

Witold M. Orlowski*

PROBLEMY NA DRODZE DO SPEŁNIENIA KRYTERIÓW FISKALNYCH UCZESTNICTWA POLSKI W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

1. CZY POLSKA MUSI WPROWADZIĆ EURO?

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się również wstąpić do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), czyli wprowadzić euro. Do czasu wypełnienia kryteriów konwergencji, nasz kraj zyskuje status uczestnika III etapu UGW z derogacją¹. Nasz traktat akcesyjny nic jednak nie mówi o tym, kiedy powinniśmy to zrobić. W świetle praktycznych rozwiązań obowiązujących w Unii, nie oznacza to narzucenia naszemu krajowi jakiegokolwiek ścisłego kalendarza zastąpienia waluty krajowej przez europejską.

Wprowadzenie euro następuje po wypełnieniu przez kraj kryteriów konwergencji (tzn. formalnych warunków przystąpienia do strefy euro), złożeniu odpowiedniego wniosku i zaakceptowaniu go przez Radę Unii Europejskiej. Obowiązek taki spoczywa na wszystkich krajach członkowskich Unii, z wyjątkiem Danii i Wielkiej Brytanii (oba te kraje wywalczyły sobie – w momencie podpisywania Traktatu z Maastricht – formalne prawo do nieprzystępowania do strefy euro – *opt-out*, co zresztą wcale nie oznacza, że tego kiedyś nie zrobią). Oznacza to jednak że:

- Wprowadzenie euro nastąpić może dopiero po wypełnieniu przez kraj kryteriów konwergencji. Jak długo Polska nie będzie spełniać tych kryteriów, nie zostanie członkiem strefy euro. Komisja Europejska ma wprowadzić prawo i obowiązek kontrolować postęp krajów członkowskich na drodze do wypełnienia kryteriów konwergencji, ale w praktyce kary grożą (jak dotąd) jedynie krajom, które już wprowadziły euro (w przypadku krajów dążących do strefy euro, teoretycznie możliwe jest zawieszenie części funduszy kohezyjnych).

* Dr hab., profesor w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego oraz w Szkole Biznesu Politechniki Warszawskiej.

¹ Program konwergencji, Rada Ministrów, Warszawa 2004.

- Nawet w momencie wypełnienia kryteriów, złożenie wniosku wcale nie jest przymusowe. Wiele mówiący jest w tym zakresie przykład Szwecji – kraju, który podobnie jak Polska zobowiązał się do wprowadzenia euro. Szwecja wypełnia wprawdzie wszystkie warunki członkostwa w UGW, jednak wobec wyrażonego w powszechnym referendum braku społecznej aprobaty dla wprowadzenia euro, nie składa wniosku o członkostwo². Jeśli w Polsce wynik referendum byłby podobny, to chyba zachowalibyśmy się jak Szwecja.
- Wreszcie, nawet wypełnienie kryteriów i złożenie wniosku nie gwarantuje jego pozytywnego rozpatrzenia przez Radę Unii Europejskiej, bowiem – na podstawie nowo przyjętej konstytucji unijnej – wymaga to rekomendacji ze strony obecnych krajów członkowskich strefy euro (w praktyce, zgody Francji i Niemiec).

Innymi słowy, nasza droga do euro może być nie tylko bardzo długa i ciężka, ale – co najważniejsze – jej przebieg jest zupełnie niejasny.

Mimo to, jak się wydaje, proces akcesji nowych krajów członkowskich do strefy euro będzie miał stopniowo miejsce. Wzmocnienie gospodarki strefy euro, a zwłaszcza przypuszczalne zakończenie w latach 2004–2005 okresu długotrwałej recesji, najprawdopodobniej zwiększy gotowość obecnych członków strefy euro do akceptacji nowych krajów członkowskich. Komisja Europejska z czasem może stać się coraz bardziej wymagająca w stosunku do tych krajów, co może zaowocować bardziej aktywnym wykorzystaniem dostępnych środków nacisku. Wreszcie, prędzej czy później same kraje dążące do strefy euro uznają to prawdopodobnie za jeden z głównych celów swojej polityki, czyniąc z wprowadzenia euro – podobnie jak to się stało w krajach śródziemnomorskich – przedmiot narodowej strategii gospodarczej³. Oznacza to, najprawdopodobniej, że Polska podejmie w ciągu kilku najbliższych lat wysiłek na rzecz spełnienia kryteriów konwergencji.

2. KRYTERIA KONWERGENCJI

Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht, wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Najważniejszą gospodarczą decyzją było utworzenie, do 1 stycznia 1999 r. Unii Gospodarczej i Walutowej, a więc wprowadzenie wspólnej waluty euro. Szczegółowy harmonogram realizacji unii przewidywał trzy etapy: a) zakończenie do końca roku 1993 budowy

² *The Euro at 25 Special Report on Enlargement*, CEPS, Brussels 2002.

³ W. M. Orłowski, *Prospects for a Future Disinflation Policy in Poland*, [w:] *Disinflation in Transition Economies*, M. Dąbrowski, CEU Press, Budapest/New York 2003.

jednolitego rynku wewnętrznego, tzn. zniesienie ostatnich ograniczeń w przepływie towarów, usług, pracy i kapitału; b) spełnienie do końca roku 1998 przez kraje członkowskie kryteriów uczestnictwa w UGW; c) wprowadzenie od 1999 r. euro w obiegu bezgotówkowym (co oznaczało nieodwołalne ustalenie kursów walut krajowych do euro), oraz wprowadzenie od roku 2002 banknotów i monet euro.

Najwięcej emocji oraz powszechnej uwagi przyciągał od początku art. 121 Traktatu (pierwotnie art. 109j), precyzujący kryteria, które spełnić muszą kraje UE pragnące przystąpić do UGW (tzw. kryteria konwergencji lub nominalnej konwergencji). Artykuł, wraz ze specjalnym protokołem, precyzuje pięć kryteriów⁴:

1) wysoki stopień stabilności cen, co oznacza inflację nie wyższą niż o 1,5 punktu procentowego od średniej z trzech krajów UE o najniższej inflacji;

2) stabilność finansów publicznych, co oznacza nie większy od 3% PKB deficyt sektora publicznego (lub stały, znaczący spadek deficytu, zbliżający go do wartości kryterium);

3) stabilność finansów publicznych, co oznacza nie większy od 60% PKB poziom długu publicznego (lub zadowalający, poważny spadek relacji długu do PKB, zbliżający go do wartości kryterium);

4) stabilność kursu walutowego, co oznacza przestrzeganie co najmniej przez dwa poprzedzające lata przedziału wahań kursowych dozwolonych przez Mechanizm Kursów Walutowych (ERM, obecnie ERM2) obecne dozwolone wahania kursu wynoszą $\pm 15\%$;

5) trwałość osiągniętej konwergencji, potwierdzoną zbieżnością długoterminowych stóp procentowych (długoterminowe stopy procentowe nie więcej niż o dwa punkty procentowe wyższe od odnotowanych w trzech krajach UE o najniższej inflacji).

Warto zauważyć, że interpretacja pięciu kryteriów przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny różniła się stopniem rygorystyczności. W przypadku stabilności kursu zastosowano podejście bardzo ostre, nie zezwalające na poważną skalę dewaluacji wobec walut innych krajów, ale zezwalające na jej aprecjację. W przypadku deficytu sektora publicznego, przytnięto oko na zastosowaną w niektórych krajach członkowskich (zwłaszcza Francji i Niemczech) „twórczą rachunkowość”, sztucznie obniżając wielkość deficytu w roku 1998. W przypadku długu publicznego, pogodzano się z długiem przekraczającym 60% PKB w przypadku 8 na 12 krajów, tworzących obecnie strefę euro.

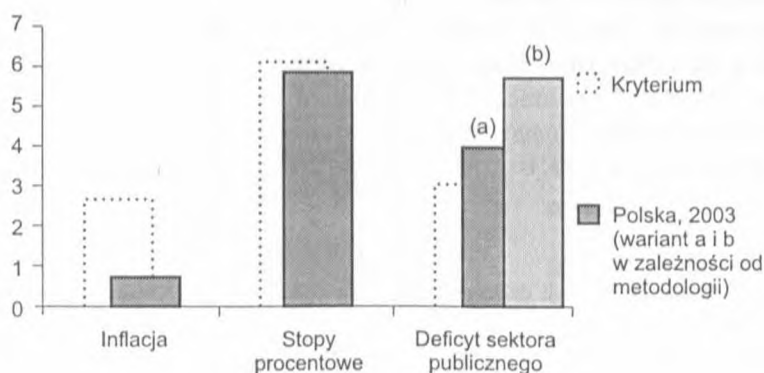
⁴ W. M. Orłowski, *Optymalna Ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

W czerwcu 1997 r. Kada Europejska przyjęła Pakt Stabilności i Wzrostu, zaostarzający wymagania w stosunku do krajów członkowskich UGW w zakresie kontroli deficytu sektora publicznego. Zgodnie z postanowieniami Paktu deficyt nie może przekroczyć 3% PKB w żadnym momencie cyklu koniunkturalnego. W konsekwencji zaleca się, aby w okresie dobrej koniunktury budżety były zrównoważone lub znajdowały się w nadwyżce. Dodatkowo, w przypadku przekroczenia przez kraj UGW poziomu 3% deficytu, Pakt wprowadza możliwość kar finansowych sięgających od 0,2 do 0,5% PKB. Pierwsza próba nałożenia takich kar na Francję i Niemcy (w roku 2003) nie powiodła się, bo przeciwna była większość krajów UE.

3. STOPIEŃ SPEŁNIENIA PRZEZ POLSKĘ KRYTERIÓW KONWERCENCJI

W roku 2003 Polska spełniała trzy spośród pięciu kryteriów konwergencji: niższe od wartości kryterium były stopa inflacji, długookresowa stopa procentowa i dług publiczny, wyższy od kryterium był poziom deficytu sektora publicznego. W zależności od przyjętej interpretacji systemu rachunków narodowych ESA95, deficyt wyniósł w roku 2003 między 3,9 a 5,5% PKB (różnica polega na traktowaniu transferu do otwartych funduszy emerytalnych. Jeśli traktować je jako część sektora publicznego, jak chce strona polska, transfer ma charakter wewnętrzny i nie zwiększa deficytu. Jeśli jednak, zgodnie ze wstępną interpretacją Eurostatu, traktować je za część sektora prywatnego, transfer staje się wydatkiem, a deficyt wzrasta o jego wielkość. Problem jest nadal otwarty, a argumenty strony polskiej można uznać za bardzo silne). W przypadku piątego kryterium, kursu walutowego, ocena jest trudna. Z jednej strony, wobec niespełnionego formalnego warunku udziału w ERM2, kryterium oczywiście nie było spełnione. Z drugiej jednak strony należy stwierdzić, że wobec braku dużych różnic inflacyjnych w stosunku do krajów strefy euro, oraz biorąc pod uwagę wysokie rezerwy dewizowe Polski, przy odpowiedniej polityce NBP kurs złotego do euro najprawdopodobniej mógłby być ustabilizowany w dopuszczalnym przedziale wahań wokół rozsądnie przyjętego parytetu.

Optymistyczne oceny stopnia spełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji powinny być oczywiście dokonywane w sposób bardzo ostrożny. Stopa inflacji w roku 2003 miała prawdopodobnie poziom nadzwyczajnie niski na skutek przedłużającej się stagnacji popytu krajowego i wpływu czynników jednorazowych. W roku 2004 widoczny jest wzrost zarówno inflacji, jak



Rys. 1. Spełnienie przez Polskę kryteriów konwergencji w roku 2003

Źródło: Ministerstwo Finansów, GUS, Eurostat.

stóp procentowych. Jednocześnie od kilku lat obserwowany jest szybki wzrost relacji długu publicznego do PKB. Utrzymanie wysokich deficytów fiskalnych przez kilka najbliższych lat może spowodować kłopoty również w tej dziedzinie. Pomimo to, generalnie należy stwierdzić, że na podstawie naszej obecnej wiedzy najtrudniejszym do spełnienia kryterium konwergencji powinno być kryterium fiskalne deficytu (podobnie zresztą, jak było to w przypadku dążących do strefy euro krajów śródziemnomorskich⁵).

4. PROBLEMY NA DRODZE DO SPEŁNIENIA PRZEZ POLSKĘ KRYTERIUM DEFICYTU FISKALNEGO

Na ile trudne może być spełnienie przez Polskę w średnim okresie kryterium fiskalnego? W roku 2004 deficyt sektora publicznego wyniesie prawdopodobnie ok. 5,7% PKB (lub 7,1%, jeśli Eurostat utrzyma swoją, niekorzystną dla Polski interpretację transferów do otwartych funduszy emerytalnych). Jest to jeden z najgorszych wyników wśród krajów członkowskich UE, związany w znacznej mierze z załamaniem planów stabilizacji finansów publicznych w latach 2002–2003. W takiej sytuacji ograniczenie w ciągu kilku lat deficytu do poziomu wymaganego przez kryteria zbieżności wyobrażalne jest jedynie przy ogromnym wysiłku w latach 2005–2007 (znacznie większym od dotychczas obserwowanego).

⁵ W. M. Orłowski, *Prospects for a Future Disinflation*.

Przedstawione przez polski rząd plany ograniczenia deficytu do pożądanego poziomu do roku 2007⁶, zawiera tab. 1. Jest ona sporządzona w dwóch wariantach, w zależności od interpretacji transferów do otwartych funduszy emerytalnych. Przedstawione plany spełnienia kryterium wymagają redukcji deficytu sektora publicznego w ciągu najbliższych 3 lat łącznie o 4,2–4,5 punktu procentowego PKB.

Tabela 1

Program redukcji deficytu sektora publicznego Polski 2002–2007

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wariant A						
Deficyt sektora publicznego	4.0	4.0	5.7	4.2	3.3	1.5
Dług publiczny	43.6	45.3	49.0	51.9	52.7	52.3
Wariant B						
Deficyt sektora publicznego	5.9	5.7	7.1	5.4	4.4	2.6
Dług publiczny	46.1	48.6	53.0	56.5	57.9	58.0

U w a g a: Wariant A – przy przyjęciu polskiej interpretacji ESA95, wariant B – przy utrzymaniu interpretacji Eurostat z wiosny 2004.

Ź r ó d ł o: Program konwergencji, Rada Ministrów, Warszawa 2004, oraz szacunki własne.

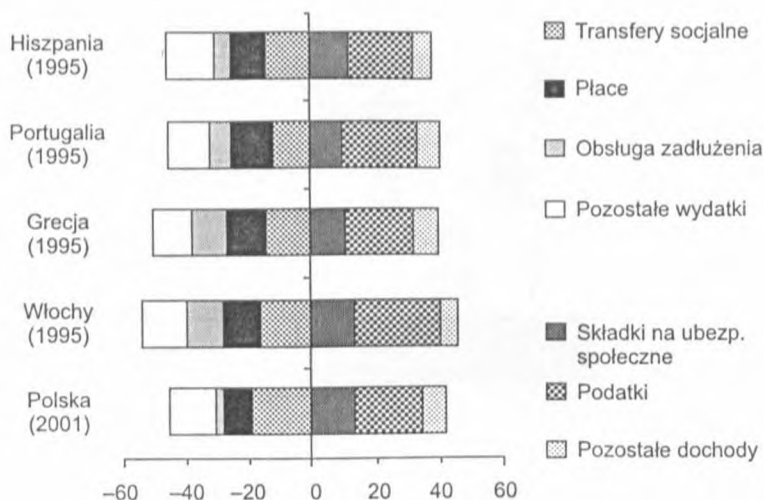
Interpretacja, gdy chodzi o zadanie możliwe do wykonania, wymaga w pierwszej kolejności porównania z wysiłkiem podjętym przez kraje śródziemnomorskie w ich programach konwergencji (w latach 1995–1998, a w przypadku Grecji w latach 1998–2001). Skala dostosowania fiskalnego była podobna w przypadku Hiszpanii i Włoch (ponad 4 punkty procentowe), nieco niższa w przypadku Grecji (3 punkty), a najniższa w Portugalii (2 punkty). Doświadczenia sugerują więc, że w warunkach pomyślnej koniunktury gospodarczej zadanie stawiane przed Polską nie wydaje się być niemożliwe do wykonania.

O możliwości dokonania podobnego wysiłku decyduje jednak również struktura wydatków i dochodów sektora publicznego (nie wszystkie typy wydatków i dochodów równie łatwo poddają się dostosowaniu). Porównanie struktury wydatków i dochodów w Polsce i krajach śródziemnomorskich ukazuje rys. 2. Charakterystyczną cechą sytuacji polskiej jest:

a) bardzo wysoki udział transferów społecznych w wydatkach sektora publicznego; w ślad za tym wysoki jest też poziom dochodów ze składek na ubezpieczenia społeczne;

⁶ Program konwergencji.

- b) stosunkowo niski poziom podatków pośrednich i bezpośrednich;
 c) bardzo niski poziom wydatków na obsługę długu publicznego;
 d) bardzo niski poziom wydatków na płace w sektorze publicznym.

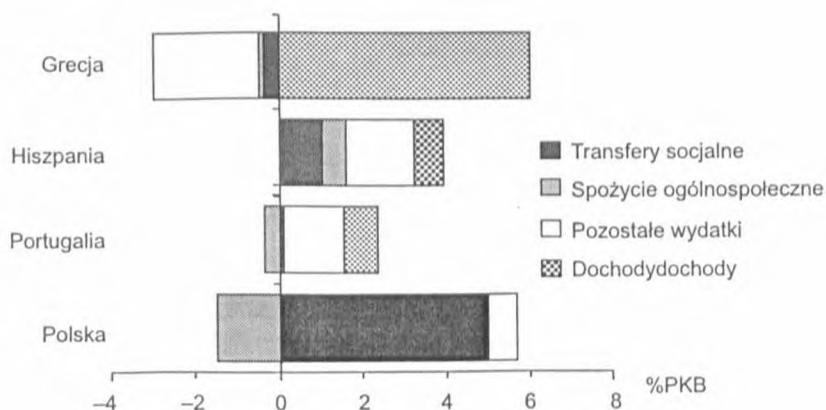


Rys. 2. Struktura wydatków i dochodów publicznych: Polska i wybrane kraje (% PKB)

Generalnie rzecz biorąc, oznacza to, że wymagany wysiłek fiskalny może się okazać znacznie większy, niż w przypadku krajów śródziemnomorskich. Decyduje bowiem o tym nie tyle sama skala wysiłku stabilizacyjnego, ale raczej wyjściowa struktura finansów publicznych. Utrudnieniem procesu dostosowawczego jest bowiem fakt, że wysiłek stabilizacyjny musi w pierwszej kolejności objąć transfery socjalne, a więc tę dziedzinę wydatków publicznych, w przypadku której istnieją silne mechanizmy prawne i społeczne wymuszające indeksację wydatków. Z kolei te wydatki sektora publicznego, w przypadku których redukcja udziału w PKB jest łatwiejsza – np. płace sektora publicznego i wydatki kapitałowe, standardowo wykorzystywane w programach konwergencji – są w Polsce na tyle niskie, że trudno dokonywać ich dalszej kompresji bez poważnych konsekwencji dla rozwoju gospodarczego kraju. Możliwy byłby oczywiście również wysiłek na rzecz wzrostu dochodów; jak jednak wskazują doświadczenia krajów OECD, jest to zazwyczaj nietrwała i kosztowna z punktu widzenia utraty dynamiki wzrostu PKB metoda stabilizacji⁷. Rolę dostosowania w zakresie transferów

⁷ A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal adjustments in OECD „Countries: Composition and Macroeconomic Effects*; International Monetary Fund Staff Papers 1997, vol. 44, 210–248.

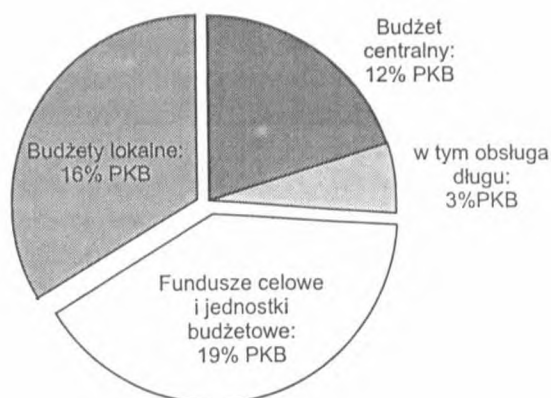
publicznych pokazuje rys. 3. Jak wyraźnie widać, strategia dostosowania fiskalnego proponowana przez Polskę jest całkowicie odmienna – a z punktu widzenia ekonomii politycznej znacznie trudniejsza – niż w krajach śródziemnomorskich.



Rys. 3. Dostosowanie finansów publicznych do EMU*: wpływ zmian wydatków/dochodów na deficyt

* Okres dostosowania: Grecja 1998–2001, Hiszpania i Portugalia 1995–1998, Polska 2004–2007 (planowane)

Źródło: Eurostat, Rada Ministrów RP, 2004.



Rys. 4. Stopień decentralizacji polskich wydatków publicznych (2001)

Źródło: GUS World Band, szacunki Autora.

Poważnym problemem we wprowadzeniu odpowiedniego do potrzeb programu wypełnienia kryteriów fiskalnych konwergencji może się również okazać struktura instytucjonalna sektora publicznego, a w szczególności wysoki stopień decentralizacji wydatków publicznych (por. rys. 4). Z praktycznego punktu widzenia wydaje się niemożliwe przeprowadzenie dostatecznie głębokiego programu konsolidacji fiskalnej opartego na stabilizacyjnym/ograniczonym wyłącznie do wydatków budżetu centralnego. To z kolei oznacza potrzebę ingerencji w kształtowanie wydatków sektora władz samorządowych i funduszy pozabudżetowych, co wydaje się być działaniem znacznie trudniejszym do przeprowadzenia i wymagającym poważnych zmian prawnych.

Oznacza to więc, że dokonanie niezbędnego wysiłku w celu spełnienia do roku 2007 kryterium fiskalnego może być w przypadku Polski szczególnie trudne. Realizacja planów byłaby możliwa jedynie w przypadku wprowadzenia silnie niepopularnych, drastycznych środków ograniczających transfery społeczne. Rolę taką mógłby spełniać odpowiednio wzmocniony plan Hausnera. W obecnej sytuacji trudno jednak oceniać, na ile realne są szanse jego wprowadzenia.

Witold M. Orlowski

PROBLEMS ON THE WAY OF FULFILLING EMU FISCAL CRITERIA BY POLAND

While entering the European Union Poland agreed to join the Economic and Monetary Union (EMU), it means to introduce euro. Nevertheless, the actual path of joining the EMU is not clearly set. Putting apart all the discussion about costs and benefits of the adoption of the euro it is clear that fulfilling the convergence criteria may create a problem of its own. It seems that, as it was in the case of Mediterranean countries, the most important task is to fulfill the fiscal deficit criterion. In the case of Poland the task may be even more difficult, as the structure of the Polish public finance makes it more difficult to stabilize them.