

Polityka fiskalna RP

w świetle paktu stabilności i wzrostu gospodarczego (SGP)

Bazyli Samojlik, profesor
Katedra Skarbowości SGH

1. Kryteria konwergencji Traktatu z Maastricht¹

Źródła obecnie obowiązujących w UE kryteriów fiskalnych określone zostały w roku 1992 w Traktacie z Maastricht. Kraje członkowskie UE, dążąc do utworzenia w przyszłości strefy euro, określiły wówczas tzw. kryteria konwergencji, zbieżności na drodze państw członkowskich do wprowadzenia wspólnej waluty. Przyjęte kryteria dotyczyły bezpośrednio polityki finansowej, a pośrednio polityki monetarnej i fiskalnej krajów członkowskich.

Traktat wyróżnia cztery kryteria zbieżności:

- stabilność cen,
- pozycja budżetowa sektora publicznego,
- stabilność kursu walutowego,
- zbieżność długookresowych stóp procentowych.

Zgodnie z art. 121(1) Traktat nakazuje zbadać w raportach konwergencji zgodność krajowego systemu prawnego z Traktatem, Statutem ESCB i Statutem ECB. Raport zbieżności musi również uwzględniać pewne dodatkowe czynniki, które mogą dokumentować stopień zbieżności i jej trwałość.

W maju 1998 roku w Brukseli Rada (w przypadku kwalifikowania kraju członkowskiego do strefy euro w składzie szefów państw lub rządów) na podstawie rekomendacji Komisji opartych na dwóch Raportach zbieżności, raporcie Komisji z marca 1998 roku i Raporcie Europejskiego Instytutu Monetarnej (poprzednika ECB) z marca 1998 roku podjęła decyzję o trwałym spełnieniu kryteriów zbieżności przez 11 krajów UE i zgodności ich systemów prawnych w zakresie bankowości centralnej z wymaganiami prawnymi strefy euro. Tym samym 11 krajów UE mogło z dniem 1 stycznia 1999 utworzyć EMU. Kraje Unii, które uznano za niespełniające kryteriów do przyjęcia wspólnej

¹ W poniższym tekście używam terminów: „Rada” na określenie Rady Unii Europejskiej, organu Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich Unii; „Komisja” na określenie Komisji Wspólnot Europejskich; „Komitet” na określenie Komitetu Ekonomicznego i Społecznego, organu doradczego Rady i Komisji; „Traktat” na określenie Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht); „EMU” na określenie Unii Gospodarczej i Walutowej; „strefa EUR” na określenie 12 krajów UE posiadających wspólną walutę euro; „ECB” na określenie Europejskiego Banku Centralnego z siedzibą we Frankfurcie; ESCB na określenie Europejskiego Systemu Banków Centralnych, to jest ECB plus centralne banki narodowe krajów strefy euro.

waluty, a mianowicie: Grecja i Szwecja, zostały określone jako kraje z derogacją.

Dwa kraje: Wielka Brytania i Dania nie podlegają ocenie stopnia spełnienia kryteriów, dopóki nie zwrócą się o to same, gdyż przed podpisaniem Traktatu uzyskały nieograniczone czasowo prawo do pozostawania poza strefą wspólnej waluty, tzw. status *opt-out*.

Zgodnie z art. 122(2) Traktatu, Komisja i ECB co najmniej raz na dwa lata lub na życzenie kraju członkowskiego z derogacją składają Radzie Raporty zbieżności. Na tej podstawie, po konsultacjach z Parlamentem Europejskim i po dyskusji w Radzie (w składzie szefów państw lub rządów), Rada kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji decyduje, który kraj członkowski z derogacją spełnia konieczne warunki ustalone w kryteriach zbieżności (art. 121(1) Traktatu) i uchyla wobec niego derogację. Indywidualny wniosek o weryfikację pozycji zbieżności złożyła w marcu 2000 roku Grecja i na podstawie Raportów Komisji i ECB z maja 2000 roku Rada uchyliła derogację wobec Grecji, która z dniem 1 stycznia 2001 roku przyjęła wspólną walutę. Szwecja podlegała kolejnym ocenom w Raportach zbieżności w roku 2000, 2002 i 2004 i pozostała z kwalifikacją kraju niespełniającego kryteriów zbieżności, czyli krajem z derogacją.

Zgodnie z art. 4 Traktatu akcesyjnego 10 nowych krajów członkowskich UE, to jest również Polska, od 1 maja 2004 roku jest „krajami członkowskimi z derogacją”. Przy okazji dwuletniego cyklu rewizji pozycji Szwecji w 2004 roku w Raporcie zbieżności poddano po raz pierwszy ocenie również 10 nowych krajów członkowskich Unii, w tym i Polskę². Dania i Wielka Brytania nie wyraziły życzenia włączenia się do strefy euro, więc nie zostały objęte tym Raportem. Jak wspomnieliśmy wyżej, ocenie podlega status prawny narodowego banku centralnego, poziom realizacji czterech kryteriów zbieżności, dla stwierdzenia stopnia zbieżności i jej trwałości uwzględnia się również pewne dodatkowe czynniki.

1.1. Status prawny narodowego banku centralnego i jego organów decyzyjnych

Co do statusu prawnego narodowego banku centralnego ocenia się trzy obszary:

- czy pierwszoplanowym celem działania jest utrzymanie stabilności cen i wspieranie ogólnej polityki ekonomicznej wspólnoty, ale tylko w sytuacjach, gdy nie zagraża to realizacji podstawowego celu utrzymania stabilności cenowej;
- czy narodowy bank centralny i jego organy decyzyjne są niezależne instytucjonalnie, finansowo i personalnie;
- czy narodowy bank centralny po włączeniu do ESCB, czyli po przyjęciu wspólnej waluty, będzie działał zgodnie z zaleceniami i instrukcjami ECB.

² Zob. *Convergence Report 2004*, „European Economy” 2004 nr 6.

Raport w odniesieniu do Polski wskazuje na konieczność zmian i uzupełnień przepisów prawa w odniesieniu do NBP we wszystkich trzech obszarach. W szczególności, ustawa o NBP nie określa wprost instytucjonalnej niezależności banku, podstawy odwołania przed upływem kadencji członków organów decyzyjnych banku centralnego są szersze, niż dopuszcza to Statut ESCB i ECB, bank nie posiada też pełnej niezależności finansowej, gdyż jego sprawozdania finansowe są przedkładane do akceptacji Rady Ministrów. W przepisach prawnych odnoszących się do NBP nie uwzględnia się również roli ESCB w zakresie prowadzenia zagranicznych operacji walutowych przez bank centralny. Po wprowadzeniu euro narodowy bank centralny jest zobowiązany do przekazania części swoich rezerw walutowych do ECB i musi używać jego akceptację w zakresie operacji zagranicznych narodowego banku centralnego i walutowych sald bieżących kraju członkowskiego, jeśli przekraczają one określony limit. Aktualne przepisy polskie nie przewidują takich możliwości. W zakresie audytu banku centralnego ustawa o finansach publicznych zakłada możliwość kontrolowania NBP przez państwowe jednostki kontrolne, co również podważa niezależność NBP. W zakresie zakazu finansowania potrzeb sektora publicznego polskie prawo dopuszcza pożyczki i kredyty dla BFG, które mogą ostatecznie okazać się niedopuszczalnym kosztem i wydatkiem finansowym banku centralnego. Podobne następstwo mogą mieć kredyty i pożyczki dla instytucji finansowych możliwe w świetle polskiego prawa w sytuacji zagrożenia stabilności systemu finansowego. Ostatecznym podmiotem tych obciążeń nie może być bank centralny. UE będzie oczekiwało zmian polskich przepisów konstytucyjnych i prawa bankowego w celu ich zgodności z regulacjami ESCB i ECB. Trzeba przyznać, że w świetle subiektywnie postrzeganej w Polsce nadmiernej niezależności banku centralnego i jego gremiów decyzyjnych może się to okazać trudnym dla parlamentarnej akceptacji wyzwaniem.

1.2. Kryterium stabilności cenowej

Kryterium stabilność cenowej jest rozumiane zgodnie z art. 121(1) Traktatu i art. 1 Protokołu o kryteriach zbieżności w ten sposób, że osiągnięcie wysokiego poziomu stabilności cenowej będzie wynikać ze stopy inflacji, która jest bliska stopie w trzech krajach o najlepszych wynikach w tym zakresie. Kraj członkowski uznaje się za spełniający warunki co do poziomu inflacji, jeśli poziom ten jest stabilny i średnia stopa inflacji w okresie roku przed momentem badania dla potrzeb opracowania Raportu zbieżności nie przekracza o więcej niż 1,5 punktu procentowego inflacji w trzech krajach członkowskich UE o najbardziej stabilnym poziomie cen. Inflacja jest mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (HICP) w warunkach porównywalnych. Polska w niewielkim stopniu nie spełniła na sierpień 2004 roku tego kryterium. Wielkość referencyjna wyniosła 2,4% $[(0,4 + 1 + 1,3)/3 = 0,9\%$, dla Finlandii, Danii i Szwecji odpowiednio plus 1,5% = 2,4%], a inflacja w Polsce 2,5%, czyli o 0,1 pkt procentowego wyżej niż wielkość referencyjna.

1.3. Kryterium stabilności kursu walutowego

Kryterium stabilności kursu walutowego, zgodnie z art. 121 Traktatu i art. 3 Protokołu w sprawie kryteriów konwergencji, polega na zachowaniu przez co najmniej dwa lata przed momentem weryfikacji spełniania kryteriów zbieżności przez UE normalnej zmienności kursu w określonych granicach bez silnych napięć i w szczególności dewaluacji centralnego kursu wobec waluty któregośkolwiek kraju UE z własnej inicjatywy kraju członkowskiego³. Ze względu na to, że Polska nie uczestniczyła w mechanizmie ERM II, czyli nie zadeklarowała względnej stabilności swojej waluty wobec EUR, to i nie spełnia jak na razie kryterium kursu walutowego⁴. Od kwietnia 2000 roku Polska prowadzi politykę płynnego kursu walutowego, a bank centralny nie korzysta z instrumentu interwencji walutowych. Początkowo po upłynięciu kursu złoty aprecjował, ale następnie od połowy 2001 następowała deprecjacja wobec euro. Od końca 2003 roku polska waluta względnie ustabilizowała się wobec euro. W okresie ostatnich dwóch lat spadek kursu złotego wobec euro był nieco wyższy niż 15%. Można więc przyjąć, że w świetle marginalnych granic deprecjacji kursu obserwowanych w ostatnich dwóch latach złoty jest na granicy dopuszczalnej zmienności wobec euro.

1.4. Kryterium długoterminowych stóp procentowych

Kolejne kryterium zbieżności, dotyczące długoterminowych stóp procentowych, wyrażone w art. 121(1) Traktatu i art. 4 Protokołu w sprawie kryteriów zbieżności oznacza, że średnie nominalne długoterminowe stopy procentowe w okresie roku poprzedzającego moment analizy w raporcie zbieżności nie przekraczają o więcej niż 2 punkty procentowe poziomu długoterminowych stóp procentowych trzech krajów o najlepszych wynikach w zakresie stabilności cenowej. Poziom długoterminowych stóp procentowych jest ustalany na bazie długoterminowych obligacji skarbowych. Jest to jedno z kryteriów, na które zarówno władze monetarne, jak i fiskalne nie mają bezpośredniego wpływu. Poziom długoterminowych stóp procentowych jest raczej wyrazem rynkowej oceny polityki gospodarczej pod względem tempa wzrostu PKB, zatrudnienia, wydajności pracy, stabilności kursowej, perspektyw stabilności cenowej, płynności rynku finansowego i stopnia jego rozwoju. Mimo istotnego spadku długoterminowych stóp procentowych, ich poziom w Polsce był w ostatnich latach najwyższy spośród wszystkich krajów należących obecnie do UE-25. Poziom ten jest nadal znacząco ponad wielkością referencyjną. Zmienność poziomu inflacji była podstawowym czynnikiem zmienności długoterminowych stóp procentowych, a ich rosnący poziom po-

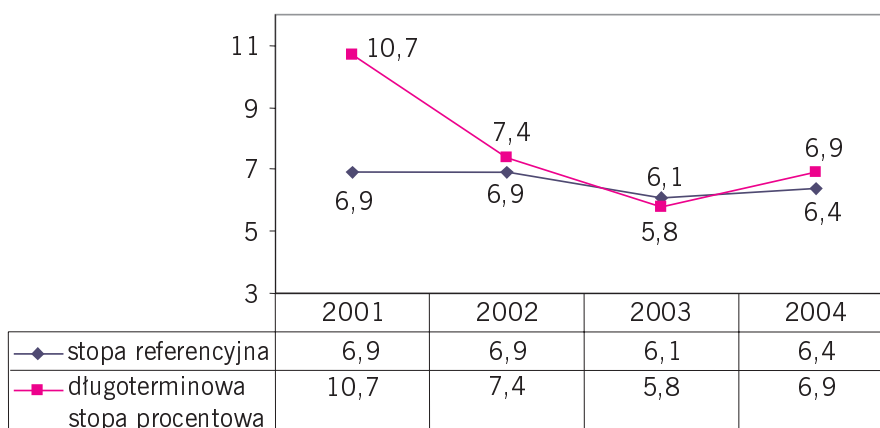
³ Dewaluacja i rewaluacja waluty krajowej wobec zagranicznej to decyzje władzy monetarnej, a deprecjacja i aprecjacja to zmiana kursu w wyniku zmian sytuacji popytowo-podażowej rynku walutowego.

⁴ Od 27 czerwca 2004 r. estońska korona (EEK), litewski lit (LTL) i słoweński talar (SIT) weszły do ERM II i zostały dla nich ustalone z dniem 28.06.2004 kursy centralne oraz górne i dolne limity zmienności kursu na poziomie $\pm 15\%$ od kursu centralnego.

nad wielkością referencyjną zbiegał się w czasie z okresami nawrotów wzrostu poziomu cen od połowy 1999 do początku 2001 i od połowy 2003 do końca 2004 roku. W sierpniu 2004 w momencie opracowania Raportu zbieżności nominalne stopy bieżące (na rysunku poniżej podane są 12-miesięczne średnie) były około 3 pkt procentowe wyższe niż wielkość referencyjna. Dla potrzeb kalkulacji stopnia zbieżności w tym zakresie UE wykorzystuje obligacje:

- o rezydualnej (czyli czasu pozostałego do terminu wykupu) wymagalności około 10 lat,
- wyemitowane przez skarż państwa,
- o odpowiedniej płynności,
- o stopie przychodowości pomniejszonej o podatek,
- o stałym oprocentowaniu⁵.

Długoterminowa stopa procentowa i stopa referencyjna w latach 2001–2004



Rys. 1.

Porównanie długoterminowych referencyjnych stóp procentowych UE i nominalnych stóp długoterminowych w Polsce w latach 2001–2004

Źródło: dane liczbowe na podstawie Tabeli 6.1, *Development of long-term interest rates, Convergence Report 2004*, op. cit., s. 109.

Tak na przykład, 12-miesięczna średnia dla najlepszych trzech krajów (Finlandii, Danii i Szwecji odpowiednio) wynosiła w sierpniu 2004 roku 6,4% $[(4,23 + 4,42 + 4,66)/3 + 2 \text{ pkt procentowe} = 6,43]$, a średnia 12-miesięczna przychodowość obligacji skarbowych o wymagalności bliskiej 10 lat z potrąceniem podatku wynosiła w Polsce 6,9%. Z rysunku widoczne jest, że przejściowo w połowie 2003 roku Polska spełniała to kryterium, ale po tym momencie przestała je spełniać. Występuje również zauważalna różnica w kształcie krzywej przychodowości 10-letnich papierów skarbowych trzech najlepszych krajów UE, krzywa jest płaska, czyli układ długoterminowych

⁵ Zob. *Convergence Report 2004*, s. 89.

stóp jest stabilny, a w przypadku Polski ma on w analizowanym okresie tendencję do formy litery U, co jest raczej wyrazem niestabilności. Podsumowując kryteria pozafiskalne, w pierwszym poświęconym zbieżności Raporcie Polska nie spełnia formalnie żadnego z nich, chociaż dystans do stabilności cenowej i stóp procentowych jest bardzo mały.

1.5. Jednolite kryteria zbieżności, elastyczne stosowanie

W dalszej części opracowania zajmujemy się wyłącznie kryteriami fiskalnymi. Ich wyodrębnienie i omówienie poza kryteriami zbieżności jest uzasadnione tym, że wprowadzanie są one częścią kryteriów zbieżności, ale w wyniku przyjęcia Paktu Stabilności i Wzrostu [SGP] stały się jego centralną częścią i są obok dwuletniego cyklu oceny w Raportach konwergencyjnych dodatkowo nadzorowane i oceniane w ramach wynikającej z SGP procedury EDP. Poza tym tylko z kryteriami fiskalnymi łączy się możliwość stosowania sankcji i kar fiskalnych, dotyczy to jednakże wyłącznie krajów strefy euro. Trzeba również podkreślić, że to szczególne podejście UE dotyczy nie tyle kryteriów fiskalnych, ile wyłącznie kryterium salda sektora publicznego. Drugi fragment kryterium fiskalnego, to jest kryterium długu, nie jest w procedurach SGP akcentowane. Jego weryfikacja odbywa się więc wyłącznie w ramach dwuletniego cyklu Raportów zbieżności.

Podstawowym wyzwaniem, przed którym stanęły kraje członkowskie na początku lat 90., było zapewnienie możliwości efektywnego funkcjonowania jednolitej polityki monetarnej ECB. Na obszarze wspólnej waluty znikły narodowe polityki monetarne. Bank centralny egzekwuje jednolitą dla wszystkich krajów strefy wspólnej waluty politykę pieniężną przy użyciu tych samych co do charakteru i wartości liczbowej narzędzi operacji otwartego rynku. Nie ma więc w niej miejsca na żadne narodowe dostosowania i aspekty. Jeśli więc jednolita polityka pieniężna byłaby stosowana wobec niejednorodnej lub zbyt zróżnicowanej pod względem systemu finansowego grupy krajów, to jest wysoce prawdopodobne, że używane przez ECB jednolite narzędzia polityki monetarnej nie pasowałyby do nadmiernie zróżnicowanych krajów i byłyby oczywiście nieskuteczne. Warunkiem koniecznym utworzenia wspólnego obszaru walutowego było więc doprowadzenie przynajmniej zasadniczej grupy krajów do znacznego podobieństwa pod względem pewnych mających zasadnicze znaczenie kryteriów. Po drugie, to nienadmierne zróżnicowanie musi być trwałe, a nie przejściowe, na moment czy jakiś okres. Przekonanie o trwałości konwergencji może wynikać jedynie z akceptowalnego, w praktyce nie mniej niż dwuletniego, okresu spełniania kryteriów przez kraj członkowski. UE od początku uznawała również konieczność uwzględnienia w ocenach stopnia zbieżności specyfiki poszczególnych krajów. Wyraża się to w tym, że nie tyle chodzi o literalne spełnienie tego czy innego kryterium, ile raczej o widoczną trwałą tendencję ku jego referencyjnemu poziomowi. Innym objawem potrzeby uwzględniania specyfiki poszczególnych krajów jest uznanie, że w niektórych przypadkach rozwój wydarzeń mających negatywny wpływ na gospodarkę

danego państwa jest poza kontrolą jego organów władzy, a następstwa takich negatywnych zdarzeń mogą być relatywnie trwałe.

1.6. Deficyt nominalny a deficyt strukturalny

Dobrym przykładem jest tu kryterium deficytu sektora publicznego⁶. To elastyczne podejście, uwzględniające specyfikę sytuacji każdego kraju członkowskiego, zostało zastosowane po raz pierwszy przy kwalifikacji krajów członkowskich do EMU w 1997 roku i było wielokrotnie stosowane przy ocenie dyscypliny fiskalnej tych krajów w latach 1999–2003. Takie uwzględniające specyfikę każdego kraju podejście do formalnych, ilościowych i jednolitych na całym obszarze kryteriów zbieżności jest jeszcze ważniejsze na obecnym etapie, po rozszerzeniu w 2004 roku Unii o kolejnych 10 krajów, w tym i Polskę. Wynika to z tego, że UE–25 jest znacznie mocniej zróżnicowana niż UE–15, a stopień realnej zbieżności 10 krajów, które w 2004 roku wstąpiły do Unii, mierzony na przykład wielkością PKB na mieszkańca, poziomem bezrobocia, poziomem wydajności pracy, saldem obrotów z zagranicą jest znacznie niższy niż przeciętne w UE–15⁷.

Konwergencja realna jest więc problemem długookresowym. Powstaje dylemat, w jakim stopniu uwzględniać specyfikę poszczególnych krajów i akceptować nieosiągnięcie referencyjnych wielkości poszczególnych kryteriów jako spowodowane obiektywnymi czynnikami. Sam sposób sformułowania zwłaszcza kryteriów fiskalnych i dotychczasowa praktyka ich stosowania przez Radę, Komisję i Komitet UE pozwalają na dość szeroki margines swobody w interpretacji stopnia ich spełnienia lub naruszenia przez poszczególne kraje UE. Trzeba również podkreślić, że następuje widoczna ewolucja interpretacji stanowiska UE w odniesieniu do kryteriów fiskalnych. Formalnie podstawowe kryterium fiskalne, to jest referencyjna wielkość maksymalnego dopuszczalnego deficytu na poziomie 3% PKB, dotyczy nominalnego rzeczywistego deficytu. Powstaje jednak problem cykliczności rozwoju po-

⁶ W terminologii unijnej pozycję fiskalną kraju członkowskiego w danym momencie czasu, czyli relację między dochodami i wydatkami, a tym samym saldo, określa się w odniesieniu do całego sektora publicznego wziętego razem, określanego mianem *general government*, który obejmuje budżet państwa, plus budżety lokalne wszystkich szczebli, plus fundusze, w przypadku Polski takie jak FUS i zarządzający nim ZUS, KRUS, NFZ, Fundusz Pracy, Fundusz Rezerwy Demograficznej. Tym samym saldo sektora publicznego to suma sald wszystkich jednostek wliczanych do tego sektora.

⁷ Pod względem PKB *per capita* Polska jest poniżej średniej dla 10 nowych krajów UE — na poziomie około 42 przy przyjęciu za 100 PKB *per capita* w grupie EU–15 w 2003 roku; pod względem procentowego udziału zatrudnienia w populacji ludności w wieku produkcyjnym, który w Polsce wynosi około 51%, jesteśmy na ostatnim miejscu w UE–25; pod względem wydajności pracy na zatrudnionego, która wynosi w Polsce około 49 przy przyjęciu za 100 poziomu wydajności w UE–15 w 2002 r., jesteśmy w grupie UE–25 jedynie powyżej Litwy, Łotwy i Estonii. Realna konwergencja Polski jest więc bardzo słaba względem EU–15 i EU–25. Zob. *Commission Recommendation on the 2004 update of the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003–2005 period)*, Commission of the European Communities, Brussels, 7.4.2004; Com (2004) 238, s. 5–9.

szczególnych gospodarek i występowania luki produkcyjnej dodatniej (nadwyżka rzeczywistej produkcji nad potencjalną) lub ujemnej, niedobór rzeczywistego poziomu produkcji w stosunku do potencjalnego, stosownie do fazy cyklu. Jeśli więc w warunkach ujemnej luki produkcyjnej kraj członkowski poprawiałby saldo, ograniczając dochody lub/i zwiększając wydatki, to działałoby procyklicznie, a nie antycyklicznie, powiększałoby niestabilność, a nie niwelował ją. Na tej podstawie niektórzy autorzy w ogóle kwestionują sensowność tego kryterium, wskazując, że jednoznacznie egzekwowane przez organy UE wobec krajów członkowskich może prowadzić do niekorzystnych następstw. Postulowano więc zastąpienie deficytu nominalnego deficytem strukturalnym uwzględniającym występowanie określonej dodatniej lub ujemnej luki produkcyjnej. Dopóki obowiązuje formalnie kryterium nominalne, należy je traktować raczej elastycznie⁸. Wydaje się, że organy Unii bez formalnego uznawania w SGP i EDP sensowności takiego postępowania, w praktyce ostatnich lat — oceniając spełnianie tego kryterium — weryfikują, jaki deficyt strukturalny towarzyszy deficytowi nominalnemu⁹. Jest to tym samym uznanie, że zmiany w czasie w zakresie pozycji fiskalnej kraju są pod wpływem dyskrecjonalnej polityki fiskalnej i fluktuacji aktywności gospodarczej. Wiele kategorii fiskalnych — tak zwane automatyczne stabilizatory — reaguje automatycznie na zmiany cyklu. W rezultacie pozycja budżetowa zwykle poprawia się w okresie silnego wzrostu i pogarsza w okresach depresji. W ten sposób, wyliczając saldo z uwzględnieniem fazy cyklu, możemy skorygować swoją opinię o realizacji kryterium fiskalnego opartą jedynie na nominalnym poziomie tego salda. Tym samym można bardziej prawidłowo określić nastawienie danego kraju w polityce fiskalnej. Niestety, do tej pory Unia uznaje, że nie ma wiarygodnych danych do wyliczenia fiskalnych sald strukturalnych dla nowo przyjętych krajów UE¹⁰. Metodami kalkulacji potencjalnego PKB dla krajów UE-15 oraz państw przystępujących zajmowała się specjalna Grupa Robocza. Potencjalna produkcja jest pojęciem czysto teoretycznym, „nieobserwowalnym w realnej gospodarce”. W nowych krajach Unii, w tym w Polsce, dostępne szeregi czasowe pozwalające szacować tę produkcję są krótkie, bez obecności powtarzających się cykli, a dane są niejednorodnie metodologicznie, występują również istotne zmiany strukturalne, które nie pozwalają na ekstrapolację. Mimo to luka produkcyjna została dla Polski oszacowana na lata 2000–2007¹¹. Sens liczb wynikających z tego sza-

⁸ Takie stanowisko zajmują M.B. Canzoneri i B.T. Diba, *The Stability and Growth Pact Revisited: A Delicate Balance or an Albatross?*, Department of Economics Georgetown University, Washington DC July 2000, s. 23.

⁹ „Jest zatem jasne, że ocena, czy przyjęte przez kraje członkowskie średniookresowe cele są właściwe, i sprawdzanie ich realizacji musi wprost uwzględniać pozycję cykliczną i jej wpływ na budżet”. Zob. *Opinion on the content and format of stability and convergence programmes (2001 code of conduct)*, s. 237; „European Economy” 2002 nr 3.

¹⁰ Zob. *Convergence Report 2004* — Technical annex, A Commission services working paper „European Economy” 2004 nr 6, s. 52.

¹¹ Zob. *Program konwergencji*, Rada Ministrów, kwiecień 2004.

cunku jest taki, że na przykład w latach 2003–2005, kiedy luka jest ujemna, kierując się deficytem strukturalnym, można byłoby dopuścić relatywnie wyższy deficyt nominalny, tak aby polityka fiskalna była antycykliczna, i dopiero w latach 2006–2007, kiedy pojawi się luka dodatnia, saldo nominalne sektora publicznego powinno maleć, aby polityka fiskalna była również antycykliczna.

Tabela 1.

Szacunek luki produkcyjnej dla lat 2000–2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Luka produkcyjna jako % PKB	1,7	0,1	-1,5	-1,4	-0,7	-0,3	0,3	0,7

Źródło: dane liczbowe na podstawie *Program Konwergencji*, Rada Ministrów RP, kwiecień 2004, s. 19.

Unia Europejska nie zdecydowała się jednak do tej pory nawet przytoczyć tych wyliczeń¹². Tym samym trudno oczekiwać, aby znalazły one odzwierciedlenie w unijnej ocenie polskiej polityki fiskalnej. Niemniej jednak w warunkach nadmiernego deficytu przynajmniej stronie polskiej dają pewne dodatkowe argumenty obrony pozycji fiskalnej naruszającej obowiązujące kryterium.

Przejdziemy teraz do omówienia szczególnego znaczenia kryterium salda sektora publicznego w polityce fiskalnej UE.

2. Pakt Stabilności i Wzrostu (SGP)

Podstawowe elementy Paktu Stabilności i Wzrostu (SGP) zostały uzgodnione w 1996 roku w Dublinie. Z Traktatu ustanawiającego UE wynika zobowiązanie do unikania nadmiernego deficytu. Zapewnienie zachowania zdrowych finansów publicznych uznano za istotny czynnik stabilności cen i wzrostu gospodarczego. Narodowe polityki fiskalne mogą w ten sposób wspierać jednolitą politykę monetarną na trzecim etapie Unii Monetarno-Walutowej (to jest wprowadzanie na obszarze UE wspólnej waluty). Dążenie państw do utrzymania pozycji budżetowej bliskiej równowadze lub nadwyżkowej pozwoli łagodzić cykliczność rozwoju, przez odpowiedni wzrost wydatków w okresie występowania ujemnej luki produkcyjnej, bez konieczności popadania w deficyt głębszy niż referencyjne 3% PKB. SGP był wyrazem wspólnego stanowiska trzech stron: krajów członkowskich, Komisji i Rady co do polityki fiskalnej na trzecim etapie wspólnoty walutowej, to jest od momentu utworzenia Unii Monetarniej 1 stycznia 1999 roku¹³. Kraje członkowskie, zgodnie z Rezolucją, zobowiązują się:

¹² Zob. *Public Finance EMU 2004, Statistical annex*.

¹³ *Rezolucja EC w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu Gospodarczego*, Amsterdam 17 czerwca 1997 r.; „Official Journal” C 236,02/08/1997.

- uznawać za cel średniookresowy budżetu pozycję bliską równowadze lub nadwyżką, zakładać osiągnięcie takiego celu w swoich programach stabilności (kraje strefy euro) lub zbieżności (te, które nie należą do Unii Monetarnej),
- podejmować niezbędne działania dla zapobieżenia niezrealizowaniu tego celu,
- udostępniać publiczności rekomendacje otrzymywane w sprawach polityki fiskalnej z EC,
- wprowadzać bez zwłoki odpowiednie działania korekcyjne po otrzymaniu wczesnego ostrzeżenia o groźbie przekroczenia 3% wielkości referencyjnej,
- korygować nadmierny deficyt tak szybko, jak jest to możliwe, ale nie później niż w roku następującym po roku, w którym stwierdzono nadmierny deficyt,
- nie nadużywać klauzuli zawartej w Regulacji o procedurze nadmiernego deficytu, która dopuszcza przekroczenie 3% wielkości referencyjnej, nie kwalifikując tego jako nadmierny deficyt w sytuacji poważnego załamania gospodarczego; Rada jednocześnie zadeklarowała, że za poważne załamanie będzie uznawała spadek rocznego realnego PKB nie mniejszy niż 0,75%.

W zakresie nadzoru nad sytuacją finansów publicznych Traktat szczególną rolę powierza Komisji, która rekomenduje w odpowiednim czasie Radzie określone stanowisko co do występowania nadmiernego deficytu i przedstawia jej odpowiednie zalecenia.

W odniesieniu do roli Rady w odniesieniu do SGP, Rezolucja:

- podkreśla konieczność rygorystycznego przestrzegania zapisów Traktatu co do nadmiernego deficytu,
- nakłania Radę do nakładania sankcji *z a w s z e*, jeśli kraj członkowski nie podejmuje koniecznych kroków naprawczych likwidujących nadmierny deficyt,
- *z a w s z e* nakłania Radę do wymagania złożenia depozytu przez kraj, na który nałożono sankcje,
- *z a w s z e* nakłania Radę do zamiany depozytu na karę finansową po dwóch latach od wprowadzenia sankcji, jeśli nadmierny deficyt nie został zlikwidowany,
- nakłania Radę do tego, aby *z a w s z e* wyjaśniała na piśmie, dlaczego nie postępuje zgodnie z rekomendacjami Komisji.

Od strony merytorycznej na SGP składają się cztery elementy:

- wyrażona w Rezolucji polityczna wola Rady, Komisji i krajów członkowskich dążenia w średnim okresie do pozycji bliskiej równowadze lub nadwyżkowej w finansach publicznych,
- obowiązek corocznego przedkładania przez każdy kraj członkowski średniookresowych, minimum trzyletnich programów stabilności lub zbieżności (kraje nienależące do strefy EUR) i dwukrotnie w roku sprawozdań z ich

realizacji, poddawanych corocznie dwukrotnej analizie i ocenie z punktu widzenia zagrożenia nadmiernym deficytem,

- procedury wczesnego ostrzegania kraju członkowskiego w przypadku powstania zagrożenia wystąpienia nadmiernego deficytu,
- szczegółowej procedury postępowania w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu.

W ten sposób od strony formalnej UE jest przygotowana do daleko idącej „harmonizacji” narodowych polityk fiskalnych i zapewnienia zgodności narodowych polityk fiskalnych krajów UE wchodzących do strefy EUR. Podstawowym instrumentem harmonizacji jest 3-procentowa referencyjna relacja deficytu sektora publicznego do PKB. Ze względu na obiektywne zjawisko cykliczności rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów utrzymanie deficytu poniżej wielkości referencyjnej wymaga, aby w polityce fiskalnej dążyć, jak stwierdza SGP, do „saldo zrównoważonego lub nadwyżkowego”. Tylko wtedy bowiem kraje członkowskie mogą w razie potrzeby dodatkowymi wydatkami i ograniczaniem podatków przeciwdziałać osłabianiu koniunktury, nie popadając jednocześnie w nadmierny deficyt. Istotnym czynnikiem umocnienia realności SGP jest odwołanie się do średniookresowego, minimum 3-letniego, programu osiągnięcia akceptowalnej skali nierównowagi bilansu sektora publicznego. Ma to istotne znaczenie ze względu na utrwaloną w Europie powszechność budżetu jako wyłącznie planu rocznego. Jest to oczywiście paradoks, iż na przykład w Polsce kwotę bliską 1/2 PKB, to jest około 400 mld zł wydaje się w sektorze publicznym z perspektywą nie dłuższą niż roczna. Obowiązek corocznego przedłożenia minimum 3-letniego planu istotnie zmieni podejście do budżetu w krajach członkowskich UE. Roczne planowanie budżetowe należy więc od 2004 przekształcić w przynajmniej trzyletnie szczegółowe plany i programy polityki fiskalnej w całym sektorze publicznym. Ze względu na rolę Parlamentu w uchwalaniu budżetu trudno sobie wyobrazić, aby rząd mógł przyjąć na siebie realne zobowiązania fiskalne, przedkładając corocznie 3-letni program, bez chociażby wstępnej akceptacji Parlamentu dla takiego programu. Konieczne jest więc również wprowadzenie odpowiednich zmian w przepisach prawa, aby nałożyć na organy rządu, jednostek samorządu terytorialnego, władze funduszy specjalnych i oczywiście Parlament dodatkowe obowiązki corocznego opracowywania i przyjmowania planów polityki fiskalnej w co najmniej 3-letnim horyzoncie czasowym¹⁴. Zgodnie z zapisami SGP zakłada się wzmocnienie nadzoru nad polityką monetarno-fiskalną i jej bieżącą koordynację¹⁵. Corocznie na przełomie listopada i grudnia kraje członkowskie Unii Monetarnej są zobowiązane do sporządzenia średniookresowego programu stabilności monetarno-fiskalnej. Kraje UE niebędące członkami Unii Monetarnej sporządzają taki sam co

¹⁴ „Każdy program powinien wskazywać na jego status ze względu na procedury narodowe, a zwłaszcza ze względu na rolę parlamentu w jego opracowaniu”; zob. *Code of conduct, op. cit.*, s. 239.

¹⁵ Regulacja Rady Unii Nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r.

do treści i formy program zbieżności. Programy stabilności (w Unii Monetarnej) i zbieżności (w pozostałych krajach UE) składają się z dwóch części: fiskalnej i monetarnej. Przedkładane Programy Stabilności (lub Zbieżności) muszą być zgodne z rekomendacjami Rady co do ich zawartości i formatu, tzw. *code of conduct*. Obecnie obowiązuje *code of conduct* z 2001 roku¹⁶. Ze względu na jednolitość i znaczącą skuteczność polityki monetarnej w krajach strefy euro w zakresie stabilności cenowej tego obszaru i jednocześnie występowanie poważnych napięć w ważnych dla finansowego oblicza Unii Monetarnej krajach w obszarze polityki fiskalnej (zwłaszcza w Niemczech i Francji) zasadnicza część programu SGP poświęcona jest sprawom fiskalnym.

Część fiskalna przedstawia średniookresowe cele budżetowe prowadzące do osiągnięcia pozycji „bliskiej równowadze lub nadwyżkowemu saldu” sektora publicznego, ścieżkę prowadzącą do osiągnięcia tego celu, przewidywane zmiany relacji długu publicznego do PKB, opis narzędzi polityki budżetowej i ekonomicznej, które zostaną zastosowane do osiągnięcia zamierzonych celów średniookresowych programu, oraz analizę wrażliwości celów programu na zmiany podstawowych założeń makroekonomicznych.

Część monetarna przedstawia średniookresowe założenia co do celów polityki monetarnej i ich związek ze stabilnością cen i kursu walutowego.

Programy stabilności i zbieżności podlegają corocznie ocenie Komisji Europejskiej pod względem ich zdolności do zapobiegania powstaniu nadmiernego deficytu. Ocenie podlega, czy pozostawiają pewną marżę bezpieczeństwa na wypadek odchylenia od przyjętych założeń, ich realizmu, adekwatności środków stosowanych do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych i ich zgodności z unijnymi zaleceniami co do polityki ekonomicznej¹⁷.

W przypadku negatywnej oceny programu Komisja Europejska zaleca jego uzupełnienie. Realizacja programów w celu zapobieżenia powstaniu nadmiernego deficytu podlega nadzorowi i w przypadku zagrożeń Komisja zaleca podejmowanie kroków zaradczych.

Dlatego kraje członkowskie dwa razy w roku, 1 marca i 1 września, składają raporty o postępach realizacji programu stabilizacji lub odpowiednio zbieżności, a Komisja w ciągu 3 miesięcy od momentu otrzymania raportów podejmuje decyzję o tym, czy zachodzi przypadek nadmiernego deficytu.

2.1. Wczesne ostrzeżenie (*Early Warning*)

Nadzór Komisji nad zjawiskami ekonomicznymi w sferze finansów publicznych jest wzmocniony możliwością stosowania tzw. wczesnego ostrzeżenia przed możliwością pojawienia się nadmiernego deficytu¹⁸.

¹⁶ Zob. *Opinion on the content and format of stability and convergence programmes (2001 code of conduct)*, „European Economy” 2002 nr 3, European Commission.

¹⁷ Tzw. *Broad Guidelines of the Economic Policies*, opracowywane na trzylecia, obecnie na okres 2003–2005, ale corocznie aktualizowane w tym okresie.

¹⁸ Na podstawie art. 99(4) Traktatu o utworzeniu UE. Komitet ekonomiczno-finansowy w 2001 roku wnioskował do Komisji Europejskiej o wczesne ostrzeżenie dwóch krajów w związ-

SGP przewiduje możliwość wydania przez Radę Wspólnoty na podstawie rekomendacji Komisji Wspólnoty „wczesnego ostrzeżenia” wobec kraju, zanim wystąpi nadmierny deficyt¹⁹. Podstawą prawną procedury jest art. 99(4) Traktatu Wspólnoty, który pozwala Radzie kwalifikowaną większością głosów na podstawie rekomendacji Komisji skierować do kraju, który zagraża właściwemu funkcjonowaniu unii ekonomicznej i monetarnej, „wczesne ostrzeżenie”. Może również zostać podjęta decyzja kwalifikowaną większością głosów wszystkich członków o upublicznieniu zalecenia. Komisja rekomendowała Radzie w latach 2002–2004 czterokrotnie wczesne ostrzeżenia²⁰. Rada tylko raz wydała wczesne ostrzeżenie, w styczniu 2003 wobec Francji.

2.2. Procedura nadmiernego deficytu (EDP)

Procedura nadmiernego deficytu określona jest w trzech dokumentach: art. 104(1–12) Traktatu, w towarzyszącemu Traktatowi Protokole o nadmiernym deficycie i w Regulacji Rady 1467/97 o sprawnym stosowaniu procedury nadmiernego deficytu. Procedura nadmiernego deficytu jest zasadniczym środkiem realizacji SGP. Te trzy dokumenty określają, jakie czynności i w jakim czasie należy wykonać, aby Rada podjęła decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu. Decyzja ta jest konieczna dla ustalenia, czy kraj członkowski spełnia kryterium zbieżności w zakresie sytuacji budżetowej.

Art. 104 Traktatu nakazuje krajom członkowskim unikania nadmiernego deficytu. W związku z tym Komisja jest zobowiązana do śledzenia sytuacji budżetowej i poziomu długu publicznego krajów członkowskich w celu ustalenia ewentualnych naruszeń dyscypliny fiskalnej w sektorze publicznym. Komisja posługuje się w tym zakresie dwoma kryteriami:

- czy relacja planowanego lub rzeczywistego deficytu sektora publicznego do PKB przekracza wartość referencyjną określoną w Protokole na poziomie 3%;

ku z nadmiernym zbliżeniem się do granicy 3%, a mianowicie Niemiec i Portugalii. Komisja nie skorzystała jednakże z możliwości wczesnego ostrzeżenia tych krajów, uzasadniając swoje stanowisko postępowaniem zanotowanym w nich obu w kierunku przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi. Z obecnej perspektywy można ocenić, że stanowisko Komitetu ekonomiczno-finansowego zalecającego Komisji „wczesne ostrzeżenie” obu krajów było słuszne, a decyzja Komisji błędna i nieoparta na merytorycznych podstawach. Okazało się bowiem, że Portugalia fałszowała raporty i w istocie deficyt w roku 2001 nie tylko zbliżał się niebezpiecznie do 3%, ale w istocie przekroczył 4%, a deficyt Niemiec bliski w 2001 roku 3%, w roku 2002 okazał się jeszcze wyższy i przekroczył 3%. Najgorszym przypadkiem jest Francja. Nie tylko przekroczyła w 2002 roku dopuszczalny pułap 3% deficytu budżetu do PKB, ale i nie podjęła („deficyt budżetowy nie jest priorytetem rządu Francji”) żadnych działań naprawczych w sektorze publicznym, żeby ograniczyć deficyt w najbliższej przyszłości, a nawet przeciwnie — założyła na 2003 jeszcze wyższe przekroczenie dopuszczalnego pułapu deficytu. W związku z tym Komisja Europejska wszczęła wobec Francji procedurę EDP.

¹⁹ Artykuły 6(2) i 10(2) Regulacji Rady 1466/97 stwierdzają, iż w przypadku, gdy Rada stwierdzi znaczącą rozbieżność między sytuacją budżetową i średniookresowymi celami budżetowymi, to mając na względzie zapobieżenie powstaniu nadmiernego deficytu, spowoduje *early warning*, kierując do kraju członkowskiego zalecenie podjęcia odpowiednich środków zaradczych.

²⁰ W roku 2002 wobec Portugalii, Niemiec, Francji i w 2004 wobec Włoch.

- czy relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość referencyjną określoną w Protokole na 60%.

Wartości referencyjne nie są bezwzględnie obowiązujące. Jeśli deficyt jest wyższy niż 3%, ale relacja malała istotnie i ciągle, i przybliżyła się do wartości referencyjnej lub przekroczenie jest jedynie wyjątkowe, przejściowe i bliskie wartości referencyjnej, to nie następuje naruszenie dyscypliny fiskalnej w tym zakresie. Podobnie jest w przypadku kryterium długu publicznego. Jeśli dług publiczny jest wyższy niż 60%, ale relacja istotnie maleje i przybliżyła się w zadowalającym tempie do wartości referencyjnej, to nie następuje naruszenie dyscypliny fiskalnej w tym zakresie.

W celu umożliwienia Komisji ustalenia stanu faktycznego w zakresie dyscypliny fiskalnej Protokół w sprawie EDP nakłada na kraje członkowskie obowiązek przekazywania dwa razy do roku, przed 1 marca i przed 1 września, odpowiednich danych, zwłaszcza o deficycie, długu i PKB²¹. Dane te podlegają rewizji przez Eurostat co do zgodności z regulacjami ESA 95²². Gdy przedłożone dane nie są zgodne z tymi regulacjami, Eurostat koryguje je odpowiednio.

Gdy kraj członkowski nie spełnia jednego lub obu kryteriów fiskalnych, Komisja jest zobowiązana do przygotowania raportu, który dokumentuje naruszenie kryteriów, przedstawia je na tle średniookresowych prognoz rozwoju sytuacji fiskalnej i wskazuje na istotne okoliczności towarzyszące temu naruszeniu, przede wszystkim na relację między poziomem deficytu i poziomem wydatków inwestycyjnych sektora publicznego. Wynikający z art. 104(3) Traktatu obowiązek wzięcia pod uwagę, czy deficyt nie przekracza wydatków inwestycyjnych sektora publicznego, oznacza nadanie tej relacji szczególnego znaczenia, swego rodzaju fiskalnego subkryterium. Jest to uznanie oczywistego faktu, iż wydatki inwestycyjne w sektorze publicznym mogą tworzyć warunki do szybszego wzrostu gospodarczego w przyszłości i przy prawidłowym nastawieniu fiskalnym ułatwić krajowi wyjście ze strefy nadmiernego deficytu. W przypadku Polski w ostatnich latach deficyt jest prawie dwa razy wyższy niż wydatki inwestycyjne. Polska jest krajem z relatywnie wysokimi wydatkami inwestycyjnymi, ale i relatywnie wysokim deficytem. Przyjęty przez Komisję raport stanowi podstawę do wydania przez Komitet w ciągu dwóch tygodni opinii. Jeśli Komisja uważa, że nadmierny deficyt istnieje lub może wystąpić, to kieruje swoją opinię do Rady z odpowiednim zaleceniem.

Na podstawie zalecenia Komisji Rada decyduje po wszechstronnej analizie uwzględniającej również stanowisko zainteresowanego kraju członkowskiego, czy występuje nadmierny deficyt. SGP ustala, iż Rada podejmuje taką decyzję w ciągu trzech miesięcy od daty sprawozdawczej, to jest 1 marca lub 1 września. Podejmując decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu, Rada wyda-

²¹ Regulacja Rady nr 3605/93 i Regulacja Rady nr 351/2002.

²² ESA 95 to Europejski System Narodowych i Regionalnych Rachunków przyjęty Regulacją Rady nr 2223/96 i Regulacją nr 1267/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady.

je na podstawie rekomendacji Komisji zalecenie krajowi członkowskiemu podjęcia działań, które w określonym czasie naprawią sytuację. Odpowiednie działania powinny być podjęte nie później niż w okresie czterech miesięcy. Zalecenia Rady muszą również określać, kiedy zakończy się proces eliminacji nadmiernego deficytu. Jeśli nadmierny deficyt nie wynika ze szczególnych okoliczności, jego eliminacja powinna nastąpić w roku następnym po roku jego ujawnienia.

Co do zasady zalecenia Rady nie są upubliczniane. Dopiero brak skutecznej reakcji na zalecenia Rady może ją skłonić — na podstawie rekomendacji Komisji — do upublicznienia zaleceń kierowanych do kraju z nadmiernym deficytem.

Za skuteczne działanie uznaje się takie, które prowadzi w następnym roku budżetowym do wyeliminowania nadmiernego deficytu. Jeśli działania kraju członkowskiego okazują się nieskuteczne, Komisja nakłada, nie później niż w okresie 10 miesięcy od stwierdzenia nadmiernego deficytu, sankcje. Sankcje przyjmują formę nieoprocentowanego depozytu. Depozyt składa się z części stałej, równej 0,2% PKB danego kraju, i części zmiennej zależnej od stopnia „nadmierności” deficytu. Komisja może co roku zwiększać sankcje, ale ich roczny poziom nie może przekroczyć 0,5% PKB²³. Jeśli w okresie 2 lat nadmierny deficyt nie zostanie zniwelowany, depozyt staje się karą pieniężną i przychodem pozostałych krajów strefy EUR niebędących w sytuacji nadmiernego deficytu. Komisja może uchylić sankcje, jeśli kraj członkowski wykazuje zdecydowany postęp w likwidacji nadmiernego deficytu.

Zgodnie z SGP decyzja stwierdzająca nieskuteczność działań w zakresie zaleceń Rady w sprawie wyjścia ze strefy nadmiernego deficytu powinna być podjęta natychmiast po upływie terminu danego na podjęcie odpowiednich skutecznych działań.

Stwierdzenie nieakceptacji zaleceń Rady w sprawie unikania nadmiernego deficytu ma odmienne skutki prawne dla krajów UE należących do strefy EUR i krajów, które do tej strefy nie należą. Kraje nienależące do strefy EUR mają derogację wobec przepisów Traktatu, które dotyczą przypadku stwierdzenia uchylania się kraju członkowskiego od podjęcia zalecanych dla likwidacji nadmiernego deficytu działań, to jest art. 104(9 do 11) Traktatu²⁴. Konkretnie biorąc, przepisy art. 104(9 do 11) poświęcone rozszerzonemu nadzorowi sytuacji kraju z nadmiernym deficytem, ale niestosującego się do zaleceń Rady, i ostatecznie przepisy o sankcjach finansowych nie są stosowane wobec krajów z derogacją, to jest krajów nienależących do strefy EUR. Jeśli Rada uzna, że kraj członkowski, w którym stwierdzono występowanie nadmiernego deficytu i zalecono podjęcie odpowiednich kroków zaradczych, wyszedł

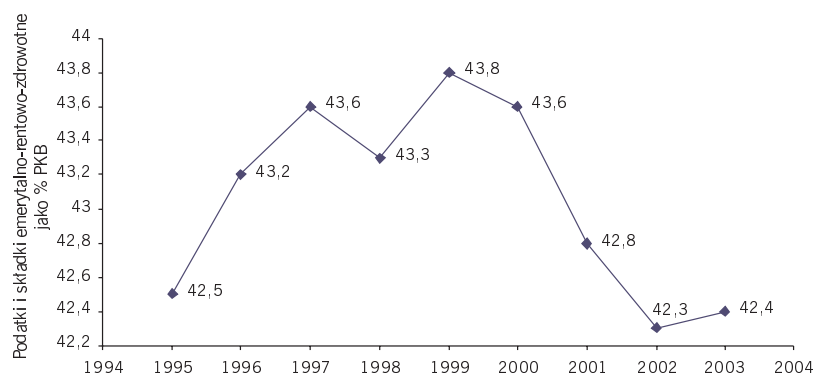
²³ Na przykład PKB Niemiec wynosi około 2,1 bln €, Francji 1,5 bln €, a Polski 0,15 bln €. Dlatego 0,5-procentowy pułap sankcyjny wynosiłby dla Niemiec, Francji i Polski w mld € odpowiednio około: 10, 7,5 i 0,75; zob. *Statistics Pocket Book*, March 2004 Tabela 11.4, s. 38.

²⁴ Derogacja to pozbawienie przepisu prawnego mocy obowiązującej i zastąpienie go innym przepisem.

ze strefy nadmiernego deficytu, to na podstawie rekomendacji Komisji uchyla swoją decyzję o nadmiernym deficycie.

3. Rozwój sytuacji w zakresie unikania nadmiernego deficytu w strefie EUR i krajach UE nienależących do tej strefy w latach 1998–2003

3.1. Tax burden strefy euro



Rys. 2.

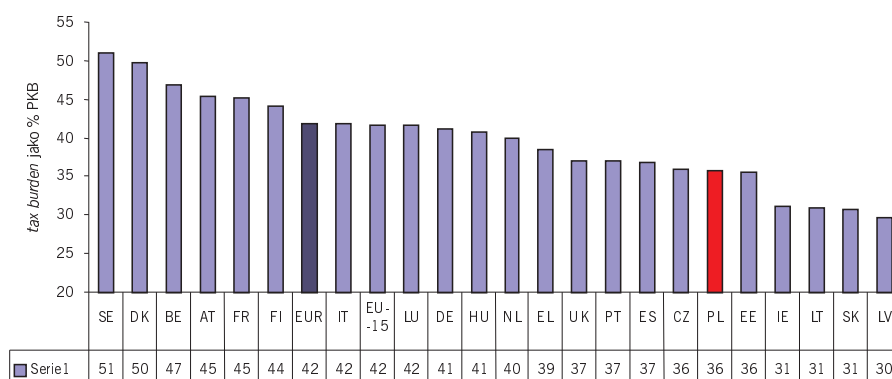
Tax burden w strefie EUR w latach 1995–2003

Źródło: dane liczbowe na podstawie ECB, Monthly Bulletin, Tabela 6.1. *Revenue, expenditure and deficit/surplus*, September 2004.

Relację dochodów podatkowych sektora publicznego do PKB określa się jako tzw. wskaźnik fiskalizmu, *tax burden*. Wskaźnik ten informuje o tym, jaką część PKB sektor publiczny przejmuje w postaci podatków jako swoje dochody w celu ich wtórnej redystrybucji i w pewnej części na pokrycie własnych wydatków. Im wskaźnik jest wyższy, tym mniejsza część wytworzonego PKB pozostaje do swobodnego wydatkowania przez tych, którzy go tworzą. Z drugiej strony, przy danym poziomie PKB wyższy *tax burden* stwarza władzy publicznej szersze pole manewru w zakresie realizacji bieżących lub długookresowych celów publicznych. Od momentu podjęcia decyzji na początku lat 90. o zamiarze utworzenia strefy wspólnego pieniądza, kraje UE były pod silną presją równoważenia budżetów sektora rządowego i zmniejszania poziomu długu publicznego. Pole wyboru działań prowadzących do osiągnięcia tego celu jest bardzo ograniczone: ograniczanie wydatków i/lub zwiększanie dochodów. Również w sytuacji znaczniejszej skali koniecznych zmian w celu równoważenia sektora publicznego wybiera się obie drogi jednocześnie, zwiększa się dochody i ogranicza wydatki. W strefie EUR dochody podatkowe sektora publicznego stanowią ponad 90% łącznych dochodów. Dlatego wzrost

dochodów szybszy niż wzrost PKB oznacza istotny wzrost *tax burden*. Na rysunku 2. widać, że taka tendencja utrzymała się aż do 1999 r., czyli do momentu powstania strefy euro. Po tym momencie następuje jeszcze silniejsza dynamika spadkowa *tax burden* i z powodu słabszej niż w poprzednich latach dynamiki PKB w tej strefie, i z powodu łagodzenia efektywnych stawek podatkowych. Obecnie fiskalizm w strefie euro powrócił do poziomu sprzed 1995 roku.

Wskaźnik fiskalizmu jest oczywiście wielkością średnią dla całej grupy 12 krajów strefy euro. Sytuacja w poszczególnych krajach jest pod tym względem bardzo różna.



Rys. 3.

Tax burden UE-25 w 2004 roku

Źródło: dane liczbowe na podstawie, *Statistical annex*, Table A.4.1.

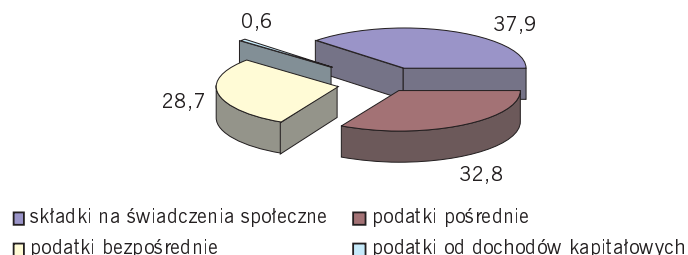
Na rysunku 3. zamieszczono dane dla UE-15 i siedmiu pozostałych krajów Unii, w tym Polski, dla których dane są osiągalne. Przy średnim *tax burden* dla EU-15 na poziomie 42%, najwyższe podatkowe obciążenie PKB występuje w Szwecji (51%) i Danii (50%), a najniższe spośród tej grupy krajów w Wielkiej Brytanii, Portugalii i Hiszpanii (37%). Do pozycji Polski powrócimy w dalszej części tekstu. W tym miejscu warto jednak wskazać na to, że tylko Węgry z całą grupą nowo przyjętych do Unii krajów mają wskaźnik fiskalizmu wyższy niż najmniej fiskalna grupa krajów UE-15. Polska ma wskaźnik fiskalizmu (36%) o 6 pkt procentowych niższy niż średnia dla EU-15. Co do zasady występuje silny związek między PKB *per capita* a wskaźnikiem fiskalizmu.

3.2. Struktura dochodów podatkowych strefy euro

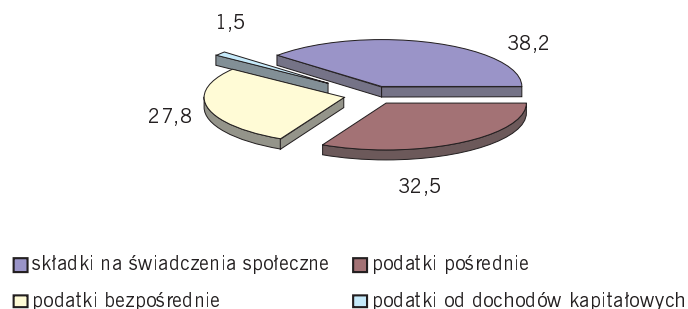
W dochodach podatkowych strefy EUR podstawowe i rosnące znaczenie mają składki na ubezpieczenia społeczne, podatki pośrednie i bezpośrednie. Jednakże udział podatków zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich maleje, a istotnie powiększa się znaczenie podatków od dochodów kapitałowych,

choć nadal mają one marginalne 1,5-procentowe znaczenie w dochodach podatkowych ogółem.

Procentowy udział poszczególnych źródeł dochodów sektora publicznego w *tax burden* strefy EUR w 1998 r.



Procentowy udział źródeł dochodów sektora publicznego w *tax burden* w strefie EUR w 2003 r.



Rys. 4.

Procentowy udział źródeł dochodów podatkowych sektora publicznego strefy EUR w *tax burden* w roku 1998 i 2003

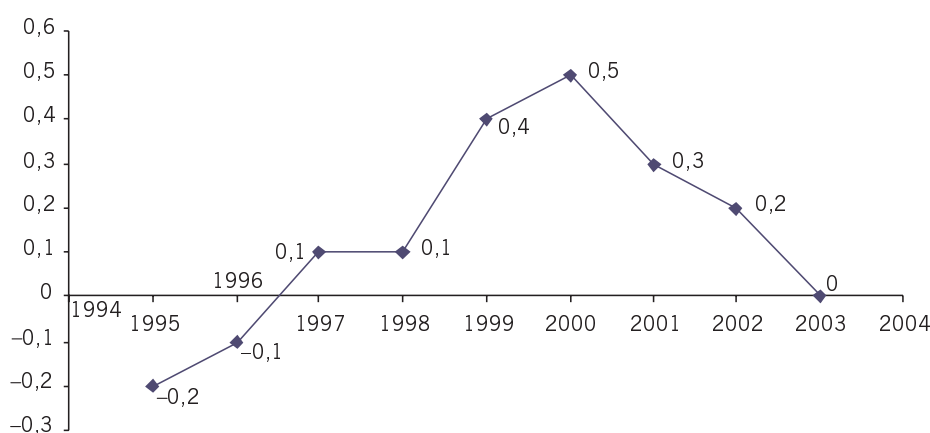
Źródło: dane liczbowe ze źródeł jak na rysunku 2.

W pięcioleciu 1998–2003 jedyną widoczną tendencją jest absolutny i relatywny wzrost znaczenia w dochodach podatkowych obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Ich udział w całkowitych dochodach podatkowych wzrósł w analizowanym okresie z 37,9% do 38,2% PKB. Jest to wyrazem dążenia krajów strefy euro do poprawy zrównoważenia dochodów i wydatków sektora publicznego przez podnoszenie składek na ubezpieczenia społeczne i poszerzanie bazy podatkowej w tym zakresie. Jeśli porównamy rysunki 2. i 5., to łatwo zauważymy, że istnieje pełna zbieżność między zmianami *tax burden* i salda funduszy ubezpieczeń społecznych.

Strefa euro poprawiała stan równowagi finansów publicznych do przełomu lat 1999/2000 prawie wyłącznie przez poprawę salda funduszy ubezpieczeń społecznych, a *tax burden* wzrastał, gdyż zwiększały się obciążenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i ich udział w dochodach podatko-

wych. Po tym okresie maleje saldo funduszy ubezpieczeń społecznych, z 0,5% PKB w 2000 r. do 0% obecnie i tak samo maleje *tax burden* z prawie 44% do około 42,5%.

Zmiany w czasie w strukturze dochodów podatkowych są pod silnym wpływem czynników niezależnych, a nie tylko wyrazem określonej polityki krajów strefy EUR w tym zakresie. Na przykład zmiany znaczenia podatkowych dochodów kapitałowych zależą od zmian koniunktury giełdowej. Zmiany te są jednak również pod wpływem świadomej polityki krajów członkowskich strefy EUR. Dążenie do poprawy salda dochodów i wydatków funduszy ubezpieczeń społecznych było takim celem.



Rys. 5.

Saldo funduszy ubezpieczeń społecznych w strefie EUR jako % PKB w latach 1995–2003

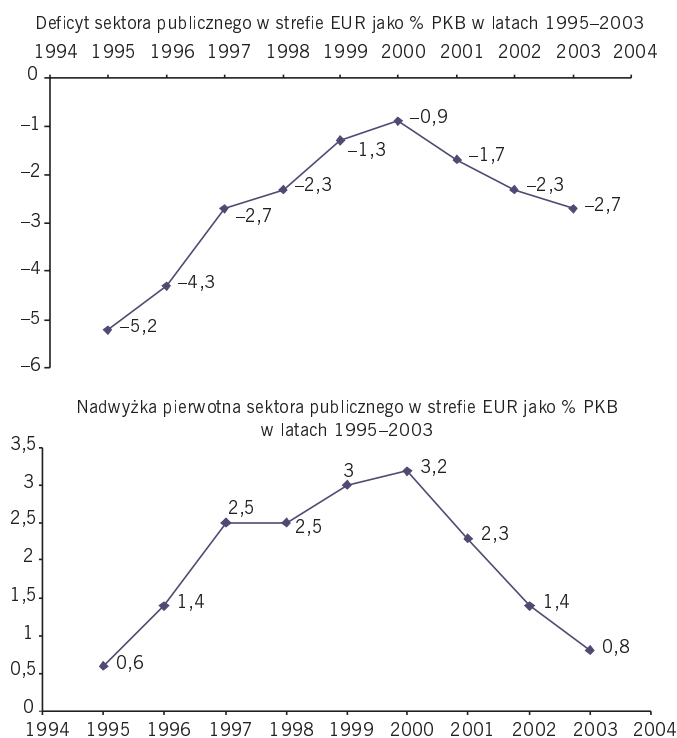
Źródło: jak w rysunkach 1. i 2.

W latach 1995–2000, czyli zasadniczo w okresie przybliżania się do powstania strefy EUR, kraje należące obecnie do tej strefy istotnie poprawiły saldo tej największej części dochodów podatkowych i wydatków sektora publicznego. W tej części sektora publicznego zdecydowanie była realizowana polityka dążenia do salda nadwyżkowego, relatywne ograniczanie wydatków i zwiększanie dochodów. Od 1997 roku saldo było dodatnie i rosące. Po roku 2000 dodatnie saldo zaczęło zanikać, pod wpływem wzrostu wydatków na te cele i zatrzymania tendencji wzrostowej wpływów ze składek w relacji do wzrostu PKB. Wyraźnie widać, że od roku 2004 ta część sektora publicznego może się stać deficytowa. Jeśli jednak popatrzymy na inne zasadnicze części sektora publicznego, to jest budżety centralne i lokalne (co odpowiada w Polsce budżetowi państwa i sumie budżetów jednostek samorządu terytorialnego), to przez cały okres 1995–2003 były one deficytowe i deficyt narastał (zob. rysunek 6. w części dotyczącej salda sektora publicznego). Tak więc malejące, ale nadwyżkowe saldo funduszy społecznych w latach 2000–2003 prezentuje się na tym tle lepiej niż wynika to z rysunku 5. Fundusze ubezpieczeń społecz-

nych nie będą więc w strefie EUR w najbliższych kilku latach tak silnym hamulcem poprawy salda sektora publicznego, jak były w drugiej połowie lat 90.

3.3. Saldo i saldo pierwotne sektora publicznego w strefie euro

Zmiany salda i salda pierwotnego całego sektora publicznego w strefie EUR przedstawia rysunek 6. Analizowany okres 1995–2003 wyraźnie dzieli się na dwa odmienne podokresy. Do roku 2000 następowała wyraźna i silna tendencja poprawy salda i salda pierwotnego. Saldo ujemne sektora publicznego strefy EUR jako % PKB poprawiło się w latach 1995–2000 z minus 5,2 do minus 0,9% PKB, a pierwotne z plus 0,6 do plus 3,2 procent PKB. Sektor publiczny zasadniczo na moment startu strefy EUR w 1999 roku był niemal zrównoważony.



Rys. 6.

Saldo i saldo pierwotne finansów publicznych strefy EUR

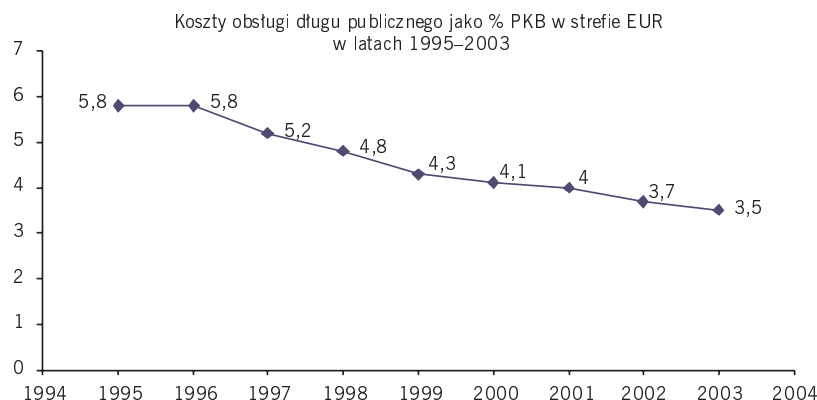
Źródło: dane liczbowe na podstawie źródeł jak na rysunku 2.

Dodatknie saldo pierwotne stanowiło 3,2% PKB, a koszty obsługi długu 4,1% PKB²⁵. Jednakże od 2000 roku obserwujemy wyraźny powrót do coraz

²⁵ Zrównanie salda pierwotnego i kosztów obsługi długu oznacza, że budżet jest zrównoważony, tym samym brakowało jedynie $4,1 - 3,2 = 0,9$ punktu procentowego do równowagi budżetowej.

większych deficytów. Szybkość pogorszenia salda wprawdzie maleje, ale pogorszenie jest wyraźne. Zasadniczo można to przypisać ogólnemu pogorszeniu koniunktury na świecie po 2000 roku i z powodu wzrostu cen paliw, i wydarzeń 11 września, i oczywiście kosztów adaptacji do nowej waluty w 12 krajach strefy EUR. Podstawowe jednakże przyczyny to niezdolność najważniejszych państw członkowskich do przeciwstawienia się społecznej presji na wzrost wydatków w sektorze publicznym i brak politycznej woli do podnoszenia dochodów, czyli w istocie podatków. Równolegle ujawniała się w tym okresie widoczna niezdolność Rady, mimo jednoznacznych rekomendacji Komisji, do egzekwowania obowiązujących w tym zakresie reguł SGP, przede wszystkim procedury EDP²⁶.

Jak wiadomo, miarą nastawienia w polityce fiskalnej, rozluźniania lub zaciskania polityki fiskalnej, jest saldo pierwotne sektora publicznego — to jest saldo po pomniejszeniu wydatków o koszty obsługi długu publicznego. Jak widać na rysunku 7. w okresie 1995–2000 saldo pierwotne rosło wolniej i w okresie 2000–2003 malało szybciej niż całkowite saldo sektora publicznego. Negatywne zmiany salda były więc głównie pod wpływem zmian salda pierwotnego, gdyż koszty obsługi długu w strefie EUR, zasadniczo z powodu spadku poziomu stóp procentowych, zmalały w latach 1995–2003 z około 6 do 3,5% PKB.



Rys. 7.

Koszty obsługi długu w strefie EUR

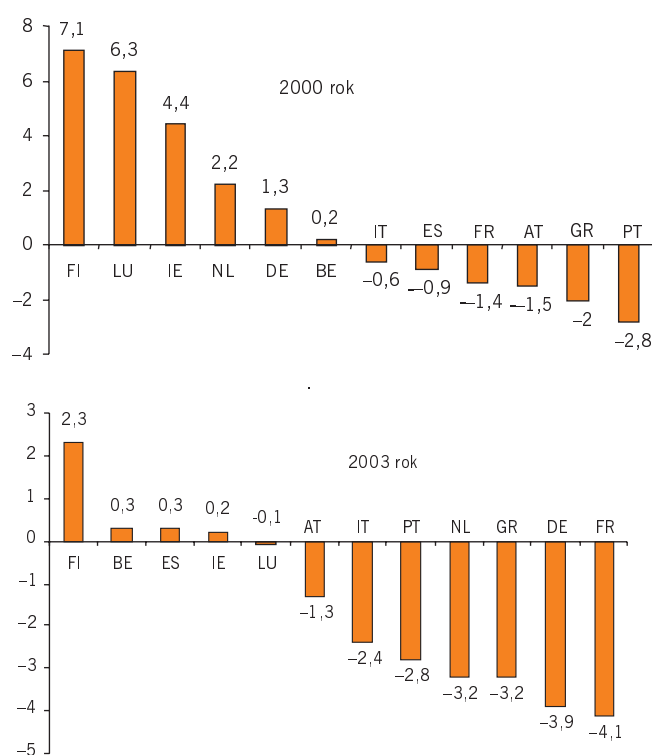
Źródło: jak wyżej.

Jak widać na rysunku 7. koszty obsługi długu publicznego malały w całym okresie, z 5,8% PKB w 1995 roku do 3,5% PKB w roku 2003. Tym samym coraz

²⁶ Dobrym przykładem na „nastawienie” Rady do swoich własnych sankcyjnych decyzji zawartych w SGP i w EDP jest opinia Rady z 9 marca 2004 roku co do uaktualnionego Programu Stabilności Niemiec na lata 2003 do 2007. Mimo utrzymywania się deficytu powyżej 3% i wzrostu długu powyżej określonej w Traktacie granicy, Rada nie podjęła żadnych kroków restrykcyjnych wobec Niemiec.

wolniejszy wzrost dodatniego salda pierwotnego w latach 1995–2000 i coraz szybszy spadek salda pierwotnego, chociaż przez cały czas pozostawało ono dla całej strefy EUR dodatnie, był spowodowany relatywnym słabnięciem dynamiki dochodów sektora i nasilaniem się wydatków innych niż koszty obsługi długu.

Zmiany salda i salda pierwotnego sektora publicznego w strefie EUR były oczywiście następstwem zmian w poszczególnych krajach członkowskich. Ich gwałtowność i zasadnicza zmiana kierunku trendu około 2000 roku były następstwem charakteru zmian w głównych krajach członkowskich. Poniżej przedstawiamy dla porównania sytuację w tym zakresie w roku 2000 i 2003.



Rys. 8.

Nadwyżka/deficyt sektora publicznego krajów strefy EUR w 2000 i 2003 r.

Źródło: dane liczbowe na podstawie „ECB Monthly Bulletin”, Sep. 2004, Tabela 4. *Euro area deficit/surplus*.

O ile w 2000 roku 6 krajów z EUR-12 miało nadwyżkę, w tym nadwyżkę wykazywały Niemcy, a sześć krajów miało deficyt, to w 2003 już tylko cztery kraje wykazywały nadwyżkę. Salda dodatnie krajów z nadwyżką znacznie się zmniejszyły, a salda krajów z deficytem wydatnie się powiększyły. W istocie we wszystkich krajach strefy EUR poza Belgią i Hiszpanią nastąpiło w tym czteroleciu pogorszenie stanu finansów publicznych. Najdrastyczniejsze

negatywne zmiany zaszły w Niemczech, z nadwyżki 1,3% PKB w 2000 roku do deficytu 4,0% PKB w 2003 roku, i we Francji, z deficytu 1,4% PKB w 2000 r. do deficytu 4,1% PKB w 2003 r. W roku 2000 deficyty krajów strefy EUR były bezpiecznie powyżej „zakazanego” poziomu, jedynie Portugalia zbliżała się do 3-procentowej granicy nadmiernego deficytu. W roku 2003 już cztery kraje: Francja (4,1), Niemcy (4,0), Holandia (3,2) i Grecja (3,2) znajdowały się w zakazanym przedziale deficytu wyższego niż 3%, a Portugalia była bliska przekroczeniu tej granicy. W całym tym okresie jedynym krajem, który utrzymywał wyraźnie nadwyżkowy budżet sektora publicznego, była Finlandia, ale nadwyżka cały czas malała, z imponującej 7,1% w 2000 r. do 2,3% PKB w 2003 r.

Tabela 2.

Zmiany relacji deficytu do PKB krajów strefy EUR w latach 2000–2003

	FI	LU	IE	NL	DE	BE	IT	ES	FR	AT	GR	PT
2000	7,1	6,3	4,4	2,2	1,3	0,2	-0,6	-0,9	-1,4	-1,5	-2	-2,8
2003	2,3	-0,1	0,2	-3,2	-4,0	0,3	-2,4	0,3	-4,1	-1,3	-3,2	-2,8
±Δ	-4,8	-6,4	-4,2	-5,4	-5,3	0,1	-1,8	1,4	-1,8	0,2	-1,2	0

Tabela 3.

Zmiany relacji długu do PKB krajów strefy EUR w latach 2000–2003

	IE	FI	PT	NL	FR	DE	ES	AT	GR	BE	IT
2000	38,4	44,6	53,3	55,9	57,2	60,2	61,2	67	106,2	109,1	111,2
2003	32	45,3	59,4	54,8	63,7	64,2	50,8	65	103	100,5	106,2
±Δ	6,4	-1,3	-5,9	1,1	-6,5	-4	10,6	2	3,2	9,1	5,0

Źródło: dane do tabeli 2. i 3. na podstawie „Monthly Bulletin”, s. 51; *op. cit.* oraz Council opinion of 9 March 2004 Official Journal C 068, 18/03/2004P.

Pogorszenie stanu sektora publicznego strefy euro w zakresie deficytu i długu ilustrują tabele 2. i 3. Z ostatniego wiersza tabeli 2. wynika, że w prawie wszystkich krajach EU–12 nastąpiło pogorszenie salda, to tak jakby ós rzędnych przesunęła się w dół o kilka punktów procentowych. Dotyczy to zarówno krajów z nadwyżką salda w 2000 roku (DE, NL, IE, LU, FI), jak i tych z deficytem (GR, FR, IT). Deficyt sektora publicznego przekraczający graniczną wielkość 3% występował w 2003 roku w 4 krajach (w roku 2000 w żadnym) spośród 12, w tym w najważniejszych dla obrazu Wspólnoty — to jest w Niemczech i Francji — bardzo zdecydowanie. Kraje te naruszały bez żadnych konsekwencji przewidzianych w SGP fundamenty Paktu, a więc i fundamenty trwałej stabilności systemu gospodarczego UE.

W czterolecie 2000–2003 siedem razy zdarzyło się fundamentalne naruszenie SGP, to jest przekroczenie zakazanej granicy 3%, w tym dwa razy w przypadku Niemiec w 2002 i 2003 oraz dwa razy w przypadku Francji w tych samych latach, co powinno pociągnąć za sobą nałożenie sankcji pieniąż-

nych²⁷. Rada mimo rekomendacji Komisji nie nałożyła jednakże żadnej sankcji. Przepisy karzące przekraczanie zakazanego 3-procentowego deficytu okazały się martwe.

Żaden natomiast z krajów, które w tych latach pozostawały w Unii poza strefą EUR, a więc nie podlegały sankcjom SGP, nie przekroczył bariery minus 3%. Szwecja i Dania przez cały okres utrzymywały budżety nadwyżkowe. Deficyt pojawił się jedynie w Wielkiej Brytanii w 2002 roku na poziomie minus 1,5 i powiększył się do minus 3% w 2003 roku²⁸. Inaczej natomiast przedstawia się sprawa w krajach, w których nie obowiązują żadne formalne zasady i miary dopuszczalności lub niedopuszczalności deficytu sektora publicznego. Na przykład w USA w roku 2003 deficyt budżetowy wynosił minus 6% PKB, a w Japonii minus 7,3% PKB²⁹.

W tabeli 3., w ostatnim wierszu znakiem ujemnym oznaczono pozycję krajów, w których nastąpiło pogorszenie relacji długu do PKB. Po pierwsze, 6 krajów strefy euro wykazywało poziom długu mniej lub bardziej znacząco przekraczający 60-procentową wartość referencyjną. Po drugie, w dwóch najważniejszych pod względem poziomu PKB krajach — to jest w Niemczech i Francji — nastąpił w okresie 2000–2003 zasadniczy wzrost relacji długu do PKB, we Francji o 6,5, a w Niemczech o 4 pkt procentowe. Również pod tym względem SGP nie wytrzymał w tych latach próby czasu.

Brak sankcji przewidzianych w SGP, przede wszystkim w procedurze EDP, nie oznacza jednak, że naruszające Pakt i Traktat kraje nie były i nie są pod presją litery SGP i Traktatu. Po pierwsze, nie ma klimatu do jakiegś zasadniczej rewizji SGP i EDP. Nie widać również żadnych nawet symptomatycznych objawów łagodzenia stanowiska w tym zakresie wobec krajów nowej akcesji UE-10. Sądzę nawet, że ze względu na dotychczasowe trudności polityczne egzekwowania zapisów EDP, ani kraje naruszające fiskalne wielkości referencyjne, ani pozostałe kraje EU-15 nie będą skłonne osłabiać znaczenia procedury EDP, akceptując już na wejściu do strefy euro kolejne kraje z niestabilnym i niezrównoważonym sektorem fiskalnym. Rygoryzm w tym obszarze jest tym bardziej prawdopodobny w świetle sytuacji w 2004 roku, gdzie spośród 10 nowych krajów członkowskich 6 wykazało nadmierny deficyt (Czechy — 5,9, Węgry — 5,9, Słowacja — 1,7, Polska — 6,0, Malta — 5,9 i Cypr — 4,6)³⁰. Niewątpliwą koncesją na rzecz krajów, których źródła deficytu możliwe są do powiązania z cyklicznością rozwoju, to jest ujemną lukę produkcyj-

²⁷ Pozostałe przypadki to Portugalia w 2001 roku oraz Holandia i Grecja w 2003 roku.

²⁸ Zob. ECB, *Statistics*, March 2004, T11.7.

²⁹ Zob. *US Fiscal Policies and Priorities for Long-Run Sustainability*; IMF Occasional Paper No 227, January 2004 oraz *Fiscal Balance US 2003*; „IMF Economic Outlook”. W roku 2004 pojawiło się w USA po raz pierwszy stanowisko, iż kraj ten przyjmuje jako docelową wartość referencyjną dla deficytu budżetowego minus 2,2%, średni deficyt z ostatniego 40-lecia; zob. *Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2005, Mid-Session Review*, Executive Office of Management and Budget, Washington DC, July 30, 2004, s. 1

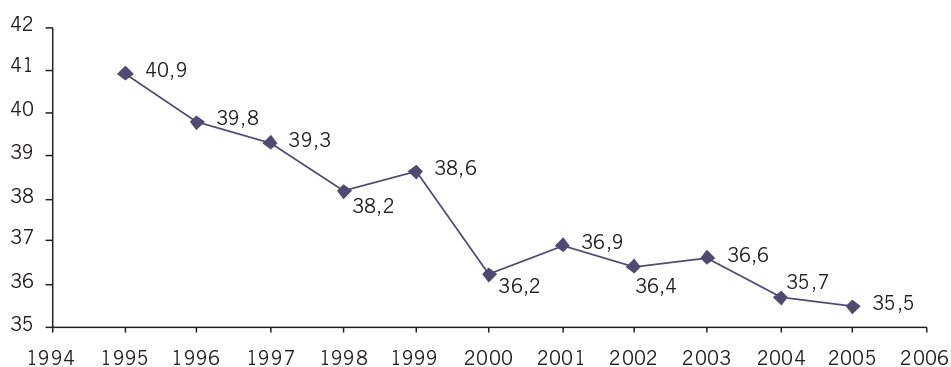
³⁰ Zob. *Statistical annex, op. cit.*, tab. A4.14 Net lending (+) or net borrowing (-); general government.

ną, jest stanowisko Unii o konieczności uwzględniania fazy cyklu przy ocenie pozycji fiskalnej kraju członkowskiego. Jest to niewątpliwie praktyczne uzupełnienie kryteriów z Maastricht uwzględniające krytykę nominalizmu zawartego w fiskalnym kryterium deficytu.

4. Perspektywy Polski w zakresie kryteriów fiskalnych w latach 2005–2007

4.1. Sytuacja w okresie poprzedzającym złożenie Programu Konwergencji

Jak już wspominaliśmy, podatkowe obciążenie PKB jest w Polsce znacznie niższe niż w krajach UE. Obecnie różnica ta w stosunku do średniej UE-15 wynosi około 6 pkt procentowych. Jest to raczej typowa sytuacja dla krajów o niskim PKB *per capita*, chociaż są również wyjątki, jak USA i Japonia, gdzie mimo wysokiego dochodu na głowę *tax burden* jest jeszcze niższy niż w Polsce. W całym ponad 10-letnim okresie stopień fiskalizmu malał bez względu na dynamikę PKB. Trudno również oczekiwać, aby w najbliższej przyszłości podejmowano próby równoważenia sektora publicznego przez znaczniejszy wzrost *tax burden* do poziomu bliskiego krajom UE-15. Z drugiej strony, wobec członkostwa Polski w UE i liczenia na poważne środki pomocowe, które są przecież możliwe do pozyskania tylko dzięki relatywnie wysokiej relacji dochodów podatkowych do PKB w krajach Unii, które *per saldo* są płatnikami tych środków, nie można również oczekiwać utrzymania wyraźnego trendu spadkowego tej relacji.



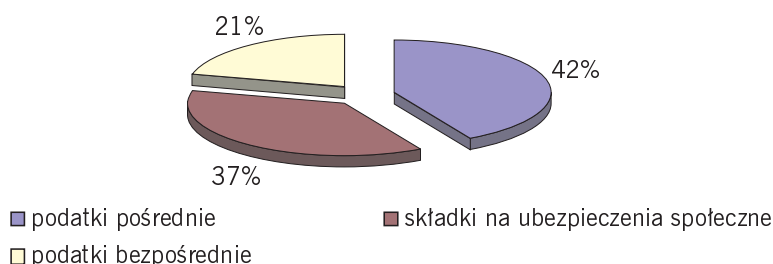
Rys. 9.

Tax burden w Polsce w latach 1995–2005

Źródło: dane liczbowe na podstawie *Statistical annex*, Table A.1.23, *op. cit.* i projektu budżetu na 2005 r.

Nie tylko poziom fiskalizmu jest w Polsce zasadniczo odmienny, ale i struktura dochodów podatkowych jest inna. W krajach UE-15 widoczna jest swego rodzaju separacja problemu równowagi podsektora świadczeń spo-

łecznych i dążenie do zapewnienia odpowiednim funduszom ich własnych dochodów co najmniej na poziomie bieżących wydatków, a nawet ze względu na rosnące koszty starzenia się tych społeczeństw z pewną nadwyżką na pokrycie relatywnie szybciej rosnących w czasie wydatków niż składek.



Rys. 10.

Struktura dochodów podatkowych sektora publicznego w Polsce w roku 2005

Źródło: dane liczbowe według projekt budżetu na 2005 r.

Jeśli porównamy strukturę dochodów podatkowych w Polsce i UE-15, to wyraźnie widoczna jest dominacja w Polsce dochodów z podatków pośrednich. Składki na ubezpieczenia społeczne są dopiero drugą co do wielkości pozycją i o około 5 pkt procentowych mniejszą. Wynika to z tego, że zasadniczo największy fundusz FUS i trzeci co do wielkości KRUS są deficytowe. Ich dochody własne nie pokrywają wydatków. Oba fundusze wykazują ujemne saldo. Tym samym nadwyżka wydatków nad dochodami jest pokrywana z innych źródeł podatkowych lub jeśli są finansowane z przychodów sektora, a nie jego dochodów, to bezpośrednio wpływają na wzrost długu publicznego. W strefie euro natomiast fundusze te jak do tej pory wykazują saldo nadwyżkowe. W Polsce widoczne są wyraźnie próby, chociaż nie zawsze skuteczne, podążania drogą ku lepszemu zbilansowaniu funduszy świadczeń społecznych. Przykładem może być podniesienie w ostatnich latach składki na ubezpieczenia zdrowotne z 7,75% podstawy do 8,5% bez kompensowania obniżaniem podatku dochodowego, zwiększanie własnych dochodów KRUS przez rozszerzenie bazy podatkowej i wysokości składki, aby zmniejszyć wysoki (ponad 14 mld zł w 2005 roku) deficyt tego funduszu, próby podnoszenia składek emerytalno-rentowych płaconych przez pracodawców, aby zmniejszyć deficyt FUS. Sądzę, że jeśli Polska w najbliższych latach uzna saldo sektora publicznego za swój priorytet, to wzrost znaczenia dochodów podatkowych ze składek na świadczenia społeczne będzie jednym z głównych źródeł dodatkowych dochodów sektora.

W zakresie deficytu i długu sektora publicznego Polska po raz pierwszy określiła formalnie swoje stanowisko wobec UE w sierpniu 2002 roku, gdy złożyła przedakcesyjny program ekonomiczny (PEP 2003) na lata 2003–2006. W programie tym zakładano w całym planowanym okresie saldo ujemne sektora publicznego, a dług poniżej 50% PKB.

Tabela 4.**Saldo sektora publicznego i dług jako % PKB według PEP 2003**

	2003	2004	2005	2006
Saldo sektora publicznego jako % PKB	-3,9	-5,0	-4,0	-3,4
Dług publiczny jako % PKB	44,3	46,9	49,2	49,1

Źródło: Program konwergencji, *op. cit.*, s. 34.

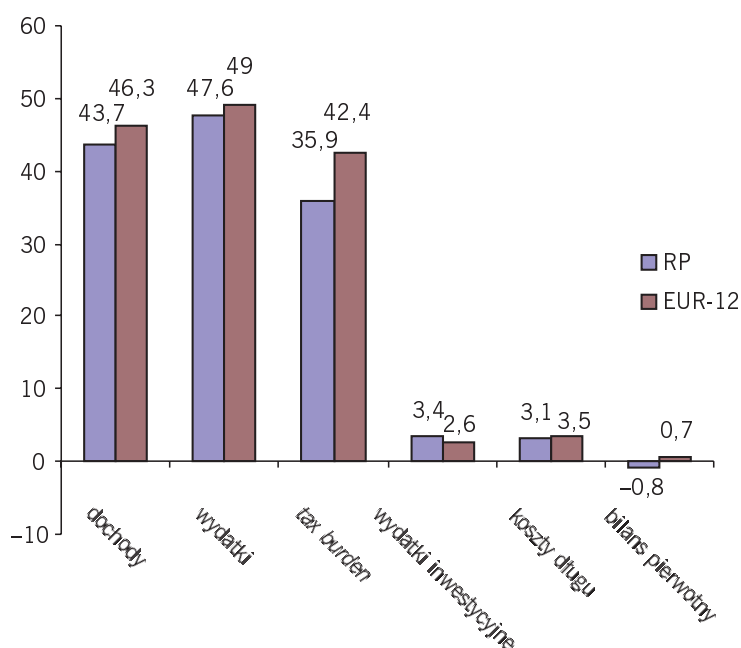
Liczby te nie mają już obecnie większego znaczenia, poza jednym aspektem istotnym dla unijnych ocen przyszłych programów. Otóż, niektóre z nich zostały zrewidowane w górę w 2003 roku, gdy aktualizowano PEP 2003, a prawie wszystkie dotyczące przyszłości uległy negatywnej rewizji w pierwszym programie zbieżności złożonym w UE w kwietniu 2004 roku. Przekroczenie referencyjnej wielkości salda sektora publicznego na poziomie 3% PKB nastąpiło już w 2002 roku. Było to częściowo następstwem czynników cyklicznych, które wystąpiły w Polsce w latach 1999–2001, gdy dynamika wzrostu PKB spadła prawie do zera, a częściowo następstwem rozluźnionej polityki fiskalnej. Największym brzemieniem na pozycję fiskalną sektora publicznego legły koszty trzech reform wprowadzonych w 1999 roku bez głębszej analizy i uświadomienia ich skutków ekonomicznych. Znaczącemu wzrostowi wydatków towarzyszyło poluzowanie polityki podatkowej przez istotne rozszerzenie ulg i zwolnień podatkowych we wszystkich podatkach oraz niski poziom efektywności pracy aparatu skarbowego w zakresie egzekucji VAT, podatków akcyzowych i ceł oraz podatków dochodowych. Przede wszystkim rząca była nieskuteczność egzekwowania przepisów z zakresu cen transferowych w podatku CIT i PIT. Od 2001 roku podejmowano wiele prób poprawy sytuacji, ale deficyt sektora publicznego i dług publiczny zwiększały się. Ugruntowała się opinia, iż plany w sferze fiskalnej są mało realne, polityka fiskalna jest nadmiernie poluzowana po stronie dochodowej i wydatkowej, zakładane cele fiskalne są często rewidowane, a wykonanie odbiega od założeń. Ogólnie nisko ocenia się jakość naszego planowania w zakresie kategorii polityki fiskalnej i podkreśla się brak konsekwencji i woli w realizacji trudnych ekonomicznie, społecznie i politycznie celów fiskalnych³¹. Negatywnie ocenia się również bardzo istotne powiększenie deficytu sektora rządowego z 3,9% w 2003 do 5,7% PKB w roku 2004. Uważa się, że przy relatywnie silnej tendencji wzrostowej PKB taki wzrost deficytu działa raczej procyklicznie, powiększa stopień niestabilności gospodarki.

Charakterystyka pozycji fiskalnej kraju o nadmiernym deficycie ma istotne znaczenie dla oceny perspektyw uzdrowienia finansów publicznych i przejścia do zrównoważenia bądź nawet nadwyżki w sektorze publicznym. Na rysunku 11. wyodrębniono sześć cech tej pozycji, a mianowicie: saldo

³¹ Por. *Convergence Report 2004, op. cit.*, s. 80–81.

pierwotne, dochody, wydatki, koszty obsługi długu, wydatki inwestycyjne i *tax burden* jako % PKB.

Polska obecnie różni się od strefy EUR m.in. nastawieniem w sektorze publicznym. Miarą nastawienia jest saldo pierwotne i kierunek jego zmian. Ujemne saldo pierwotne dla Polski (-0,8%) przy dodatnim saldzie pierwotnym dla strefy EUR (0,7%) ilustruje poluzowaną politykę fiskalną w Polsce i relatywnie trudny dostęp do pieniądza publicznego w EUR-12. Pozytywnym przy tym zjawiskiem jest relatywnie wysoki udział inwestycji, 3,4% PKB w Polsce przy tylko 2,6% w EUR-12.

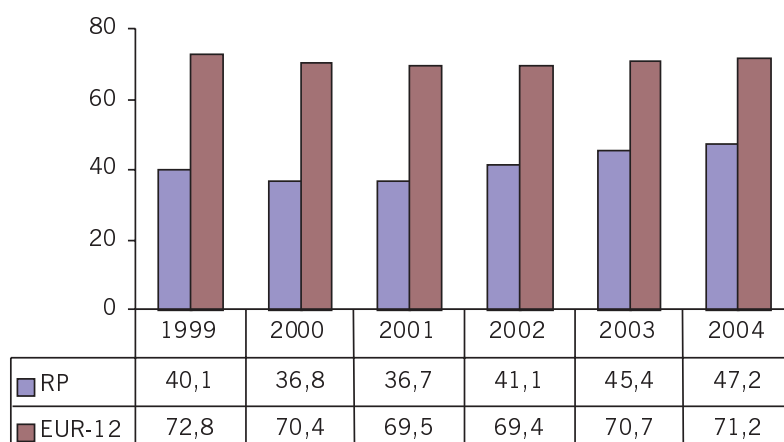


Rys. 11.

Charakterystyka pozycji fiskalnej Polski i krajów strefy EUR w 2003 roku (wszystkie wielkości jako % PKB)

Źródło: tabela 4.2, s. 56, „European Economy” 2004 nr 6.

Oznaczać to może, że znacząca część „nadmiernych” z punktu widzenia salda sektora publicznego wydatków wykorzystywana jest jednak do tworzenia podstaw pod przyszły szybszy wzrost. Jeśli teraz porównamy relację wydatków publicznych do PKB, 47,6% w Polsce i 49% w EUR-12, to niższy poziom udziału wydatków wskazuje na słabsze działania ograniczeń efektywności gospodarowania i słabsze ograniczanie możliwości rozwojowych gospodarki. Tak samo korzystnie dla Polski można interpretować zdecydowanie niższy *tax burden*, 35,9% w Polsce i 42,4% w EUR-12. Równie korzystnie dla polskich perspektyw poprawy pozycji fiskalnej można interpretować niższe koszty obsługi długu, 3,1% w Polsce i 3,5% w EUR-12.



Rys. 12.

Dług publiczny w latach 1999–2004 jako % PKB w latach 1998–2004 (2004 pw)

Źródło: dane liczbowe z tabeli 4.3, „European Economy”, *op. cit.*, s. 58.

Zmiany w poziomie długu w RP i w EUR-12 pokazuje rysunek 12. Formalnie rzecz biorąc, kryterium długu jest równorzędne z kryterium deficytu przy określaniu pozycji fiskalnej kraju, a zwłaszcza ustalania występowania bądź niewystępowania nadmiernego deficytu. Jednakże EDP jest wyłącznie skonstruowana na bazie deficytu, a nie długu. Jest to zrozumiałe, gdyż dług jest zasadniczo wynikowy. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że dług jest następstwem rozwoju sytuacji w zakresie deficytu sektora publicznego. Dług w strefie EUR-12 przez cały analizowany okres pozostawał zdecydowanie ponad referencyjną wielkością 60%, a w Polsce przez ten sam okres pozostawał zdecydowanie poniżej wartości referencyjnej. W Polsce jednakże w przeciwieństwie do strefy EUR dług wykazywał silną tendencję rosnącą ku wielkości referencyjnej.

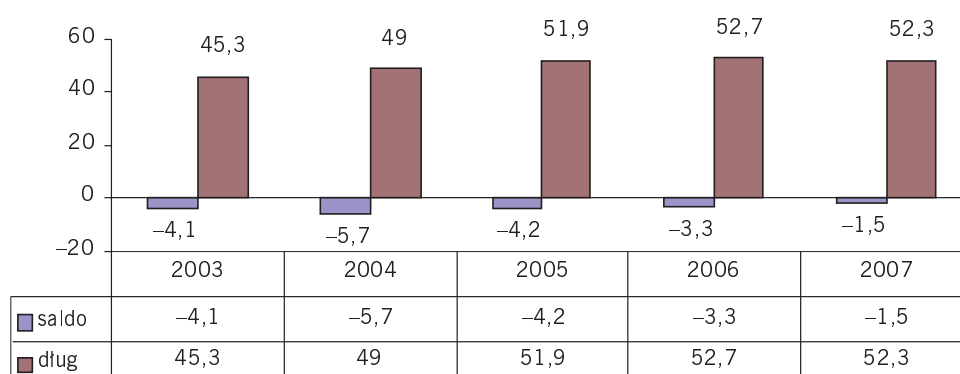
4.2. Program Konwergencji 2005–2007 w zakresie kryteriów fiskalnych

Złożony przez Polskę Program Zbieżności był przedmiotem oceny Rady 5 lipca 2004 roku³². Jak wspominaliśmy, Polska nie spełniała wówczas żadnego z kryteriów niefiskalnych, to znaczy pod względem systemu prawnego bankowości centralnej, stabilności cenowej, poziomu długookresowych stóp procentowych i kryterium kursu walutowego, gdyż w tej ostatniej sprawie Polska nie zgłosiła do tej pory chęci wejścia do ERM II.

Co do kryteriów fiskalnych program zakładał spełnienie kryterium deficytu w 2007 r. i spełniał ze znaczną rezerwą kryterium długu publicznego przez cały okres, na jaki został opracowany. Program zakładał redukcję deficytu

³² Council Opinion on the Convergence Programme of Poland, Council of The European Union; 11196/04 Brussels, 6 July 2004.

w planowanym okresie o 4,2 pkt procentowego, w tym 1,8 pkt w ostatnim roku. Jest to bardzo poważna skala, rodząca wątpliwości ze względu na raczej niepozytywny dotychczasowy rekord naszych osiągnięć planistyczno-realizacyjnych w zakresie polityki fiskalnej. Program przewidywał wyraźne odwrócenie tendencji ostatnich lat w zakresie powiększania się rozżewu między dochodami i wydatkami sektora publicznego. Ta zmiana tendencji oparta została na bardzo optymistycznych założeniach blisko 6-procentowej dynamiki PKB i powiększeniu dochodów oraz zmniejszeniu wydatków zgodnie z tzw. planem Hausnera.



Rys. 13.

Saldo budżetu i dług sektora rządowego na lata 2005–2007 jako % PKB według programu zbieżności 2005–2007

Źródło: Program konwergencji, op. cit.

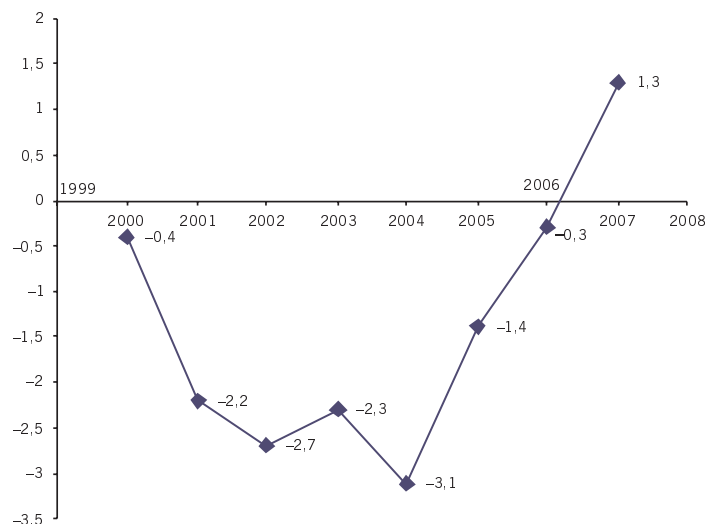
Realność przedłożonego programu spoczywa na tych dwóch filarach. Niepełna skala realizacji planu Hausnera i/lub niższa dynamika PKB lub przesunięcia w strukturze wzrostu PKB do czynników niskodochodowych z punktu widzenia dochodów sektora publicznego (np. eksport jako główny czynnik wzrostu PKB ma słaby wpływ na dochody podatkowe, a konsumpcja wewnętrzna przez VAT i akcyzę ma silny wpływ na dochody podatkowe), spowodują konieczność korekt negatywnych dla polskiego wejścia do strefy euro w latach 2007–2010.

Założona w Programie poprawa salda sektora publicznego, czyli istotne zmniejszenie deficytu, znajduje potwierdzenie w symptomatycznym wskaźniku „nastawienia” fiskalnego sektora rządowego.

Poprawa salda pierwotnego od roku 2004 i jego dodatniość w ostatnim roku Programu dowodzą zwiększania restrykcyjności polityki fiskalnej w tym okresie. Jest to istotna zmiana w stosunku do coraz wyraźniej luzowanej polityki fiskalnej w latach 1998–2004.

Co do kryterium długu sektora rządowego, to wprowadzone zgodnie z ESA 95 zmiany sposobu liczenia PKB i zmiany w zakresie kategorii wchodzących

do pojęcia długu (zwłaszcza wykluczenie gwarancji i poręczeń, które zgodnie z polską konstytucją wchodzi do obliczania relacji długu do PKB) spowodowały spadek licznika relacji dług do PKB i wzrost mianownika tej relacji. Te techniczne zmiany osłabiły istotnie zagrożenia przekroczenia przez Polskę referencyjnej relacji 60% PKB.



Rys. 14.

Wynik pierwotny sektora publicznego jako % PKB w latach 2000–2007

Źródło: *Statistical annex i Program konwergencji, op. cit., s. 35.*

Ze względu jednak na to, że na kryterium fiskalne składają się dwa subkryteria, to jest relacja deficytu i relacja długu do PKB, kryterium fiskalne nie jest spełnione. W związku z tym Rada, na podstawie rekomendacji Komisji, po zbadaniu Programu stwierdziła, że zgodnie z art. 104(6) Traktatu w Polsce jest nadmierny deficyt i wydała zgodnie z art. 104(7) Traktatu zalecenia doprowadzenia do naprawy tej sytuacji. Ze względu na konieczne zmiany strukturalne zalecenie Rady nie nakazuje szybkiej poprawy salda, lecz zaleca dokonanie tego w średniookresowym terminie, to jest do roku 2007.

Polska tym samym pozostanie w świetle dotychczasowych programów i decyzji krajem z derogacją co najmniej do 2007 roku.

4.3. OFE, sektor rządowy czy nierządowy?

Sposób klasyfikacji OFE ma podstawowe znaczenie dla uchylenia fiskalnych źródeł derogacji wobec Polski po 2006 roku.

Reformy systemu ubezpieczeń społecznych w krajach UE powodują często istotne zmiany zakresu sfery finansów publicznych. Jeśli jednostki realizujące cele tych reform są sklasyfikowane jako sektor rządowy, to zebrane przez nie składki i wypłacane ubezpieczenia społeczne, przede wszystkim

renty, są dochodami i wydatkami sektora publicznego i jednostki te swoim saldem wpływają na saldo sektora rządowego. Jeśli natomiast fundusze te, w naszym przypadku OFE, są sklasyfikowane jako prywatne, to ich dochody, wydatki i saldo nie mają żadnego odniesienia do pozycji finansowej sektora publicznego. Stanowisko UE odnoszące się do funduszy, określone regułami ESA 95, jest takie, że te tylko fundusze są częścią sektora rządowego, które są „narzucone, zarządzane i finansowane przez rząd”. W marcu 2004 Eurostat postawił dodatkowo przysłowiową kropkę nad „i”, iż takie typy funduszy kapitałowych, jak OFE, nie są częścią sektora rządowego, gdyż emerytury płacone przez nie zależą wyłącznie od finansowej efektywności zarządzania środkami funduszu, a tym samym nie są narzucone i kontrolowane przez rząd. Emerytury są wypłacane przez fundusze kapitałowe ze środków, które nie są ekonomiczną własnością sfery rządowej. Taka interpretacja Eurostatu obowiązuje również wtedy, gdy ubezpieczenia w funduszu są obowiązkowe, fundusze są zarządzane przez rząd i nawet występuje rządowa gwarancja minimalnej emerytury. Stanowisko to opiera się na dwóch przesłankach. O klasyfikacji funduszu emerytalnego bez względu na jego formę decyduje, kto ponosi ryzyko realizacji wypłat emerytalnych i kto jest ekonomicznym właścicielem rezerw, z których te wypłaty są realizowane. W przypadku OFE bezdyskusyjnie ryzyko ponoszą członkowie OFE, czyli przyszli emeryci, a nie rząd, tym samym rezerwy posiadane przez OFE też są ekonomiczną własnością członków funduszy. Składki płacone do OFE są oszczędnościami ich członków. Przekazują oni do OFE część swoich oszczędności w zamian za wynagrodzenie przez płatność emerytury w przyszłości³³.

Rząd Polski do tej pory konsekwentnie utrzymuje, że otwarte fundusze emerytalne są częścią sektora rządowego³⁴. Dlatego też wszystkie dane dotyczące kryteriów fiskalnych przekazane do tej pory do UE włączają otwarte fundusze do sektora rządowego. Eurostat na razie formalnie nie odniósł się do takiego stanowiska Polski. Jest to zrozumiałe, gdyż bez względu na sposób ujęcia otwartych funduszy emerytalnych, Polska w latach 2004, 2005 i 2006 nie spełnia fiskalnego kryterium deficytu. Tym samym Eurostat uważa, że utarczki na temat klasyfikacji OFE w Polsce, czy jest to sektor rządowy, czy nie jest to sektor rządowy, są bez merytorycznego znaczenia aż do roku 2007, według aktualnych polskich prognoz fiskalnych. Miałoby to natomiast istotne znaczenie dla poziomu deficytu w stosunku do wielkości prognozowanych w przedłożonym Unii Programie Konwergencji. Deficyt wzrósłby wtedy o dodatkowe około 1,75 pkt procentowego. Wzrost ten wynika ze sposobu ujmowania zobowiązania jednostki sektora publicznego (konkretnie FUS) z tytułu składek pobranych do FUS, a następnie przekazywanych corocznie przez ZUS do OFE. Jeśli OFE jest jednostką sektora rządowego, to takie zobowiąza-

³³ *Convergence Report 2004*, op. cit., s. 64.

³⁴ „Sektor *general government* składa się z następujących podsektorów: ..., otwarte fundusze emerytalne”; zob. *Program Konwergencji*, op. cit., s. 7.

nie jest zobowiązaniem sektora publicznego, nie liczy się do wydatków i salda tego sektora. Jest to czysto wewnętrzne zobowiązanie wewnątrz sektora publicznego, tak jak zakładu, który samodzielnie nie sporządza bilansu i rachunku wyników wobec spółki, której częścią organizacyjną jest taki zakład. Obecnie transfery te wynoszą ponad 11 mld zł rocznie. Tym samym niesklasyfikowanie ich jako wewnętrznych transferów rządowych o tę kwotę powiększa deficyt sektora rządowego.

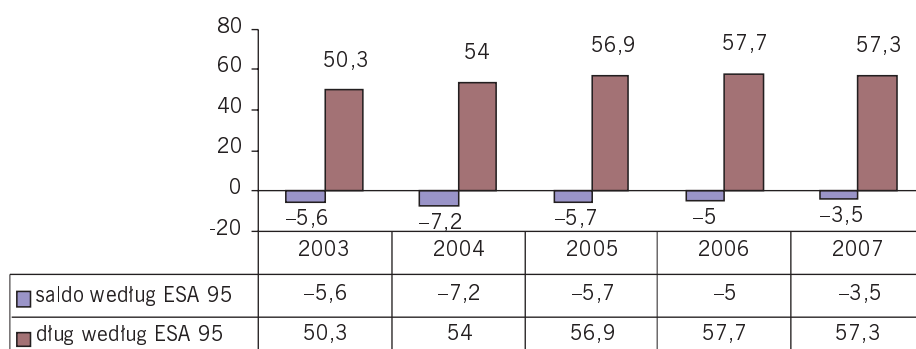
Nie uwzględniamy tu zaległości z lat 1999–2002, na które rząd wyemitował obligacje o nominale 15 mld zł z terminem wykupu do 2011 roku. Obligacje, powiększając odpowiednio dług Skarbu Państwa, do końca 2006 trafią do OFE zamiast pieniędzy, które miały trafić z ZUS do OFE w latach 1999–2002. ZUS w latach 1999–2002 nie przekazywał całej składki do OFE, gdyż dochody FUS z tytułu składek, plus dotacja z budżetu państwa, plus pożyczki, jakie ciągał w bankach, nie wystarczyły na pokrycie zobowiązań z tytułu bieżących świadczeń emerytalno-rentowych i wpłaty pieniędzy uczestników otwartych funduszy emerytalnych do OFE. Dzięki temu Skarb Państwa mógł w tych latach wykazywać niższy deficyt niż on rzeczywiście wyniósłby, gdyby dotacja ze Skarbu Państwa pokryła potrzeby bieżące ZUS i wpłaty na OFE. W ten można powiedzieć „cudowny sposób” coś, co nigdy w latach 2004–2006 nie było deficytem sektora publicznego w latach 1999–2002, stanie się długiem Skarbu Państwa.

Stanowisko wobec kapitałowych funduszy emerytalnych takie jak Polska zajmuje również Słowacja, gdzie reklasyfikacja funduszy emerytalnych pogorszyłaby saldo o około 1 pkt procentowy. Słowacja ma deficyt w okresie 2003–2007 powyżej 3% i jego zwiększenie o 1 pkt procentowy oddała perspektywy spełnienia kryterium deficytu, jeśli nawet prognozy w tym zakresie nie zmienią się w najbliższych latach. W przypadku Szwecji reklasyfikacja spowodowałaby pogorszenie salda dodatniego też o około 1 pkt procentowy. Szwecja wykazuje od kilku lat saldo nadwyżkowe, więc pomniejszenie nadwyżki o 1 pkt procentowy nie spowoduje nawet ujemności salda.

Na niekorzyść naszych nadziei na ostateczną zmianę stanowiska Eurostatu przemawia nie tylko merytoryczna argumentacja przytoczona powyżej, ale i to, że analogiczne systemy funduszy kapitałowych działające na Litwie, Łotwie i Węgrzech i w Danii są przez te kraje klasyfikowane poza sektorem rządowym. Kraje te zdecydowały się na akceptację krótkookresowego pogorszenia salda sektora rządowego z tego powodu. Na Węgrzech oznacza to obecnie pogorszenie o około 0,75% i wzrost w najbliższych latach do 1 pkt procentowego, na Łotwie 0,1%, ale wzrost w najbliższych latach do około 0,5%, na Litwie około 0,25% z perspektywą wzrostu do 0,75%, a w Danii w wyniku reklasyfikacji funduszy emerytalnych nastąpiło pogorszenie o 1 pkt procentowy. Aktualne węgierskie prognozy w ich programie zbieżności zakładają spełnienie kryterium salda w 2008 roku.

We wrześniu 2004 Eurostat opublikował oświadczenie, iż „niektóre kraje członkowskie mogą potrzebować pewnego przejściowego okresu na wprowa-

dzenie decyzji [o sposobie klasyfikacji funduszy ubezpieczeń] i w celu uniknięcia zakłóceń w prowadzonej przez nie polityce budżetowej. Ten przejściowy okres zakończy się wraz z notyfikacją 2007 roku”³⁵. Tym samym rząd polski będzie mógł przejściowo zaliczać OFE tak jak do tej pory do sektora rządowego. Nie będzie to miało żadnego znaczenia merytorycznego w latach 2005–2006, gdyż Polska nie spełnia kryterium deficytu bez względu na sposób klasyfikacji OFE. W roku 2007 natomiast, jeśli nie będzie istotnych odchyłeń od obecnie prognozowanego na ten rok deficytu, wyłączenie OFE z sektora rządowego spowoduje w przypadku Polski przeniesienie klauzuli kraju z nadmiernym deficytem z lat 2004–2006 również na rok 2007.



Rys. 15.

Saldo i dług sektora rządowego jako % PKB według ESA 95 według polskiego programu konwergencji przy nieuznawaniu OFE za część tego sektora

Źródło: *Convergence Report 2004, op. cit.*, s. 80–81; „Biuletyn makroekonomiczny PKO BP S.A.”, październik 2004, s. 12–13; szacunki własne na podstawie materiałów OFE.

Wyłączenie OFE z sektora publicznego zwiększa deficyt tego sektora z 1,5 na początku okresu 2005–2007 do ponad 2,0 pkt procentowych na końcu. Natomiast relacja długu publicznego do PKB wzrasta o około 5 pkt procentowych. Nie ma więc zmian w strukturze czasowej deficytu i długu, ale jest zasadnicza negatywna zmiana w poziomie obu relacji fiskalnych.

W świetle stanowiska Eurostatu i postępowania innych krajów członkowskich w zakresie klasyfikacji kapitałowych funduszy emerytalnych wydaje się pewne, od roku 2007 Polska będzie musiała wykluczyć OFE ze statystycznego ujmowania ich jako części sektora publicznego. Tym samym dotychczasowy program Konwergencji nie określa wyjścia Polski ze strefy nadmiernego deficytu. Deficyt pozostanie po wykluczeniu statystyk OFE z sektora publicznego. Nie ma również odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa na przypadkowe odchylenia realizacji programu od ścieżki planowanej. Pozornie bezpieczny poziom długu publicznego również po wyeliminowaniu OFE z sektora publicznego zbliża się niebezpiecznie do 60-procentowej granicy.

³⁵ Eurostat News Release No 117/2004 of 23 September 2004.

Powstaje dodatkowy problem interpretacji znaczenia wyłączenia OFE dla wyliczania relacji dług do PKB stosownie do zapisów Konstytucji. Konieczność ujmowania w statystyce długu na potrzeby wewnętrzne poręczeń i gwarancji wynika z Konstytucji i nie może być zastosowane zgodnie z ESA 95 bez zmian Konstytucji w tym zakresie. Natomiast kwalifikacja OFE na bazie merytorycznej i w świetle stanowiska UE jest w Polsce niewłaściwa merytorycznie. Jeśli tak, to wobec kwalifikacji OFE również na użytek wewnętrzny od 2007 należałoby stosować ESA 95, a to wraz z poręczeniami przenosi nas gwałtownie do relacji dług/PKB wyższych niż konstytucyjne 3/5. Wydaje się więc, że przy okazji corocznie składanych od jesieni 2004 minimum 3-letnich programów zbieżności, zgodnie tym razem z zapisami SGP, Polska musi do 2007 roku opracować taką strukturę sektora publicznego, która w zakresie deficytu stwarza 1,0–2,0 pkt procentowych marginesu bezpieczeństwa uchylenia derogacji z powodów fiskalnych. Zważywszy na skalę zakładanej w dotychczasowym Programie poprawy salda i przesunięcie tych działań na koniec okresu 2005–2007 będzie to krańcowo trudnym wyzwaniem.

Bibliografia

- Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2005, Mid-Session Review*, Executive Office of Management and Budget, Washington DC, July 30, 2004.
- Canzoneri M.B., Diba B.T., 2000, *The Stability and Growth Pact Revisited: A Delicate Balance or an Albatross?*, Department of Economics Georgetown University, Washington DC, July.
- Commission Recommendation on the 2004 update of the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003–2005 period)*, Commission of the European Communities, Brussels, 7.4.2004; Com (2004)238.
- Convergence Report 2004*, 2004, „European Economy” nr 6.
- Convergence Report 2004, Technical annex*, 2004, A Commission services working paper „European Economy” nr 6.
- Council Opinion on the Convergence Programme of Poland*, 2004, Council of The European Union, 11196/04 Brussels, 6 July.
- ECB, 2004, *Statistics*, March, T11.7.
- „Eurostat News Release” No 117/2004 of 23 September 2004.
9. *Opinion on the content and format of stability and convergence programmes (2001 code of conduct)*; „European Economy” no 3/2002
- Program konwergencji*, 2004, Rada Ministrów RP, kwiecień.
- Public Finance EMU 2004, Statistical annex*.
- Regulacja Rady nr 3605/93.
- Regulacja Rady Unii Nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r.
- Regulacja Rady nr 2223/96.
- Regulacja Rady nr 351/2002.
- Regulacja nr 1267/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady.
- Rezolucja EC w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu Gospodarczego, Amsterdam 17 czerwca 1997 roku; „Official Journal” C 236,02/08/1997.
- US Fiscal Policies and Priorities for Long-Run Sustainability*, IMF Occasional Paper No 227, January 2004 Fiscal Balance US 2003; IMF Economic Outlook.

Abstract Poland's Fiscal Policy in the Light of the Stability and Growth Pact (SGP)**A**

In the paper, the place and the importance of the fiscal criteria and the excessive deficit procedures (EDP) within the set of the Maastricht convergence criteria, as well as their basic importance for the Stability and Growth Pact (SGP) were presented. Also, the evolution of the attitude of the EU zone countries towards these criteria before the birth of the euro zone and after its birth in 1999 was presented. The extent was examined to which the Maastricht Treaty criteria and the SGP provisions were applied in the period of 1999–2003 by the EU organs when assessing the fiscal policy of individual countries under the excessive deficit procedure. Despite the fact that the admissible ceiling of the deficit-to-GDP ratio had repeatedly been considerably overstepped by the majority of the euro zone countries, no sanctions or penalties were ever applied. The EU organs confined themselves only to the so-called early warning to the countries that chronically stayed in the zone of excessive deficit. The primary reason for the EU organs' abstention from applying the Treaty criteria and the SGP provisions was the fact that the Maastricht Treaty had adopted the nominal deficit as the basis for the assessment whether and to what extent the given country had infringed the fiscal discipline. Whereas, in a situation where the GDP is growing more slowly than the potential rate of growth, it is necessary, in order to avoid adverse consequences of a restrictive fiscal policy, to be guided by the structural rather than nominal deficit. Despite the infringement of the principle of avoiding an excessive deficit by the biggest euro zone countries and the lack, even in cases of drastic infringement of the fiscal discipline, of applying the sanctions and penalties foreseen by the Excessive Deficit Procedure, both the EDP and the Stability and Growth Pact have fulfilled their function of non-discretionary (i.e. based on fixed rules) tools of public finance improvement both in the euro zone and throughout the EU, as the ED procedure applies to all the EU member countries. It was against this background that the Polish programme of fiscal convergence for 1995–1997, being a part of the general convergence programme filed in connection with the country's EU accession, was analyzed. The analysis has shown that, among the tasks under the above convergence programme, there are some that can prove to be the very difficult to implement: firstly, the adjustment of the Polish regulations (inclusive of the constitutional provisions) governing the position of the central bank to the requirements of the Maastricht Treaty, the ECB constitution and the statutes of the European System of Central Banks; secondly, the need to accept after 2007, i.e. at the time when Poland's membership of the euro zone can become practical, that the Open Pension Funds (OPFs) do not make a part of the public sector and, consequently, the resources gathered by them are not public funds and, thereby, the liabilities of the Social Insurance Fund to the OPFs are public liabilities that augment the ratio of the public sector deficit and the public debt to the GDP.