotykany od dawna w UE poziom dwucyfrowy – w 2007 r. na Łotwie wyniosła 14%, w Estonii 9,7%, a na Litwie 8,2% (por. wykres 4 – lewa część). Wysoka inflacja, a więc szybsza konwergencja cenowa to cena tak wysokiego tempa rozwoju gospodarczego w tym regionie. Cena, którą według tych gospodarek warto zapłacić.

Oczywiście szybsze tempo dostosowywania się poziomu cen oznacza coraz mniejszą konkurencyjność cenową produktów z tych krajów na wspólnym rynku. Okazuje się jednak, że mimo to eksport w gospodarkach bałtyckich rośnie wciąż równie dynamicznie jak w Polsce – w 2006 r. w Polsce, Estonii i na Litwie był ponad 3-krotnie większy niż 10 lat wcześniej, na Łotwie prawie 3-krotnie. Niewątpliwie kluczowym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi wymiany międzynarodowej i przyciągającym zagranicznych inwestorów, jest stosowany od lat w krajach bałtyckich sztywny kurs walutowy – currency board na Litwie i w Estonii oraz z minimalną marżą wahań  $\pm 1\%$  na Łotwie. Stabilność jaką taki reżim kursowy zapewnia rozliczeniom zagranicznym zachęca mniejsze i młode podmioty do ekspansji na rynki zagraniczne, zwłaszcza innych państw UE, dodatkowo dynamizując gospodarkę i tworząc nowe miejsca pracy.



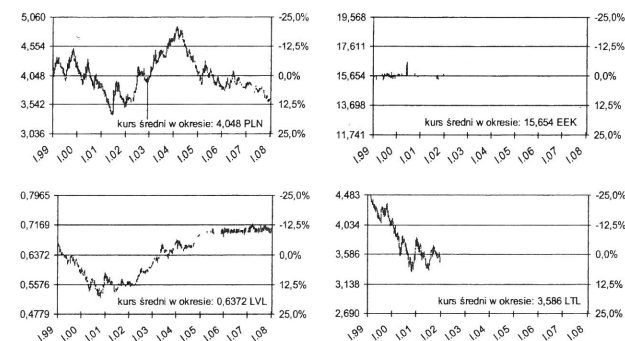
Wykres 5. Wielkość eksportu i importu towarów i usług w relacji do PKB (2006 r.).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostat, *Current account transactions. Goods: exports, imports and balance (mln €)*, January 2008, Eurostat, *Current account transactions. Services: exports, imports and balance (mln €)*, January 2008 oraz Eurostat, *Gross domestic product at market prices - At current prices (mln €)*, January 2008.

Praktycznie wszystkie nowe państwa członkowskie UE należą do gospodarek bardzo otwartych. O ile Polska i Łotwa eksportują ok. 40% swojego PKB, to Litwa już 60%, a Estonia 80% (por. wykres 5). Nic więc dziwnego, że przy tak dużym uzależnieniu dochodu narodowego od handlu zagranicznego, kraje te zdecydowały się na ponoszenie kosztów związanych ze stabilizowaniem kursu walutowego względem euro. Zwłaszcza że zdecydowana część ich wymiany handlowej (70-80%) to wymiana wewnątrzunijna, a więc rozliczana prawie zawsze w euro. W tej sytuacji dodatkowo dziwi fakt utrzymywania wciąż w Polsce skrajnie odmiennego reżimu kursowego. W Unii Europejskiej poza Polską tylko W. Brytania, Szwecja i Rumunia posiadają całkowicie płynne kursy walutowe. Nie trzeba chyba dodawać, że złoty do szczególnie stabilnych walut nie należy – por. wykres 6. Poza częstymi drobniejszymi wahaniami, wszyscy pamiętają zapewne okres wyjątkowej słabości złotego na przełomie 2004 i 2005 r., kiedy to euro kosztowało w Polsce prawie 5 zł.

Wykres 6. Kurs polskiego złotego (PLN), estońskiej korony (EEK), łotewskiego łata (LVL) i litewskiego lita (LTL) do euro w latach 1999-2007. Kurs do euro – lewa oś wykresu, odchylenie od kursu średniego w analizowanym okresie w procentach – prawa oś wykresu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk OANDA.

Jest jeszcze jedna niezwykle istotna korzyść usztywnionego kursu walutowego, mianowicie jest to obrona przed presją aprecjacyjną, która zmniejsza konkurencyjność krajowych producentów, a która jest naturalnym zjawiskiem w sytuacji szybszego rozwoju gospodarek słabiej rozwiniętych.

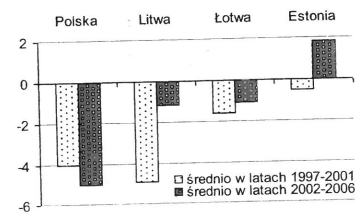
Poza oczywistą ujemną konsekwencją mocnego od dłuższego już czasu złotego w postaci niższej konkurencyjności rodzimej produkcji na wspólnym rynku i coraz większej skłonności do importu kosztem konsumpcji produktów krajowych, można doszukać się oczywiście pozytywnych aspektów. Mocna waluta zmusza do racjonalizacji kosztów, inwestycji, rozwoju, a także – co szczególnie ważne w przypadku Polski – ułatwia spłatę zagranicznych zobowiązań. A tych akurat w ostatnich latach przybywa w coraz szybszym tempie. Na koniec III kwartału 2007 r. zadłużenie zagraniczne Polski wyniosło 205 mld USD, podczas gdy jeszcze 10 lat wcześniej wynosiło „zaledwie” 50 mld USD. Prawie 2/3 tej kwoty to zobowiązania sektora prywatnego.<sup>6</sup>

Mówiąc o polityce gospodarczej w kontekście wypełniania kryteriów konwergencji szczególną uwagę trzeba wreszcie zwrócić na kondycję finansów

<sup>6</sup> Narodowy Bank Polski, *Statystyka. Zadłużenie zagraniczne Polski 1997-2007 dane kwartalne*, styczeń 2008.

publicznych. Niestety pod tym względem gospodarka Polski na tle bałtyckich sąsiadów wypada najslabiej.

Wykres 7. Deficyt sektora finansów publicznych (w % PKB).



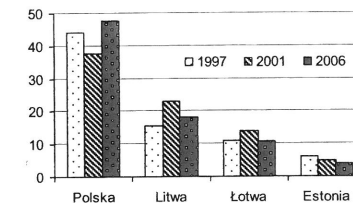
Źródło: Eurostat, *Public balance – Net borrowing/lending of consolidated general government sector as a percentage of GDP*, January 2008.

Polska od lat posiada najwyższy deficyt sektora finansów publicznych, a co gorsza wciąż brakuje świadomych, rzeczywistych działań zmierzających do uzdrowienia tej sytuacji. W latach 2002-2006 deficyt wynosił średnio aż 5% PKB, podczas gdy w latach 1997-2001 było to średnio 4% PKB. I niech nie myli wyjątkowo niski deficyt w 2007 r., a także mniejszy niż zakładano w 2006 r. – tak dobry bowiem wynik finansów państwa był efektem wysokiego wzrostu gospodarczego. Pamiętać jednak należy, że w obecnym 2008 r. przyjdzie spełniać obietnice wyborcze, a kolejne lata będą trudnym okresem do dyscyplinowania wydatków publicznych również z uwagi na przygotowania do mistrzostw Euro 2012. Ogromne nakłady finansowe z kasy państwa potrzebne będą zresztą nie tylko do sfinansowania infrastruktury sportowej, ale dodatkowo na współfinansowanie działań w ramach unijnych funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Polski nie stać absolutnie na to, by nie wykorzystać pomocy finansowej z unijnego budżetu. Bez wątpliwości pomoc unijna i Euro 2012 są bezdyskusyjnymi szansami na poprawę jakości infrastruktury w kraju, rozwój inwestycji, prywatnej przedsiębiorczości, podniesienie poziomu wykwalifikowania pracowników, a w efekcie na zdynamizowanie rozwoju gospodarczego, obniżenie bezrobocia (a w Polsce jest ono dwukrotnie wyższe niż w republikach bałtyckich) i podniesienie poziomu życia obywateli, więc ich dofinansowanie z publicznych środków jest zasadne i pożądane. Fakt ten tym bardziej powinien wymusić działania racjonalizujące, porządkujące i skutkujące

rzeczywistymi cięciami po stronie wydatków publicznych. Zwłaszcza że poziom ingerencji państwa w gospodarkę – na co już wskazywano wcześniej – jest w Polsce relatywnie dość wysoki. Tym bardziej szkoda tych ostatnich kilku lat w miarę wysokiego wzrostu gospodarczego, kiedy stopniowo zaostrzenie polityki fiskalnej nie byłoby zbyt boleśnie odczute przez gospodarke.

Sytuacja finansów publicznych na Litwie, Łotwie i w Estonii wygląda bez porównania lepiej – por. wykres 7. Znikome deficyty na Litwie i Łotwie w ostatnich latach i regularna już nadwyżka w Estonii skutkują znacznie niższym poziomem potrzeb pożyczkowych, a co za tym idzie istotnie niższą absorpcją kapitału z krajowego rynku finansowego, dzięki czemu więcej zostaje go dla sektora prywatnego, co oznacza łatwiejszy do niego dostęp i co ważniejsze niższy koszt. Sprzyja to oczywiście rozwojowi inwestycji i stymuluje dodatkowo konsumpcję.

Wykres 8. Dług publiczny (w % PKB).



Źródło: Eurostat, *General government debt – General government consolidated gross debt as a percentage of GDP*, January 2008.

Dług publiczny w Estonii stanowił na koniec 2006 r. 4% jej PKB, czyli tyle co jeszcze niedawno jednoroczny deficyt w Polsce. Dzięki wypracowywanym nadwyżkom jest on dalej obniżany. Na Łotwie i Litwie zadłużenie publiczne jest także relatywnie dość niskie – pod koniec 2006 r. stanowiło ono odpowiednio 10,6% i 18,2% ich PKB – i wciąż maleje (por. wykres 8). Sytuacja Polski pod tym względem jest odmienna. Nie dość że dług publiczny jest wysoki – sięga prawie 50% PKB, to jeszcze sukcesywnie rośnie. Skutkuje to oczywiście wysokimi i rosnącymi kosztami jego obsługi. Sięgają już one rocznie 28 mld zł, czyli wynoszą tyle co deficyt budżetowy w ostatnich latach. Poza tym w związku z brakiem środków w budżecie na spłatę długów,

powszechne w Polsce stało się rolowanie zadłużenia publicznego, czyli spłata zapadających zobowiązań ze środków pozyskanych z tytułu zaciągnięcia nowych długów. Przy długu publicznym na poziomie 550 mld zł (szacunek Ministerstwa Finansów za 2007 r.) oznacza to, że skarb państwa musi w ciągu roku pozyskać znacznie większe ilości kapitału niż na sfinansowanie samego deficytu. Emisja skarbowych papierów wartościowych na samym rynku krajowym wynosiła w ostatnich latach ponad 100 mld zł rocznie – por. tabela 2.

Tabela 2. Wartość wyemitowanych polskich skarbowych papierów wartościowych w latach 2002-2006.

	2002	2003	2004	2005	2006
na rynku krajowym w mld PLN	99,9	110,4	114,6	116,8	100,2
na rynkach zagranicznych w mld USD	2,7	4,7	3,8	12,2	4,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Do tego należy dodać środki pozyskane w drodze emisji obligacji na rynkach zagranicznych. W ostatnich latach była to rocznie kwota rządu 3-5 mld USD rocznie, ale np. w 2005 r. w ten sposób pozyskano aż ponad 12 mld USD.

### Podsumowanie

Członkostwo w Unii Europejskiej to bez wątpienia szereg wyzwań, ale i ogromnych szans, zwłaszcza dla krajów Europy Środkowowschodniej. Jednak stopień ich wykorzystania zależy od nich samych. Wspólny jednolutowy rynek ułatwia funkcjonowanie podmiotom – poszerza rynki zbytu, obniża ryzyko i koszty działalności, oznacza też jednak większą konkurencję. Dlatego do członkostwa w strefie euro trzeba się porządnie przygotować. Nie chodzi więc o to, by zmieścić się w wielkościach referencyjnych kryteriów z Maastricht zaciskając w jednym roku pasa, czy stosując sztuczki statystyczne, ale by przygotować gospodarkę na wyzwania związane z funkcjonowaniem na jednolutowym obszarze bez pieniężnych instrumentów wspierania gospodarki i wypracować skuteczne mechanizmy obronne. By mimo to gospodarka była konkurencyjna i zabezpieczona na wypadek zjawisk kryzysowych, co najmniej tak samo dobrze jak inne kraje. Nie ma więc z jednej strony co się spieszyć z przyjęciem euro na siłę, ale

z drugiej nie można zapominać, że strefa euro wciąż się rozrasta, więc pozostawanie poza nią będzie stawiać polskie podmioty w gorszej pozycji konkurencyjnej. Jako nieliczne na wspólnym rynku 27 państw narażane wciąż będą na ryzyko kursowe, wyższe koszty transakcyjne, ale i większe ryzyko gospodarcze i polityczne.

### Literatura

1. Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies (Official Journal of the European Union L 174/1, 7.7.2005).
2. Council Regulation (EC) No. 1056/2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (Official Journal L 174, 7.7.2005).
3. Dynus M., *Znaczenie fiskalnych kryteriów konwergencji z Maastricht dla polskiej gospodarki* [w] Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007,
4. European Central Bank, *Monthly Bulletin. August 2005*, Frankfurt am Main 2005,
5. Eurostat, *Comparative price levels of final consumption by private households including indirect taxes (EU-27 = 100)*, January 2008,
6. Eurostat, *Current account transactions. Goods: exports, imports and balance (mln €)*, January 2008,
7. Eurostat, *Current account transactions. Services: exports, imports and balance (mln €)*, January 2008,
8. Eurostat, *GDP per capita in PPS – GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS) (EU-25 = 100)*, January 2008,
9. Eurostat, *General government debt – General government consolidated gross debt as a percentage of GDP*, January 2008,
10. Eurostat, *Gross domestic product at market prices – At current prices (in PPS purchasing power standards per inhabitant)*, January 2008,
11. Eurostat, *Gross domestic product at market prices – At current prices (mln €)*, January 2008,
12. Eurostat, *Harmonized Indices of Consumer Prices December 2007*, Statistic in focus 5/2008, January 2008,
13. Eurostat, *Inflation rate – Annual average rate of change in Harmonized Indices of Consumer Prices (HICPs)*, January 2008,
14. Eurostat, *Public balance – Net borrowing/lending of consolidated general government sector as a percentage of GDP*, January 2008,



15. Eurostat, *Real GDP growth rate – Growth rate of GDP volume – percentage change on previous year*, January 2008,
16. Eurostat, *Total general government expenditure (% of GDP)*, January 2008,
17. Eurostat, *Total general government revenue (% of GDP)*, January 2008,
18. KPMG International, *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2007*, June 2007,
19. Ministerstwo Finansów,
20. OANDA – elektroniczna baza danych,
21. *Protokoll über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*,
22. *Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank*,
23. *Resolution of the European Council of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact* (Official Journal of the European Union C 236, 2.8.1997),
24. *Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) vom 7. Februar 1992 (ursprüngliche Fassung)*.