GOSPODARKA NARODOWA

2
(294)
Rok LXXXVIII/XXIX
kwiecień–czerwiec
2018
s. 5–28

Grzegorz W. KOŁODKO*
Marta POSTUŁA**

Determinanty i implikacje poszerzania strefy euro. Kwestia polska

Streszczenie: Abstrahując od Wielkiej Brytanii, która opuszcza Unię Europejską, wyłącznie Dania ma możliwość pozostawania poza obszarem wspólnej waluty europejskiej. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie, które dotychczas nie wprowadziły do obiegu euro, mają takie traktatowe prawo i obowiązek. Warunkiem przystąpienia do strefy euro jest spełnienie wszystkich pięciu nominalnych kryteriów konwergencji z Maastricht oraz zgodność ustawodawstwa krajowego z *acquis communautaire*, czyli porządkiem prawnym obowiązującym w Unii Europejskiej. Szczególne trudności sprawia pretendentom kryterium fiskalne dotyczące maksymalnie dopuszczalnego deficytu budżetowego. Gdy nie jest ono przestrzegane, Komisja Europejska wdraża procedurę nadmiernego deficytu (EDP). Aktualnie procedura ta ma miejsce w przypadku Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. W roku 2015 EDP została zdjęta z Polski, ale nie ma pewności, czy pod koniec dekady nie będzie ponownie nałożona, ze względu na ryzyko ponownego przekroczenia deficytu sektora finansów publicznych w wysokości 3 proc. PKB. W latach 20. XXI wieku można oczekiwać przystąpienia do europejskiej unii walutowej wszystkich krajów, które wciąż jeszcze posługują się swoimi narodowymi walutami, łącznie z Danią, oraz poszerzania UE o nowe państwa członkowskie, które będą poszerzały także strefę euro. Choć nie ma w tej kwestii stuprocentowej pewności, to trzeba przyjąć, że euro przetrwa obecne trudności i wyjdzie z nich wzmocnione. W artykule Autorzy postawili pytanie, czy Polska w najbliższych latach powinna przystąpić do strefy euro, zdając sobie z jednej strony sprawę z jej niedoskonałości, z drugiej zaś widząc pozytywne względy ekonomiczne takiej decyzji. Do weryfikacji empirycznej przedstawionego problemu badawczego wykorzystano metodykę mieszaną – zarówno badań jakościowych, jak i wyniki badań ilościowych.

* Akademia Leona Koźmińskiego, Centrum Badawcze Transformacji, Integracji i Globalizacji TIGER; e-mail: kolodko@tiger.edu.pl

** Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania, Centrum Przedsiębiorczości; e-mail: mpostula@wz.uw.edu.pl

Słowa kluczowe: integracja, euro konwergencja, kryteria z Maastricht, procedura nadmiernego deficytu, dług publiczny

Kody klasyfikacji JEL: E44, E63, F02, F45, G01, G18, P34, P52

Artykuł nadesłany 22 stycznia 2018 r., zaakceptowany 25 kwietnia 2018 r.

Wstęp

Wiele argumentów ekonomicznych przemawia za wprowadzeniem w Polsce wspólnej europejskiej waluty, i tym samym za wprowadzeniem Polski do obszaru walutowego euro. Po raz pierwszy jest to nie tylko głęboko uzasadnione polską racją stanu, jej interesami ekonomicznymi i politycznymi, lecz także możliwe, zważywszy na fakt spełniania wszystkich kryteriów fiskalnych i monetarnych konwergencji walutowej, która bynajmniej nie musi czeka na konwergencję realną. Więcej nawet; może ona ją wzmacniać i przyspieszać. Niestety – nie po raz pierwszy – polityka znowu bierze górę nad gospodarką. Choć wydawać by się mogło, że po zdjęciu z Polski procedury nadmiernego deficytu budżetowego oraz w obliczu postępującej w ślad za wysoką dynamiką gospodarczą konwergencji realnej, Polska wreszcie – kilkanaście lat po Słowenii, pierwszej posocjalistycznej gospodarce, która wprowadziła do obiegu euro – wejdzie do strefy euro, na co jednak w najbliższych latach się nie zapowiada.

Kwestia euro to nie tylko wewnętrzna sprawa Eurolandu, czy szerzej – całej Unii Europejskiej, lecz również problem międzynarodowy, wręcz globalny, a to dlatego, że w euro przetrzymywanych jest około 20 procent wszystkich rezerw walutowych. Na świecie jest to druga po amerykańskim dolarze (około 63,5 procent) rezerwowa waluta. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego rezerwy ogółem wynoszą około 11,3 bilionów dolarów amerykańskich[1], z czego 9,65 bilionów ulokowanych jest w konkretnych walutach – są to tzw. rezerwy przypisane (*allocated reserves*). Pozostała kwota, w wysokości 1,65 biliona, to rezerwy nieprzypisane (*unallocated reserves*). Spośród tych pierwszych nieco ponad 4,5 procent zdenominowanych jest w japońskich jenach, 4,5 procent w brytyjskich funtach, 2 procent w dolarach kanadyjskich, 1,1 procent w chińskich juanach, RMB i zaledwie 0,16 procent w szwajcarskich frankach. 2,4 procent to rezerwy w innych walutach (m.in. dolar australijski, nowozelandzki, singapurski i Hongkongu, koreański won, południowoafrykański rand i saudyjski rial), w tym także wielkości śladowe, frakcji promila, w polskich złotych.

To zrozumiałe, że w dającej się przewidzieć przyszłości dolar amerykański, pomimo zawirowań [Prasad, 2014], będzie nadal odgrywał czołową rolę w globalnych stosunkach ekonomicznych, nie tylko jako pieniądz rezerwowy, lecz również, jako podstawowy środek płatniczy w transakcjach międzyna-

[1] Stan na koniec III kwartału 2017 roku (bez złota monetarnego).

rodowych i główny miernik wartości towarów na rynku globalnym. Jednak z czasem będzie musiał ustępować innym walutom, w tym chińskiemu juanowi [Kołodko, 2018]. Jeśli zaś chodzi o euro, to choć tylko piąta część rezerw jest w tej walucie, to z pewnością decyduje on o stabilności globalnej gospodarki w większym, ponadproporcjonalnym stopniu. I to pomimo spadku od roku 2009 udziału euro o ponad siedem punktów procentowych w zagregowanych rezerwach wszystkich państw[2].

Można się spodziewać, że ta spadkowa tendencja się odwróci, zależy to wszakże od kilku różnorodnych czynników, przede wszystkim od sytuacji gospodarczej i politycznej, obecnie pod wieloma względami chwiejnej i trudno przewidywalnej. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarówno na ogólną kondycję strefy wspólnego pieniądza Unii Europejskiej, jak i na międzynarodową pozycję euro jako jednej ze światowych rezerw walutowych istotną rolę odegrają zmiany dotyczące metod regulacji strefy euro i jej nadzoru oraz poszerzanie obszaru jego cyrkulacji. Proces ten również ma swoje złożone uwarunkowania polityczne, społeczne, ekonomiczne i techniczne. Najważniejsze, gdyż najtrudniejsze problemy związane są tu z fiskalnymi uwarunkowaniami konwergencji ze strefą euro tych gospodarek, które dotychczas pozostają poza obszarem wspólnej waluty.

Kryteria konwergencji walutowej

Spośród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej w 19 obowiązuje euro. W 11 z nich – w Austrii, Belgii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Luksemburgu, Niemczech, Portugalii i Włoszech – od chwili powstania systemu rozliczeń w 1999 roku i wprowadzenia do obiegu w 2002 roku, natomiast od roku 2003 – i z ogromnymi problemami do dziś [Galbraith, 2016; Kołodko, 2016] – w Grecji. Później, w roku 2008, przystąpiły do tej strefy dwa państwa śródziemnomorskie, Cypr i Malta, oraz pięć krajów posocjalistycznych, w kolejności: Słowenia (w roku 2007), Słowacja (2009), Estonia (2011), Łotwa (2014) i Litwa (2015). Euro jest także w obiegu na mocy podpisanych umów w czterech niewielkich państwach Europy, w Andorze, Monako, San Marino i Watykanie, a *de facto* także w piątym, w Lichtensteinie, gdzie funkcjonuje obok oficjalnego franka szwajcarskiego, oraz na podstawie jednostronnego jego wprowadzenie w Czarnogórze i Kosowie.

Z dziewięciu państw członkowskich UE pozostających dotychczas poza obszarem euro jedynie dwa z nich, Dania i Wielka Brytania, na mocy opcji pozostawania na zewnątrz strefy euro, tzw. klauzuli *opt-out* do traktatu z Maastricht z 1993 roku, nie mają obowiązku przystąpienia do unii walutowej. Wszystkie pozostałe kraje, w tym Szwecja będąca członkiem UE od 1995 roku oraz sześć krajów posocjalistycznych – Bułgaria, Czechy, Polska, Rumunia, Chorwacja

---

2 W 2009 roku euro stanowiły 27,7 procent globalnych rezerw, a dolar amerykański 62,0 procent [IMF, 2014, Appendix I „International Reserves", s. 2].

i Węgry – zgodnie z zapisami w traktatach akcesyjnych mają prawo i obowiązek wstąpienia do europejskiej unii monetarnej. Dotychczas kraje te z przysługującego prawa nie skorzystały, przede wszystkim dlatego, że nie spełniały wymaganych kryteriów konwergencji. Można jednak oczekiwać, że wszystkie wymienione państwa – oczywiście oprócz Wielkiej Brytanii, która podjęła decyzję o wyjściu z Unii Europejskiej – przystąpią do strefy euro, choć nie wiadomo kiedy i w jakiej kolejności. Można także domniemywać, że w obliczu dalszego poszerzania unii walutowej, w rezultacie wchodzenia do niej kolejnych gospodarek posocjalistycznych – w pierwszej kolejności najprawdopodobniej Bułgarii i Rumunii – a zwłaszcza skutecznego rozwiązywania problemów Eurolandu, także Dania skoryguje swą strategię i może zrezygnuje z własnej waluty na rzecz euro.

Procesy integracji gospodarczej w ramach Unii Europejskiej ujęte są w ramy prawne, których głównym wykładnikiem jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[3]. Zgodnie z jego zapisami państwa członkowskie UE realizują własną politykę gospodarczą, ale zarazem podejmowane są pewne działania koordynujące w skali ponadnarodowej. TFUE określa podstawowe metody i zasady kształtowania wspólnej polityki gospodarczej [Postuła, 2015]. Zagadnieniom tym poświęcony jest rozdział 1 pt. *Polityka gospodarcza* w części VIII *Polityka gospodarcza i pieniężna*. Kluczowe zapisy tego rozdziału to artykuł 121 mówiący o wielostronnym nadzorze i koordynacji polityki gospodarczej oraz artykuł 126 o unikaniu nadmiernego deficytu budżetowego. Określa on formę działań naprawczych w odniesieniu do krajów, które mają zbyt wysoki dług publiczny lub nadmierny deficyt sektora finansów publicznych. Artykuł 140 TFUE nakłada na Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny obowiązek sporządzania co dwa lata raportów o stopniu wypełniania zobowiązań w zakresie osiągnięcia celów unii gospodarczej i walutowej przez państwa UE, które nie spełniają warunków niezbędnych do przyjęcia euro. Są to tzw. państwa członkowskie z derogacją (artykuł 139 TFUE). Konwergencja walutowa uzależniona jest od spełnienia pięciu nominalnych kryteriów finansowych:

1. Kryterium inflacyjne mówi, że stopa inflacji nie może być wyższa o więcej niż 1,5 punktu procentowego od średniej dla trzech krajów UE z najniższą inflacją.
2. Kryterium stopy procentowej wymaga długoterminowego oprocentowania co najwyżej o 2 punkty procentowe wyższego niż średnia dla trzech krajów o najbardziej stabilnych cenach.
3. Kryterium deficytu budżetowego nie zezwala na jego poziom przewyższający 3 procent PKB.
4. Kryterium długu publicznego limituje jego maksymalną wielkość nieprzekraczającą 60 procent PKB.

---

[3] Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzUrz UE, 2010/C 83/01 z 30.03.2010).

5. Kryterium kursu walutowego dopuszcza maksymalne wahania +/– 15 procent względem wyznaczonego kursu centralnego.

Gospodarka aspirująca do przyłączenia się do strefy euro powinna stosować mechanizm płynnego kursu walutowego (w Polsce ma to miejsce od 2000 roku) i przez dwa lata poprzedzające konwersję przynależeć do europejskiego mechanizmu kursowego, ERM-2 (*European Exchange Mechanism*). Na razie Polska nie uczestniczy w ERM-2. W tym okresie kurs krajowego pieniądza wobec euro może, ogólnie biorąc, odchylać się względem centralnego parytetu ustalonego w negocjacjach pomiędzy krajem kandydującym, Europejskim Bankiem Centralnym i Komisją Europejską o +/– 15 procent[4]. W praktyce przy egzekwowaniu kryterium stabilności kursu walutowego obowiązuje węższe i asymetryczne pasmo od plus 15 procent do 2,25 procent. Jednak nie zawsze tak jest. Dotychczas stosowano dwojakiego rodzaju odstępstwa od tej reguły – sztywny kurs lub rewaluację.

W odniesieniu do państw bałtyckich – Estonii, Łotwy i Litwy – w miejsce dwuletniego udziału w ERM-2 z płynnym, ale stabilnym kursem, akceptowano stosowanie sztywnego kursu, czyli system izby walutowej (*currency board*). W przypadku Litwy – kraju, który spośród obecnych członków jako ostatni przystępował do strefy euro – przez cały czas partycypacji w ERM-2, przez dziesięć lat od połowy 2004 roku do wejścia do strefy euro w 2015 roku, formalnie zastosowanie miał szeroki wachlarz odchyleń +/- 15 procent. Bez większych napięć Litwa utrzymała w dwuletnim okresie referencyjnym sztywny kurs do euro stosowany już wcześniej w ramach systemu izby walutowej i po tym kursie, w wysokości 3,4528 za euro, dokonała ostatecznej konwersji waluty krajowej na euro [NBP, 2015].

W okresie referencyjnym nie można dokonać dewaluacji, ale dopuszczalna jest rewaluacja [Sławiński, 2008; 2010]. Tak właśnie było w przypadku Grecji, a później Słowacji. Podobnie było w przypadku Irlandii, która jest członkiem strefy euro od początku jej istnienia. W Irlandii, wskutek szybszego niż w innych krajach wzrostu wydajności pracy, występowała tendencja do wzmacniania się funta irlandzkiego. Tego rodzaju presja aprecjacyjna, w odróżnieniu od krótkookresowego spekulacyjnego wzmocnienia pieniądza, sprzyja równowadze ekonomicznej i jest uznawana za „zdrową". Funt irlandzki w okresie poprzedzającym konwersję na euro utrzymywał się na poziomie średnio o 4,6 procent wyższym od kursu centralnego, a maksymalne odchylenie zbliżało się do 11 procent [Schadler, 2005; Małecki, 2006].

Przystąpienie do europejskiej unii walutowej wymaga spełnienia wszystkich kryteriów w trwały, samopodtrzymujący się sposób. Kryteria te są istotne dla funkcjonowania wspólnego obszaru walutowego, dotyczą bowiem osiągnięcia i utrzymania wysokiego stopnia stabilności cen, stabilnego kursu walutowego, zbieżności długoterminowych stóp procentowych oraz stabilnej ogólnej

---

4 Gdy przyjmowano traktat z Maastricht przedział ten wynosił zaledwie +/- 2,25 procent. W 1993 roku został on poszerzony do +/- 15 procent.

sytuacji finansów publicznych. Dodatkowe, szóste kryterium wymaga, aby krajowa legislacja dotycząca kwestii monetarnych i fiskalnych była zgodna z prawem wspólnotowym.

Rozwinięcie zapisów traktatowych dotyczących koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich UE sformułowano w pakcie stabilności i wzrostu (PSiW) uchwalonym w 1997 roku, na który składa się stosowna uchwała[5] i dwa rozporządzenia Rady Unii Europejskiej[6], w ramach których państwa Unii mają obowiązek wykazać się zdrowymi finansami publicznymi i spełnić oba kryteria fiskalne. Z punktu widzenia polityki budżetowej kluczowe pozostaje kryterium fiskalne, określone jako unikanie nadmiernego deficytu. PSiW, rozwijając postanowienia traktatowe dotyczące unikania nadmiernego deficytu, wprowadził obowiązek sporządzania średniookresowego planu konwergencji i planu stabilności wraz z wyznaczeniem średnioterminowego celu budżetowego[7]. Każdego roku, w kwietniu, państwa strefy euro przedkładają Komisji i Radzie Europejskiej programy stabilności, a kraje nienależące do strefy euro – programy konwergencji. Programy te muszą zawierać stosowne informacje co do średniookresowego celu budżetowego państwa i wyjaśnienie, w jaki sposób zamierza się go osiągnąć [Postuła, 2017]. Ponadto muszą one przedstawiać analizę i ocenę wyników zmian gospodarczych wpływających na pozycję fiskalną państwa.

Procedura nadmiernego deficytu

Realizacja obu programów, stabilności i konwergencji, kontrolowana jest przez Komisję Europejską. Jeżeli kryteria nie zostaną spełnione, na podstawie jej zaleceń Rada Europy rozpoczyna procedurę nadmiernego deficytu (*Excessive Deficit Procedure*, EDP), która nakłada na kraj obowiązek przedstawienia planowanych działań naprawczych poprawiających stan finansów publicznych. Ich brak bądź nieadekwatność może pociągać za sobą nakładanie różnego rodzaju sankcji. Odnoszą się one w większym zakresie do krajów członkowskich strefy euro, ale istnieją także możliwości zastosowania ich wobec krajów członkowskich UE, które wciąż jeszcze pozostają poza obszarem wspólnej waluty.

Niedostateczna skuteczność realizacji paktu stabilizacji i wzrostu doprowadziła do jego istotnej modyfikacji [Schick, 2010; Schaechter i in., 2012].

---

5 Rezolucja Rady (UE) z dnia 17 czerwca 1997 r. z Amsterdamu w sprawie paktu stabilności i wzrostu (DzUrz UE, C 236 z 2.8.1997, s. 1).

6 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (DzUrz UE, L 209 z 2.8.1997, s. 1) oraz Rozporządzenie Rady (WE) NR 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (DzUrz UE, L 209 z 2.8.1997, s. 6).

7 Deklaracja z 16 grudnia 1996 r. oraz Rozporządzenia Rady UE z 16 czerwca 1997 r.

W tym celu posłużono się tzw. „sześciopakiem gospodarczym”[8], który miał na celu zwiększenie skuteczności kontroli budżetowej i długu publicznego. Wprowadzone w jego ramach zmiany legislacyjne dotyczące zasad polityki fiskalnej [Marneffe i in., 2011] zostały potwierdzone i uściślone w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (zwany także paktem fiskalnym). W szczególności:

- rozbudowano dotychczasowy kształt kryterium fiskalnego, dotyczący limitów deficytu (3 procent PKB) i długu publicznego (60 procent PKB),
- wprowadzono obowiązek redukcji długu średnio o 1/20 jego nadwyżki ponad limit,
- redukcja deficytu strukturalnego powinna wynosić 0,5 procent PKB do czasu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego,
- od deficytu mogą być odliczane koszty reform emerytalnych.

Ponadto zalecono, aby do prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich wprowadzono regułę fiskalną wymuszającą zrównoważenie salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego) [Mroczkowski, 2014].

Nie wchodząc w szczegółowe rozważania, można sformułować pogląd, że większość krajów członkowskich nie prowadziła polityki gospodarczej uwzględniającej w pełni ideę PSiW, nic więc dziwnego, iż również nie zrealizowano jego celów. W rezultacie stan finansów publicznych większości krajów Unii oceniany był jako niedostatecznie stabilny.

Niezależnie od wprowadzonych uszczegółowień regulacyjnych na poziomie unijnym w ramach zmodyfikowanego Pakietu stabilizacji i wzrostu podstawowymi parametrami podlegającymi ocenie fiskalnej pozostały deficyt sektora finansów publicznych i dług publiczny. W latach 2005–2016 relacja deficytu sektora finansów publicznych do PKB kształtowała się tak, że w przypadku większości krajów trzeba było wszczynać procedury nadmiernego deficytu.

W ostatnich dwu latach (2016–2017) sytuacja fiskalna kształtowała się względnie dobrze. W ślad za dobrą koniunkturą w roku 2016 w dwu krajach finanse publiczne były zrównoważone i aż w dziewięciu wystąpiła nadwyżka budżetowa. Podobnie było w 2017 roku. Obecnie procedura nadmiernego deficytu nałożona jest na trzy kraje członkowskie: Wielką Brytanię od 2008 roku oraz na Francję i Hiszpanię od 2009 roku. Tylko w dwu krajach, w Estonii i Szwecji, nigdy dotychczas nie miała ona zastosowania, zaś w przypadku wszystkich pozostałych była periodycznie nakładana przez Komisję Europejską i po wdrożeniu stosownych działań naprawczych zdejmowana.

---

8 Przyjęty akty prawne weszły w życie 13 grudnia 2011 roku. Były to cztery wspólne rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE, jedno rozporządzenie Rady UE oraz dyrektywa Rady UE, czyli dokument o charakterze nieustawodawczym.

Tabela 1. Relacja salda sektora finansów publicznych do PKB w latach 2005–2016

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Austria	–2,5	–2,5	–1,4	–1,5	–5,3	–4,4	–2,6	–2,2	-2	–2,7	–1,0	–1,6
Belgia	–2,8	0,2	0,1	–1,1	–5,4	–4,0	–4,1	–4,2	–3,1	–3,1	–2,5	–2,5
Bułgaria	1,0	1,8	1,1	1,6	–4,1	–3,1	–2,0	–0,3	–0,4	–5,5	–1,6	0,0
Chorwacja	–3,9	–3,4	–2,4	–2,8	–6,0	–6,5	–7,8	–5,2	–5,3	–5,1	–3,3	–0,9
Cypr	–2,2	–1,0	3,2	0,9	–5,4	–4,7	–5,7	–5,6	–5,1	–8,8	–1,2	0,5
Czechy	–3,0	–2,2	–0,7	–2,0	–5,5	–4,2	–2,7	–3,9	–1,2	–1,9	–0,6	0,7
Dania	5,0	5,0	5,0	3,2	–2,8	–2,7	–2,1	–3,5	–1,2	1,1	–1,8	–0,6
Estonia	1,1	2,9	2,7	–2,7	–2,2	0,2	1,2	–0,3	–0,2	0,7	0,1	–0,3
Finlandia	2,6	3,9	5,1	4,2	–2,5	–2,6	–1,0	–2,2	–2,6	–3,2	–2,7	–1,7
Francja	–3,2	–2,3	–2,5	–3,2	–7,2	–6,8	–5,1	–4,8	–4,1	–3,9	–3,6	–3,4
Grecja	–6,2	–5,9	–6,7	–10,2	–15,1	–11,2	–10,3	–8,9	–13,2	–3,6	–5,7	0,5
Hiszpania	1,2	2,2	1,9	–4,4	–11,0	–9,4	–9,6	–10,5	–7,0	–6,0	–5,3	–4,5
Holandia	–0,3	0,2	0,2	0,2	–5,4	–5,0	–4,3	–3,9	–2,4	–2,3	–2,1	0,4
Irlandia	1,6	2,8	0,3	–7,0	–13,8	–32,1	–12,7	–8,0	–6,1	–3,6	–1,9	–0,7
Litwa	–0,3	–0,3	–0,8	–3,1	–9,1	–6,9	–8,9	–3,1	–2,6	–0,6	–0,2	0,3
Luksemburg	0,1	1,9	4,2	3,3	–0,7	–0,7	0,5	0,3	1,0	1,3	1,4	1,6
Łotwa	–0,4	–0,5	–0,5	–4,2	–9,1	–8,7	–4,3	–1,2	–1,0	–1,2	–1,2	0,0
Malta	–2,6	–2,5	–2,1	–4,2	–3,2	–2,4	–2,4	–3,5	–2,4	–1,8	–1,1	1,1
Niemcy	–3,4	–1,7	0,2	–0,2	–3,2	–4,2	–1,0	0,0	–0,1	0,3	0,6	0,8
Polska	–4,0	–3,6	–1,9	–3,6	–7,3	–7,3	–4,8	–3,7	–4,1	–3,6	–2,6	–2,5
Portugalia	–6,2	–4,3	–3,0	–3,8	–9,8	–11,2	–7,4	–5,7	–4,8	–7,2	–4,4	–2,0
Romania	–0,8	–2,1	–2,8	–5,5	–9,5	–6,9	–5,4	–3,7	–2,1	–1,4	–0,8	–3,0
Słowacja	–2,9	–3,6	–1,9	–2,4	–7,8	–7,5	–4,3	–4,3	–2,7	–2,7	–2,7	–2,2
Słowenia	–1,3	–1,2	–0,1	–1,4	–5,8	–5,6	–6,7	–4,0	–14,7	–5,3	–2,9	–1,9
Szwecja	1,8	2,2	3,4	1,9	–0,7	0,0	–0,2	–1,0	–1,4	–1,6	0,2	1,1
Węgry	–7,8	–9,3	–5,0	–3,7	–4,5	–4,5	–5,4	–2,4	–2,6	–2,7	–2,0	–1,9
Wielka Brytania	–3,2	–2,8	–2,6	–5,2	–10,1	–9,4	–7,5	–8,2	–5,4	–5,5	–4,3	–2,9
Włochy	–4,2	–3,6	–1,5	–2,7	–5,3	–4,2	–3,7	–2,9	–2,9	–3,0	–2,6	–2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W ślad za wieloletnim finansowaniem deficytów budżetowych – a w gospodarkach niebędących w strefie euro także ze względu na zdarzający się spadek wartości narodowej waluty w przypadku krajów, w których istotną część długu publicznego stanowiły zobowiązania w obcej walucie podlegającej w tym samym czasie wzmocnieniu – częste były i są praktyki niespełniania drugiego kryterium fiskalnego. W latach 2005–2016 nie dotyczyło to 11 spośród 28 członków Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że w gronie tych 11 państw aż osiem to gospodarki posocjalistyczne: Estonia, Litwa, Łotwa i Słowacja, członkowie strefy euro, oraz Bułgaria, Czechy, Polska i Rumunia będące wciąż jeszcze poza nią. W 2016 roku aż w 17 krajach dług publiczny (liczony zgodnie z ESA, *General Government Gross Debt*) kształtował się powy-

żej 60 procent PKB. Rekordowe pod tym względem są Grecja i Włochy, gdzie wskaźnik ten przekracza odpowiednio trzy- i z górą dwukrotnie dopuszczalny limit. W 2017 roku sytuacja była podobna, przy czym dwa kraje zbliżyły się do limitu długu, odnotowując niewielki deficyt budżetowy. W Finlandii, przy zadłużeniu publicznym w 2016 roku wynoszącym 63,1 procent PKB, deficyt wyniósł 1,7, natomiast Holandia, z długiem w wysokości 61,8 procent, odnotowała nadwyżkę 0,4 procent PKB. Można zatem wnioskować, że w 2018 roku uda się jej zejść poniżej progu z Maastricht.

Tabela 2. Relacja długu publicznego do PKB w latach 2005–2016

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unia Europejska	61,5	60,1	57,5	60,7	72,7	78,3	81,0	83,7	85,6	86,5	84,5	83,2
Strefa euro	69,2	67,3	64,9	68,6	78,4	83,8	86,1	89,4	91,3	91,8	89,9	88,9
Austria	68,3	67,0	64,7	68,4	79,6	82,4	82,2	81,7	81,0	83,8	84,3	83,6
Belgia	94,7	91,1	87,0	92,5	99,5	99,7	102,6	104,3	105,5	106,8	106	105,7
Bułgaria	26,8	21,0	16,3	13,0	13,7	15,3	15,2	16,7	17,0	27,0	26,0	29,0
Chorwacja	41,3	38,9	37,7	39,6	49,0	58,2	65,0	70,6	81,7	85,8	85,4	82,9
Cypr	62,8	58,7	53,5	45,1	53,8	56,3	65,7	79,7	102,6	107,5	107,5	107,1
Czechy	27,9	27,7	27,5	28,3	33,6	37,4	39,8	44,5	44,9	42,2	40,0	36,8
Dania	37,4	31,5	27,3	33,3	40,2	42,6	46,1	44,9	44,0	44,0	39,5	37,7
Estonia	4,5	4,4	3,7	4,5	7,0	6,6	6,1	9,7	10,2	10,7	10,0	9,4
Finlandia	40,0	38,2	34,0	32,7	41,7	47,1	48,5	53,9	56,5	60,2	63,6	63,1
Francja	67,1	64,4	64,3	68,0	78,9	81,6	85,2	89,6	92,4	95,0	95,8	96,5
Grecja	107,4	103,6	103,1	109,4	126,7	146,2	172,1	159,6	177,4	179	176,8	180,8
Hiszpania	42,3	38,9	35,6	39,5	52,8	60,1	69,5	85,7	95,5	100,4	99,4	99,0
Holandia	49,2	44,7	42,7	54,7	56,8	59,3	61,6	66,3	67,8	68,0	64,6	61,8
Irlandia	26,1	23,6	23,9	42,4	61,5	86,1	110,3	119,6	119,4	104,5	76,9	72,8
Litwa	17,6	17,2	15,9	14,6	28,0	36,2	37,2	39,8	38,8	40,5	42,6	40,1
Luksemburg	7,4	7,8	7,7	14,9	15,7	19,8	18,7	22,0	23,7	22,7	22,0	20,8
Łotwa	11,4	9,6	8,0	18,2	35,8	46,8	42,7	41,2	39,0	40,9	36,9	40,6
Malta	70,0	64,5	62,3	62,6	67,6	67,5	70,1	67,8	68,4	63,8	60,3	57,6
Niemcy	67,0	66,5	63,7	65,1	72,6	80,9	78,6	79,8	77,4	74,6	70,9	68,1
Polska	46,4	46,9	44,2	46,3	49,4	53,1	54,1	53,7	55,7	50,2	51,1	54,1
Portugalia	67,4	69,2	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129	130,6	128,8	130,1
Rumunia	15,7	12,3	12,7	13,2	23,2	30,2	34,4	37,3	37,8	39,4	37,9	37,6
Słowacja	34,1	31,0	30,1	28,5	36,3	41,2	43,7	52,2	54,7	53,5	52,3	51,8
Słowenia	26,3	26,0	22,8	21,8	34,6	38,4	46,6	53,8	70,4	80,3	82,6	78,5
Szwecja	49,2	44,0	39,3	37,8	41,4	38,6	37,9	38,1	40,8	45,5	44,2	42,2
Węgry	60,0	64,1	65,0	71,0	77,2	79,7	79,9	77,6	76,0	75,2	74,7	73,9
Wielka Brytania	39,9	40,8	41,9	49,9	64,1	75,6	81,3	84,5	85,6	87,4	88,2	88,3
Włochy	101,9	102,6	99,8	102,4	112,5	115,4	116,5	123,4	129,0	131,8	131,5	132,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Warto podkreślić, że w niektórych gospodarkach, choćby w Grecji i we Włoszech, kryterium fiskalne odnoszące się do dopuszczalnego poziomu zadłużenia państwa nie było spełnione już w chwili powstawania euro. Taka tolerancja wobec niestosowania się do własnych, intencjonalnie twardych zasad już w momencie narodzin wspólnej waluty to jedna z pierwotnych przyczyn trudności, które strefa euro napotykała w późniejszym okresie. Daje to o sobie znać także obecnie i będzie niebłahym obciążeniem również w przyszłości. Dług publiczny można podwoić bardzo szybko, natomiast niezwykle trudno jest go zmniejszyć o połowę, i wymaga to dużo czasu.

Polska w obliczu kryteriów fiskalnych

W Polsce w latach 2004–2017 dług sektora finansów publicznych nie przekraczał wartości referencyjnej 60 procent PKB. Kryterium inflacyjne, czyli utrzymywanie stopy inflacji pod kontrolą na poziomie nie wyższym niż 1,5 punktu procentowego powyżej średniej dla trzech krajów Unii o najbardziej stabilnych cenach, Polska wypełniała w różnych kilku- i kilkunastomiesięcznych okresach od początku członkostwa w UE i spełnia je obecnie. W podobnie nieregularny sposób spełniała i obecnie spełnia kryterium stopy procentowej. W ocenie stabilności cen i stóp procentowych warto zauważyć zmienność wartości odniesienia, a mianowicie brak określenia konkretnej wartości poziomu inflacji. Natomiast w odniesieniu do drugiego kryterium fiskalnego dotyczącego salda budżetowego sytuacja była gorsza. Z wyjątkiem roku 2007 do roku 2014 deficyt sektora finansowego przekraczał 3 procent PKB, stąd też dwukrotnie wdrożone zostały działania naprawcze w postaci procedury nadmiernego deficytu, EDP. Pierwsza decyzja o jej zastosowaniu zapadła w 2004 roku, przy czym formalnie Rada Europejska podjęła ją w 2005 roku (2005/183/WE), kiedy to władze polskie zostały zobowiązane do niezbędnych działań naprawczych w celu pożądanego zmniejszenia deficytu do 2007 roku [Postuła, 2007].

To ciekawe, 8 lipca 2008 Rada Europejska uchyliła decyzję sprzed trzech lat w sprawie nadmiernego deficytu w Polsce (2008/622/WE), pomimo że szybko okazało się, iż deficyt budżetowy tego roku w relacji do PKB ostatecznie ukształtował się na poziomie 3,6 procent. Z jednej strony oceniający byli pod wrażeniem wyjątkowo niskiego deficytu z poprzedniego roku, wyniósł on bowiem w 2007 roku zaledwie 1,9 procent PKB, z drugiej zaś rok 2008 to początek światowego kryzysu gospodarczego, co także w Polsce spowodowało ponadprzeciętną dynamikę wydatków w końcu roku. Dodajmy, że nie ma sprawozdawczości kwartalnej deficytu sektora według ESA (*European System of National and Regional Accounts*), wobec tego dane o stanie finansów publicznych zawsze docierają z pewnym opóźnieniem [Jajuga, 2015].

W roku 2009 deficyt szybko się zwiększał i wzrósł ponad dwukrotnie, na co wpłynęło przede wszystkim ograniczenie dochodów, przy czym znaczna część deficytu została zrealizowana poza budżetem państwa, w podsektorze ubez-

pieczeń i przez władze lokalne (samorządy). W związku z tym w połowie roku Rada podjęła decyzję 2009/589/WE (1), w której ponownie stwierdziła występowanie nadmiernego deficytu i nakazała jego odgraniczenie do 2012 roku.

W połowie 2013 roku Rada Europejska oceniła, że Polska podjęła skuteczne działania, ale po przyjęciu pierwotnego zalecenia wystąpiły niekorzystne zdarzenia gospodarcze niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych. Zdarzenia te wiązały się z docieraniem także do Polski kolejnych fal światowego kryzysu gospodarczego, co nie mogło pozostawać bez znaczenia również dla dochodów i wydatków budżetowych.

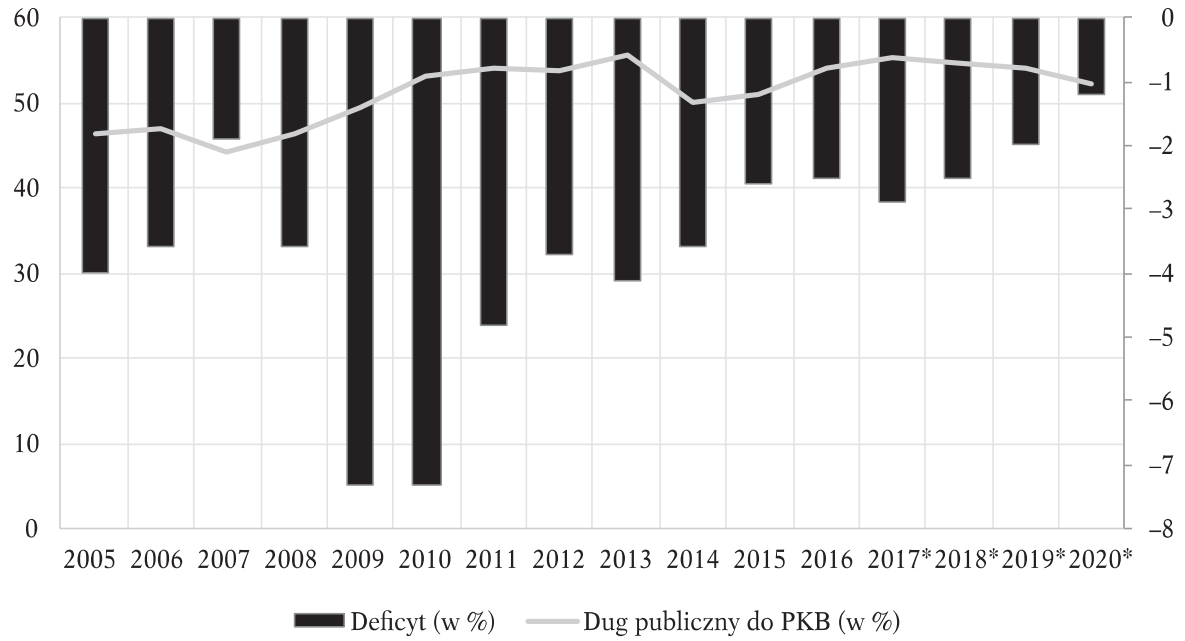
W przedłożonym przez rząd 30 kwietnia 2015 roku programie konwergencji zakładano, że docelowe wartości deficytu wyniosą 2,7 procent PKB w 2015 roku i 2,3 w 2016 roku. W prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2015 roku zakładano natomiast deficyt w wysokości 2,8 procent PKB w 2015 roku oraz 2,6 w 2016 roku. Na podstawie tych danych w lipcu 2015 roku Rada Europejska podjęła decyzję o uchyleniu decyzji o procedurze nadmiernego deficytu.

Rozmiary i struktura odnotowanego w Polsce nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych były dość zróżnicowane. Z jednej strony w latach 2004–2008 w niedostateczny sposób wykorzystano dobrą koniunkturę gospodarczą do jego ograniczenia, z drugiej zaś strony występowały strukturalne przyczyny nadmiernego deficytu. W omawianym okresie można zauważyć zróżnicowany sposób reakcji polityki budżetowej na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. Główne działania w obszarze wyzwań strukturalnych dotyczyły zwiększającego się w czasie zaangażowania i wykorzystania środków europejskich oraz systematycznego, choć niedostatecznie dynamicznego procesu racjonalizacji systemu podatkowego. W 2009 roku weszły w życie obniżki składek na ubezpieczenia społeczne zmniejszające rozmiary klina podatkowego, a tym samym koszty pracy. Później, od 2012 roku, rozpoczęto długoletni proces wydłużenia i wyrównywania wieku emerytalnego, z czego niestety rząd wycofał się w 2017 roku. Konsolidacja fiskalna miała miejsce od 2011 roku, co było związane z podwyżką niektórych stawek podatkowych (VAT, akcyza, zamrożenie progów PIT), jak i ograniczeniem części stawki emerytalnej przekazywanej do Otwartych Funduszy Emerytalnych, OFE. Stosunkowo skuteczne były również działania na rzecz racjonalizacji wydatków publicznych. Zmiany w systemie funkcjonowania sektora (nowa ustawa o finansach publicznych z 2009 roku) wpłynęły na poprawę jakości finansów publicznych.

W aktualizacji programu konwergencji przesłanej przez rząd Polski do Komisji Europejskiej w kwietniu 2017 roku [RP, 2017] założono dalszą redukcję deficytu sektora finansów publicznych i relację długu publicznego do PKB.

Zgodnie z założeniami rządowymi deficyt sektora finansów publicznych powinien zostać zredukowany w 2020 roku do poziomu 1,2 procent PKB. Miałby to umożliwić systematyczny spadek udziału wydatków i podatków w relacji do dochodu narodowego.

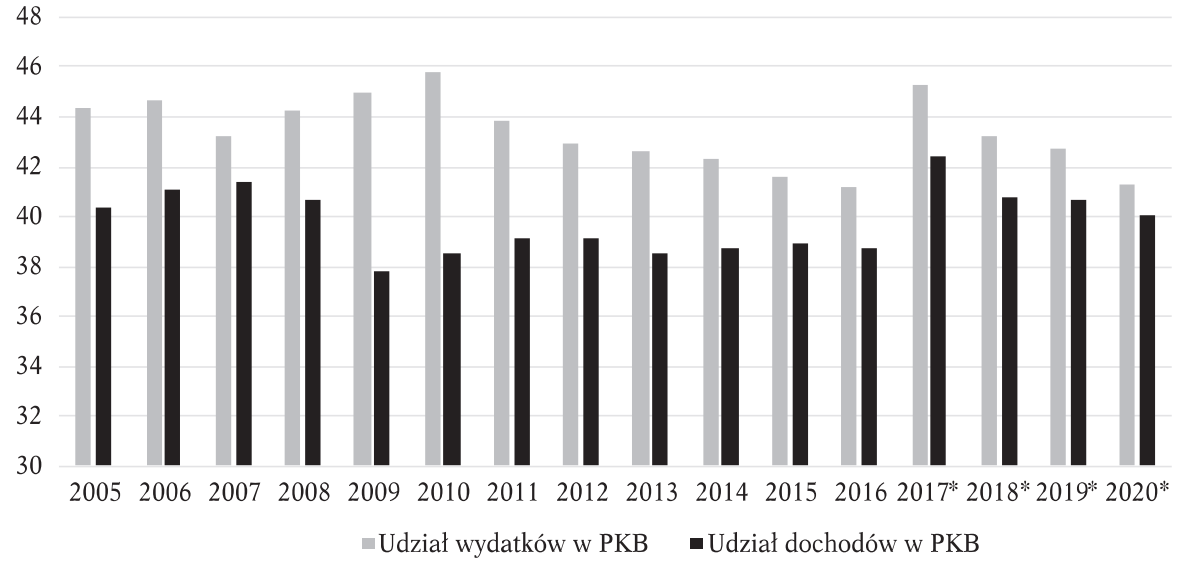
Wykres 1. Stan polskich finansów publicznych w latach 2002–2020



* Prognoza [RP, 2017].

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i aktualizacji programu konwergencji [RP, 2017].

Wykres 2. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w Polsce w relacji do PKB w latach 2005–2020 (w %)

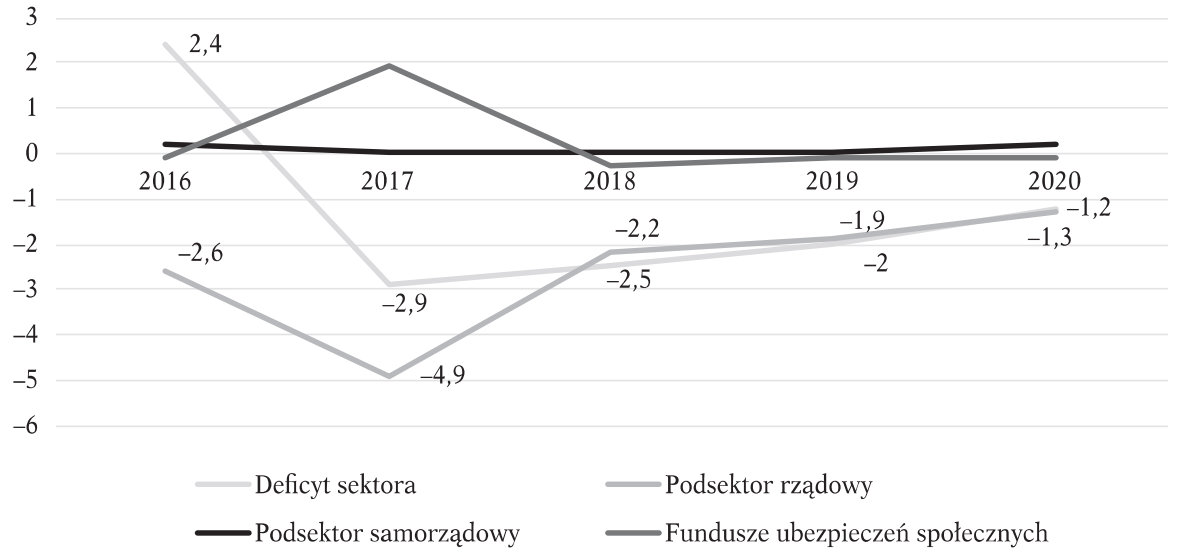


* Prognoza [RP, 2017].

Źródło. opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i aktualizacji programu konwergencji [RP, 2017].

Według założeń rządu zrównoważony powinien być także wynik sektora samorządowego.

Wykres 3. Prognozowany wynik sektorów instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w latach 2017–2020 (w % PKB)



Źródło. opracowanie własne na podstawie danych z aktualizacji programu konwergencji [RP, 2017].

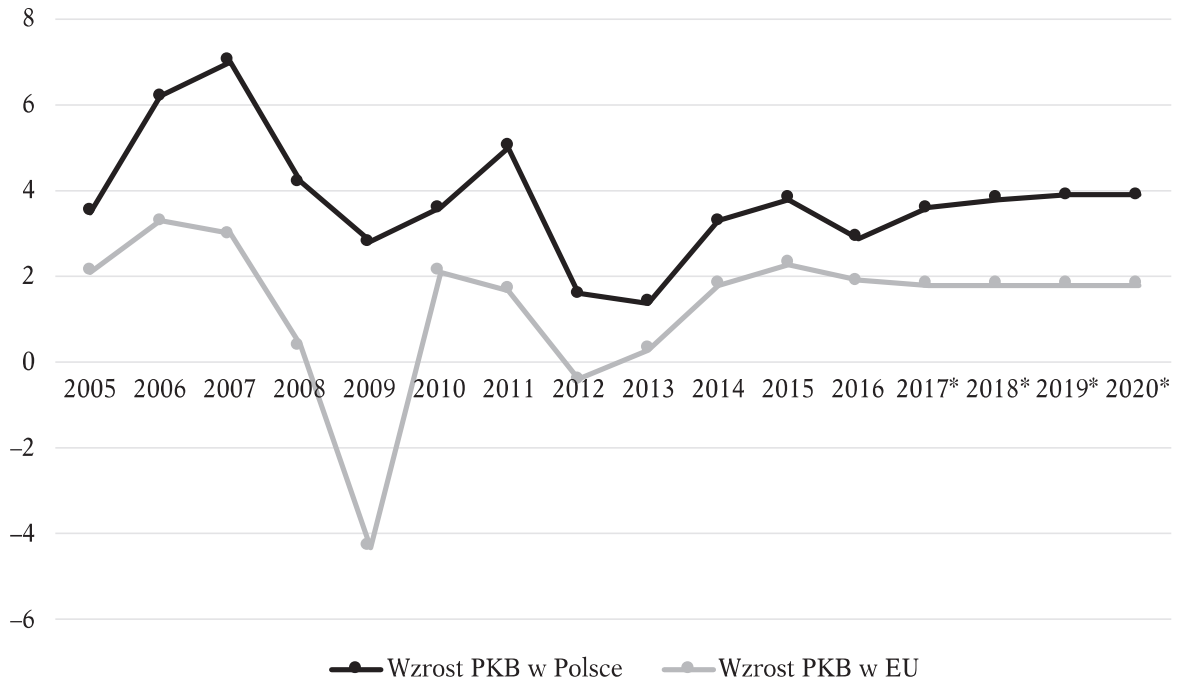
Przyjmując, że tak przyjęte założenia się sprawdzą, bez wątpienia Polsce nie groziłoby nałożenie kolejny raz procedury nadmiernego deficytu, a wręcz przeciwnie; Polska mogłaby być przykładem dla innych, jako kraj o jednym z najniższych poziomów deficytu sektora finansów publicznych pośród nie tylko państw członkowskich Unii Europejskiej. Należy zadać jednak pytanie, na ile scenariusz przedłożony w aktualizacji programu konwergencji jest możliwy do spełnienia.

Prognozy, ostrzeżenia i propozycje

Polski rząd, prognozując w aktualizacji programu konwergencji [RP, 2017] kształtowanie się procesów makroekonomicznych do 2020 roku, zakładał, że polska gospodarka będzie się rozwijać dwukrotnie szybciej niż gospodarka całej Unii Europejskiej. Tym samym zmniejszać będzie się stopniowo dystans dzielący Polskę od bogatych krajów Europy Zachodniej i będzie rósł udział polskiej produkcji w produkcie brutto całej wspólnoty. Obecnie wynosi on zaledwie 2,9 procent, licząc według rynkowego kursu złotego do euro, natomiast zgodnie z parytetem siły nabywczej, PSN, jest to 5,3 procent. Ta druga miara jest bardziej adekwatna i lepiej oddaje rzeczywisty stan.

PKB w 2017 roku zwiększył się ponad rządowe zapowiedzi i oczekiwania organizacji monitorujących polską gospodarkę, bo aż o około 4,3 procent, podczas gdy w projekcie budżetu na rok 2018 zapisano przyrost o zaledwie 3,6 procent. Pomimo to utrzymana została prognoza co do dynamiki produktu krajowego brutto w latach 2018–2020. Według aktualizacji programu konwergencji w 2017 r. [RP, 2017] powinien on wynieść kolejno 3,8, 3,9 i 3,9 procent, natomiast według budżetu na rok 2018 w każdym z tych lat oczekuje się, że PKB wyniesie 3,8 procent (i w 2021 roku 3,6 procent) [Ustawa, 2018, s. 208].

Wykres 4. Wzrost PKB w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2005–2020 (w %)



* Prognoza [RP, 2017].

Źródło. opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i aktualizacji programu konwergencji [RP, 2017].

Tabela 3. Prognozy wzrostu PKB w Polsce w latach 2017–2020 (w %)

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Komisja Europejska	4,2	3,8	3,4	
OECD	4,3	3,5	3,2	
MFW	3,8	3,5	3,0	2,8
Bank Światowy	4,5	4,0	3,5	3,1
Commerzbank	4,5	3,8	3,2	
Fitch	4,4	3,6	3,2	
Aktualizacja programu konwergencji [RP, 2017]	3,6	3,8	3,9	3,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez poszczególne podmioty.

Nieznaczne, ale jednak osłabienie dynamiki produkcji implikuje mniejsze niż w roku 2017 poszerzanie się bazy podatkowej. Oczywiście, *ceteris paribus*, a więc w tym miejscu abstrahując od zmian w efektywności egzekucji obowiązujących zobowiązań, a także od ewentualnych zmian w wysokości podatków i innych form dochodów fiskalnych. W tym kontekście trzeba podkreślić ryzyko pojawiania się napięć związanych z szybko rosnącymi sztywnymi wydatkami budżetu. Wiele z nich, głównie wynikających z istotnie poszerzonego zakresu polityki socjalnej państwa, jest już prawnie zdeterminowanych w wyniku przyjętych rozstrzygnięć ustawowych, inne są możliwe i mogą się ziścić w ślad za jednoznacznymi politycznymi deklaracjami rządzącej partii,

rządu i prezydenta. Tak niestety jest na przykład w odniesieniu do zapowiedzi corocznego sukcesywnego zwiększania nakładów na obronę narodową z obecnych 2 procent PKB do 2,5 procent w 2030 roku. Należy zatem zadać pytanie, na ile rządowe i pozarządowe prognozy co do kształtowania się deficytu budżetowego okażą się realne.

Tabela 4. Prognozy salda sektora finansów publicznych w relacji do PKB w Polsce w latach 2017–2020 (w%)

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Komisja Europejska	–1,7	–1,7	–1,9	
OECD	–2,3	–2,3	–2,3	
MFW (General Government Structural Balance)	–3,0	–3,1	–3,1	–2,6
S&P	–1,7	–2,0	–2,5	–2,5
Aktualizacja programu konwergencji [RP, 2017]	–2,9	–2,5	–2,0	–1,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez poszczególne podmioty.

Interesujące jest to, że Komisja Europejska spodziewała się znacznie mniejszego niż rząd Polski deficytu w roku 2017, bo tylko 1,7 wobec 2,9 procent. Konsekwentnie, Komisja Europejska jest bardziej optymistyczna co do lat 2018–2019, na które również zakłada deficyty na niższym poziomie, aniżeli czyni to rząd polski: odpowiednio 1,7 i 1,9 procent wobec 2,5 i 2,0 procent.

Natomiast występuje optymistyczna zgodność opinii rządowych i organizacji zagranicznych co do kształtowania się w najbliższych latach relatywnych rozmiarów długu publicznego[9]. Nawet więcej: organizacje międzynarodowe i agencje ratingowe są wręcz bardziej optymistyczne niż polskie władze, bo o ile te ostatnie prognozują stosunek długu publicznego do PKB w roku 2020 w wysokości 54 procent, to na przykład Standard & Poor's określa go o prawie cztery punkty niżej, bo na poziomie tylko 50,3 procent PKB.

Tabela 5. Prognozy długu publicznego w relacji do PKB w Polsce w latach 2017–2020 (w %)

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020
Komisja Europejska	53,2	53,0	53,0	
OECD	53,9	53,9	53,7	
MFW	54,2	53,8	53,5	52,9
S&P	49,5	48,7	50,3	50,3
Aktualizacja programu konwergencji [RP, 2017]	53,1	54,2	54,6	54,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez poszczególne podmioty.

9 Pomijamy tutaj niekiedy panikarskie komentarze i alarmistyczne przestrogi niektórych ekonomistów i nagłaśniających ich mediów o jakoby niechybnej i szybko nadchodzącej zapaści finansów publicznych, co nieodzownie już w najbliższych latach doprowadzić miałoby do przekroczenie długu publicznego w wysokości 60 procent PKB. Takie katastroficzne opinie nie grzeszą profesjonalizmem, ponieważ są motywowane politycznie i ideologicznie, a nie merytorycznie.

Zdecydowanie bardziej rozbieżne są opinie ekspertów, zarówno teoretyków finansów i ekonomii z kraju i z zagranicy, jak i praktyków polityki gospodarczej, z którymi przeprowadzono wywiady ankietowe. Wśród trzydziestu respondentów, wielu z tytułami profesorskimi, znaleźli się byli premierzy, wicepremierzy do spraw gospodarczych, ministrowie i wiceministrowie finansów i gospodarki, członkowie Rady Polityki Pieniężnej, członkowie parlamentu europejskiego oraz posłowie i senatorzy zasiadający w komisjach zajmujących się finansami publicznymi i budżetem, a także prezesi dużych banków komercyjnych oraz eksperci Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Tabela 6. Test ekspertów: prognoza tempa wzrostu PKB oraz poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce w latach 2017–2020

Wyszczególnienie	Wzrost PKB (w %)				Deficyt budżetu (w % PKB)				Dług publiczny (w % PKB)			
Rok	2017*	2018	2019	2020	2017*	2018	2019	2020	2017*	2018	2019	2020
Minimum	3,6	3,5	1,7	2,0	1,5	2,0	1,5	1,0	50,5	52,0	51,5	51,0
Średnia	4,0	3,9	3,5	3,2	2,5	2,7	2,8	2,8	54,3	54,4	54,6	54,7
Maksimum	4,5	5,0	4,6	4,3	3,3	3,5	4,5	5,0	56,0	57,0	57,5	59,3
Odchylenie standardowe	0,30	0,38	0,47	0,54	0,47	0,37	0,59	0,89	1,23	1,14	1,43	2,06
Wariancja	0,09	0,14	0,22	0,30	0,22	0,14	0,35	0,79	1,52	1,31	2,04	4,25

* Przewidywane wykonanie według respondentów (w lutym 2018 roku).
Źródło: opracowanie własne.

Wyrażone przez respondentów skrajne opinie w odniesieniu do tempa wzrostu gospodarczego w latach 2017–2020 wskazywały na 5,0 procent w 2018 roku i 2,0 procent dwa lata później. Dla roku 2020 są one największe i wynoszą 4,3 i 2,0 procent. Natomiast w przypadku relacji długu publicznego do PKB, skrajne opinie dotyczą również roku 2020, dla którego prognozuje się poziomy od 50,5 do 59,3 procent. W całym analizowanym czasie nikt nie zakłada przekroczenia pułapu 60 procent PKB.

W odniesieniu do deficytu budżetowego nikt nie przewiduje nadwyżki, co jest zrozumiałe w polskich realiach, a prognozy wahają się od 1,0 aż do 5,0 procent PKB w roku 2020. Dla roku 2018 troje respondentów spodziewa się przekroczenia limitu 3 procent, a troje innych sądzi, że może on wynieść dokładnie 3,0 procent PKB. Dla roku 2019 tak uważa odpowiednio 10. i 4. respondentów, a z kolei dla 2020 roku – 11 i 3. Innymi słowy, zaledwie 10 procent respondentów spodziewa się przekroczenia trzyprocentowego deficytu już w 2018 roku, 1/3 spośród nich w 2019 roku a 36,7 procent w 2020 roku. Aby zaakcentować wymowę tych liczb, można odwrócić sposób prezentacji wyników i stwierdzić, że blisko 2/3 doświadczonych znawców problemu i odpowiedzialnych polityków gospodarczych nie spodziewa się przekroczenia pułapu deficytu finansów publicznych wyznaczonego w kryterium

konwergencji z Maastricht i, konsekwentnie, nie oczekuje powrotu procedury nadmiernego deficytu przynajmniej do 2021 roku.

Interesujące jest to, że w gronie wybitnych ekonomistów i doświadczonych w praktyce polityków gospodarczych najwyższego szczebla występują tak duże różnice w ocenie sytuacji. Czteropunktowa rozbieżność w szacunku deficytu budżetowego nie mogła powstać z zastosowania fundamentalnie różniących się modeli do predykcji, ale z jednej strony, z przyjęcia zgoła odmiennych założeń co do skali fiskalizmu i efektywności ściągania przez państwo jego należności oraz z drugiej strony, z dynamiki wydatków budżetowych. W przypadku bowiem tej optymistycznej prognozy, zakładającej w 2020 roku deficyt w wysokości zaledwie 1 procent PKB (a więc jeszcze bardziej optymistycznie niż czyni to rząd), jej autor przyjmuje, że gospodarka będzie rosła w każdym roku lat 2018–2020 o 3,5 procent. Natomiast sceptyk spodziewający się w końcu tego okresu deficytu pięciokrotnie większego, bo aż 5,0 procent PKB, widzi tempo wzrostu produkcji w tym czasie spowalniające z 3,9 do 2,2 procent. W sumie w odniesieniu do sfery realnej daje to w całym badanym okresie (2017–2020) różnicę pomiędzy tymi dwiema prognozami 2,3 punktu procentowego (zagregowany wzrost PKB odpowiednio w pierwszym i drugim przypadku 15,2 i 12,9 procent), ale zarazem charakteryzuje się jakościowo odmiennymi spojrzeniami na fiskalne konsekwencje biegu spraw.

Patrząc odpowiedzialnie w przyszłość, należy zwrócić uwagę nie tylko na niebezpieczeństwo większego niż to zakłada rząd przyrostu długu ze względu na możliwość znaczniejszych od prognozowanych rozmiarów deficytu fiskalnego, lecz także z powodu ryzyka osłabienia się złotego. Około trzecia część polskiego długu publicznego to zobowiązania zewnętrzne, więc ich nominalna wysokość zależy od kursu walutowego. Dokonując prognoz na lata 2018–2021 i planując budżet na rok 2018, rząd bardzo upraszczając przyjął, że średnioroczny kurs złotego w stosunku do euro będzie stabilny i utrzyma się w każdym z tych czterech lat na poziomie z końca 2017 roku, czyli 4,25. Tak z pewnością nie będzie, choć nie sposób przewidzieć, jak będzie się on w tej perspektywie kształtował.

Tabela 7. Rządowa prognoza tempa wzrostu PKB oraz poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce w latach 2018–2021

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
Wzrost PKB (w %)	3,8	3,8	3,7	3,6
Deficyt budżetu (w % PKB)	2,1	1,5	1,1	0,7
Dług publiczny (w % PKB)	50,4	50,4	48,7	46,0

Źródło: aktualizacja Programu konwergencji [RP, 2018].

Rząd wszak nader optymistycznie podchodzi do sprawy. Po dobrym – z punktu widzenia dynamiki gospodarczej a także kształtowania się podstawowych wskaźników finansów publicznych – roku 2017, w przyjętej pod koniec kwietnia 2018 roku aktualizacji *Programu konwergencji* [RP, 2018],

nakreślono wielce optymistyczny obraz najbliższych lat, zakładając dalsze systematyczne obniżanie się wielkości zarówno deficytu budżetowego, jak i długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto.

Obniżenie deficytu do zaledwie 0,7 procent PKB w 2021 roku byłoby bezsprzecznie znaczącym osiągnięciem polityki makroekonomicznej i wyrazem postępującej stabilizacji finansów publicznych, jednak osiągnięcie takiego celu wydaje się mało realistyczne, zważywszy na mnożące się nowe, dodatkowe transfery budżetowe.

Na tym tle polityka budżetowa w nadchodzących latach powinna być wielce roztropna. W pierwszej kolejności trzeba wykazać powściągliwość w preliminowaniu wzrostu kolejnych wydatków publicznych, gdyż długookresowo powinny one rosnąć wolniej niż dochody, a obie te kategorie powinny rosnąć wolniej niż dochód narodowy po to, aby zmniejszać sukcesywnie skalę fiskalnej redystrybucji. Wątpliwie jest, aby wyłącznie zwiększaniem dyscypliny w ściąganiu należności budżetowych udawało się kontrolować skalę nierównowagi budżetowej i utrzymać deficyt w ryzach. Niewykluczone jest, że w obliczu narastania już politycznie i legislacyjnie zdeterminowanych dodatkowych wydatków, konieczne będzie podniesienie podatków.

Rząd może wszak wybrać inną ścieżkę. Skoro zdecydował, niestety, że na razie nie zamierza wprowadzać Polski do obszaru euro, to pomimo że ciąży na nim obowiązek utrzymywania określonej przez pakt stabilizacji i wzrostu proporcji deficytu budżetowego do PKB, może pokusić się na ponowne przekroczenie pułapu 3 procent. Tym bardziej, że w takiej sytuacji – oczywiście, przyjmując, że deficyty nie będą zbyt wysokie – mógłby być w miarę spokojny o to, iż nie zderzy się z barierą długu publicznego w wysokości 60 procent PKB. A pamiętajmy, że jest to nie tylko jedno z nominalnych kryteriów konwergencji walutowej z Maastricht, lecz iż od dwudziestu już lat stosowny zapis w tej sprawie znajduje się w Konstytucji RP. Jej artykuł 216.5 stanowi, że „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto" [Konstytucja, 1997]. Zasada ta praktycznie oznacza, że w przypadku przekroczenia pułapu 60 procent – na przykład wskutek wzrostu zobowiązań zagranicznych w wyniku osłabienia złotego – budżet na rok następny musi być zrównoważony. Dotychczas, szczęśliwie, mechanizm ten nie był uruchamiany i dobrze byłoby, aby funkcjonował on nadal jedynie jako instrument ostrzegawczy i zapobiegawczy.

Innymi słowy, biorąc pod uwagę całokształt uwarunkowań realnych i finansowych, a także społecznych, politycy mogą zdecydować, że w przypadku narastania ostrych napięć budżetowych i wobec niezdolności do stosownego dostosowawczego cięcia wydatków, a zarazem naturalnej niechęci do podnoszenia podatków, deficyt przekraczający 3 procent PKB to rozsądny wybór. Wówczas powróciłaby procedura nadmiernego deficytu, a jak pokazuje doświadczenie i stwierdzają niektórzy: da się przecież z nią żyć, obojętnie – będąc w strefie euro czy nie. Jednak lepiej utrzymywać deficyt strukturalny, abstrahując od cyklicznego falowania, na jak najniższym poziomie

[Małecki, 2018], aby kontrolować potrzeby pożyczkowe państwa i na dłuższą metę zmniejszać dług publicznych obciążający społeczeństwo, zarówno konsumentów, jak i producentów, gospodarstwa domowe, jak i przedsiębiorców.

Niestety, w przypadku Polski pojawił się dodatkowy czynnik, unikatowy w dotychczasowej historii Unii Europejskiej. Otóż Komisja Europejska wdrożyła wobec Polski postępowanie w ramach artykułu 7.1 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z zarzutem nieprzestrzegania istotnych dla Unii zasad praworządności. Zdaniem Komisji Polska, skądinąd tym razem spełniając nominalne kryteria konwergencji, nie spełnia kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej, nie przestrzega bowiem nie tylko niektórych pryncypiów i wartości leżących u podstaw ugrupowania integracyjnego, lecz i własnego prawa, łącznie z konstytucją. To komplikuje sytuację pomimo relatywnie dobrej pozycji ekonomicznej kraju. W taki oto sposób pojawiło się jakby siódme kryterium konwergencji, ale w istocie rzecz sprowadza się do tego, o czym mówi kryterium szóste, a więc o imperatywnie zgodności ustawodawstwa krajowego z regulacjami Unii Europejskiej skodyfikowanymi w *acquis communautaire*. Trzeba się z tym uporać.

Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że strefa wspólnej waluty euro nie stanowi optymalnego obszaru walutowego, tak jak to zagadnienie jest ujmowane w teorii ekonomii [McKinnon, 2002]. Tym bardziej ciekawe, że współtwórca tej koncepcji [Mundell, 1961] popierał ten projekt w czasie, gdy obszar ten rodził się przecież nie bez trudności [Mundell, 2000]. Wiele nieporozumień w ocenie funkcjonowania strefy euro i sensowności całego projektu wspólnej waluty jako czynnika cementującego proces integracji europejskiej bierze się z mieszania przyczyn zaburzeń i zjawisk kryzysowych z ich przejawami i skutkami [Tanzi, 2013; Hall, 2014]. Oczywiście, występuję pewne sprzężenia zwrotne, ale to przecież nie euro było pierwotną przyczyną kryzysowych frykcji, tylko zaburzenia w sferze realnej i w obszarze finansów publicznych przeniosły się do sfery monetarnej [Dembiński, 2011]. Zwłaszcza niedostateczny nadzór nad sektorem bankowym i rynkiem kapitałowym wywarł negatywne piętno na kondycji euro [Sandbu, 2015].

Można usłyszeć głosy zarówno przepowiadające upadek euro [Brown, 2012] czy też w skrajnej wersji opowiadające się za celową jego likwidacją [Kawalec, Pytlarczyk, 2016], jak i poważne prace naukowe [Pisani-Ferry, 2011] oraz profesjonalne opinie [European, 2017] wskazujące kierunki jego naprawy i sposoby wzmacniania [Moździerz, 2015; Dallago, 2016]. Zdając sobie sprawę z jednej strony z niedoskonałości strefy euro, z drugiej zaś z olbrzymich kosztów ewentualnej jej likwidacji, choć mimo to nie wykluczając takiego rozwiązania, inni autorzy rozważają zasadniczą instytucjonalną przebudowę strefy euro [Stiglitz, 2018]. W tym artykule przyjęto pragmatyczne podejście ekonomiczne, a więc biorące pod uwagę nie tylko teoretyczne argumenty pokazu-

jące wady systemowe i słabości strukturalne strefy euro, lecz przede wszystkim realia praktyczne.

Europa jest w fazie *ex post*, euro się narodziło, choć było poczęte nie bez licznych grzechów, i żyje; osiągnęło już pełnoletność. Dzisiaj zatem prawidłowo sformułowane pytanie brzmi: bardziej kosztowne jest utrzymywanie strefy euro i stosowne jej zreformowanie czy rezygnacja z niej? Podkreślmy, że taki „demontaż" sfery euro jedynie w teoretycznych dywagacjach albo w modelowym ujęciu komputerowym mógłby być procesem kontrolowanym; w praktyce szybko okazałby się katastrofalnym w skutkach chaosem. Rozważając przeto kompleksowo koszty i korzyści z trwania i reformowania euro *versus* wycofywania się z niego i likwidacji, łatwo dostrzec wyraźną przewagę pierwszego rozwiązania. I dlatego – a nie tylko ze względów politycznych i siły inercji – euro przetrwa. Nie ma takiej absolutnej pewności, ale jest takie bardzo duże, bliskie jedności prawdopodobieństwo.

Kontynuacja projektu euro, oczywiście ze stosownymi jego modyfikacjami, ma swoje implikacje i pociąga za sobą określone wyzwania. Zasadniczą sprawą jest tutaj poszerzanie obszaru euro poprzez przyjmowanie doń kolejnych państw spełniających wszystkie wymagane kryteria konwergencji walutowej. Za przystępowaniem do sfery euro przemawiają przede wszystkim względy ekonomiczne [Wójcik, 2008], aczkolwiek i tych politycznych w sytuacji nasilania się resentymentów nacjonalistycznych i tendencji protekcjonistycznych [Kołodko, Koźmiński, 2017] też nie można lekceważyć.

Zastępowanie waluty krajowej euro – przyjmując, że konwersja dokonuje się przy właściwym kursie dynamicznej równowagi – wzmacnia konkurencyjność gospodarki, eliminując ryzyko kursowe i obniżając koszty transakcyjne. Ponadto relatywnie tanieje pieniądz wskutek niższych stóp procentowych w Eurolandzie niż w krajach UE utrzymujących własne waluty. Co ważne, przy wstępowaniu do strefy euro rozwiązywane są krajowe rezerwy walutowe, z których tylko część przekazywana jest do puli wspólnych zasobów Europejskiego Banku Centralnego. W ten sposób wygospodarowane środki finansowe mogą być wykorzystane na spłatę części zadłużenia zagranicznego i na inwestycje infrastrukturalne [Kołodko, 2017].

W takim kontekście należy oczekiwać, że w perspektywie 5–10 lat strefa euro może objąć wszystkie 27 państwa członkowskie Unii Europejskiej. Oczywiście przy założeniu, że zostanie rozwiązany syndrom grecki i nie dojdzie do Grexitu, ani też do opuszczenia obszaru euro przez jakiś inny kraj. Jest to mało prawdopodobne, ale nie niemożliwe. Nie jest natomiast wykluczone, że w drugiej połowie lat 20. XXI wieku liczebność UE zwiększy się o nowe kraje członkowskie z regionu bałkańskiego: Albanię, Bośnię-Hercegowinę, Czarnogórę, Macedonię i Serbię. Jest możliwe i to, że 28. członkiem UE (licząc już po Brexicie) zostanie Czarnogóra, automatycznie zwiększając obszar Eurolandu, gdyż jest tam już euro w obiegu, a co ciekawe stać się to może wcześniej niż w przypadku Polski, zważywszy na jednoznaczne i powtarzane sta-

nowisko rządu w tej sprawie[10]. Tym bardziej byłoby to dziwne, że Polska przez wiele lat traktowana była – i słusznie – najpierw jako lider rynkowych reform gospodarki socjalistycznej [Kołodko, 2000], a później jako kraj najbardziej znaczącego sukcesu na polu posocjalistycznej transformacji [Piątkowski, 2018].

Należy w tym miejscu podkreślić, że formułowany przez niektórych autorów i polityków wymóg osiągnięcia zbliżonego poziomu rozwoju gospodarczego jest zbyt daleko idący; nie ma takiego imperatywu. Co więcej, przystępowanie do strefy euro kolejnych posocjalistycznych krajów, obecnie oscylujących w odniesieniu do ich PKB na mieszkańca (licząc według parytetu siły nabywczej) w granicach 50–90 procent średniej całej Unii, przyspieszy proces niwelowania luki dochodowej[11]. Mylą się zatem ci, którzy uważają, że dogonienie bardziej rozwiniętych gospodarek powinno poprzedzić konwergencję walutową, gdyż to ona właśnie może stać się dodatkowym instrumentem tak potrzebnej integrującej się Europie konwergencji realnej.

Bibliografia

Brown B. [2012], *Euro crash: the exit route from monetary failure in Europe*, Palgrave-Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.

Dallago B. [2016], *One currency, two Europes: towards a dual Eurozone*, World Scientific Publishing, Singapore.

Dembinski P.H. [2011], *Finanse po zawale. Od euforii finansowej do gospodarczego ładu*, Studio Emka, Warszawa.

European Union [2017], Reflection paper on the deepening and the economic and monetary union, European Commission, Brussels, May 31.

Galbraith J.K. [2016], *Welcome to the poisoned chalice: the destruction of Greece and the future of Europe*, Yale University Press, New Haven–London.

Hall P.A. [2014], Varieties of capitalism and the euro crisis, *Journal of West European Politics*, vol. 37, issue 6: 1223–1243.

IMF [2014], IMF annual report, International Monetary Fund, Washington, file:///C:/Users/gwk/Downloads/_a1pdf.pdf (10.02.2018).

Jajuga K. [2015], Kierunki rozwoju modeli rynku finansowego, w: Nowakowski J. (red.), *W kierunku nowego ładu świata finansów*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa: 165–183.

Kawalec S., Pytlarczyk E. [2016], *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.

---

10 Premier Mateusz Morawiecki na początku 2018 roku na ponawiane pytania o ewentualność przystępowania Polski do strefy euro, odpowiedział: „Jest jeszcze daleka droga do osiągnięcia bardziej realnej konwergencji z twardym rdzeniem strefy euro (…) Jeśli chodzi o wejście Polski do strefy euro, to nie ma zmiany naszego podejścia, naszej retoryki w tym względzie; to nie jest dzisiaj temat, który bierzemy pod uwagę." [Obserwator Finansowy 2018].

11 W porównaniu do liczonego według PSN przeciętnego poziomu PKB na mieszkańca całej Unii Europejskiej w 11 posocjalistycznych krajach członkowskich kształtuje się on, przeciętnie biorąc, na poziomie 68 procent, w przedziale od 49 procent w Rumunii do 88 procent w Czechach. Poza UE, w najbiedniejszym kraju bałkańskim, w Albanii, jest to zaledwie 29 procent.

Kołodko G.W. [2000], *From shock to therapy: political economy of postsocialist transformation*, Oxford University Press, Oxford–New York.

Kołodko G.W. [2016], How to destroy a country. The economics and the politics of the Greek crisis, *Rivista di Politica Economica*, no. 2 (IV–VI): 37–61.

Kołodko G.W. [2017], Economics and politics of the currency convergence: the case of Poland, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 50, no. 3: 183–194.

Kołodko G.W. [2018], Socialism or capitalism? *Tertium datum*, referat na Międzynarodową Konferencję nt. „Comparative economics and economic systems – the impact of Janos Kornai thoughts, Corvinus University, Budapest, January 18th.

Kołodko G.W., Koźmiński A.K. [2017], *Nowy pragmatyzm kontra nowy nacjonalizm*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa.

Konstytucja [1997], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

Małecki W. [2006], Warunki pomyślnego przejścia testu stabilności kursu walutowego w mechanizmie ERM-2, w: Jakóbik W. (red.), *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa: 141–159.

Małecki W. [2018], Nowe uwarunkowania polityczne i ekonomiczne przystąpienia przez Polskę do strefy euro, *Gospodarka Narodowa*, nr 2 (w druku).

Marneffe W., Van Aarle B., Van Der Wielen W., Vereeck L. [2011], The impact of fiscal rules on public finances in the euro area, *CESifo DICE Report*, vol. 9, issue 3: 18–26.

McKinnon R. [2002], Mundell, the Euro and optimal currency areas, w: Thomas E. Courchene (red.), *Money, markets, and mobility: celebrating the ideas of Robert E. Mundell Nobel Laureate in economic sciences*, McGill-Queen's University Press, Montreal–Kingston– London–Ithaca: 41–58.

Moździerz A. [2015], Strengthening the post-crisis fiscal rules – the case of Spain, Slovakia and Sweden, *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, no. 10, issue 2: 31–52.

Mroczkowski R. [2014], Numeryczne reguły wydatkowe jako instrumenty wzmacniające stabilność fiskalną, w: Miemiec W., Sawicka K. (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Wolters Kluwer, Warszawa: 319–330.

Mundell R.A. [1961], A theory of optimum currency areas, *The American Economic Review*, vol. 51, issue 4: 657–665.

Mundell R.A. [2000], The international financial architecture. The Euro Zone and its enlargement in Eastern Europe, *Distinguished Lectures Series*, no. 1, Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management, Warsaw, http://www.tiger.edu.pl/publikacje/dist/mundell.pdf (5.01.2018).

NBP [2015], *Przygotowania Litwy do członkostwa w strefie euro i pierwsze doświadczenia związane z wprowadzaniem wspólnej waluty*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.

Obserwator Finansowy [2018], Morawiecki: Wejścia do strefy euro nie bierzemy dziś pod uwagę, *Obserwator finansowy.pl*, 4 stycznia (https://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/morawiecki-wejscie-polski-do-strefy-euro-nie-jest-tematem-ktory-dzis-bierzemy-pod--uwage/ (5.03.2018).

Piątkowski M. [2018], *Europe's growth champion: insights from the economic rise of Poland*, Oxford University Press, Oxford–New York.

Pisani-Ferry J. [2011], *The euro crisis and its aftermath*, Oxford University Press, New York.

Postuła M. [2007], *W tyglu naszych finansów. Transformacja i reformy finansów publicznych w Polsce w dwudziestoleciu 1989–2008*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.

Postuła M. [2015], *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Postuła M. [2017], *Finanse publiczne w architekturze współczesnej gospodarki. Teoria a polska praktyka gospodarcza*, Difin, Warszawa.

Prasad E.S. [2014], *The dollar trap: how the U.S. dollar tightened its grip on global finance*, Princeton University Press, Princeton.

RP [2017], *Program konwergencji. Aktualizacja 2017*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, kwiecień.

RP [2018], *Program konwergencji. Aktualizacja 2018*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, kwiecień.

Sandbu M. [2015], *Europe's Orphan. The future of the euro and the politics of debt*, Princeton University Press, Princeton.

Schadler S.M. [2005], Euro adoption in central and Eastern Europe: opportunities and challenges, *Seminar Volumes*, April 18, International Monetary Fund, Washington, https://www.imf.org/en/Publications/Seminar-Volumes/Issues/2016/12/30/Euro-Adoption-in-Central-and-Eastern-Europe-Opportunities-and-Challenges-17497 (15.01.2018).

Schaechter A., Kinda T., Budina N., Weber A. [2012], Fiscal rules in response to the crisis—toward the 'next-generation' rules. A new dataset, *IMF Working Paper*, WP/12/187, International Monetary Fund, Washington, file:///C:/Users/gwk/Downloads/_wp12187.pdf (20.02.2018).

Schick A. [2010], Post-crisis fiscal rules: stabilising public finance while responding to economic aftershocks, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.228.2347&rep=rep1&type=pdf (20.02.2018).

Sławiński A. [2008], Znaczenie czynników ryzyka towarzyszących wchodzeniu Polski do ERM2 i do strefy euro, *Ekonomista*, nr 1: 33–49.

Sławiński A. [2010], Lessons from the Euro Zone experiences for the CEE entrants, *Argumenta Oeconomica*, nr 1(24): 49–64.

Stiglitz J.E. [2018], *The euro: how a common currency threatens the future of Europe*, W.W. Norton & Company, New York.

Tanzi V. [2013], *Dollar, euros and debt: how we got into the fiscal crisis and how we get out of it*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, United Kingdom.

Ustawa [2018], Ustawa budżetowa na rok 2018. Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/6100984/20170829_uzasadnienie+na+2018+r.pdf (15.01.2018).

Wójcik C. [2008], *Integracja ze strefą euro. Teoretyczne i praktyczne aspekty konwergencji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

DETERMINANTS AND IMPLICATIONS OF EURO ENLARGEMENT: THE POLISH QUESTION

Abstract

Aside from the United Kingdom, which is withdrawing from the European Union, only Denmark has the option of staying outside the single European currency area. All other member states which have not adopted the euro as their currency have the right and obligation to do so under the Treaty of Accession. The condition to join the eurozone is to meet all five nominal Maastricht convergence criteria and to ensure compliance of national law with *acquis communautaire*, or the EU legal order. What poses special difficulties to candidate countries is the fiscal criterion related to the maximum allowed budget deficit. If it is not met, the European Commission launches the Excessive Deficit Procedure, EDP. Currently, this procedure is in place for France, Spain and the United Kingdom. In 2015, the EDP for Poland was lifted, but there is no certainty it will not be imposed again at the end of the decade due to the risk of exceeding once more the financial sector deficit threshold, which stands at 3 percent of GDP. It is to be expected that in the 2020 s the European Monetary Union will be joined by all the countries that are still using their national currencies, including Denmark, and that the EU will be extended to include new member states, leading to a further enlargement of the euro area. Although the issue is not absolutely certain, it needs to be assumed that the euro will weather the present difficulties and come out stronger, though the economically unjustified euroscepticism of some countries, especially Poland, is not helping. In the article, the authors ask the question whether Poland should join the euro zone in the coming years—in a situation where the euro area is imperfect, while seeing the positive economic reasons for such a decision. A mixed method combining the results of qualitative and quantitative research is applied to empirically verify the research question.

Keywords: integration, euro convergence, Maastricht criteria, excessive deficit procedure, public debt

JEL classification codes: E44, E63, F02, F45, G01, G18, P34, P52