

**Europeizacja  
polityki fiskalnej  
– adaptacja państw  
członkowskich  
do ram budżetowych UE.  
Wnioski dla Polski**

**Małgorzata Czernielewska-Rutkowska**



**Centrum Europejskie Natolin  
Warszawa • 2003**

## Spis treści

1. Europejskie ramy budżetowe .....	3
1.1. Traktatowe instrumenty koordynacji polityk makro-ekonomicznych oraz nadzorowania sytuacji budżetowej .....	3
1.2. Pozatraktatowe instrumenty koordynacji polityk makroekonomicznych i nadzorowanie pozycji budżetowych .....	6
1.2.1. Pakt Stabilności i Rozwoju .....	6
1.2.1.1. Narzędzie prewencji – Rozporządzenie Rady Nr 1466/97 .....	7
1.2.1.2. Narzędzie zniechęcania – Rozporządzenie Rady Nr 1467/9711 .....	9
1.2.1.3. Uchwała Rady Europejskiej w sprawie PSR – twarde wytyczne polityczne .....	12
1.2.3. Umocnienie PSR. Ostatnie zmiany .....	13
1.2.2. Proces koloński .....	15
1.3. Ramy europejskie: próba oceny .....	16
1.4. Ku reformie Europejskich Ram Budżetowych .....	18
2. Reguły fiskalne UE w działaniu: nauki dla Polski .....	20
2.1. Ocena ostatnich zmian budżetowych w państwach członkowskich: próba sformułowania rekomendacji polityki dla Polski .....	20
2.2. Studia przypadków: Nauki wynikające z doświadczeń wybranych państw członkowskich .....	24
Wnioski .....	29
Bibliografia (literatura wtórna) .....	31

## Table of contents:

1. European budgetary framework .....	36
1.1. Treaty instruments of co-ordination of macroeconomic policies and surveillance of budgetary positions .....	36
1.2. Non-treaty instruments of co-ordination of macroeconomic policies and surveillance of budgetary positions .....	39
1.2.1. Stability and Growth Pact .....	39
1.2.1.1. Preventive arm – Council Regulation no 1466/97 .....	39
1.2.1.2. Dissuasive arm – Council Regulation no 1467/9711 .....	42
1.2.1.3. European Council Resolution on SGP – firm political guidance .....	44
1.2.3. Strengthening of SGP. Recent Developments .....	45
1.2.2. Cologne process .....	46
1.3. European framework: tentative assessment .....	47
1.4. Towards Reform of European Budgetary Framework .....	49
2. EU Fiscal Rules in Operation: Lessons for Poland .....	51
2.1. Assessment of Recent Budgetary Developments in Member States: Tentative Policy Recommendations for Poland .....	51
2.2. Case-studies: Lessons from Experiences of Selected Member States .....	54
Conclusions .....	59
References (secondary literature) .....	60

Wnioskując o przyjęcie jej do Unii Europejskiej, Polska tym samym zadeklarowała swoją gotowość do przyjęcia na siebie zobowiązań wynikających z członkostwa, tj. przyjęcia dorobku wspólnotowego *acquis communautaire*. Proces dostosowania polskiego prawa, instytucji i praktyki do wymogów UE można nazwać „europeizacją”. Europeizacja stanowi proces przebiegający w układzie pionowym, „od góry do dołu”, który prowadzi do powstawania swoistych „niedopasowań” w wielu obszarach polityki państwa. Jedną z takich polityk stanowi polityka budżetowa.

Celem obecnego opracowania jest ustalenie podstaw procesów adaptacji do ram budżetowych UE w państwach członkowskich, przeszkód jak również problemów występujących w tym procesie, czynników pośredniczących, umożliwiających bądź blokujących zmiany wewnętrzne w danym kraju, oraz – z perspektywy porównawczej – sformułowanie szeregu zaleceń dotyczących prowadzonych polityk dla Polski jako nowego państwa członkowskiego.

Opracowanie zostało podzielone na dwie główne części. Pierwsza z nich poświęcona jest syntetycznemu opisowi europejskich ram budżetowych. Skoro przepisy fiskalne UE zostały ostatnio poddane surowej krytyce ze strony uczonych, środowisk opiniotwórczych i osób kształtujących politykę, a także wnoszono liczne propozycje radykalnych reform i pomniejszych korekt, jest prawdopodobnym, że ramy UE okażą się znacznie zmienione w tym czasie, kiedy Polska przystąpi do Unii Europejskiej, nie mówiąc już o przyjęciu wspólnej waluty. Dlatego też, o słabych stronach i propozycjach zmian w obecnym systemie jest tu mowa w sposób zwięzły. W drugiej części skoncentrowano się na doświadczeniach Państw Członkowskich w zakresie wdrażania zasad fiskalnych UE oraz na wnioskach, które z tego wynikają dla przyszłych Europejczyków.

## 1. Europejskie ramy budżetowe

### 1.1. Traktatowe<sup>1</sup> instrumenty koordynacji polityk makro-ekonomicznych oraz nadzorowania sytuacji budżetowej

Podstawy prawne koordynacji polityk makroekonomicznych oraz nadzorowania pozycji budżetowych stanowią postanowienia *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, w dalszym ciągu określanego jako *Traktat*, w postaci zmienionej przez *Traktat o Unii Europejskiej*, znany jako *Traktat z Maastricht*, zawarte w rozdziale VII: Polityka gospodarcza i monetarna.

W Artykule 98 stanowi on, że polityki gospodarcze Państw Członkowskich powinny prowadzić do osiągnięcia celów Wspólnoty, zdefiniowanych w Artykule 2, takich jak zrównoważony rozwój bez inflacji, wysoki poziom zatrudnienia, wzrost poziomu

---

<sup>1</sup> Odniesienia do Traktatu odnoszą się do wersji ujednoliconej (OJ C 325, 24/12/2002).

życia, oraz spójność gospodarcza i społeczna<sup>2</sup>, jak również być zgodne z zasadami gospodarki wolnorynkowej cechującej się swobodą konkurencji, sprzyjaniem efektywnej alokacji zasobów, oraz z regułami określonymi w Artykule 4, tzn. wolnej konkurencji, otwartej gospodarki wolnorynkowej, stabilizacji cen, zdrowych warunków finansów publicznych i polityki pieniężnej, jak również zrównoważonego bilansu płatniczego.

Artykuł 99 stanowi, że Państwa Członkowskie powinny traktować swoje własne polityki gospodarcze jako sprawę wspólnej wagi i koordynować je z Radą.

Instrument koordynacji stanowią **szerokie wytyczne dla polityk gospodarczych** Państw Członkowskich i Wspólnoty, znane także pod nazwą BGEP. Ich projekt jest formułowany przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów na podstawie zaleceń otrzymanych z Komisji. Rada przekazuje swoje ustalenia własne Radzie Europejskiej, która omawia wniosek końcowy. Na podstawie takiego wniosku Rada, działając na podstawie kwalifikowanej większości głosów, przyjmuje zalecenia określające te szerokie wytyczne oraz informuje Parlament Europejski o ustaleniu takich szerokich wytycznych oraz informuje Parlament Europejski o swoich zaleceniach.

Aby zapewnić ściślejszą koordynację polityk gospodarczych i trwałą konwergencję wskaźników gospodarczych Państw Członkowskich, **Rada monitoruje** rozwój gospodarczy Państw Członkowskich i Wspólnoty, w szczególności zgodność polityki gospodarczej z szerokimi wytycznymi. Jeżeli polityka gospodarcza Państwa Członkowskiego okaże się niezgodna z BGEP albo, jeżeli powoduje ryzyko zaburzenia działania unii monetarnej i gospodarczej, Rada może, działając w trybie większości kwalifikowanej, na podstawie zalecenia ze strony Komisji, przekazać odpowiednie **rekomendacje** danemu Państwu Członkowskiemu, którego to dotyczy. Mogą być one wydane w trybie podanym do wiadomości publicznej przez Radę, która działa w oparciu o kwalifikowaną większość głosów na podstawie propozycji wniesionej przez Komisję, co stanowi jedyną dostępną sankcję.

Dla celów monitoringu ze strony Rady, od Państw Członkowskich wymaga się przekazywania do Komisji informacji dotyczących ważnych środków przedsięwziętych przez nie w dziedzinie ich własnej polityki gospodarczej i innych informacji, które uznają za stosowne.

Państwa Członkowskie – na mocy Artykułu 104 – powinny unikać nadmiernego **deficytu budżetu państwa**.

Występując w roli strażnika postanowień traktatowych, Komisja śledzi rozwój sytuacji budżetowej i wielkość zadłużenia Państw Członkowskich. W szczególności, bada ona zgodność z wymogami dyscypliny budżetowej. Ocenia także, czy wskaźnik proporcji planowanego deficytu bądź rzeczywistego deficytu<sup>3</sup> rządu<sup>4</sup> [państwa] w sto-

<sup>2</sup> Lista ta nie jest wyczerpująca.

<sup>3</sup> Zadłużenia netto w postaci zdefiniowanej w ESA.

<sup>4</sup> W myśl *Protokołu dotyczącego procedury w kwestii nadmiernego deficytu stanowiącego aneks do Traktatu i do Rozporządzenia Rady* (EC) Nr 3605/93 z dnia 22 listopada 1993 r. w sprawie nadzorowania wykonania Protokołu dotyczącego procedury w kwestii nadmiernego deficytu stanowiącego aneks do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (OJ L 332, 31/12/1993), termin „rząd” oznacza powszechną władzę, czyli rząd centralny, władze regionalne lub lokalne, jak również fundusze zabezpieczenia społecznego, z wyłączeniem działalności komercyjnej, zdefiniowanemu w Europejskim Systemie Zintegrowanej Rachunkowości Gospodarczej 1995 (ESA95).

sunku do produktu krajowego brutto oraz stosunku zadłużenia<sup>5</sup> państwa w stosunku do produktu krajowego brutto nie przekraczają pewnej wartości referencyjnej. Jeżeli by tak było, bada ona czy omawiane wskaźniki obniżyły się znacząco oraz w sposób ciągły, oraz czy nie osiągnęły poziomu zbliżonego do wartości referencyjnej. Alternatywnie, nadwyżka ponad wartości referencyjne może być tylko wyjątkowym i krótkotrwałym zjawiskiem a odpowiednie wskaźniki utrzymują się na poziomie zbliżonym do wartości referencyjnej. Wartości referencyjne podano w „Protokole nt. Procedury postępowania z nadmiernym deficytem”, stanowiącym aneks do *Traktatu*, którego Artykuł 1 przewiduje, że wartościami referencyjnymi będą następujące: 3% w przypadku relacji planowego lub rzeczywistego deficytu państwa względem produktu krajowego brutto licząc po cenach rynkowych, oraz 60% w przypadku stosunku zadłużenia państwa do produktu krajowego brutto i cen rynkowych.

Jeżeli Państwo Członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obydwu z tych kryteriów, Komisja sporządza raport, który także bierze pod uwagę wszelki istotne czynniki, w tym średniookresową pozycję gospodarczą i budżetową danego Państwa Członkowskiego. Raport taki może być również złożony, jeżeli Komisja – pomimo spełnienia wymogów przyjętych kryteriów przez dany kraj – jest zdania, że zachodzi ryzyko nadmiernego deficytu. Jeżeli Komisja uzna, że nadmierny deficyt występuje lub może wystąpić w danym Państwie Członkowskim, Komisja występuje wtedy z odpowiednią opinią do Rady. Do Rady należy decyzja – w następstwie dokonania całościowej oceny – czy rzeczywiście ma miejsce przypadek nadmiernego deficytu. Decyzja taka podejmowana jest kwalifikowaną większością głosów, na podstawie rekomendacji ze strony Komisji, oraz po uwzględnieniu wszelkich uwag wniesionych przez zainteresowane Państwo Członkowskie. Jeżeli zostanie podjęta decyzja o wystąpieniu nadmiernego deficytu, Rada kieruje odpowiednie zalecenia wobec danego Państwa Członkowskiego, które mają na celu doprowadzenie do eliminacji takiej sytuacji w przeciagu przyjętego czasu. Na tym etapie procedury postępowania w sprawie nadmiernego deficytu, zalecenia te nie są podawane do wiadomości publicznej, chyba, że Rada stwierdzi, iż dany kraj nie podjął efektywnych działań w odpowiedzi na jej zalecenia w przewidzianym terminie. Jeżeli Państwo Członkowskie uporczywie uchyla się od wprowadzenia w życie zaleceń Rady, Rada może zdecydować o udzieleniu upomnienia takiemu Państwu Członkowskiemu, w którym wyznacza środki służące celowi redukcji deficytu, które winno ono podjąć w określonym terminie czasu, uznane przez Radę za niezbędne dla zaradzenia zaistniałej sytuacji. W takim przypadku Rada może żądać od danego Państwa Członkowskiego składania sprawozdań według przyjętego konkretnego harmonogramu, dla umożliwienia badania wysiłków danego kraju zmierzających do zapanowania nad jego sytuacją budżetową. Jednakowoż, jest jasno powiedziane, że Państwo Członkowskie, które naruszyło kryteria fiskalne, nie może być adresatem uzasadnionej opinii wydanej przez Komisję w przypadku nie spełnienia przez to Państwo Członkowskie zobowiązań Traktatowych (Artykuł 226) oraz, że nie może być ono postawione przed Trybunałem Sprawiedliwości na podstawie Artykułu 227. Dopóki Państwo Członkowskie nie spełni wymogów postawionych w ostrzeżeniu ze strony Rady, ta ostatnia może zdecydować o zastosowaniu bądź zaostreniu, zależnie od sytuacji, jednego lub więcej spośród poniższych środków:

<sup>5</sup> Zadłużenie oznacza łączny dług brutto w wysokości jego nominalnej wartości pozostającej do spłaty na koniec roku i skonsolidowany pomiędzy i w obrębie działów powszechnej władzy państwowej.

- wymogu wobec danego Państwa Członkowskiego, aby publikowało dodatkowe informacje, określone przez Radę, przed dokonaniem emisji obligacji bądź innych papierów wartościowych,
- wystąpienia wobec Europejskiego Banku Inwestycyjnego o ponowne rozpatrzenie jego polityki kredytowej w stosunku do danego Państwa Członkowskiego,
- postawienia danemu Państwu Członkowskiemu wymogu złożenia nieoprocentowanego depozytu odpowiedniej wartości wobec Wspólnoty do czasu, dopóki nadmierny deficyt, zdaniem Rady, nie zostanie skorygowany,
- wymierzenia grzywien pieniężnych odpowiedniej wartości.

Sankcje zostają uchylone, jeżeli Rada uzna, iż nadmierny deficyt w danym Państwie Członkowskim został skorygowany. W takim wypadku niezbędne jest wydanie przez Radę publicznego oświadczenia, że stan nadmiernego deficytu w danym Państwie Członkowskim już nie występuje.

*Traktat* zakazuje, w Artykule 101 finansowania deficytu budżetowego (instytucji lub organów Wspólnoty, rządów centralnych, regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych podlegających prawu publicznemu, ani publicznych przedsiębiorstw Państw Członkowskich) za pomocą środków pochodzących z kredytów, czy to zaciągniętych w EBC [Europejskim Banku Centralnym] czy to w narodowych bankach centralnych. Zakazane jest również nabywanie od nich instrumentów dłużnych [papierów wartościowych] przez EBC bądź przez narodowe banki centralne. Jest to tak zwana klauzula zakazu „ratunku finansowego” [„no bail-out”].

Podsumowując, szeroko pojęte wytyczne polityki gospodarczej oraz wielostronny nadzór stanowią działania oparte na monitoringu i perswazji, lecz nie dysponujące sankcjami. Ich celem jest dążenie do zapewnienia, aby w średniookresowej perspektywie pozycja fiskalna UE była zbliżona do stanu równowagi, a przez to aby nie dochodziło do konieczności uruchamiania procedury przeciwdziałania wobec nadmiernego deficytu budżetowego. W przeciwieństwie do powyższego, procedura reagowania na nadmierny deficyt jest oparta na określonych zasadach i ukierunkowana na zapewnienie doprowadzenia do korekty nadmiernych deficytów, w razie potrzeby, za pomocą sankcji.

## 1.2. Pozatraktatowe instrumenty koordynacji polityk makroekonomicznych i nadzorowanie pozycji budżetowych

### 1.2.1. Pakt Stabilności i Rozwoju

*Pakt Stabilności i Rozwoju*, w dalszym ciągu określany jako PSR, został przyjęty w celu wzmocnienia i uzupełnienia postanowień *Traktatu*<sup>6</sup> dotyczących koordynacji polityk gospodarczych i nadzorowania pozycji budżetowych<sup>7</sup>. Składają się nań dwa

<sup>6</sup> A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, CH Beck, Warszawa 2001, str.168-172, J. Borowiec, *Unia Ekonomiczna i Monetarna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, 2001, str. 122–139. Ta ostatnia pozycja zawiera także studium przypadku – analizę BGEP 2000.

<sup>7</sup> Na temat genezy i ekonomicznego uzasadnienia PSR patrz: A. Brunila, M. Buti, D. Franco (red.), *The Stability and Growth Pact – the Architecture of Fiscal Policy in EMU [Pakt Stabilności i Rozwoju – Architektura Polityki Fiskalnej w ramach EMU – Unii Gospodarczej i Walutowej]*, Basingtone, Palgrave, 2001.

Rozporządzenia Rady przyjęte w dniu 7 lipca 1997 r. oraz Uchwała Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. przyjęta na jej Szczycie w Amsterdamie. Pierwsze *Rozporządzenie Nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad stanem budżetów oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*<sup>8</sup>, stanowi prewencyjny wymiar Paktu. Drugi jego akt legislacyjny, *Rozporządzenie Nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia wdrażania procedury przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi* podejmuje ten aspekt *Paktu*, który ma zniechęcać do możliwości nadmiernego deficytu. Wreszcie, Uchwała Rady Europejskiej dostarcza wskazań natury politycznej stronom, które mają wdrażać postanowienia Paktu. PSR wszedł w życie z dniem przejścia do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU), tj. z dniem 1 stycznia 1999 r.

#### **1.2.1.1. Narzędzie prewencji – Rozporządzenie Rady Nr 1466/97**

*Rozporządzenie Rady Nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru nad stanem budżetów oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych* stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie Artykułu 99 *Traktatu*.

Określa ono reguły dotyczące zawartości, składania, badania i monitoringu programów stabilizacyjnych oraz programów dostosowawczych [konwergencji] w ramach wielostronnego nadzoru ze strony Rady. Jego celem jest zapobieganie na wczesnym etapie występowaniu nadmiernych ogólnych deficytów rządowych oraz promocja nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

Rozporządzenie przewiduje, że każde Państwo Członkowskie, które przyjęło wspólną walutę, jako tak zwany kraj uczestniczący, powinno złożyć Radzie i Komisji program stabilizacyjny, który winien przedstawiać następujące informacje:

- średniookresowy cel dotyczący pozycji budżetowej zbliżonej do stanu zrównoważonego lub wykazującego nadwyżkę, oraz ścieżki dojścia do tego celu dla nadwyżki/deficytu ogólnego budżetu państwa, jak również przewidywanej ścieżki ogólnego wskaźnika zadłużenia państwa [rządowego];
- główne założenia dotyczące przewidywanego rozwoju sytuacji gospodarczej i ważnych zmiennych ekonomicznych istotnych dla realizacji programu stabilizacyjnego, takich jak nakłady inwestycyjne rządu, produkt krajowy brutto (PKB) w ujęciu realnym, poziom zatrudnienia i inflacji;
- opis środków budżetowych i innych narzędzi polityki gospodarczej stosowanych oraz/lub proponowanych dla osiągnięcia celów programu,
- w odniesieniu do głównych środków budżetowych, ocena ich ilościowych skutków dla budżetu;
- analizę sposobu, w jaki zmiany głównych założeń gospodarczych wpłyną na stan budżetu i zadłużenia.

Powyższe dane należy przedstawiać w układzie rocznym obejmując rok bieżący, rok ubiegły oraz co najmniej trzy następne lata. *Rozporządzenie* przewiduje, że programy stabilizacyjne należało złożyć do dnia 1 marca 1999 r., a następnie corocznie je aktualizować. Państwo Członkowskie wchodzące do strefy Euro na późniejszym

<sup>8</sup> Dziennik Urzędowy: OJ L 209, 02/08/1997

etapie powinno złożyć program stabilizacyjny w ciągu sześciu miesięcy od Decyzji Rady dotyczącej jego udziału w systemie wspólnej waluty.

Programy stabilizacyjne i ich aktualizacje są podawane do publicznej wiadomości. Rada, na podstawie ocen dokonywanych przez Komisję oraz przez Komitet Gospodarki i Finansów<sup>9</sup>, w ramach wielostronnego nadzoru przewidzianego na mocy Artykułu 99, bada, czy średniookresowy cel budżetowy programu stabilizacyjnego zapewnia margines bezpieczeństwa służący zapobieżeniu powstaniu nadmiernego deficytu, czy założenia ekonomiczne, na których oparto program są realistyczne, oraz czy podjęte oraz/lub proponowane środki są wystarczające dla osiągnięcia docelowej ścieżki dostosowawczej zmierzającej do dojścia do średniookresowego celu budżetowego.

PSR przewiduje określone ramy czasowe dla badania programów stabilizacyjnych. Postuluje on, że Rada powinna przeprowadzać je w ciągu co najwyżej dwóch miesięcy od złożenia danego programu. Rada wydaje także opinię na temat programu, w oparciu o zalecenia otrzymane od Komisji oraz po konsultacji z Komitetem Gospodarki i Finansów. W przypadkach, kiedy Rada uzna, że cele i zawartość danego programu należałoby wzmocnić, Rada zwraca się do zainteresowanego Państwa Członkowskiego o poprawienie jego programu.

Zaktualizowane programy stabilizacyjne są badane przez Komitet Gospodarki i Finansów na podstawie ocen dokonanych przez Komisję. Rada monitoruje wdrażanie programów stabilizacyjnych, w oparciu o informacje dostarczane przez uczestniczące Państwa Członkowskie jak również oceny Komisji oraz Komitetu Gospodarki i Finansów. Zasadniczym celem jest tu ustalenie bieżących bądź spodziewanych znaczących odchyłeń pozycji budżetowej od średniookresowego celu budżetowego, albo od ścieżki dostosowawczej zmierzającej do jego osiągnięcia, ustalonej w programie dotyczącym nadwyżki/deficytu państwa [rządowego]. W przypadku, jeżeli taka sytuacja lub droga zmierzająca w jej kierunku zostanie stwierdzona, Rada wydaje wcześnie ostrzeżenie, mające na celu zapobieżenie wystąpieniu nadmiernego deficytu, tj. zalecenie adresowane do zainteresowanego Państwa Członkowskiego, aby podjęło niezbędne działania dostosowawcze. Jeżeli taka sytuacja budżetowa w dalszym ciągu się utrzymuje albo pogarsza, pomimo udzielonego wczesnego ostrzeżenia, Rada wydaje zalecenie danemu Państwu Członkowskiemu aby podjęło ono niezwłocznie działania naprawcze oraz może podać te zalecenia do publicznej wiadomości.

Każde nieuczestniczące Państwo Członkowskie, tj. kraj, który nie przyjął waluty Euro, winien jest składać Radzie i Komisji swój program konwergencji. Jego cel jest równoległy do celów programów stabilizacyjnych. Ma on zapewnić zasadniczą podstawę dla stabilizacji cen i solidnego zrównoważonego rozwoju prowadzącego do tworzenia miejsc pracy. Musi on zawierać następujące elementy:

- średniookresowy cel dla pozycji budżetowej zbliżonej do stanu zrównoważonego bądź wykazującego nadwyżkę, oraz ścieżkę dostosowawczą zmierzającą w kierunku tego celu dla nadwyżki/deficytu ogólnego budżetu rządowego [państwa]; przewidywaną ścieżkę zmian wskaźnika całkowitego

---

<sup>9</sup> Komitet Gospodarki i Finansów jest powoływany na mocy Artykułu 114. Składa się on z urzędników wysokiego szczebla z narodowych ministerstw finansów i resortów do spraw gospodarczych, jak również banków centralnych oraz Komisji i Europejskiego Banku Centralnego.



rządowego zadłużenia państwa; średniookresowe cele polityki pieniężnej, jak również związek tych celów z zapewnieniem stabilizacji cen i kursu walutowego;

- główne założenia dotyczące spodziewanego rozwoju sytuacji gospodarczej oraz ważnych zmiennych ekonomicznych, które są istotne dla realizacji programu konwergencji, takich jak nakłady inwestycyjne rządu [państwa], wzrost PKB w ujęciu realnym, poziom zatrudnienia i inflacji;
- opis narzędzi polityki budżetowej i innych działań polityki gospodarczej podejmowanych oraz/lub proponowanych dla osiągnięcia celów programu, oraz w przypadku głównych środków budżetowych, ocenę ich ilościowych skutków dla budżetu;
- analizę sposobu, w jaki zmiany głównych założeń ekonomicznych wpłynęłyby na stan budżetu i zadłużenia.

Można stwierdzić, że jedyną różnicę pomiędzy treściami programów stabilizacyjnych i konwergencji stanowi wymóg, aby te ostatnie zawierały przedstawienie średniookresowych celów polityki pieniężnej oraz wymóg, że polityka pieniężna powinna przyczyniać się do stabilizacji kursu walutowego, co jest oczywiste, zważywszy na fakt, że kraje nieuczestniczące prowadzą własne polityki pieniężne i kursowe w sposób niezależny.<sup>10</sup>

Okres czasu objęty uwzględnianymi danymi wynosi pięć lat: rok bieżący i poprzedni oraz co najmniej trzy lata następne. Ostateczny termin na złożenie wypadł dnia 1 marca 1999 r. Aktualizacje programu należy składać corocznie. Programy są podawane do publicznej wiadomości. Badanie i monitoring programów konwergencji przez Radę wspierane są w tej funkcji ze strony Komisji oraz Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, podobnie jak przy procedurze nadzorowania programów stabilizacji.

### 1.2.1.2. Narzędzie zniechęcania – Rozporządzenie Rady Nr 1467/97<sup>11</sup>

Zniechęcające ramie PSR stanowi *Rozporządzenie Rady Nr 1665/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia wdrażania procedury przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi*. Jego postanowienia dotyczą jedynie krajów, które przyjęły wspólną walutę, tak zwanych uczestniczących Państw Członkowskich. Zgodnie z jego nazwą, ustanawia ono przepisy służące przyspieszeniu i wyjaśnieniu procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Jego celem jest zniechęcenie do przyjmowania nadmiernego ogólnopañstwowego [rządowego] deficytu, a także, w razie jego wystąpienia, dalsze wywieranie nacisku w kierunku skorygowania takiego stanu.

*Rozporządzenie* wyjaśnia pojęcie **wyjątkowego i przejściowego przekroczenia wielkości deficytu państwowego [rządowego] ponad wielkość referencyjną**, wprowadzoną w Artykule 104 Traktatu o powołaniu Wspólnoty Europejskiej [TEC]. Wskaźnik relacji ogólnego deficytu państwa [rządowego] w stosunku do PKB przekraczający wartość referencyjną wynoszącą 3% uznaje się za wyjątkowy i przejściowy, jeże-

<sup>10</sup> J. Von Hagen, S. Mundschenk, „The Functioning of Economic Policy Co-ordination” [Funkcjonowanie Koordynacji Polityki Gospodarczej], w: M. Buti, A. Sapir (red.), *EMU and Economic Policy in Europe, The Challenge of the Early Years [Unia Gospodarcza i Walutowa EMU a Polityka Gospodarcza w Europie, Wyzwania Początkowych Lat]*, Komisja Europejska, 2002.

<sup>11</sup> Dziennik Urzędowy: OJ L 209, 02/08/1997

li stanowi on następstwo nadzwyczajnego zdarzenia poza zakresem kontroli ze strony zainteresowanego Państwa Członkowskiego, wywierającego istotny wpływ na sytuację finansową rządu tego państwa, albo jeżeli został spowodowany poważnym obniżeniem wyników gospodarczych, rozumianym jako spadek realnego PKB o co najmniej 2% w ciągu jednego roku. Rada może uznać – działając na podstawie decyzji podjętej kwalifikowaną większością głosów i uwzględniając wszelkie uwagi zainteresowanego Państwa Członkowskiego – roczny spadek realnego PKB o mniej niż 2% za wyjątkowy w świetle dodatkowych dowodów, w szczególności nagłości takiego załamania albo skumulowanego spadku produkcji w stosunku do trendów z przeszłości.<sup>12</sup> Ponadto, przekroczenie wartości referencyjnej uznane będzie za przejściowe, jeżeli prognozy budżetowe dostarczone przez Komisję wskazywać będą na to, że deficyt spadnie poniżej wartości referencyjnej po zakończeniu trwania nadzwyczajnego zdarzenia albo poważnego załamania gospodarczego.<sup>13</sup>

*Rozporządzenie* określa ramy czasowe dla procedury w sprawie nadmiernego deficytu budżetowego. Stanowi ono, że w toku sporządzania raportu wydawanego na podstawie Artykułu 104 Komisja powinna konsultować się z Komitetem Gospodarki i Finansów. Ten ostatni powinien sformułować opinię w ciągu dwóch tygodni od przyjęcia raportu przez Komisję. Następnie, w pełni uwzględniając opinię Komitetu, Komisja, jeżeli uzna, że nadmierny deficyt występuje, winna skierować opinię i rekomendację do Rady. Rada zadecyduje wtedy o istnieniu nadmiernego deficytu w ciągu trzech miesięcy od dat sprawozdań przedstawiających dane budżetowe określonych w *Rozporządzeniu (EC) Nr 3605/93*. Decydując, że występuje nadmierny deficyt, Rada jednocześnie wydaje zalecenia skierowane do zainteresowanego Państwa Członkowskiego, w których powinna określić ostateczny najdalej czteromiesięczny termin na podjęcie skutecznych działań, które dane Państwo Członkowskie winne jest podjąć. Rozporządzenie Rady ustanowi także ostateczny termin poprawy korygującej stan nadmiernego deficytu, która powinna zostać doprowadzona do końca w ciągu roku następującego po stwierdzeniu jego istnienia, chyba że zachodzą szczególne okoliczności. Ograniczenie czasowe dotyczy także podawania zaleceń Rady do publicznej wiadomości: jeżeli zostanie stwierdzone, że nie podjęto żadnych efektywnych działań zaradczych, decyzja zostanie podjęta niezwłocznie po upływie ostatecznego terminu. Merytoryczną podstawę dla decyzji Rady co do tego, czy podjęto efektywne działania w odpowiedzi na jej rekomendacje powinny stanowić podane do publicznej wiadomości decyzje Rządu zainteresowanego Państwa Członkowskiego. Jeżeli brak jest poprawy, kolejnym krokiem procedury w sprawie nadmiernego deficytu, zgodnie z postanowieniami Artykułu 104, jest złożenie wezwania przez Radę do podjęcia działań służących redukcji deficytu przez zainteresowane Państwo Członkowskie, które powinny nastąpić w ciągu jednego miesiąca od decyzji Rady stwierdzającej, że nie podjęto żadnych efektywnych działań.

<sup>12</sup> W toku opracowywania raportu na podstawie Artykułu 104 Komisja z reguły uznaje przekroczenie wartości referencyjnej wynikiem z poważnego załamania gospodarczego za wyjątkowe tylko wtedy, kiedy nastąpił roczny spadek realnego PKB wynoszący co najmniej 2%.

<sup>13</sup> A. Fatas, I. Mihov, „Fiscal Policy and EMU: Challenges of the Early Years” [Polityka Fiskalna a Unia Gospodarcza i Walutowa EMU], *The Functioning of Economic Policy Co-ordination [Funkcjonowanie Koordynacji Polityki Gospodarczej]*, w: M. Buti, A. Sapir (red.), op. cit.

*Rozporządzenie* wyszczególnia warunki niezbędne do zawieszenia procedury w sprawie nadmiernego deficytu. Powinna ona ulec zawieszeniu, jeżeli zainteresowane Państwo Członkowskie postępuje zgodnie z rekomendacjami bądź wnioskiem wystosowanym przez Radę.

Najbardziej kontrowersyjną część *Rozporządzenia* stanowią postanowienia dotyczące nakładania sankcji. Jakakolwiek decyzja dotycząca kar wyszczególnionych w Artykule 104 winna być podjęta nie później niż w ciągu dwóch miesięcy po wydaniu decyzji Rady o upomnieniu danego Państwa Członkowskiego aby podjęło odpowiednie środki zaradcze wobec swojej sytuacji budżetowej.

Jeżeli dany Kraj nie podejmie działań zgodnych z kolejnymi decyzjami Rady, ostatecznym krokiem w ramach procedury w sprawie nadmiernego deficytu budżetowego jest decyzja o nałożeniu sankcji. Powinna ona zostać podjęta w ciągu dziesięciu miesięcy od dat zgłoszenia danych budżetowych przez Państwa Członkowskie zgodnie z wymogami wprowadzonymi przez *Rozporządzenie (EC) Nr 3605/93*. W przypadku celowo zaplanowanego nadmiernego deficytu ma zastosowanie procedura przyspieszona. Jakakolwiek decyzja Rady o zaostreniu sankcji, poza konwersją zdeponowanych kaucji na grzywny, winna być podjęta nie później niż w ciągu dwóch miesięcy następujących po datach sprawozdawczych w myśl *Rozporządzenia (EC) Nr 3605/93*. Decyzja o uchyleniu poprzednich decyzji powinna być podjęta najwcześniej jak to tylko możliwe i w żadnym wypadku nie później niż w ciągu dwóch miesięcy po datach sprawozdawczych.

W każdym przypadku kiedy Rada decyduje o zastosowaniu sankcji, z reguły wymagane będzie złożenie **kaucji w nieoprocentowany depozyt**. Rada może zdecydować o dodaniu do takiego depozytu kaucyjnego instrumentów przewidzianych w Artykule 104. W przypadku, kiedy nadmierny deficyt wynika z niespełniania kryterium dotyczącego wskaźnika deficytu rządowego, kwota pierwszej kaucji składać się będzie z części stałej wynoszącej równowartość 0,2% PKB, oraz części zmiennej będącej równowartością jednej dziesiątej różnicy pomiędzy deficytem wyrażonym jako procentowa część PKB w roku poprzednim a wartością referencyjną 3% PKB. W każdym następnym roku, do czasu uchylenia decyzji o występowaniu nadmiernego deficytu, Rada ocenia, czy dane Państwo Członkowskie podjęło efektywne działania w odpowiedzi na upomnienie Rady. W ramach takiej dorocznej oceny Rada decyduje o tym, czy zaostriżyć sankcje, chyba że dane uczestniczące Państwo Członkowskie spełniło wymogi wynikające z upomnienia Rady. Jeżeli zostanie przyjęta decyzja o dodatkowym depozycie kaucji, winien on być równy jednej dziesiątej różnicy pomiędzy deficytem ujętym jako procentowa część PKB w poprzednim roku a wartością referencyjną stanowiącą 3% PKB. Żaden pojedynczy depozyt kaucji nie może przekroczyć górnej granicy wynoszącej 0,5% PKB. Zdeponowana kaucja, zostaje z reguły zamieniona przez Radę na grzywnę, jeżeli w ciągu dwóch lat po podjęciu decyzji o wymagananiu od danego Państwa Członkowskiego złożenia kaucji w jej depozyt, zdaniem Rady nadmierny deficyt nie został skorygowany. Sankcje zostają uchylone zależnie od poziomu istotności postępów dokonywanych przez zainteresowane uczestniczące Państwo Członkowskie w zakresie poprawy nadmiernego deficytu. W szczególności, wszelkie występujące w danym czasie sankcje zostają anulowane,

jeżeli decyzja o istnieniu nadmiernego deficytu zostanie uchylona. Nałożonych grzywien nie zwraca się zainteresowanemu Państwu Członkowskim.

*Rozporządzenie* ustanawia rozwiązania techniczne dotyczące deponowania kaucji. Powinny być one składane Komisji. Odsetki od kwot depozytów oraz ściągniętych grzywien dzielone są pomiędzy te Państwa Członkowskie, które nie mają nadmiernego deficytu.

### **1.2.1.3. Uchwała Rady Europejskiej w sprawie PSR – twarde wytyczne polityczne**

W swojej *Uchwale* z dnia 17 czerwca 1997 r.<sup>14</sup> Rada Europejska uroczyście zwraca się do wszystkich stron, czyli do Państw Członkowskich, Rady i Komisji, o ścisłe i terminowe wprowadzenie w życie *Traktatu oraz Paktu Stabilności i Rozwoju*.

Pierwsza grupa adresatów, Państwa Członkowskie, powinny:

- zobowiązać się do przestrzegania średniookresowego celu budżetowego polegającego na stanie zbliżonym do równowagi bądź nadwyżki wytyczonego w ich programach stabilizacji bądź konwergencji, oraz do podjęcia działań naprawczych dotyczących budżetu uznanych za konieczne dla spełnienia celów ich programów stabilizacji lub konwergencji, w każdym wypadku powzięcia informacji wskazujących na faktyczne bądź spodziewane odchylenia od tych celów;
- podawać do publicznej wiadomości, z własnej inicjatywy, udzielone im rekomendacje ze strony Rady;
- zobowiązać się do podjęcia działań naprawczych dotyczących budżetu uznanych przez siebie za konieczne dla spełnienia celów swoich programów stabilizacji lub konwergencji po otrzymaniu wczesnego ostrzeżenia w formie rekomendacji Rady;
- uruchomić korygujące dostosowania budżetu uznane przez nie za konieczne bezzwłocznie po otrzymaniu informacji wskazujących na wystąpienie ryzyka nadmiernego deficytu;
- korygować nadmierne deficyty tak szybko jak to jest możliwe po ich wystąpieniu, co powinno być zrealizowane nie później niż w ciągu roku następującego po stwierdzeniu nadmiernego deficytu, chyba że występują szczególne okoliczności;
- zobowiązać się do nie występowania o możliwość skorzystania z wysłuchania ich przez Radę kiedy ta decyduje o tym, czy nadmierny deficyt rzeczywiście istnieje, chyba że wystąpi u nich głęboka recesja. Przy dokonywaniu oceny, czy ich załamanie gospodarcze jest poważne, Państwa Członkowskie powinny z reguły przyjmować za punkt odniesienia spadek realnego PKB w ciągu roku o co najmniej 0,75 %.

Komisja zobowiązana jest do:

- wykonywania swojego prawa do podejmowania inicjatywy na mocy *Traktatu* w sposób ułatwiający ścisłe, terminowe i skuteczne funkcjonowanie *Paktu Stabilności i Rozwoju*;

---

<sup>14</sup> 97/C 236/01

- przedstawiania, bez opóźnień, niezbędnych raportów, opinii i rekomendacji, aby umożliwić Radzie podejmowanie decyzji na mocy *Traktatu*, co powinno ułatwić skuteczne funkcjonowanie systemu wczesnego ostrzegania oraz szybkie uruchamianie i ściśle stosowanie procedury w sprawie nadmiernego deficytu;
- sporządzenia raportu w każdym przypadku wystąpienia ryzyka nadmiernego deficytu albo jeżeli planowany bądź faktyczny deficyt rządowy przekroczy wartość referencyjną wynoszącą 3% PKB, powodując tym samym uruchomienie procedury w sprawie nadmiernego deficytu;
- przedstawienia Radzie w formie pisemnej powodów uzasadniających jej stanowisko w razie uznania przez Komisję, że deficyt przekraczający 3% PKB nie jest nadmierny, i gdy taka je opinia różni się od zdania Komitetu Gospodarki i Finansów.

Rada zobowiązana jest do:

- rygorystycznego i terminowego wdrożenia wszystkich elementów *PSR* w ramach swoich kompetencji i do podejmowania wszelkich niezbędnych decyzji na mocy Artykułu 103 i Artykułu 104 w miarę praktycznych możliwości;
- traktowania ostatecznych terminów przewidzianych w ramach stosowania procedury w sprawie nadmiernego deficytu jako górnych limitów;
- wymierzania sankcji, jeżeli uczestniczące Państwo Członkowskie nie podejmie niezbędnych kroków zmierzających do zakończenia sytuacji nadmiernego deficytu zgodnie z rekomendacjami Rady;
- wymagania zdeponowania nieoprocentowanej kaucji, w każdym przypadku podjęcia przez Radę decyzji o nałożeniu sankcji;
- zamiany zdeponowanej kaucji na grzywnę po dwóch latach od podjęcia decyzji o nałożeniu sankcji, chyba że nadmierny deficyt został zdaniem Rady skorygowany;
- przedstawić na piśmie powody uzasadniające jej decyzję o zaniechaniu działania, jeżeli na jakimkolwiek etapie procedur w sprawie nadmiernego deficytu lub nadzorowania pozycji budżetowych Rada nie podejmie działań wynikających z rekomendacji Komisji, oraz w takim wypadku podać do publicznej wiadomości rozkład głosów oddanych w tej sprawie przez poszczególne Państwa Członkowskie.

### 1.2.3. Umocnienie *PSR*. Ostatnie zmiany

W dniu 10 lipca 2001 r. Rada przyjęła zrewidowaną opinię Komitetu Gospodarki i Finansów na temat treści i formy programów stabilizacji i konwergencji. Uaktualniła i zastąpiła ona opinię z dnia 12 października 1998 Komitetu Monetarnego<sup>15</sup> złożoną Radzie, znaną jako kodeks postępowania.

Dokument z roku 1998 wymagał od Państw Członkowskich dostarczania informacji na temat sposobu, w jaki ustalały one swoje średniookresowe cele budżetowe,

<sup>15</sup> Komitet Monetarny był poprzednikiem Komitetu Gospodarki i Finansów.

na temat stanu wdrożenia i charakteru działań podanych do wiadomości w ich programach, na temat komponentów przychodów i wydatków budżetowych, jak również na temat reform instytucjonalnych procesu ustanawiania budżetu.<sup>16</sup> Nakładał on także na Państwa Członkowskie zobowiązanie do stosowania zharmonizowanych danych ustalanych w sposób zgodny ze standardami rachunkowości ESA95.

Główne zmiany wprowadzone do kodeksu postępowania w 2001 r. koncentrują się na grupowaniu składania i badania programów stabilizacji i konwergencji. Wymaga się ich wydania w okresie od połowy października do dnia 1 grudnia. Kodeks postępowania ma także na celu poprawę jakości i porównywalności treści tych programów oraz ich prezentacji, zalecając stosowanie wspólnego układu struktury służącej do przedstawienia programu, prezentacji danych w formie znormalizowanych tabel, stosowanie wspólnie uzgodnionych założeń dotyczących zmiennych spoza UE oraz opieranie się na wspólnych założeniach w tych przypadkach, w których występujące rozbieżności są istotne. Trzecie udoskonalenie polegało na wyjaśnieniu kluczowych pojęć, ze szczególnym uwzględnieniem definicji średniookresowych celów budżetowych oraz stosowania cyklicznie korygowanych sald budżetowych. W kwestii średnioterminowych celów Rada zaleca wyjście poza osiągnięcie pozycji budżetowej, która uwzględnia cykliczność zmian rozwojowych i nieprzewidziane ryzyka. Postuluje ona także poszerzenie zakresu tych programów tak, aby zawierały także informacje dotyczące jakości i trwałości równowagi finansów publicznych, takich jak gospodarcze konsekwencje reform fiskalnych, skutki starzenia się ludności, itp.<sup>17</sup>

Dalsze wzmocnienie postanowień *PSR* proponowane było przez Komisję w jej Komunikacie z dnia 27 listopada 2002 r.<sup>18</sup> Wychodząc od krytycznej oceny reguł fiskalnych UE, niedostatki których omówiono w części 1.3, sugerowała ona szereg pomniejszych minor modyfikacji ram budżetowych UE. Większość z nich została zaakceptowana przez Radę, która w dniu 7 maja 2003 r. przyjęła *Raport na temat wzmocnienia koordynacji polityk budżetowych*. Wymóg stanu „bliskiego zrównoważeniu albo nadwyżki” został uzupełniony o zobowiązanie państw strefy Euro do poprawienia ich skorygowanej pozycji budżetowej o 0,5% PKB rocznie. Jednakowoż więcej uwagi należy poświęcać okolicznościom specyficznym dla danego kraju, a zwłaszcza długoterminowej zdolności do zachowania równowagi finansów publicznych, wystarczającego marginesu bezpieczeństwa, pozostawiającego miejsce dla automatycznych czynników stabilizacji i jakości pozycji budżetowych. Nacisk należy również kłaść na uzgodnienie reguł fiskalnych UE i programu z Lizbony.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Komisja Europejska, „Public Finance in EMU-2000” [Finanse Publiczne w Unii Gospodarczej i Walutowej EMU], *European Economy – Report and Studies [Gospodarka Europejska – Raport i Badania]*, Nr 3, 2000, str. 47.

<sup>17</sup> Bull. 7/8–2001, punkt 1.9.2.

<sup>18</sup> COM (2002) 668 ostateczny.

<sup>19</sup> ECOFIN Council, *Report on the strengthening of the co-ordination of budgetary policies [Raport na temat wzmocnienia koordynacji polityk budżetowych]*, 7 marca 2003, 6877/03.



### 1.2.2. Proces koloński

W projektowaniu i rozwoju zasad UE dotyczących koordynacji polityk makroekonomicznych i nadzorowania pozycji budżetowych obserwuje się dwa podejścia do tych zagadnień.

Po pierwsze, stosuje się wymogi prawne do wpływania na zachowanie uczestników tego procesu. Pierwszorzędny przykład tego podejścia stanowią kryteria konwergencji warunkujące uczestnictwo w Europejskiej Unii Walutowej oraz postanowienia PSR.

Po drugie, podejmowane są próby ukształtowania systemu wartości poprzez dążenie do osiągnięcia konsensusu w kwestii koniecznych składników polityki gospodarczej<sup>20</sup>. Jest to wyraźnie widoczne w rozmaitych inicjatywach Rady Europejskiej od Luksemburga po Lizbonę, lecz najsilniejszy impuls został wniesiony przez Radę Europejską podczas jej szczytu w Kolonii w dniach 2–3 czerwca 1999 r. Uwzględniono wówczas podejście oparte na współpracy do kształtowania mieszanki składników polityki makroekonomicznej ukierunkowanej na osiągnięcie znacznego wzrostu zatrudnienia przy zachowaniu stabilizacji cen: *Rada Europejska jest zdania, że kluczem do trwale zrównoważonego rozwoju bez inflacji i do zwiększenia zatrudnienia jest właściwie skoordynowana kompozycja polityk makroekonomicznych nastawionych na wzrost i stabilizację oraz wszechstronne reformy strukturalne na szczeblu Wspólnoty i na szczeblu poszczególnych krajów.*<sup>21</sup> „Proces koloński” ustanowił dialog w sprawach makro-ekonomicznych, tak aby osiągnąć pewien poziom konsensusu w kwestii właściwej kompozycji instrumentów polityki gospodarczej. W dialogu tym uczestniczą najważniejsze podmioty kształtowania polityki gospodarczej w ramach UE: Europejski Bank Centralny, Rada, Komisja, oraz przedstawiciele partnerów społecznych: związków zawodowych, organizacji pracodawców, itp. Jak określili to szefowie rządów i państw: *dialog z obiema stronami przemysłu oraz z Europejskim Bankiem Centralnym. Europejski Pakt Zatrudnienia dokona poważnego wkładu w tym względzie. W strefie Euro zaawansowany dialog w gronie Grupy 11 państw Euro<sup>22</sup> również przyczyni się do osiągnięcia bardziej zrównoważonej kompozycji stosowanych polityk.* Jest to forum wymiany poglądów, a nie stanowienia polityki.<sup>23</sup>

Wnioski szczytu w Kolonii powołują się na Europejski Pakt Zatrudnienia. Proces Luksemburski<sup>24</sup> ze swoim celem opracowania *Wspólnego Raportu o Zatrudnieniu oraz Wytucznych dla Zatrudnienia* stanowi drugi filar otwartej koordynacji polityki makroekonomicznej. Podobnie proces z Cardiff zmierzał do wzmocnienia wyników gospodarki europejskiej poprzez poprawę funkcjonowania wewnętrznego rynku towarów, usług i kapitałów, za pomocą zapoczątkowania reform strukturalnych i regulacji prawnych.

<sup>20</sup> B. Ardy, „A Question of Fit for EMU. Process and Policy in the Fiscal Domain” [Kwestia Zdolności do EMU (Unii Gospodarczej i Walutowej), *Working Paper [Opracowanie Robocze]*, 13/00, str. 3–4.

<sup>21</sup> Presidency conclusions [Wnioski prezydencji], Cologne European Council [Rada Europejska w Kolonii], 3 i 4 czerwca 1999 r.

<sup>22</sup> Bez Grecji, która przyjęła wspólną walutę na późniejszym etapie, tj. z dniem 1 stycznia 2001 r.

<sup>23</sup> Presidency conclusions [Wnioski prezydencji], Cologne European Council [Rada Europejska w Kolonii], 3 i 4 czerwca 1999 r.

<sup>24</sup> Tam została przyjęta *Europejska Strategia Zatrudnienia*, na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej w dniach 20–21 listopada 1997 r.

Poprzez intensywny kalendarz spotkań w ramach tych trzech procesów formułowana jest większość wytycznych dla polityki. Większość z nich stanowią rekomendacje specyficzne dla poszczególnych krajów. Pozostaje otwartym pytaniem, na ile Państwa Członkowskie poddawały się presji takiej „koordynacji” i czy traktowały swoje polityki gospodarcze jako sprawy „wspólnej troski”. Jest także zbyt wcześnie na dokonanie oceny, czy rozumieją one swoją rolę w kształtowaniu polityki europejskiej, a tym samym w funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej EMU<sup>25</sup>.

### 1.3. Ramy europejskie: próba oceny

Zasady fiskalne UE były przedmiotem gorących kontrowersji od samego ich powstania. Debata uległa przyspieszeniu w 2002 r. pod wpływem niektórych krajów borykających się z osiągnięciem przyjętych celów, które kwestionowały skuteczność i mądrość reguł UE a nawet doprowadziły do tego, że jedna z najbardziej prominentnych osobistości UE nazwała PSR „głupim”<sup>26</sup>. W obszernej literaturze tego przedmiotu sformułowano sześć głównych linii krytyki w tej sprawie.

Ocenia się, że postanowienia dotyczące budżetu zarówno w Traktacie jak i w PSR są nie dosyć przejrzyste. Elementy niejasne obejmują brak sprecyzowania jak blisko górnej granicy może utrzymywać się deficyt bez uznania go za nadmierny, brak określenia sposobu postępowania w zastosowaniu procedury w sprawie nadmiernego deficytu w przypadku naruszenia kryterium poziomu długu publicznego, oraz wreszcie – co niemniej ważne – niejasność podstawowego pojęcia „stanu zbliżonego do równowagi bądź nadwyżki”.

Europejskie ramy nie powstrzymują rządów przed prowadzeniem pro-cyklicznej polityki budżetowej<sup>27</sup> w okresie wzrostu gospodarczego. W rezultacie, ministerstwa finansów częstokroć obniżają podatki i zwiększają wydatki w okresie poprawy koniunktury gospodarczej, tracąc okazję do zredukowania nierównowagi fiskalnej. Wprawdzie wartość referencyjna (3% wskaźnik relacji deficytu do PKB) nie zostaje przekroczona, lecz całościowo sytuacja budżetowej ulega pogorszeniu, pozostawiając takie kraje w stanie narażenia na skutki odwrócenia trendu koniunktury.<sup>28</sup>

Słabością zasad fiskalnych UE jest ich niski stopień egzekwowalności. Nakładanie sankcji, takich jak deponowanie kaucji i w ostateczności pobór grzywien, w stosunku do suwerennych państw jest politycznie trudne. Staje się jeszcze bardziej niewykonalne, jeżeli weźmie się pod uwagę, że to Rada ma podjąć ostateczną decyzję, co oznacza, że ci sami ministrowie finansów, którzy prowadzą narodowe polityki budżetowe (a raczej ich koledzy z pozostałych Państw Członkowskich), głosują w kwestii uznania czy naruszyli

<sup>25</sup> J. Pelkmans, *European Integration: Methods and Economic Analysis [Integracja Europejska: Metody i Analiza Ekonomiczna]*, New York, Financial Times Prentice Hall, 2001, str. 355.

<sup>26</sup> Komunikaty prasowe BBC, „EU fiscal policy gets interesting” [Polityka fiskalna UE robi się ciekawa] i „Budget rules are still stupid, Prodi says” [Reguły budżetowe są głupie, stwierdza Prodi], 21 października 2002 r.

<sup>27</sup> Pro-cykliczna polityka budżetowa wzmacnia efekt cyklu koniunktury gospodarczej za pomocą polityki fiskalnej, tj. zwiększając strukturalne pierwszeństwo deficytu w okresie wzrostu gospodarczego i zmniejszając je w okresie spadku koniunktury.

<sup>28</sup> M. Buti, S. Eiffinger, D. Franco, „Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?” [Ponowna Analiza Paktu Stabilności i Rozwoju: Wielki Projekt czy Wewnętrzne Dostosowanie?], *CEPS Discussion Paper Series [Cykl Opracowań Dyskusyjnych CEPS]*, nr 3692, styczeń 2003, str. 10.



oni przyjęte reguły. Czyni to egzekucję stroniczą, skoro Rada może być nieskora do „ukarania jednego spośród swego własnego grona”. W kontekście niepewnego i działającego z opóźnieniem „bicza” oraz „braku marchewki”<sup>29</sup>, nie ma w tym nic dziwnego, że rządy mogą ulegać pokusie prowadzenia politycznie motywowanej polityki fiskalnej, zwłaszcza w latach kampanii wyborczych. Inny powód do niepokoju stanowi występowanie procesu decyzyjnego angażującego także kraje nie uczestniczące, chociaż nie podlegają one tak zwanym zniechęcającym postanowieniom reguł fiskalnych UE.<sup>30</sup>

Dyscyplina surowej oszczędności fiskalnej narzucona postanowieniami Traktatu i PSR może powstrzymać rządy przed podejmowaniem wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych wymagających olbrzymich nakładów w krótkim początkowym okresie czasu. Może stać się to powodem do niepokoju w kontekście poszerzenia UE.

Oszczędność fiskalna nie pozwala także na reformy strukturalne. Reguły fiskalne UE mogą powstrzymać państwa przed wprowadzaniem w życie koniecznych i dalekowszocnych polityk, takich jak reformy systemów emerytalnych, ponieważ te powodują pogorszenie deficytu w krótkim okresie, chociaż niewątpliwie poprawiają trwale zrównoważenie finansów publicznych w perspektywie średnio i długoterminowej. Ocenia się, że ze względu na trendy demograficzne, Państwa Członkowskie będą podlegać istotnym presjom budżetowym w najbliższej przyszłości, z powodu prognozowanego 3% wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną oraz wzrost wydatków na wypłaty emerytur ze środków publicznych wynoszącego od 3–5%.<sup>31</sup> W tym kontekście, nie jest zaskoczeniem fakt, że pogodzenie wymogu stanu „zblizonego do równowagi bądź nadwyżki” z koniecznością podjęcia reform strukturalnych w dłuższym okresie, wskazywałoby na potrzebę uzyskania dodatkowego marginesu bezpieczeństwa rządu od 0,5–1% PKB w budżetach krajowych celem pokrycia kosztów reform, co oznacza, że większość rządów będzie musiała doprowadzić budżety narodowe do stanu znaczących nadwyżek.<sup>32</sup> Niektórzy ekonomiści stwierdzają wręcz radykalnie, że ramy fiskalne UE mogą szkodzić reformom strukturalnym, poświęcając przyszły rozwój na korzyść bieżącej stabilizacji.<sup>33</sup>

Techniczne aspekty reguł fiskalnych UE (konwencje księgowe, zabiegi prognostyczne i praktyki sprawozdawcze) stanowią czynniki skłaniające do „twórczej rachunkowości”, która zdarza się coraz częściej w sytuacjach, kiedy poszczególne kraje zbliżają się do przyjętych pułapów. Stając w obliczu możliwości wszczęcia proce-

<sup>29</sup> Niemniej jednak, nie można nie doceniać roli czynników dotyczących „reputacji”, stanowiących swoiste sankcje poza-finansowe. Obejmują one koszty, które może zadać rynek oraz utratę politycznej „twarzy” która może wchodzić w grę.

<sup>30</sup> J. Pelkmans, op. cit., str. 355.

<sup>31</sup> OECD, Economic Outlook [Perspektywy Gospodarcze], 9, lipca, 2001; Komisja Europejska, „Public Finance in EMU-2001” [Finanse Publiczne w EMU-2001], *European Economy – Report and Studies [Gospodarka Europejska – Raport i Studia]*, nr 3, 2001 str. 100.

<sup>32</sup> M. Artis, M. Buti, „Close to Balance or In a Surplus. A Policy Maker’s Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact” [Blisko Zrównoważenia lub Nadwyżka. Przewodnik Twórcy Polityki do Wdrażania Paktu Stabilizacji i Rozwoju], *EUI Working Papers [Materiały Robocze EUI]*, RSC, nr 2000/28, str. 28–31.

<sup>33</sup> R. Beetsma, X. Debrun, „Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms” [Godzenie Stabilizacji i Rozwoju: Sprytnie Pakty a Reformy Strukturalne], *CEPR Discussion Paper Series [Cykl Opracowań Dyskusyjnych CEPR]*, nr 3930, czerwiec 2003; A. Razin, E. Sadka, „The Stability and Growth Pact as an Impediment to Privatising Social Security” [Pakt Stabilności i Rozwoju jako Przeszkoda w Prywatyzacji Zabezpieczenia Społecznego], *NBER Working Papers [Materiały Robocze NBER]*, nr 9278, 2002.

dury w sprawie nadmiernego deficytu budżetowego, państwa mogą podejmować powierzchowne jednorazowe i krótkoterminowe zabiegi służące uniknięciu sankcji w ramach *PSR*, w nadziei, że sytuacja budżetowa ulegnie poprawie, gdy nastąpi czas przekazania danych sprawozdawczych za następny okres.<sup>34</sup>

Przewaga perspektywy krótkoterminowej nad długoterminową ma jeszcze jeden wymiar. Argumentuje się w literaturze tego przedmiotu, że słabością reguł fiskalnych UE jest pomijanie kwestii długu publicznego, który nie wchodzi w zakres *PSR*. Tak więc, kraje o różnych poziomach zadłużenia traktowane są jednakowo, co może oznaczać, że przyjęte regulacje są zbyt wymagające wobec tych Państw Członkowskich, które mają niskie saldo zadłużenia publicznego, a zatem są w zdrowszej sytuacji fiskalnej.

Europejskie ramy fiskalne uznawane są za dosyć sztywne. Argumentuje się w literaturze przedmiotu, że w obszarze polityki pieniężnej potrzeby jest pewien stopień elastyczności budżetowej w odpowiedzi na specyficzne dla danego kraju szoki występujące przy braku narodowej samodzielności monetarnej. Jak formułuje to Grauwe: „Pakt Stabilności stanowi wotum nieufności ze strony instytucji europejskich wobec siły instytucji demokratycznych w krajach członkowskich. Dosyć zaskakującym jest to, że państwa należące do UE pozwoliły aby tak się stało i że zgodziły się być poddane takiej kontroli ze strony instytucji europejskich, jakiej nawet Międzynarodowy Fundusz Walutowy nie narzuca republikom bananowym.”<sup>35</sup>

### 1.4. Ku reformie Europejskich Ram Budżetowych

Krytyka reguł fiskalnych UE prowadzi uczonych, osoby kształtujące opinie i twórców polityki do formułowania propozycji zmian regulacji europejskich dotyczących koordynacji polityk makroekonomicznych i nadzoru sytuacji budżetowej.

Jednym z mankamentów reguł fiskalnych UE był fakt, że nie podejmują one właściwego postępowania budżetowego u źródła. Można to przezwyciężyć powołując w każdym Państwie Członkowskim nowy niezależny organ na szczeblu narodowym, np. Komitet Polityki Fiskalnej, który byłby wyposażony w kompetencje do ustalania celu w zakresie równowagi budżetowej. Uprawnienia i status Komitetów Polityki Fiskalnej byłyby takie same w poszczególnych Państwach Członkowskich, ponieważ ich podstawę prawną stanowiłyby ustawy zgodne z wspólnie uzgodnionymi normami.<sup>36</sup> Innym możliwym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie dyscypliny rynku finansowego. Można by to osiągnąć za pomocą przyjęcia dyrektywy o ryzyku znacznych rozmiarów, która przewidywałaby, że bank nie może pożyczyć więcej niż 25% swojego kapitału jednemu kredytobiorcy, włącznie z rządem. Jeszcze innym rozwiązaniem byłoby wprowadzenia ogólnej dyrektywy o wypłacalności, która wprowadziłaby pewną kategorię ryzyka w stosunku do długoterminowego długu rządu centralnego. Obie powyższe regulacje zwiększyłyby ciężary ponoszone przez rząd w związku z finansowaniem deficytu, co mogłoby prowadzić w kierunku redukcji nierównowagi fiskalnej.

<sup>34</sup> L. Oreziak, „Polityka budżetowa na obszarze euro”, część II, *Bank i Kredyt*, lipiec 2002, str. 5–6.

<sup>35</sup> Financial Times, 25 lipca 2002 r.

<sup>36</sup> Ch. Wyplosz, „Fiscal Policy: Institutions versus Rules” [Polityka Fiskalna: Instytucje w opozycji do Reguł], *CEPR Discussion Paper [Opracowanie Dyskusyjne CEPR]*, 3338, 2002.

Inną słabość reguł fiskalnych UE stanowiła koncentracja na deficycie i zadłużeniu, a nie na jakości finansów publicznych. Przesunięcie punktu ciężkości z celów w postaci wskaźników liczbowych w kierunku jakości finansów publicznych przekłada się na postulaty wprowadzenia reguł wydatkowania środków i tzw. złotej zasady. Te pierwsze ustanawiałyby limity wzrostu wydatków, natomiast ta ostatnie pozwalałaby na zaciąganie długu w celu finansowania inwestycji publicznych.<sup>37</sup>

Trzecia linia krytyki dotyczy zastrzeżenia, że zagregowana suma narodowych polityk budżetowych nie prowadzi do powstania optymalnej sytuacji fiskalnej dla strefy Euro. Sytuacja taka nie miałaby miejsca, gdyby występował jeden zagregowany program stabilizacyjny a 3% wskaźnik deficytu dotyczyłby przeciętnego deficytu dla całego obszaru Euro traktowanego jako całość. Oznaczałoby to, że niektóre Państwa Członkowskie mogą przekroczyć górny pułap deficytu, pod warunkiem, że inne kraje utrzymały się poniżej tego progu.<sup>38</sup> Alternatywna propozycja dotyczy wprowadzenia dopuszczonych do obrotu pozwoleń na deficyt. Po ustaleniu zagregowanego celu dla Unii i po dokonaniu alokacji początkowych udziałów w deficycie w skali całej strefy EMU pomiędzy Państwa Członkowskie, poszczególne kraje miałyby prawo do obrotu handlowego prawami do tworzenia deficytu.

Obecne reguły UE pomijają kwestię ciągłości równowagi finansów publicznych. W literaturze przedmiotu proponowano dwa możliwe rozwiązania tego problemu. Pierwsze z nich polega na wprowadzeniu reguły, że trwały budżet rządowy skorygowany o inflację i wzrost w ujęciu realnym winien być zrównoważony (tak zwana zasada Ciągłego Zbilansowania<sup>39</sup>). Drugie rozwiązanie polegałoby na przyznaniu Państwom Członkowskim prawa wyboru pomiędzy procedurą w sprawie nadmiernego deficytu a Paktem Zrównoważonego Zadłużenia. Ten ostatni pozwalałby państwom mającym wskaźnik długu w stosunku do PKB poniżej 50% i publikującym wyczerpujące sprawozdania rachunkowości fiskalnej (programy określające pięcioletni cel dla wskaźnika zadłużenia) skorzystać ze zwolnienia z procedury w sprawie nadmiernego deficytu.<sup>40</sup>

Niektórzy uczeni, twórcy opinii oraz osoby kształtujące politykę postulują wprowadzenie szeregu drobniejszych korekt, które są zarówno wykonalne jak i pożądane.<sup>41</sup> Podobne podejście zostało przyjęte przez instytucje UE, które stanowiło temat części 1.2.3.

<sup>37</sup> P. Mills, P. Quinet, „The Case for Spending Rules” [Argumentacja na rzecz Reguł Wydatkowania Środków], Banca d'Italia, Public Finance Workshop [Warsztaty nt. Finansów Publicznych], *Fiscal Rules [Reguły Fiskalne]*, 9, str. 319–330.

<sup>38</sup> Z takim pomysłem wystąpił ówczesny Minister Finansów Francji, Dominique Strauss-Khan w 1999 r.

<sup>39</sup> W. Buitter, C. Grafe, „Patching up the Pact: Some Suggestion for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability for an Enlarged European Union” [Łatanie Paktu: Sugestie Poprawy Równowagi Fiskalnej i Stabilizacji Makroekonomicznej Poszerzonej Unii Europejskiej], *CEPR Discussion Paper [Opracowanie Dyskusyjne CEPR]*, 3692, 2002.

<sup>40</sup> J. Pissani-Ferry, „Fiscal Discipline and Policy-Co-ordination in the Eurozone: Assessment and Proposals” [Dyscyplina Fiskalna a Koordynacja Polityki w Strefie Euro: Ocena i Propozycje], w: Ministerie von Financien, *Budgetary Policy in E (M) U: Design and Challenges [Polityka Budżetowa w E (M) U: Projekt i Wyzwania]*, The Hague, 2002.

<sup>41</sup> C. Allsopp, M. Artis, „The Assessment: EMU, Four Years on” [Ocena: EMU po Czterech Latach], Oxford Review of Economic Policy, vol. 19, nr 1, M. Buti, S. Eijffinger, D. Franco, „Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?” [Ponowna Analiza Paktu Stabilności i Rozwoju: Wielki Projekt czy Wewnętrzne Dostosowanie?], *CEPR Discussion Paper [Opracowanie dyskusyjne CEPR]*, 3692, 2002.

## 2. Reguły fiskalne UE w działaniu: nauki dla Polski

### 2.1. Ocena ostatnich zmian budżetowych w państwach członkowskich: próba sformułowania rekomendacji polityki dla Polski

Rozwój rozwiązań budżetowych w Państwach Członkowskich w ostatnich latach stanowił rzeczywisty test funkcjonowania reguł fiskalnych UE. W 2001 r. deficyt budżetowy w strefie Euro wyniósł 1,6% PKB. W 2002 r., sytuacja budżetów państw strefy Euro uległa dalszemu pogorszeniu. Przeciętny deficyt w gronie państw UE-12 sięgnął 2,2% PKB. Ciekawym jest, że wskaźniki deficytu do PKB są niższe niż dla grona państw UE-15, oczywiście z powodu zdrowych wyników gospodarki budżetowej państw pozostających na zewnątrz, tj. Szwecji, Danii oraz Wielkiej Brytanii (patrz Tabela 1). Łączny skutek dla całości strefy Euro jest wynikiem uderzających kontrastów wyników gospodarowania budżetem w poszczególnych Państwach Członkowskich. Jak przedstawiono w Tabeli 1, pozycje budżetowe Niemiec, Francji, Portugalii i Włoch pozostawały słabe, przy deficytach wahających się wokół traktatowej wartości referencyjnej. W rezultacie, Niemcy i Portugalia już zostały postawione wobec procedury w sprawie nadmiernego deficytu budżetowego, procedura ta została też uruchomiona wobec Francji. W przeciwieństwie do tego, pięć Państw Członkowskich (Belgia, Luksemburg, oraz Holandia, Austria i Finlandia), jak również nie uczestniczących Szwecji i Danii cieszyło się nadwyżkami budżetowymi.

Tabela 1. Ogólny deficyt państwa [rządowy] (% PKB)

	Średnia długo-okresowa 1970-90	1991 -1995	1996 -2000	1998	1999	2000	2001	2002	Minimalna norma benchmark** <sup>42</sup>
Belgia	-6.8	-5.9	-1.4	-0.7	-0.5	0.1	0.4	0.1	0,7
Niemcy	-1.9	-3.1	-1.7	-2.2	-1.5	1.1	-2.8	-3.6	-1,6
Grecja	-5.7	-11.5	-3.5	-2.5	-1.8	-1.9	-1.4	-1.2	-1,7
Hiszpania	-2.4	-5.6	-2.6	-3.0	-1.2	-0.8	-0.1	-0.1	-1,5
Francja	-1.2	-4.5	-2.6	-2.7	-1.8	-1.4	-1.5	-3.1	-1,7
Irlandia	-7.7	-2.1	2.0	2.3	2.3	4.3	1.1	-0.3	-1,3
Włochy	-9.1	-9.1	-3.1	-3.1	-1.7	-0.6	-2.6	-2.3	-1,5
Luksemburg		1.8	3.6	3.0	3.5	6.1	6.4	2.6	0,1
Holandia	-3.2	-3.5	-0.2	-0.8	0.7	2.2	0.1	-1.1	-0,7
Austria	-1.8	-3.8	-2.4	-2.5	-2.3	-1.5	0.3	-0.6	-2,1
Portugalia	-4.6	-5.2	-3.4	-3.2	-2.8	-2.8	-4.2	-2.7	-1,2
Finlandia	3.9	-5.0	1.2	1.5	2.0	6.9	5.1	4.7	0,8
EUR-12	-3.4	-5.0	-2.1	-2.3	-1.3	0.1	-1.6	-2.2	-1,4
Dania	-0.5	-2.4	1.3	1.1	3.3	2.6	3.1	2.0	-0,5
Szwecja	0.6	-7.4	0.5	2.3	1.5	3.4	4.5	1.3	-0,4
Wielka Brytania	-2.2	-5.7	-0.3	0.2	1.1	3.9	0.8	-1.3	-0,1
UE-15	-2.9	-5.1	-1.6	-1.7	-0.7	0.9	-0.9	-1.9	-0,3

Źródło: Komisja Europejska, *Spring Economic Forecasts 2003-2004 for the euro-area and the European Union [Wiosenne Prognozy Gospodarcze 2003-2004 dla obszaru Euro i Unii Europejskiej]* \* Komisja Europejska, *Public Finance in EMU-2003 [Finanse Publiczne w EMU-2003]*, COM (2003) 283 ostateczny, Bruksela, 21.05.2003, str. 60

<sup>42</sup> Minimalne 'benchmarki' [normy] stanowią wartości wskazujące pozycje budżetowe, które zapewniają cykliczny margines bezpieczeństwa umożliwiając swobodne działanie automatycznych stabilizatorów w trakcie okresów spowolnienia gospodarczego bez doprowadzania do nadmiernych deficytów. Są one kalkulowane przez Komisję Europejską. Nie zabezpieczają one innych ryzyk, takich jak nieprzewidziane konsekwencje budżetowe.

Pogorszenie sytuacji budżetowych odzwierciedlone jest w rozbieżnych trendach wskaźników przychodów i wydatków, wyrażanych jako procentowa wielkość w stosunku do PKB. Ten ostatni utrzymywał się na stabilnym poziomie w ostatnim okresie, natomiast drugi spadał. Na poziomie Państw Członkowskich prawidłowości te są podobne tych, które występują dla całej strefy Euro, przy czym jedyne wyjątki stanowią Niemcy i Portugalia, gdzie zarówno wydatki jak i przychody rosły w relacji do PKB.

Z powyższych zjawisk można wyciągnąć szereg nauk. Po pierwsze, **reformy podatkowe były wprowadzane zanim Państwa Członkowskie znalazły się w sytuacji „bliższej równowagi lub nadwyżki” budżetowej. W rezultacie, zabrakło pola do działania dla „automatycznych stabilizatorów”<sup>43</sup> gdy ich gospodarki zwolniły tempo, co doprowadziło niektóre Państwa Członkowskie od przekroczenia wskaźnika relacji deficytu do PKB. Aby zaradzić tej sytuacji i zachować zgodność z regułami fiskalnymi UE, niektóre kraje zmuszone były podnieść proporcje przychodów, albo poprzez podniesienie stóp podatkowych (Portugalia) albo drogą poszerzenia podstawy opodatkowania (Niemcy). Po drugie, istnieją dane wskazujące na to, że w okresie wzrostu gospodarczego władze fiskalne Państw Członkowskich miały skłonność do przeceniania efektów reform podatkowych, a tym samym wpływów do budżetu. Po trzecie, obniżkom podatków nie towarzyszyły odpowiednie oszczędności po stronie wydatków.**

Zachodzi pytanie, czy te nauki mają jakieś znaczenie dla Polski, jako nowego Państwa Członkowskiego. Zanim zostanie podjęta ta kwestia, należy poczynić pewne dodatkowe uwagi.

Po pierwsze, należy stwierdzić całkiem wyraźnie – co przynajmniej także strona unijna – iż dopóki Polska nie przyjmie wspólnej waluty, nie będzie podlegać niektórym przepisom reguł fiskalnych UE, zwłaszcza postanowieniom o charakterze zniechęcającym. Niemniej jednak, wiązać ją będą kryteria kopenhaskie.

Niemniej jednak, Polska uczestniczy w procesie koordynacji polityk gospodarczych i nadzorowania polityki budżetowej w ramach **Procedury Przedakcesyjnego Nadzoru Fiskalnego (PFSP)** ustanowionej w kwietniu 2001 r. zgodnie z postanowieniami uprzednich umów o Partnerstwie na rzecz Akcesji. PFSP opiera się na trzech filarach. Pierwszy wymiar stanowi powiadomienie o stanie pozycji budżetowych. Polska jest zobligowana do przekazywania sprawozdania na temat ogólnego deficytu oraz zadłużenia państwa [rządowego] w takiej samej formie jak ta, którą stosują obecne Państwa Członkowskie. Te informacje sprawozdawcze są badane przez Komisję, która ocenia ich zgodność z normami standardów ESA95, jakoś danych statystycznych oraz stan „zdrowia” polityki fiskalnej. Drugi filar stanowi składanie rocznych *Przedakcesyjnych Programów Gospodarczych, tak zwanych PEP [Pre-Access-*

<sup>43</sup> Automatyczne (wbudowane) stabilizatory to takie cechy państwowego [rządowego] systemu podatkowego i wydatków publicznych, które reagują na poziom PKB lub dochodu narodowego, przeciwdziałając powstawaniu oddziaływania szokowego na gospodarkę. Działają one automatycznie (tj. bez potrzeby uznaniowego podejmowania działań fiskalnych czy uruchamiania instrumentów polityki pieniężnej), np., jeżeli PKB spada, natychmiast maleje pobór podatku dochodowego a rosną wypłaty świadczeń dla bezrobotnych, amortyzując tym samym spadek dostępnych dochodów sektora publicznego i ograniczając dotkliwość skutków recesji. Cyt. za: P. Samuelson, W. Norhaus, *Economics [Ekonomia]*, Wydanie dwunaste, McGraw-Hill Book Company, str. 898.

sion *Economic Programme*]<sup>44</sup> – które wprowadzono w miejsce dotychczasowych *Wspólnych Ocen Średniookresowych Priorytetów Polityki Gospodarczej [Joint Assessments of the Medium-Term Economic Policy Priorities]*. Ich celem jest zarysowanie ram polityki średniookresowej oraz budowanie zdolności instytucjonalnych i analitycznych koniecznych dla umożliwienia przyszłego uczestnictwa w EMU. W tym kontekście, warto przypomnieć, że jeżeli chodzi o uczestnictwo w EMU, Polska jest Państwem Członkowskim korzystającym z derogacji, co oznacza, że na mocy Artykułu 4 swojego *Traktatu Akcesyjnego* przyjmie ona Euro gdy tylko spełni kryteria konwergencji ustalone w Maastricht. Programy PEP są badane przez Komisję. Trzeci filar PFSP stanowią rozmowy na temat procesu koordynacji polityk gospodarczych i nadzorowania polityki budżetowej na dwóch poziomach: pomiędzy członkami Komitetu Gospodarki i Finansów [Economic and Financial Committee] oraz ich odpowiednikami z nowoprzyjętych państw, jak również pomiędzy Radą ECOFIN i Ministrami Finansów z nowych Państw Członkowskich.<sup>45</sup>

Po drugie, sytuacja budżetowa Polski, jak również innych „przyszłych Europejczyków” nie powinna być oceniana za pomocą tych samych miar co osiągnięcia władz fiskalnych państw UE-15. System finansów publicznych w Polsce jest „całkiem nowy”, jako że został stworzony od nowa po 1989 roku. Co więcej, Polska nadal przechodzi zmiany wynikające z procesu transformacji (tak zwana podwójna transformacja polegająca na przejściu od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej oraz z systemu totalitarnego na system demokratyczny) oraz z procesu integracji. Ten ostatni obejmuje zdolność uporania się z konsekwencjami liberalizacji, jaką pociąga za sobą członkostwo w UE, konieczność modernizacji infrastruktury gospodarczej i technicznej, oraz zobowiązanie do wdrożenia dorobku wspólnotowego *acquis communautaire*, wraz z powiązaniem z tym wymogiem budowy odpowiednich instytucji. Wszystkie te kwestie pociągają za sobą poważne implikacje budżetowe. Ocenia się, że powodowane integracją transfery netto (!) z budżetu państwa wzrosną z poziomu 0,6 mld EURO w 2004 do 2,5 mld EUR w roku 2006, a budżet Polski będzie wykazywał ujemny stan przepływów środków pieniężnych.<sup>46</sup>

Niemniej jednak, należy podkreślić, że obecnie poziom i struktura przychodów i wydatków w Polsce przypomina sytuację dotychczasowych Państw Członkowskich. Stopa fiskalizacji, tj. relacja przychodów publicznych do PKB (według metodologii ESA95) wynosiła 42,1% w 2002 r.,<sup>47</sup> natomiast stosunek wydatków do PKB wynosił 45,9%<sup>48</sup> (podstawowe dane dotyczące sektora publicznego przedstawia Tabela 2). Przeciętna wielkość środków rządowych w strefie Euro wynosiła 46,2% (przychody) i 48,4% (wydatki), natomiast wskaźniki państw UE-15 wynosiły odpowiednio 45,6%

<sup>44</sup> Pierwszy PEP został złożony w październiku 2001 r. Drugi, który nie był wersją poprawioną, został przedstawiony w lipcu 2002 a jego wersja poprawiona została przekazana w sierpniu 2003 r.

<sup>45</sup> Komisja Europejska, „Public Finance in EMU-2002” [Finanse Publiczne w EMU-2002], *European Economy – Report and Studies [Gospodarka Europejska – Raport i Badania]*, nr 3, 2002, str. 146–148.

<sup>46</sup> Centrum Europejskie w Natolinie, *Koszty i Korzyści Członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, str. 46 (w polskiej wersji językowej).

<sup>47</sup> It means that the State decides on the distribution of 42% of GDP.

<sup>48</sup> Republic of Poland, *Pre-Accession Economic Programme*, 2003 Update, Warsaw, August 2003, p. 23 and 26.



oraz 47,4%.<sup>49</sup> Jednakże, dwie kwestie dają powody do obaw w kontekście wrażliwych stron polskiej gospodarki. Po stronie wydatków szacuje się, że 66,7% wydatków rządowych było sztywne,<sup>50</sup> tj. zdeterminowanych przez regulacje pozostające poza zakresem procesu uchwalania ustawy budżetowej (główne wydatki przedstawia Tabela 3). Taka sztywność jest potęgowana przez zapisy dotyczące indeksacji emerytur i płac pracowników sektora publicznego. Oznacza to, że po stronie wydatków istnieje bardzo ograniczony stopień elastyczności reagowania na nieprzewidziane wstrząsy i zbyt mały by umożliwić działanie automatycznych stabilizatorów.

Po stronie przychodów, finansowanie wydatków socjalnych podobnej skali jak w krajach UE uzyskiwane jest ze znacznie mniejszej podstawy opodatkowania. W rezultacie, składki na ubezpieczenie społeczne i udział w kosztach pracy są wyjątkowo wysokie.<sup>51</sup> Stanowi to poważne utrudnienie dla wzrostu powiązanego z tworzeniem miejsc pracy i sprzyja działalności „szarej strefy w gospodarce”.

Tabela 2. Budżet Państwa\* w 2002 r.

	Mln PLN	% PKB
Suma przychodów	143,519.8	18.6
Suma wydatków	182,922.5	23.7
<b>Saldo</b>	<b>-39,402.6</b>	<b>-5.1</b>
<b>Główne przychody</b>		
VAT i akcyza	89,603.9	11.6
PIT	24,139.0	3.1
CIT	15,008.4	1.9
Cła	3,805.8	0.5
<b>Główne wydatki</b>		
Dopłaty i dotacje	104,373.1	13.5
Bieżące wydatki jednostek budżetowych	29,800.8	3.9
Obsługa zadłużenia	24,048,3	3.1

\*według polskiej metodologii

Źródło: Rada Ministrów, Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa za rok 2003, Warszawa, 2003

Tabela 3. Główne wydatki w 2002 r. (% całości wydatków)

Transport i komunikacja	2.67
Administracja publiczna	3.61
Obrona	5.14
Zabezpieczenie społeczne	28.90
Obsługa zadłużenia	13.20
Opieka społeczna	8.46

Źródło: Rada Ministrów, Sprawozdanie z Wykonania Budżetu Państwa za rok 2003, Warszawa, 2003, str. 126

<sup>49</sup> Commission Spring 2003 Economic Forecasts

<sup>50</sup> Council of Ministers, Report on Execution of State Budget for the year 2002, Warsaw, 2003, p. 122.

<sup>51</sup> According to EUROSTAT data, in 2000 wages and salaries constituted 76,2% of hourly labour cost amounting to 4.48 EUR in Poland. 16,2% were employers' social contributions. Source: EUROSTAT, News Release no 23/2003.

## 2.2. Studia przypadków: Nauki wynikające z doświadczeń wybranych państw członkowskich

W ostatnich latach obserwowaliśmy szereg zaburzeń we wdrażaniu reguł fiskalnych UE w niektórych Państwach Członkowskich. Irlandia, Portugalia, Niemcy i Francja były adresatami różnych środków oddziaływania przewidzianych w *acquis communautaire*. Doświadczenia tych państw w prowadzeniu polityki fiskalnej według reguł UE stanowią temat niniejszego rozdziału. Syntetyczny przegląd ich polityk budżetowych i ich wyników uzupełniono o sformułowanie pewnych zaleceń dotyczących takich polityk oraz o rekomendacje i pewne nauki dla Polski jako nowego Państwa Członkowskiego.

Krajem, którego doświadczenia we wdrażaniu reguł fiskalnych UE zasługują na uwagę jest **Irlandia**. Po korzystnym okresie posiadania nadwyżek budżetowych i jednego z najniższych poziomów zadłużenia państwa w latach 1990-tych, sytuacja budżetowa uległa radykalnemu pogorszeniu na początku obecnej dekady, chociaż należy przyznać, że Irlandia w dalszym ciągu daleka jest od przekroczenia granicznych wskaźników deficytu do PKB jak również zadłużenia do PKB. Wprawdzie argumentuje się, że przynajmniej w pewnym stopniu sytuacja ta jest następstwem wahań cyklu koniunktury, lecz ocenia się, że Irlandia prowadziła nazbyt pro-cykliczną politykę fiskalną.<sup>52</sup> W 2001 r. – po przeanalizowaniu zaktualizowanego Programu Stabilizacyjnego oraz na podstawie zaleceń Komisji, Rada uznała politykę gospodarczą Irlandii za niezgodną z BEPG i wydała stosowną rekomendację na podstawie Artykułu 99. W listopadzie, biorąc pod uwagę raport opracowany przez Komisję, Rada uznała, że jej zalecenia zostały częściowo spełnione i podkreśliła konieczność zachowania w dalszym ciągu czujności wobec sytuacji budżetowej w Irlandii w świetle doświadczonego tam przegrzania gospodarki.<sup>53</sup> Takie pro-cykliczne zachowanie w kwestiach fiskalnych cechuje również polskie władze odpowiedzialne za budżet, zwłaszcza w latach kampanii wyborczych. Względy wynikające z zasad ekonomii politycznej sugerują, że dla zyskania poparcia politycznego rząd wykazuje skłonność do wykorzystywania cyklicznego wzrostu przychodów w okresie przyspieszenia gospodarczego do celów zwiększenia wydatków, których nie można łatwo zredukować w okresie spadku wyników gospodarczych. Innym wytłumaczeniem pro-cyklicznego charakteru zachowania fiskalnego są niedoskonałości międzynarodowych rynków kapitałowych. Polska – podobnie jak inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej – ma łatwiejszy dostęp do zagranicznych źródeł finansowania w okresach dobrej koniunktury, co skłania rząd do zwiększania nakładów. Często prowadzi to do pojawiania się zjawiska tak zwanych bliźniaczych deficytów – deficytu budżetowego i deficytu na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, który z kolei podważa zdolność kredytową kraju. W konsekwencji, w gorszych okresach – inaczej niż w przypadku państw rozwiniętych – dostęp do zewnętrznego kredytowania pogarsza się, co potęguje występujące trudności.

<sup>52</sup> Komisja Europejska, *General Report on the Activities of the European Union – 2002 [Raport Ogólny z Działalności Unii Europejskiej – 2002]*, Bruksela, Luksemburg, 2003, str. 45.

<sup>53</sup> Komisja Europejska, *General Report on the Activities of the European Union – 2001 [Raport Ogólny z Działalności Unii Europejskiej – 2001]*, Bruksela, Luksemburg, 2002, str. 35.



Co więcej, aby nadrobić dzielącą ją jeszcze dystans do zachodnich standardów cywilizacyjnych, Irlandia podejmowała olbrzymie inwestycje. Aby zapobiec przekroczeniom i zapewnić możliwie jak najlepszą relację „wartości do ceny pieniężnej” inwestycji publicznych, rząd przyjął szereg rozwiązań w zakresie zarządzania wydatkami. Należały do nich: wieloletnie planowanie budżetowe, delegowanie uprawnień do dysponowania środkami finansowymi, weryfikacja wydatków z punktu widzenia osiągniętych wyników za okres trzyletni,<sup>54</sup> poszukiwanie oszczędności za pomocą specjalnie wyznaczonego zespołu zadaniowego, ograniczenie wydatków administracyjnych oraz udoskonalenie dostarczania informacji nie tylko w ujęciu kasowym, lecz także na zasadzie memoriału oraz w sposób sprzyjający osiągnięciu pożądanych wyników. Co więcej, wskazane wyżej instytucje zarządzania wydatkami zostały ukształtowane zgodnie z podejściem Banku Światowego do budowy instytucji: metodami wysłuchiwanie, pilotowania i ukierunkowywania [*listening, piloting and mainstreaming*].<sup>55</sup>

W kontekście ograniczeń budżetowych, nie ma w tym nic zaskakującego, że bardzo obiecujący sposób zapewnienia szybszej realizacji inwestycji infrastrukturalnych poprzez pozyskiwanie środków finansowania stanowi **Partnerstwo Prywatno-Publiczne (PPP)**, które jest kolejnym przykładem do nauki możliwej do wyciągnięcia z przypadku Irlandii. Powyższe stwierdzenie opiera się na uznaniu, że połączenie zasobów sektora publicznego i prywatnego umożliwia uzyskanie następujących efektów:

- większego zakresu innowacji
- poprawy jakości usług tradycyjnie oferowanych przez władze lokalne
- podział ryzyka pomiędzy partnerów.

Ponieważ jednolity krój nie pasuje dla każdego, spośród różnych form PPP<sup>56</sup> niektóre są godne zdecydowanego ich zalecenia w polskich realiach, ponieważ umożliwiają one maksymalizację relacji wyników do nakładów. Chodzi tu o partnerstwo publiczno-prywatne z uwzględnieniem następujących form: kontrakty na dostawy i roboty inżynierii lądowej użyteczności publicznej, umowy o zarządzanie, leasing, kontrakty typu „build-own-operate” [wybuduj – obejmij na własność – eksploatuj], koncesje, partnerstwo publiczno-prywatne (tzw. wspólne przedsięwzięcia, spółki, typu „joint venture”), partnerstwo publiczno-prywatne prywatne (prywatny wykonawca podejmuje bieżące decyzje operacyjne), partnerstwo prywatno-publiczne (jednostka publiczna dzierżawi obiekty od sektora prywatnego).

Jednakże wysiłki skierowane na wdrożenie takich form partnerstwa w Polsce napotykały na liczne wyzwania.<sup>57</sup> Dla władz lokalnych i regionalnych wyzwaniem stanowiło znalezienie sposobów spełnienia ich odpowiedzialności za zapewnienie, aby wszyscy obywatele mieli dostęp do podstawowych usług, zaspokajając jednocześnie potrzeby prywatnych inwestorów. Implikuje to nowe i częstokroć trudne przekształcenia roli

<sup>54</sup> W 2001 roku przyjęto mniej ambitne cele. Przegląd dotyczy najważniejszych i najbardziej wrażliwych obszarów.

<sup>55</sup> OECD, *Networking of Enterprises and Local Development [Kojarzenie przedsiębiorstw w sieci a rozwój lokalny]*, Paryż, OECD, 1996, str. 118.

<sup>56</sup> P. Guislain, M. Kerf, „Concessions – the Way to Privatise Infrastructure Sector Monopolies”, *World Bank Viewpoint*, October 1995.

<sup>57</sup> Moszoro M., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w dziedzinie usług komunalnych*, Municipium, Warszawa, 2002, str. 10.

wielu samorządów lokalnych z pozycji podmiotu świadczącego i zarządzającego podstawowymi usługami, i w to miejsce podjęcie roli podmiotu umożliwiającego i regulującego określone rozwiązania. Dla firm prywatnych wyzwanie stanowi dojdęcie do przekonania, że zainwestowanie w określony projekt oferuje bardziej atrakcyjny zwrot niż inne dostępne możliwości inwestycyjne. Dojdęcie do takiego wniosku zależy od porównania przez daną firmę potencjalnego zwrotu do potencjalnych czynników ryzyka, obejmujących zarówno ryzyko danego kraju (odzwierciedlające ogólne ramy ustanowione przez rządy dla jakichkolwiek prywatnych inwestycji w tym kraju) jak i ryzyko danej inwestycji (odzwierciedlające specyficzne cechy danej możliwości zainwestowania oferowanej przez władzę publiczną).<sup>58</sup>

Pewne znaczenie dla Polski mają także doświadczenia Portugalii. Trudności budżetowe w Portugalii pojawiły się od połowy lat 1990-tych<sup>59</sup>, lecz dopiero rok 2002 przyniósł tak poważne pogorszenie sytuacji budżetowej, że w styczniu Komisja postanowiła przekazać wczesne ostrzeżenie do tego kraju z powodu jego oddalania się od jego celów budżetowych. Jednakże Rada podjęła decyzję o nie zatwierdzeniu rekomendacji Komisji w odpowiedzi na poręczenie rządu Portugalii, że podejmie działania zapobiegające przekroczeniu wartości referencyjnej przez deficyt tego kraju. Pomimo tego, deficyt budżetowy wyniósł 4,1% w 2001 r. (dwukrotnie przewyższając prognozę portugalskiego programu stabilizacyjnego). Szereg czynników było winnych tej pożałowania godnej sytuacji. Ciągłe rozmijanie się z celem budżetowym było powodowane niedostatkami w zakresie gromadzenia i przetwarzania ogólnych danych statystycznych na użytek rządu w Portugalii oraz niewydolnością w egzekwowaniu zapisów budżetu. Reforma podatkowa roku 2001<sup>60</sup> wywołała obniżenie przychodów do budżetu, natomiast wydatki, zwłaszcza podstawowe, rosły w tempie szybszym niż gospodarka. W istocie rząd postępował dosyć rozrzutnie, wydając na płace w sek-

<sup>58</sup> Patrz: M. Czernielewska, A. Jewtuchowicz, *Poland's National Report [Raport Narodowy Polski]*, opracowanie wykonane w ramach projektu ADAPT (EU Enlargement and Multi-level Governance in European Regional and Environmental Policies. Patterns of Institutional Learning. Adaptation and Europeanisation among Cohesion Countries (Greece, Ireland, Portugal) and Lessons for New Members (Hungary, Poland) [Poszerzenie UE a wielostopniowość władzy w europejskiej polityce regionalnej i ochrony środowiska. Wzorce uczenia się instytucji. Adaptacja i europeizacja wśród państw 'kohezyjnych' /Grecja, Irlandia, Portugalia/ i nauki dla nowych członków /Węgry, Polska/]) (HPSE-CT2001-00097).

<sup>59</sup> Komunikat prasowy BBC: „Portugal faces EU budget sanctions” [Portugalia w obliczu sankcji budżetowych UE], 26 lipca 2002 r.; Komunikat prasowy BBC: „Portugal deficit to meet EU standards” [Deficyt Portugalii ma spełnić standardy UE], 2 września 2002 r.

<sup>60</sup> Reforma podatkowa została wprowadzona w grudniu 2000 r. z intencją zredukowania opodatkowania pracowników najemnych, zwłaszcza w niższych grupach dochodowych, poszerzenia bazy tworzącej podstawę opodatkowania oraz poprawy efektywności poboru podatków, a także wprowadzenie do systemu podatkowego znacznej liczby przedsiębiorstw, co miało pozwolić na wyrównanie warunków konkurencji i umożliwić redukcję stawek podatkowych w przyszłości. Wprowadzono ją w życie w dwóch etapach. Pierwszy etap obejmował podatki bezpośrednie i zwolnienia podatkowe. Drugi etap koncentrował się na pozostałych podatkach. Wprawdzie reformę tę ocenia się jako krok we właściwym kierunku, zmierzający do uproszczenia a tym samym poprawy efektywności systemu podatkowego, zwiększa ona jednak niebezpieczeństwo i brak przejrzystości kodeksu podatkowego, ponieważ stanowiła jedną z szeregu zmian przepisów podatkowych w ostatnim czasie w Portugalii, co wywołuje potrzebę – i to jest kolejna lekcja dla nowych Państw Członkowskich – dłuższego okresu stabilizacji po wprowadzeniu określonych rozwiązań. Cyt. za.: Komisja Europejska, „Public Finance in EMU-2002” [Finanse Publiczne w EMU-2002], *European Economy – Report and Studies [Gospodarka Europejska – Raport i Studia]*, nr 3, 2002, str. 165.

torze publicznym i na transfery socjalne więcej niż pierwotnie zakładał. Taka polityka fiskalna prowadzona przez władze Portugalii oraz jej skutki doprowadziły do tego, że Rada zdecydowała się uznać wystąpienie nadmiernego deficytu i przyjąć Rekomendację z października 2002 r.<sup>61</sup> Od tamtej pory rząd Portugalii stara się „doprowadzić do zakończenia stanu nadmiernego deficytu” poprzez wprowadzenie pewnych dotkliwych środków oddziaływania, takich jak podniesienie stawek opodatkowania (zwłaszcza VAT), zamrożenie zatrudnienia w administracji publicznej, zawieszenie niektórych dotacji oraz wprowadzenie amnestii podatkowej. Niemniej jednak, nasuwa się wniosek, że te środki zaradcze nie stanowią głębokich reform strukturalnych, lecz raczej jednorazowe działania naprawcze. Tymczasem doprowadziły one do pożądanego skutku obniżając relację deficytu do PKB do 2,7% PKB w 2002 r.,<sup>62</sup> tj. poniżej wymaganego progu.

Podsumowując, oprócz pewnych negatywnych wniosków do wyciągnięcia z przykładu portugalskiego, można sformułować w jego następstwie także pewne wnioski pozytywne. Uwydatnił on **wagę wzmocnienia procesu gromadzenia i weryfikacji budżetowych danych statystycznych**, który ma najwyższe znaczenie dla nowych członków. Stworzenie precyzyjnej i wiarygodnej księgowości rządowej okazuje się jednak być trudnym warunkiem do spełnienia dla Polski, zarówno z przyczyn instytucjonalnych jak i koncepcyjnych. Wprawdzie wiele zrobiono w tej materii, lecz nadal występują pewne rozbieżności pomiędzy danymi polskimi i UE, np. dotyczące kalkulacji zadłużenia sektora rządowego.

Przykład ten pokazał także, że **reformując finanse publiczne trzeba uwzględnić obie strony budżetu: przychody i wydatki**. Wreszcie, wykazał on, że **umocowanie procesu reformy w ramach zobowiązań międzynarodowych i weryfikacji ze strony partnerów może stanowić dogodny sposób na podjęcie niepopularnych i dotkliwych działań naprawczych**.

Pewne rekomendacje dla polityki można wyprowadzić z przypadku Niemiec. W styczniu 2003 r., Rada uznała, że w Niemczech występuje nadmierny deficyt<sup>63</sup> – sięgający 3,6% PKB za rok 2002. Równocześnie zadłużenie wynosiło blisko 61% PKB, nieco powyżej wymogów Traktatu. Istotne odchylenie pozycji budżetowej stało się widoczne od końca roku 2001, kiedy to Komisja sformułowała wczesne ostrzeżenie.<sup>64</sup> Ani niskie tempo wzrostu gospodarczego w latach 1990-tych, ani powódź 2002 r. nie stanowiły uwarunkowań nadzwyczajnych. Komisja i Rada uznały, że pod koniec lat 1990-tych Niemcy nie wykorzystały okazji do reformy finansów publicznych, kiedy to występowały korzystne warunki wzrostu gospodarczego, a stosowały politykę fiskalną w sposób pro-cykliczny, opóźniając wysiłki w kierunku konsolidacji

<sup>61</sup> Więcej szczegółowych informacji, patrz: Komisja Europejska, *Public Finance in EMU-2003 [Finanse Publiczne w EMU-2003]*, COM (2003) 283 wersja ostateczna, Bruksela, 21.05.2003, str. 44–46.

<sup>62</sup> Ibid. str. 199.

<sup>63</sup> Rada między innymi zaleciła rządowi Niemiec wprowadzenie w życie do maja 2003 r. działań zapowiedzianych w budżecie na rok 2003 na kwotę równowartości 1% PKB oraz sprowadzenie deficytu poniżej wartości referencyjnej 3% PKB do końca roku 2004.

<sup>64</sup> Komunikat prasowy BBC: „Germany Faces EU budget penalty” [Niemcy w obliczu kary budżetowej UE], 13 listopada 2002 r; Komunikat prasowy BBC: „Germany admits budget failure” [Niemcy przyznają się do niepowodzenia budżetu], 16 października 2002 r.

i wprowadzając reformy podatkowe zbyt wcześnie. Odważne reformy strukturalne (reforma systemu zabezpieczenia społecznego, tworząca zachęty do przedsiębiorczości) zostały podjęte dopiero w roku 2003, chociaż należy zaznaczyć, że ukierunkowane są one nie tylko na poprawę sytuacji budżetowej, lecz także na podniesienie potencjału wzrostu. Bardzo ważną nauką, jaką należy wyciągnąć z doświadczenia Niemiec jest to, że **rosnący deficyt budżetowy jest często symptomem a nie przyczyną problemów gospodarczych. Kluczowe wyzwanie dla polityki polega na pobudzeniu wzrostu. Dlatego też, dopóki problemy wyników gospodarczych nie zostaną rozwiązane u źródła, wysokie deficyty i poziomy zadłużenia stanowiąc będą przedmiot troski dla twórców polityki.**<sup>65</sup>

Kolejną „ofiara” reguł fiskalnych UE jest Francja. W styczniu 2003 r., Rada przyjęła rekomendację udzielającą wczesne ostrzeżenie Francji, aby zapobiec wystąpieniu nadmiernego deficytu. Podstawą do udzielenia wczesnego ostrzeżenia było rozminięcie się z celem średniookresowej polityki budżetowej w ramach programu stabilizacyjnego. Francja przekroczyła docelową wielkość na rok 2002 o 1,3 punktu procentowego. Okazało się, że deficyt wyniósł 3,1% PKB, wyraźnie przekraczając wartość referencyjną. **Przypadek Francji** ilustruje nieskuteczność procedury wczesnego ostrzegania: sygnał ostrzegawczy nadano zbyt późno jak na to, aby pozostawić Państwu Członkowskiemu jakieś pole manewru dla wprowadzenia w życie działań naprawczych oraz w momencie, gdy deficyt był już zbyt blisko granicy 3% PKB. Niemniej jednak, władze Francji również ponoszą za to winę. Reagowały opieszale, pomimo że zagrożenie stało się widoczne już w połowie roku 2002. Co więcej, wykazywały niechęć do „angażowania się w konstruktywny dialog na poziomie UE”.<sup>66</sup> W tym kontekście, należy zaznaczyć, że Francja była jedynym krajem obszaru Euro, który nie spełnił zobowiązania państw strefy Euro do poprawy skorygowanej pozycji budżetowej o 0,5% PKB w stosunku rocznym.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Komisja Europejska, *Public Finance in EMU-2003 [Finanse Publiczne w EMU-2003]*, COM (2003) 283 wersja ostateczna, Bruksela, 21.05.2003, str. 47.

<sup>66</sup> Ibid. str. 48.

<sup>67</sup> Patrz: rozdział 1.2.3.

## Wnioski

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska przyjmie na siebie zobowiązania wynikające z członkostwa, tj. przyjęcia dorobku wspólnotowego *acquis communautaire*. Jego część stanowią reguły fiskalne UE, których podstawy stanowią postanowienia *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* ze zmianami wprowadzonymi *Traktatem z Maastricht* oraz w następstwie *Paktu Stabilności i Rozwoju*. Jednakże ramy budżetowe UE podlegają nieustannej ewolucji od czasu ich ustanowienia, tak iż trudno jest przewidzieć jakie regulacje fiskalne będą rzeczywiście wiążące dla Polski.

Ostatnie lata stanowiły prawdziwą próbę funkcjonowania reguł fiskalnych UE. Niektóre kraje borykały się ze spełnieniem postawionych wymagań. W czterech przypadkach została uruchomiona machina prawna UE.

Analizując doświadczenia Państw Członkowskich, skłaniamy się do sformułowania następujących wniosków:

1. Widmo sankcji opartych na podstawie *Traktatu i Paktu Stabilności i Rozwoju*, jak również na czynniku psychologicznym rozumianym jako polityczna utrata twarzy oraz reputacji na rynkach międzynarodowych, tworzą skuteczną zachętę do konsolidacji fiskalnej. Co więcej, w przypadku tendencji do odstępstw od wymogów, zakotwiczenie polityki fiskalnej w zobowiązaniach ponadnarodowych jest politycznie dogodnym sposobem na doprowadzenie do reformowania finansów publicznych, łagodzącym skłonności do podejmowania gier politycznych.
2. Przystępując do reformowania finansów publicznych, należy koniecznie przyjąć szerszą perspektywę. Czasami stany nierównowagi fiskalnej stanowią przejawy problemów gospodarczych i głównym przedmiotem troski twórców polityki powinno być uporanie się z tymi ostatnimi, a zwłaszcza pobudzenie wzrostu.
3. Przy przeciwdziałaniu wobec nierównowagi budżetowej, niezwykle ważne znaczenie ma branie pod uwagę obu stron budżetu. Jeżeli nie towarzyszy temu redukcja wydatków, oraz gdy odbywa się to w warunkach występowania deficytu, cięcia podatków mogą skutkować pogorszeniem sytuacji budżetowej.
4. Nawet w okresie hossy koniunktury gospodarczej należy prowadzić przezorną politykę fiskalną, utrzymując saldo budżetowe znacznie poniżej referencyjnej wartości 3%, tj. w stanie „bliskim zbilansowania lub w stanie nadwyżki”. Takie podejście pozostawia pewne pole do działania dla automatycznych stabilizatorów wtedy, gdy gospodarka zwalnia tempo, bez przekraczania wartości progowej przyjętej w Maastricht.
5. Aby móc połączyć „nadrabianie zaległości” cywilizacyjnych względem UE wymagające ponoszenia olbrzymich nakładów inwestycyjnych z przestrze-

ganiem reguł fiskalnych UE, godnym polecenia jest podążenie śladem doświadczeń Irlandii. Rozwój PPP [partnerstwa publiczno-prywatnego] i decentralizacja fiskalna wydają się stanowić najbardziej obiecujące sposoby na przewyżczenie niedostatku źródeł finansowania. Kluczowe znaczenie ma także wzmocnienie zarządzania wydatkami, aby zapewnić optymalną alokację ograniczonych zasobów.

6. Wreszcie, co niemniej ważne, nie można nie doceniać roli aspektów technicznych. Wysoka jakość prognozowania budżetowego, jak również wiarygodność i spójność danych statystycznych stanowią niezbędne warunki wstępne nienaganej realizacji reguł fiskalnych UE.

## Bibliografia (literatura wtórna)

1. Allsopp, C., M. Artis, „The Assessment: EMU, Four Years on” [Ocena: EMU po czterech latach], *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, no 1
2. Ardy, B., „A Question of Fit for EMU. Process and Policy in the Fiscal Domain” [Kwestia dostosowania do EMU], *Working Paper [Materiał Roboczy]*, 13/00
3. Artis, M., M. Buti, „Close to Balance or In a Surplus. A Policy Maker’s Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact” [Blisko zrównoważenia lub w stanie nadwyżki], *EUI Working Papers [Materiały Robocze EUI]*, RSC, no 2000/28
4. Komunikat BBC: „EU fiscal policy gets interesting” [Polityka fiskalna UE robi się ciekawa], 21 października 2002.
5. Komunikat BBC: „Germany admits budget failure” [Niemcy przyznają się do porażki budżetowej], 16 października 2002.
6. Komunikat BBC: „Germany Faces EU budget penalty” [Niemcy w obliczu sankcji budżetowej UE], 13 listopada 2002.
7. Komunikat BBC: „Portugal deficit to meet EU standards” [Deficyt Portugalii ma spełnić standardy UE], 2 września 2002.
8. Komunikat BBC: „Portugal faces EU budget sanctions” [Portugalia w obliczu sankcji budżetowych UE], 26 lipca 2002.
9. Komunikat BBC: „Budget rules are still stupid, Prodi says” [Reguły budżetowe są głupie, mówi Prodi], 21 października 2002.
10. Beetsma, R., X. Debrun, „Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms” [Godzenie stabilizacji i rozwoju: sprytne pakty a reformy strukturalne], *CEPR Discussion Paper Series [Seria Materiałów Dyskusyjnych CEPR]*, no 3930, czerwiec 2003.
11. Borowiec, J., *Unia Ekonomiczna i Monetarna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, 2001.
12. Brunila, A., M. Buti, D. Franco (red.), *The Stability and Growth Pact – the Architecture of Fiscal Policy in EMU [Pakt Stabilności i Rozwoju – architektura polityki fiskalnej w EMU]*, Basingtone, Palgrave, 2001.
13. Buiter, W., C. Grafe, „Patching up the Pact: Some Suggestion for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability for an Enlarged European Union” [Łatanie Paktu: sugestie ku poprawie równowagi fiskalnej i stabilizacji makroekonomicznej poszerzonej Unii Europejskiej], *CEPR Discussion Paper [Materiał Dyskusyjny CEPR]*, 3692, 2002.
14. Buti, M., S. Eiffinger, D. Franco, „Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?” [Ponowna analiza Paktu



- Stabilności i Rozwoju: wielki projekt czy wewnętrzne dostosowanie?], *CEPS Discussion Paper Series [Seria Materiałów Dyskusyjnych CEPS]*, no 3692, styczeń 2003.
15. Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2003*, Warszawa, 2003.
  16. Ciak, J., „Wypełnianie finansowych wymogów Traktatu z Maastricht przez kraje obszaru euro i Polskę w realizowaniu polityki budżetowej”, *Bank i Kredyt*, 8/2003.
  17. Czernielewska, M., A. Jewtuchowicz, Poland's National Report, a deliverable in ADAPT (EU Enlargement and Multi-level Governance in European Regional and Environmental Policies. Patterns of Institutional Learning. Adaptation and Europeanisation among Cohesion Countries (Greece, Ireland, Portugal) and Lessons for New Members (Hungary, Poland)) project (HPSE-CT2001-00097) [Raport Narodowy Polski, opracowanie stanowiące produkt projektu ADAPT (Poszerzenie UE a wieloszczeblowość władzy w europejskiej polityce regionalnej i ochrony środowiska. Wzory uczenia się instytucji. Adaptacja i europeizacja w krajach 'kohezyjnych' /Grecja, Irlandia, Portugalia/ a nauki dla nowych członków /Węgry, Polska/)]
  18. Centrum Europejskie w Natolinie, *Koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
  19. Komisja Europejska, „Public Finance in EMU-2000”, *European Economy – Report and Studies [Finanse publiczne w EMU-2000, Gospodarka Europejska – Raport i Studia]*, no 3, 2000.
  20. Komisja Europejska, „Public Finance in EMU-2001”, *European Economy – Report and Studies [Finanse publiczne w EMU-2001, Gospodarka Europejska – Raport i Studia]*, no 3, 2001.
  21. Komisja Europejska, „Public Finance in EMU-2002”, *European Economy – Report and Studies [Finanse publiczne w EMU-2002, Gospodarka Europejska – Raport i Studia]*, no 3, 2002.
  22. Komisja Europejska, *General Report on the Activities of the European Union – 2002 [Ogólny raport z działalności Unii Europejskiej – 2002]*, Bruksela, Luksemburg, 2003.
  23. Komisja Europejska, *General Report on the Activities of the European Union – 2001 [Ogólny raport z działalności Unii Europejskiej – 2001]*, Bruksela, Luksemburg, 2002.
  24. Komisja Europejska, *Public Finance in EMU-2003 [Finanse publiczne w EMU-2003]*, COM (2003) 283 final, Bruksela, 21.05.2003.
  25. Fatas, A., I. Mihov, „Fiscal Policy and EMU: Challenges of the Early Years”, *The Functioning of Economic Policy Co-ordination [‘Polityka fiskalna a EMU: wyzwania początkowych lat’]*, *Funkcjonowanie koordynacji polityki gospodarczej*, w: M. Buti, A. Sapir (red.), „EMU and Economic Policy in Europe, The Challenge of the Early Years” [EMU a polityka



- gospodarcza w Europie, wyzwania początkowych lat], Komisja Europejska, 2002.
26. Financial Times, 25 lipca 2002.
  27. Guislain, P., M. Kerf, „Concessions – the Way to Privatised Infrastructure Sector Monopolies” [Koncesje – droga do prywatyzacji monopolii w sektorze infrastruktury], *World Bank Viewpoint*, październik 1995.
  28. Hallett, A., M. Hutchison, S. Jensen (red.), *Fiscal Aspects of European Monetary Integration* [Fiskalne aspekty europejskiej integracji walutowej], Cambridge University Press, 1999.
  29. Mills, P., P. Quinet, „The Case for Spending Rules” [O potrzebie reguł wydatkowania środków], Banca d’Italia, Public Finance Workshop, Fiscal Rules, 9.
  30. Moszoro M., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w dziedzinie usług komunalnych*, Municipium, Warszawa, 2002.
  31. Nowak-Far, A., *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, CH Beck, Warszawa 2001.
  32. OECD, *Economic Outlook*, 9, lipiec, 2001.
  33. OECD, *Networking of Enterprises and Local Development* [Tworzenie sieci przedsiębiorstw a rozwój lokalny], Paryż, OECD, 1996.
  34. Oreziak, L., „Polityka budżetowa na obszarze euro”, część II, *Bank i Kredyt*, lipiec 2002.
  35. Pelkmans, J., *European Integration: Methods and Economic Analysis* [Integracja europejska: metody i analiza ekonomiczna], New York, Financial Times Prentice Hall, 2001.
  36. Pissani-Ferry, J., „Fiscal Discipline and Policy Co-ordination in the Eurozone: Assessment and Proposals” [Dyscyplina fiskalna a koordynacja polityki w strefie Euro: ocena i propozycje], w: Ministerie von Finanzen, *Budgetary Policy in E (M) U: Design and Challenges* [Polityka budżetowa w E (M) U: projekt i wyzwania], Haga, 2002.
  37. Razin, A., E. Sadka, „The Stability and Growth Pact as an Impediment to Privatising Social Security” [Pakt Stabilności i Rozwoju jako przeszkoda w prywatyzacji zabezpieczenia społecznego], *NBER Working Papers* [Materiały Robocze NBER], no 9278, 2002.
  38. Rzeczpospolita Polska, *Przedakcesyjny Program Gospodarczy, Aktualizacja 2003*, Warszawa, sierpień 2003.
  39. Samuelson, P., W. Norhaus, *Economics* [Ekonomia], wydanie dwunaste, McGraw-Hill Book Company.
  40. von Hagen, J., S. Mundschenk, „The Functioning of Economic Policy Co-ordination” [Funkcjonowanie koordynacji polityki gospodarczej], w: M. Buti, A. Sapir (red.), *EMU and Economic Policy in Europe, The Challenge of the Early Years* [EMU a polityka gospodarcza w Europie, wyzwanie początkowych lat], Komisja Europejska, 2002.

41. Szelaĝ, K., „Koordynacja polityki gospodarczej w Unii Europejskiej”, część I i II, *Bank i Kredyt*, nr 3 i 4, 2003.
42. Wyplosz, Ch., „Fiscal Policy: Institutions versus Rules” [Polityka fiskalna: instytucje kontra reguły], *CEPR Discussion Paper [Material Dyskusyjny CEPR]*, 3338, 2002.

**Europeanisation  
of fiscal policy  
– adaptation  
of member states  
to EU budgetary  
framework:  
lessons for Poland**

By applying to the European Union, Poland declared her readiness to assume the obligations resulting from membership, i. e. to adopt *acquis communautaire*. The process of the approximation of Polish law, institutions and practice to EU requirements can be denominated as “Europeanisation”. This Europeanisation is a top-down process, as it creates a kind of “misfit” in many policy areas. One of such policies is budgetary policy.

The aim of the paper is to identify the evidence of adaptation processes to the EU budgetary framework in Member States, the impediments as well as the problems arising in this process, the mediating factors enabling or prohibiting domestic change and – under a comparative perspective – to formulate a number of policy recommendations for Poland as a new Member State.

The paper is structured in two main parts. The first one focuses on the synthetic description of the European budgetary framework. As the EU fiscal rules have come under severe criticism from the part of academics, opinion and policy-makers recently and numerous proposals for radical reforms and minor adjustments have been put forward, the EU framework is likely to be different at the time when Poland joins the European Union, let alone adopts the single currency. Hence, the weak points and proposals for revisiting the present system are addressed briefly. The second part centers on the Member States’ experiences in implementing the EU fiscal rules and lessons to be drawn for prospective Europeans.

## 1. European budgetary framework

### 1.1. Treaty<sup>1</sup> instruments of co-ordination of macroeconomic policies and surveillance of budgetary positions

The legal basis of the co-ordination of macroeconomic policies and surveillance of budgetary positions are the provisions of the *Treaty establishing of the European Community*, further referred as the Treaty, as amended by the Treaty on the European Union, known as the *Treaty of Maastricht*, enshrined in the title VII: Economic and monetary policy.

It provides in Article 98 that the economic policies of Member States should be conducive to the attainment of the objectives of the Community, defined in Article 2, such as sustainable and non-inflationary growth, high level of employment, the rising standard of living and economic and social cohesion<sup>2</sup>, and should comply with the principle of an open market economy with free competition, favouring an efficient allocation of resources and the rules set out in Article 4, i. e. free competition, open market economy, stable prices, sound public finance and monetary conditions as well as sustainable balance payments.

<sup>1</sup> The references to the *Treaty* relate to the consolidated version (OJ C 325, 24/12/2002).

<sup>2</sup> This list is not exclusive.

Article 99 stipulates that Member States ought to regard their economic policies as a matter of common concern and co-ordinate them within the Council.

The instrument of the co-ordination are **broad guidelines of the economic policies** of the Member States and of the Community, also known as BGEP. The draft is formulated by the Council, acting by a qualified majority on a recommendation from the Commission. The Council reports its findings to the European Council, which discuss a conclusion. On the basis of this conclusion, the Council, acting by a qualified majority, adopts a recommendation setting out these broad guidelines and informs the European Parliament of its recommendation.

In order to ensure closer co-ordination of economic policies and sustained convergence of the economic performances of the Member States, the Council monitors economic developments in Member States and in the Community, in particular the consistency of economic policies with the broad guidelines. If economic policies of a Member State are not consistent with the BGEP or provided they risk jeopardising the proper functioning of economic and monetary union, the Council may, acting by a qualified majority on a recommendation from the Commission, make the necessary **recommendations** to the Member State concerned. They may be made public by the Council may, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, which is the only sanction available.

For the purpose of the monitoring by the Council, Member States are obliged to forward information to the Commission about important measures taken by them in the field of their economic policy and other information they deem necessary.

Member States – by virtue of Article 104 – should avoid **excessive government deficits**.

As a guardian of the treaties, the Commission monitors the development of the budgetary situation and of the stock of government debt in Member States. In particular, it examines compliance with budgetary discipline. It assesses whether the ratio of the planned or actual government<sup>3</sup> deficit<sup>4</sup> to gross domestic product and the ratio of government debt<sup>5</sup> to gross domestic product exceed a reference value. If so, it examines whether the ratios have declined substantially and continuously and reached a level that comes close to the reference value, or, alternatively, the excess over the reference values is only exceptional and temporary and the ratios remain close to the reference value. The reference values are specified in the *Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty*, whose Article 1 provides that the reference values are: 3% for the ratio of the planned or actual government deficit to gross domestic product at market prices and 60% for the ratio of government debt to gross domestic product at market prices.

<sup>3</sup> According to the *Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty and the Council Regulation (EC) no 3605/93 of 22 November 1993 on the surveillance of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community (OJ L 332, 31/12/1993)* the government means general government that is central government, regional or local government and social security funds, to the exclusion of commercial operations, as defined in the European System of Integrated Economic Accounts of 1995 (ESA95).

<sup>4</sup> net borrowing as defined in the ESA

<sup>5</sup> Debt means total gross debt at nominal value outstanding at the end of the year and consolidated between and within the sectors of general government.

If a Member State does not fulfil the requirements under one or both of these criteria, the Commission prepares a report, which also takes into account all relevant factors, including the medium-term economic and budgetary position of the Member State. Such a report can also be submitted if the Commission – notwithstanding the fulfilment of the requirements under the criteria by a country concerned – is of the opinion that there is a risk of an excessive deficit. If the Commission considers that an excessive deficit in a Member State exists or may occur, the Commission shall address an opinion to the Council. It is the Council to decide – after an overall assessment – whether an excessive deficit exists. The decision is taken by a qualified majority, on a recommendation from the Commission, and after having taken into account any observations by the Member State concerned. If the existence of an excessive deficit is decided, the Council makes recommendations to the Member State concerned, whose aim is to bring that situation to an end within a given period. At this stage of the excessive deficit procedure, these recommendations are not made public, unless the Council establishes that the country has not adopted effective actions in response to its recommendations within the period provided. If a Member State persists in failing to put into practice the recommendations of the Council, the Council may decide to give notice to the Member State to take, within a specified time limit, measures for the deficit reduction which is judged necessary by the Council in order to remedy the situation. In such a case, the Council may request the Member State concerned to submit reports in accordance with a specific timetable in order to examine the efforts by a country concerned to bring the budgetary situation under control. However, it is stated clearly that a Member State that violated the fiscal criteria cannot be the addressee of the reasoned opinion delivered by the Commission in the event of the failure by a Member State to fulfil the Treaty obligations (Article 226) and it cannot be brought before the Court of Justice by virtue of Article 227. As long as a Member State fails to comply with a notice from the Council, the latter may decide to apply or, as the case may be, intensify one or more of the following measures:

- to require the Member State concerned to publish additional information, to be specified by the Council, before issuing bonds and securities
- to invite the European Investment Bank to reconsider its lending policy towards the Member State concerned,
- to require the Member State concerned to make a non-interest-bearing deposit of an appropriate size with the Community until the excessive deficit has, in the view of the Council, been corrected,
- to impose fines of an appropriate size.

The measures are abrogated, if a Council considers that the excessive deficit in the Member State concerned has been corrected. In such a case it is imperative for the Council to make a public statement that an excessive deficit in the Member State concerned no longer exists.

The *Treaty* forbids in Article 101 the financing of the budgetary deficits (of Community institutions or bodies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of Member States) with credit facilities, with the ECB or with the national central

banks. The purchase of debt instruments from them by the ECB or national central banks is also prohibited. It is the so-called „no bail-out” clause.

To sum up, the broad economic policy guidelines and multilateral surveillance are exercises in monitoring and persuasion, but lacking sanctions. Their purpose is to try to ensure that in the medium term the fiscal stance of the EU is close to balance and thus the excessive deficit procedure is not invoked. By contract the excessive deficit procedure is rule-based and concerned to ensure the correction of excessive deficits if necessary by the use of sanctions.

## 1.2. Non-treaty instruments of co-ordination of macroeconomic policies and surveillance of budgetary positions

### 1.2.1. Stability and Growth Pact

The *Stability and Growth Pact*, further referred as the SGP, was adopted to strengthen and complement the Treaty provisions<sup>6</sup> on the co-ordination of economic policies and surveillance of budgetary positions<sup>7</sup>. It is composed of two Council Regulations adopted on 7 July 1997 and the Resolution from the European Council of 17 June 1997 adopted at its Amsterdam Summit. The first *Regulation no 1466/97 on the strengthening of surveillance of budgetary positions and the surveillance and co-ordination of economic policies*<sup>8</sup>, constitutes a preventive dimension of the Pact. The second act, the *Regulation no 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure* tackles the dissuasive part of the *Pact*. Finally, the Resolution of the European Council provides political guidance to the parties who shall implement the Pact. The SGP entered into force on the day of passing into the third stage of the Economic and Monetary Union (EMU), i. e. on 1 January 1999.

#### 1.2.1.1. Preventive arm – Council Regulation no 1466/97

The *Council Regulation no 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and co-ordination of economic policies* is the extension and elaboration of Article 99 of the *Treaty*.

It sets out the rules covering the content, the submission, the examination and the monitoring of stability programmes and convergence programmes as part of multilateral surveillance by the Council. Its aim is to prevent, at an early stage, the occurrence of excessive general government deficits and to promote the surveillance and co-ordination of economic policies.

<sup>6</sup> A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie [Economic and Monetary Union in Europe]*, CH Beck, Warszawa 2001, pp. 168–172, J. Borowiec, *Unia Ekonomiczna i Monetarna [Economic and Monetary Union]*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, 2001, pp. 122–139. The latter includes also the case-study – the analysis of the 2000 BGEP.

<sup>7</sup> On the genesis and economic justification of the SGP see: A. Brunila, M. Buti, D. Franco (eds.), *The Stability and Growth Pact – the Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Basingtone, Palgrave, 2001.

<sup>8</sup> OJ L 209, 02/08/1997

The Regulation provides that each Member State that has adopted the single currency, the so-called participating country, should submit to the Council and Commission a stability programme, which shall present the following information:

- the medium-term objective for the budgetary position of close to balance or in surplus and the adjustment path towards this objective for the general government surplus/deficit and the expected path of the general government debt ratio;
- the main assumptions about expected economic developments and important economic variables which are relevant to the realisation of the stability programme such as government investment expenditure, real gross domestic product (GDP) growth, employment and inflation;
- a description of budgetary and other economic policy measures being taken and/or proposed to achieve the objectives of the programme,
- in the case of the main budgetary measures, an assessment of their quantitative effects on the budget;
- an analysis of how changes in the main economic assumptions would affect the budgetary and debt position.

The data ought to be on an annual basis and shall cover the current, preceding year and at least the following three years. The *Regulation* provides that stability programmes should have been submitted before 1 March 1999 and then updated on annual basis. A Member State joining the euro-zone at a later stage should submit a stability programme within six months of the Council Decision on its participation in the single currency.

The stability programmes and their upgrades are made public. The Council, based on assessments by the Commission and the Economic and Financial Committee<sup>9</sup>, shall within the framework of multilateral surveillance under Article 99, examines whether the medium-term budget objective in the stability programme provides for a safety margin to ensure the avoidance of an excessive deficit, whether the economic assumptions on which the programme is based are realistic and whether the measures being taken and/or proposed are sufficient to achieve the targeted adjustment path towards the medium-term budgetary objective.

The *SGP* provides time frames for the examination of stability programmes. It stipulates that the Council shall carry it out within at most two months of the submission of the programme. The Council also delivers an opinion on the programme, based on a recommendation from the Commission and after consulting the Economic and Financial Committee. Where the Council considers that the objectives and contents of a programme should be strengthened, the Council shall invite the Member State concerned to adjust its programme.

Updated stability programmes are examined by the Economic and Financial Committee on the basis of assessments by the Commission. The Council monitors the

---

<sup>9</sup> Economic and Financial Committee is appointed by virtue of Article 114. It consists of high-ranking officials from national ministries of finance and economic affairs and central banks as well as the Commission and the European Central Bank.



implementation of stability programmes, on the basis of information provided by participating Member States and of assessments by the Commission and the Economic and Financial Committee. Its principal aim is to identify actual or expected significant divergence of the budgetary position from the medium-term budgetary objective, or the adjustment path towards it, as set in the programme for the government surplus/deficit. In the event that such a situation or a threat of such is identified, the Council gives an early warning in order to prevent the occurrence of an excessive deficit, i. e. a recommendation to the Member State concerned to take the necessary adjustment measures. If the budgetary position persists or worsens, in spite of the early-warning address, the Council shall make a recommendation to the Member State concerned to take prompt corrective measures and may make its recommendation public.

Each non-participating Member State, i. e. the country that has not adopted euro, shall submit to the Council and the Commission a convergence programme. Its aim is parallel to stability programmes' objectives. It has to provide an essential basis for price stability and for strong sustainable growth conducive to employment creation. It has to include:

- the medium-term objective for the budgetary position of close to balance or in surplus and the adjustment path towards this objective for the general government surplus/deficit; the expected path for the general government debt ratio; the medium-term monetary policy objectives as well as the relationship of those objectives to price and exchange rate stability;
- the main assumptions about expected economic developments and important economic variables which are relevant to the realisation of the convergence programme, such as government investment expenditure, real GDP growth, employment and inflation;
- a description of budgetary and other economic policy measures being taken and/ or proposed to achieve the objectives of the programme, and, in the case of the main budgetary measures, an assessment of their quantitative effects on the budget;
- an analysis of how changes in the main economic assumptions would affect the budgetary and debt position.

It can be noted that the only difference with regard to the content of the stability and convergence programmes is the prerequisite that the latter should include the medium-term monetary policy targets and the requirement that the monetary policy should contribute to the exchange rate stability, which is obvious considering the fact that non-participating countries run their monetary and exchange rate policies independently<sup>10</sup>.

The time span of the data are five years: current and preceding year and at least the following three years. The deadline for submission was 1 March 1999. The upgrades should be issued annually. The programmes are made public. The examination and monitoring of convergence programmes by the Council supported in its function by the Commission and the Economic-Financial Committee is similar to the procedure of surveillance of stability programmes.

<sup>10</sup> J. Von Hagen, S. Mundschenk, „The Functioning of Economic Policy Co-ordination”, in M. Buti, A. Sapir (eds.), *EMU and Economic Policy in Europe, The Challenge of the Early Years*, European Commission, 2002.

### 1.2.1.2. Dissuasive arm – Council Regulation no 1467/97<sup>11</sup>

The dissuasive arm of the *SGP* constitutes the *Council Regulation no 1665/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*. Its provisions relates only to countries that have adopted the single currency, the so-called participating Member States. In line with the title, it sets out the provisions to speed up and clarify the excessive deficit procedure. Its aim is to deter excessive general government deficits and, if they occur, to further prompt their correction

The *Regulation* clarifies the notion of the **exceptional and temporary excess of a government deficit over the reference value**, introduced in the, in Article 104 of the TEC. The ratio of general government deficit to GDP over the reference value of 3% is deemed to be exceptional and temporary, if it results from an unusual event outside the control of the Member State concerned, having a major impact on the financial position of the general government, or if it is sparked off from a severe economic downturn, meaning an annual fall of real GDP of at least 2%. The Council may consider – acting by qualified majority and taking into account all observations by the Member State concerned – an annual fall of real GDP of less than 2 % exceptional in the light of further supporting evidence in particular on the abruptness of the downturn or on the accumulated loss of output relative to past trends<sup>12</sup>. In addition, the excess over the reference value shall be considered temporary if budgetary forecasts provided by the Commission indicate that the deficit will fall below the reference value following the end of the unusual event or the severe economic downturn<sup>13</sup>.

The *Regulation* sets out time frames for the excessive deficit procedure. It provides that drafting a report issued in accordance with Article 104 the Commission should consult the Economic and Financial Committee. The latter should formulate an opinion within two weeks of the adoption of a report by the Commission. Then, taking fully into account the opinion by the Committee, the Commission, if it considers that an excessive deficit exists, shall address an opinion and a recommendation to the Council. The Council shall decide on the existence of an excessive deficit within three months of the dates of reporting the budgetary figures established in the *Regulation (EC) No 3605/93*. When it decides that an excessive deficit exists, the Council shall at the same time make recommendations to the Member State concerned, in which it should establish a deadline of four months at the most for effective action to be taken by the Member State concerned. The Council recommendation shall also establish a deadline for the correction of the excessive deficit, which should be completed in the year following its identification unless there are special circumstances. Time restriction concerns also making public the Council recommendations: when it has been established that no effective action has been taken, the decision shall be taken immediately after the expiry of the deadline. The substantive basis for the Council decision on whether effective action

---

<sup>11</sup> OJ L 209, 02/08/1997

<sup>12</sup> The Commission when preparing a report under Article 104 shall, as a rule, considers an excess over the reference value resulting from a severe economic downturn to be exceptional only if there is an annual fall of real GDP of at least 2%.

<sup>13</sup> A. Fatas, I. Mihov, „Fiscal Policy and EMU: Challenges of the Early Years”, *The Functioning of Economic Policy Co-ordination*, in M. Buti, A. Sapir (eds.), op. cit.

has been taken in response to its recommendations should be publicly announced decisions by the Government of the Member State concerned. If there is no improvement, the next step in the excessive budget procedure, as set out in Article 104, is the submission of a notice by the Council to take measures for the deficit reduction to the Member State concerned, which should take place within one month of the Council decision establishing that no effective action has been taken.

The *Regulation* enumerates the conditions necessary for the abeyance of the excessive deficit procedure. It should be suspended if the Member State concerned acts in compliance with recommendations or a notice made by the Council.

The most controversial part of the *Regulation* are the provisions concerning the imposition of sanctions. Any decision on penalties enumerated in Article 104 should be taken no later than two months after the Council decision giving notice to the Member State concerned to take appropriate measures to remedy the budgetary situation.

If the Country fails to act in compliance with the successive decisions of the Council, the final step in the excessive budgetary procedure is the decision to impose sanctions. It should be taken within ten months of the dates of reporting budgetary figures by Member States imposed by the *Regulation (EC) No 3605/93*. An expedited procedure shall be used in the case of a deliberately planned deficit which is excessive. Any Council decision to intensify sanctions, other than the conversion of deposits into fines shall be taken no later than two months after the reporting dates pursuant to *Regulation (EC) No 3605/93*. A decision to abrogate previous decisions should be taken as soon as possible and in any case no later than two months after the reporting dates.

Whenever the Council decides to apply sanctions, a non-interest-bearing deposit shall, as a rule, be required. The Council may decide to supplement this deposit by the measures provided for in Article 104. When the excessive deficit results from non-compliance with the criterion relating to the government deficit ratio, the amount of the first deposit shall comprise a fixed component equal to 0.2% of GDP, and a variable component equal to one tenth of the difference between the deficit as a percentage of GDP in the preceding year and the reference value of 3 % of GDP. Each following year, until the decision on the existence of an excessive deficit is abrogated, the Council assesses whether the Member State concerned has taken effective action in response to the Council notice. In this annual assessment the Council shall decide to intensify the sanctions, unless the participating Member State concerned has complied with the Council notice. If an additional deposit is decided, it shall be equal to one tenth of the difference between the deficit as a percentage of GDP in the preceding year and the reference value of 3% of GDP. Any single deposit cannot exceed the upper limit of 0.5% of GDP. A deposit is, as a rule, converted by the Council into a fine if within two years after the decision to require the Member State concerned to make a deposit, the excessive deficit has in the view of the Council not been corrected. The sanctions are abrogated depending on the significance of the progress made by the participating Member State concerned in correcting the excessive deficit. In particular all outstanding sanctions are cancelled if the decision on the existence of an excessive deficit is abrogated. Fines imposed are not reimbursed to the Member State concerned.

The Regulation establishes technical arrangements concerning the deposits. They should be lodged with the Commission. Interests on the deposits and the fines are distributed among Member States without an excessive deficit.

### **1.2.1.3. European Council Resolution on SGP – firm political guidance**

In its *Resolution* of 17 June 1997<sup>14</sup> the European Council solemnly invites all parties, namely the Member States, the Council and the Commission, to implement the *Treaty* and the *Stability and Growth Pact* in a strict and timely manner.

The first group of addressees, the Member States, should:

- commit themselves to respect the medium-term budgetary objective of positions close to balance or in surplus set out in their stability or convergence programmes and to take the corrective budgetary action they deem necessary to meet the objectives of their stability or convergence programmes, whenever they have information indicating actual or expected significant divergence from those objectives;
- make public, on their own initiative, the Council recommendations made to them
- commit themselves to take the corrective budgetary action they deem necessary to meet the objectives of their stability or convergence programmes once they receive an early warning in the form of a Council recommendation
- launch the corrective budgetary adjustments they deem necessary without delay on receiving information indicating the risk of an excessive deficit;
- correct excessive deficits as quickly as possible after their emergence, which should be completed no later than the year following the identification of the excessive deficit, unless there are special circumstances;
- commit themselves not to invoke the benefit of being heard by the Council when it decides whether the excessive deficit exists unless they are in severe recession. In evaluating whether the economic downturn is severe, the Member States will, as a rule, take as a reference point an annual fall in real GDP of at least 0.75 %.

The Commission is obliged to:

- exercise its right of initiative under the *Treaty* in a manner that facilitates the strict, timely and effective functioning of the *Stability and Growth Pact*
- present, without delay, the necessary reports, opinions and recommendations to enable the Council to adopt decisions under the *Treaty*, which this will facilitate the effective functioning of the early warning system and the rapid launch and strict application of the excessive deficit procedure;
- prepare a report whenever there is the risk of an excessive deficit or whenever the planned or actual government deficit exceeds the reference value of 3% of GDP, thereby triggering the excessive deficit procedure
- present in writing to the Council the reasons for its position in the event that the Commission considers that a deficit exceeding 3% of GDP is not

---

<sup>14</sup> 97/C 236/01

excessive and this opinion differs from that of the Economic and Financial Committee.

The Council is committed to:

- implement rigorously and timely all elements of the SGP in its competence and take the necessary decisions under Article 103 and Article 104 as is practicable;
- regard the deadlines for the application of the excessive deficit procedure as upper limits
- impose sanctions if a participating Member State fails to take the necessary steps to bring the excessive deficit situation to an end as recommended by the Council
- require a non-interest bearing deposit, whenever the Council decides to impose sanctions
- convert a deposit into a fine after two years of the decision to impose sanctions in accordance, unless the excessive deficit has in the view of the Council been corrected
- state in writing the reasons which justify a decision not to act if at any stage of the excessive deficit or surveillance of budgetary positions procedures the Council did not act on a Commission recommendation and, in such a case, to make public the votes cast by each Member State.

### 1.2.3. Strengthening of SGP. Recent Developments

On 10 July 2001 the Council endorsed the revised opinion of the Economic and Financial Committee on the content and the format of the stability and convergence programmes. It updated and replaced the opinion of 12 October 1998 of the Monetary Committee<sup>15</sup> to the Council, known as the code of conduct.

The 1998 document required Member States to provide information on the way they determined their medium-term budgetary objectives, on the status of implementation and nature of the measures announced in programmes, on the revenue and expenditure components of the budget as well as on institutional reforms in the budget process<sup>16</sup>. It also imposed upon the Member States the obligation to use harmonised data established in accordance with ESA95 accounting standards.

The main changes introduced to the code of conduct in 2001 focus on the clustering of the submission and examination of stability and convergence programmes. They have to be released between mid-October till 1 December. The code of conduct aims also at the improving of the quality and comparability of programme contents and presenting by recommending the use of common structure for the presentation of the programme, the presentation of data in the forms of standardised tables, the use of commonly agreed assumption on extra-EU variables and the submission on the common assumptions, where differences are significant.

---

<sup>15</sup> Monetary Committee was the predecessor of the Economic and Financial Committee.

<sup>16</sup> European Commission, „Public Finance in EMU-2000”, European Economy – Report and Studies, no 3, 2000, p. 47.

The third improvement was the clarification of key concept with a special emphasis on the definition of the medium-term budget targets and the use of cyclically-adjusted budget balances. With regard to the medium-term targets, the Council recommends going beyond reaching a budget position that provides for cyclical developments and unforeseen risks. It also stipulates the extension of the coverage of the programmes to include the information on the quality and sustainability of public finance, such as the economic consequences of fiscal reforms, the effects of population ageing, etc<sup>17</sup>.

Further strengthening of the *SGP* provisions was proposed by the Commission in its Communiqué of 27 November 2002<sup>18</sup>. Starting from critical appraisal of the EU fiscal rules, whose shortcomings are addressed in the part 1.3, it suggested several minor modifications of the EU budgetary framework. The majority of them were endorsed by the Council that on 7 March 2003 adopted a *Report on the strengthening of the co-ordination of budgetary policies*. The compliance with the „close to balance or in surplus” requirement was supplemented with the obligation for the euro-zone countries to improve adjusted budget position by 0.5% of GDP *per annum*. However, more attention is to be drawn to the country-specific circumstances and in particular to the long-term sustainability of public finances, sufficient safety margin leaving room for automatic stabilisers and the quality of budgetary positions. An emphasis should also be placed on the conciliation of the EU fiscal rules and the Lisbon agenda<sup>19</sup>.

### 1.2.2. Cologne process

In the design and development of EU rules on the co-ordination of macroeconomic policies and surveillance of budgetary positions two approaches to these issues can be seen.

Firstly, legal requirements are used to influence the behaviour of participants in the process. The prime example of this are the convergence criteria for the membership in the European Monetary Union or the provisions of the SGP.

Secondly, an attempt is made to shape a value system by striving to achieve a consensus on what is required in economic policy<sup>20</sup>. This is clearly seen in various European Council initiatives from Luxembourg to Lisbon, but the strongest momentum was added by the Cologne European Council at its summit on 2–3 June 1999. It made provision for the co-operative approach to the macroeconomic policy mix as to achieve strong employment growth, while maintaining price stability: *the European Council considers that the key to sustainable non-inflationary growth and increased employment lies in a properly co-ordinated mix of macro-economic policies geared towards growth and stability and comprehensive structural reforms at Community and national levels*<sup>21</sup>. The **Cologne „process”** put in place a macroeconomic dialogue

---

<sup>17</sup> Bull. 7/8-2001, point 1.9.2.

<sup>18</sup> COM (2002) 668 final.

<sup>19</sup> ECOFIN Council, *Report on the strengthening of the co-ordination of budgetary policies*, 7 March 2003, 6877/03.

<sup>20</sup> B. Ardy, „A Question of Fit for EMU. Process and Policy in the Fiscal Domain”, *Working Paper*, 13/00, pp. 3–4.

<sup>21</sup> Presidency conclusions, Cologne European Council, 3 and 4 June 1999.

so as to attain some consensus on the appropriate policy-mix. The dialogue involves the most important stakeholders in EU economic policy-making: the European Central Bank, the Council, the Commission and the representatives of social partners: trade unions, employers' organisations, etc. As Heads of Governments and States put it: *dialogue with both sides of industry and with the European Central Bank. The European Employment Pact will make a major contribution in this regard. In the euro-area the enhanced dialogue in the Euro 11 Group<sup>22</sup> will also contribute to achieving a more balanced policy mix. It is a forum for an exchange of views, not for the establishment of policy<sup>23</sup>.*

The Cologne conclusions evoke the *European Employment Pact*. The Luxembourg process<sup>24</sup> with its aim of the elaboration of *Joint Employment Report* and *Employment guidelines* is the second pillar of the open co-ordination of macroeconomic policy. So is the Cardiff process aimed at increasing the performance of the European economy by improving the functioning of the internal market in goods, services and capital by inciting structural and regulatory reforms.

Via a heavy calendar of meetings in these three processes a bulk of policy guidelines are formulated. The majority of them are country specific recommendations. It is an open question whether the Member States have been responding to this „co-ordination” pressure and they have treated their economic policies as a matter of „common concern”. It is also to premature to assess if they understand their role in the European policy-making and hence in the functioning of the EMU<sup>25</sup>.

### 1.3. European framework: tentative assessment

The EU fiscal rules have been the subject of a heated controversy ever since their inception. The debate has accelerated in 2002 under the influence of some countries struggling to meet targets, which have called into question the effectiveness and wisdom of the EU rules and even made one of the most prominent EU official to call the SGP „stupid”<sup>26</sup>. In the extensive literature on the issue, six main line of criticisms have been formulated.

It is assessed that the budgetary provisions of both the *Treaty* and the *SGP* lacks clarity. Elements of ambiguity concern the lack of specification of how close to the ceiling the deficit should remain without being deemed excessive, the silence on how to apply the excessive deficit procedure in the case of the violation of the criterion on public debt and – last but not least – the vagueness of the cornerstone concept of „close to balance or in surplus”.

<sup>22</sup> Without Greece that adopted the single currency at a later stage, i.e. on 1 January 2001.

<sup>23</sup> Presidency conclusions, Cologne European Council, 3 and 4 June 1999.

<sup>24</sup> It is where the *European Employment Strategy* was adopted at extraordinary European Council summit on 20–21 November 1997.

<sup>25</sup> J. Pelkmans, *European Integration: Methods and Economic Analysis*, New York, Financial Times Prentice Hall, 2001, p. 355.

<sup>26</sup> BBC News releases, „EU fiscal policy gets interesting” and „Budget rules are still stupid, Prodi says”, 21 October 2002.



The European framework does not prevent the governments from conducting pro-cyclical budgetary policy<sup>27</sup> in the period of economic growth. As a result, ministries of finance often lower taxes and increase expenditure during economic recovery, missing opportunity to reduce fiscal imbalances. Although the reference value (3% ratio of deficit to GDP) is not violated, the overall budgetary position deteriorates, leaving the countries exposed in the event of trend reversal<sup>28</sup>.

The weak point of the EU fiscal rules is low enforceability. The imposition of sanctions, like deposits or ultimately fines, on sovereign countries is politically difficult. It is even more infeasible, if one takes into account that it is the Council to make a final decision, meaning that the same ministers of finance who conduct national budgetary policies vote if they (or rather their peers from other Member States) have breached the rules. It makes the enforcement partisan, as the Council might be reluctant to „punish one of us”. In the context of uncertain and delayed „sticks” and no carrots<sup>29</sup>, it comes as no surprise that the governments might be tempted to pursue politically-driven fiscal policy, especially in election years. Another concern is the decision-making process that involves also non-participating countries, although they are not subject to the dissuasive provisions of the EU fiscal rules<sup>30</sup>.

Fiscal austerity imposed by the provisions of *Treaty* and the *SGP* might prevent the governments from undertaking multi-annual investment projects entailing huge spending in the short-run. It might become a concern in the context of the EU’s enlargement.

Nor does fiscal austerity allow for structural reforms. The EU fiscal rules might prevent countries from implementing imperative and far-sighted policies, such as pension reforms, because they result in a short term deficit worsening, although – by all means – they improve the sustainability of public finance in the medium and long perspective. It is assessed that due to demographic trends, the Member States will face significant budgetary pressures in the nearest future, due to the projected 3%-rise in spending on healthcare and an increase in public pensions expenditure amounting to 3–5%<sup>31</sup>. In this context, it comes as no surprise that reconciling „close to balance or in surplus” prerequisite with the necessity to undertake structural reforms in the long-run would call for the achievement of the additional safety margin of the order of 0.5–1% of GDP in the national budgets to cover for the reform costs, meaning that most governments will have to bring the national budgets into significant surpluses<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Pro-cyclical budgetary policy is amplifying the economic cycle by fiscal policy, i.e. increasing the structural primary deficit during economic upturn or decreasing it in a downturn.

<sup>28</sup> M. Buti, S. Eiffinger, D. Franco, „Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?”, *CEPS Discussion Paper Series*, no 3692, January 2003, p. 10.

<sup>29</sup> However, one cannot underestimate the role of „reputation” factors, constituting a kind of non-financial sanctions. They include the costs that market might inflict and the loss of political „face” that could be involved.

<sup>30</sup> J. Pelkmans, op. cit., p. 355.

<sup>31</sup> OECD, *Economic Outlook*, 9, July, 2001; European Commission, „Public Finance in EMU-2001”, *European Economy – Report and Studies*, no 3, 2001 p. 100.

<sup>32</sup> M. Artis, M. Buti, „Close to Balance or In a Surplus. A Policy Maker’s Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact”, *EUI Working Papers*, RSC, no 2000/28, pp. 28–31.

Some economists state quite radically that the EU fiscal framework may harm structural reforms, sacrificing future growth for present stability<sup>33</sup>.

The technical aspects of the EU fiscal rules (accounting conventions, forecasting exercises and reporting practices) constitute incentives for „creative accountancy”, which becomes more and more frequent when countries approach the ceilings. Facing the initiation of the excessive budget procedure the countries might undertake superficial, one-off and short-term measures to avoid the sanctions under the SGP, hoping that the budgetary position improves itself, when it comes to the reporting of data for the next period<sup>34</sup>.

The supremacy of the short-term over the long-run has another dimension. It is argued in the literature that the weak point of the EU fiscal rules is the disregard of the public debt, which does not enter the *SGP*. Thus, countries with different debt levels are treated on an equal footing, which might imply that the regulations are too demanding for Member States with low stock of public debt and hence in sounder fiscal positions.

The European fiscal framework is said to be quite rigid. It is argued in the literature that in currency areas some degree of budgetary flexibility is required to respond to country-specific shocks in the absence of national monetary independence. As de Grauwe puts it: „the Stability pact is a vote of no confidence by the European institutions in the strength of the democratic institutions in the member countries. It is quite surprising that EU countries have allowed this to happen and that they have agreed to be subjected to control by European institutions that even the International Monetary Fund does not impose on banana republics<sup>35</sup>”.

#### 1.4. Towards Reform of European Budgetary Framework

Criticisms over the EU fiscal rules lead academics, opinion and policy-makers to formulate the proposals for the revisiting of European regulations on the coordination of macroeconomic policies and surveillance of budgetary positions.

One of the deficiencies of EU fiscal rules was the fact that they do not tackle the budgetary misbehaviours at source. It may be overcome by appointing, in each Member State, a new, independent body at national level, i. e. Fiscal Policy Committee that would be entrusted with the competence for setting a target for the budget balance. The powers and the status of Fiscal Policy Committees would be the same in Member States, as their legal basis would be statutes compatible with commonly agreed norms<sup>36</sup>. Another solution would be the strengthening of financial market discipline. It could be attained by the adoption of large exposure directive, which would stipulate that a bank cannot borrow more than 25% of its capital to a single borrower, including government. Another solution would be the introduction

<sup>33</sup> R. Beetsma, X. Debrun, „Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms”, *CEPR Discussion Paper Series*, no 3930, June 2003; A. Razin, E. Sadka, „The Stability and Growth Pact as an Impediment to Privatising Social Security”, NBER Working Papers, no 9278, 2002.

<sup>34</sup> L. Oreziak, „Polityka budżetowa na obszarze euro” [„Budgetary Policy in the Euro-Area”, part II, *Bank i Kredyt [Bank and Credit]*, July 2002, p. 5–6.

<sup>35</sup> Financial Times, 25 July 2002.

<sup>36</sup> Ch. Wyplosz, „Fiscal Policy: Institutions versus Rules”, *CEPR Discussion Paper*, 3338, 2002.

of general solvency directive that would impose a risk category on long-term central government debt. Both regulations would increase the burden of financing deficits for government, which could lead to the reduction of fiscal imbalances.

Another weak point of EU fiscal rules was the concentration on the deficit and debt rather than on the quality of public finance. The shift from numerical targets towards the quality of public finance is translated into the postulates of the introduction of expenditure rules and the golden rule. The former would be setting limits to expenditure growth, whereas the latter would be allowing for borrowing for the purpose of financing public investment<sup>37</sup>.

The third line of critique concerns the misgiving that the aggregation of national budgetary policies does not constitute optimum fiscal stance for the euro-zone. Such a situation would not take place if there was one aggregated stability programme and the 3% deficit ratio concerned the average deficit for the euro-area as a whole. It would imply that some Member States may overshoot the ceiling on condition that other countries were below the threshold<sup>38</sup>. An alternative proposal concerns the introduction of tradable deficit permits. Having set an aggregate target for the Union and having allocated initial shares in EMU-wide deficit among the Member States, the countries would be allowed to trade right to deficit creation.

The current EU rules disregard the sustainability of public finance. Two solutions have been put in the literature. The first one is the introduction of a rule that the inflation-and-real-growth adjusted permanent government budget is in balance (the so called a Permanent Balance rule<sup>39</sup>). The second solution would be giving Member States the right to choose between the excessive deficit procedure and the Debt Sustainability Pact. The latter would allow countries having the ratio of debt in relation to GDP lower than 50% and publishing comprehensive fiscal accounts (programmes specifying a five year target for the debt ratio) to be exempted from the excessive deficit procedure<sup>40</sup>.

Some academics, opinion and policy-makers postulate the introduction of several minor adjustments, which are both feasible and desirable<sup>41</sup>. Similar approach was adopted by the EU institutions, which was the subject of the part 1.2.3.

---

<sup>37</sup> P. Mills, P. Quinet, „The Case for Spending Rules”, Banca d’Italia, Public Finance Workshop, *Fiscal Rules*, 9, pp. 319–330.

<sup>38</sup> Such an idea was launched by the then French Finance Minister, Dominique Strauss-Khan in 1999.

<sup>39</sup> W. Buiter, C. Grafe, „Patching up the Pact: Some Suggestion for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability for an Enlarged European Union”, *CEPR Discussion Paper*, 3692, 2002.

<sup>40</sup> J. Pissani-Ferry, „Fiscal Discipline and Policy-Co-ordination in the Eurozone: Assessment and Proposals”, in Ministerie von Financien, *Budgetary Policy in E (M) U: Design and Challenges*, The Hague, 2002.

<sup>41</sup> C. Allsopp, M. Artis, „The Assessment: EMU, Four Years on”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, no 1, M. Buti, S. Eijffinger, D. Franco, “Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?”, *CEPR Discussion Paper*, 3692, 2002.

## 2. EU Fiscal Rules in Operation: Lessons for Poland

### 2.1. Assessment of Recent Budgetary Developments in Member States: Tentative Policy Recommendations for Poland

In terms of budgetary developments in Member States, the recent years have constituted a real test to the operation of the EU fiscal rules. In 2001 the budget deficit for the euro-zone was at 1.6% of GDP. In 2002, the euro-area budgetary positions deteriorated further. The average deficit for the EU-12 reached 2.2% of GDP. It is interesting to see that the deficit-to-GDP ratios are lower for the EU-15, of course due to sound budgetary performance of out-countries, i. e. Sweden, Denmark and United Kingdom (see table 1). The aggregate outcome for the euro-area as a whole is the result of striking contrasts in the budgetary performance across Member States. As depicted in the table 1, the budget positions of Germany, France, Portugal and Italy remained weak with deficits oscillating around the Treaty's reference value. As a result, Germany and Portugal have already been placed in an excessive deficit procedure and the procedure has been launched against France. To the contrary, five Member States (Belgium, Luxembourg, the Netherlands, Austria and Finland) as well as non-participating Sweden and Denmark enjoyed budgetary surpluses.

Table 1. General government deficit (% of GDP)

	Long term average 1970-90	1991 -1995	1996 -2000	1998	1999	2000	2001	2002	Minimal benchmark**42
Belgium	-6.8	-5.9	-1.4	-0.7	-0.5	0.1	0.4	0.1	0,7
Germany	-1.9	-3.1	-1.7	-2.2	-1.5	1.1	-2.8	-3.6	-1,6
Greece	-5.7	-11.5	-3.5	-2.5	-1.8	-1.9	-1.4	-1.2	-1,7
Spain	-2.4	-5.6	-2.6	-3.0	-1.2	-0.8	-0.1	-0.1	-1,5
France	-1.2	-4.5	-2.6	-2.7	-1.8	-1.4	-1.5	-3.1	-1,7
Ireland	-7.7	-2.1	2.0	2.3	2.3	4.3	1.1	-0.3	-1,3
Italy	-9.1	-9.1	-3.1	-3.1	-1.7	-0.6	-2.6	-2.3	-1,5
Luxembourg		1.8	3.6	3.0	3.5	6.1	6.4	2.6	0,1
The Netherlands	-3.2	-3.5	-0.2	-0.8	0.7	2.2	0.1	-1.1	-0,7
Austria	-1.8	-3.8	-2.4	-2.5	-2.3	-1.5	0.3	-0.6	-2,1
Portugal	-4.6	-5.2	-3.4	-3.2	-2.8	-2.8	-4.2	-2.7	-1,2
Finland	3.9	-5.0	1.2	1.5	2.0	6.9	5.1	4.7	0,8
EUR-12	-3.4	-5.0	-2.1	-2.3	-1.3	0.1	-1.6	-2.2	-1,4
Denmark	-0.5	-2.4	1.3	1.1	3.3	2.6	3.1	2.0	-0,5
Sweden	0.6	-7.4	0.5	2.3	1.5	3.4	4.5	1.3	-0,4
United Kingdom	-2.2	-5.7	-0.3	0.2	1.1	3.9	0.8	-1.3	-0,1
UE-15	-2.9	-5.1	-1.6	-1.7	-0.7	0.9	-0.9	-1.9	-0,3

Source: European Commission, *Spring Economic Forecasts 2003-2004 for the euro-area and the European Union*

\* European Commission, Public Finance in EMU-2003, COM (2003) 283 final, Brussels, 21.05.2003, p. 60

<sup>42</sup> Minimal benchmarks are values indicating budgetary positions that provide a cyclical safety margin for the automatic stabilisers to operate freely during economic slowdowns without leading to excessive deficits. They are calculated by the European Commission. They do not cater for other risks such as unexpected budgetary consequences.

The deterioration in budgetary positions reflected the diverging trends in the revenue and expenditure ratios, expressed as a percentage of GDP. The latter remained stable over the recent period, whereas the former fell. At Member State level, the patterns are similar to that of the euro-zone, the only exceptions being Germany and Portugal where both expenditure and revenue augmented in relation to GDP.

A number of lessons can be drawn from these developments. Firstly, tax reforms were introduced before Member States had moved to the „close to balance or in surplus” position. As a result, there was insufficient room for the automatic stabilisers<sup>43</sup> to operate when the economies slowed down, which led some Member States to breach the deficit-to-GDP ratio. To remedy the situation and to comply with the EU fiscal rules some countries had to raise the revenue ratios either by raising tax rates (Portugal) or extending tax bases (Germany). Secondly, there is some evidence that during the period of economic growth the fiscal authorities in Member States tended to overestimate the effects of tax reforms and hence budgetary receipts. Thirdly, tax cuts were not matched by expenditure savings.

The question arises if these lessons are of some relevance to Poland as a new Member State. Before this question is addressed, some remarks must be made.

Firstly, it must be stated quite clearly – and it is also acknowledged by the EU part – that until Poland adopts the single currency, it is not subject to some provisions of the EU fiscal rules, especially the dissuasive ones. However, it is bound by the Copenhagen criteria.

Nonetheless, Poland participates in the process of co-ordination of economic policies and the surveillance of budgetary policy in the framework of the **Pre-Accession Fiscal Surveillance Procedure (the PFSP)** established in April 2001 in line with the provisions of the prior Accession Partnerships. The PFSP has three pillars. The first dimension is the notification of budget positions. Poland is obliged to report data on general government deficit and debt in the same format as that used by present Member States. The notifications are examined by the Commission that assess the compliance with ESA95 standards, the quality of the statistics and the soundness of fiscal policy. The second pillar is the submission of the annual *Pre-Accession Economic Programmes*, the so-called PEPs<sup>44</sup> – the successors of the *Joint Assessments of the Medium-Term Economic Policy Priorities*. Their aims are to outline the medium-term policy framework and to develop the institutional and analytical capacity necessary to participate in the EMU in the future. In this context, it is worth recalling that with regard to EMU membership, Poland is a Member State with derogation, meaning that by virtue of Article 4 of its *Accession Treaty* it will adopt the euro as soon as it fulfils the Maastricht convergence criteria. The PEPs are examined by the Commission. The third pillar of the PFSP is the discussion on the

<sup>43</sup> Automatic (built-in) stabilisers are properties of a government taxation and spending system which respond to the level of GDP or national income, counteracting shocks to the economy. They take effect automatically (i.e. without a need for discretionary fiscal or monetary action), i.e. if GNP falls, income-tax collections immediately fall and unemployment insurance payments rise, thereby cushioning the fall in the public's disposable income and making the recession less severe. Cf. P. Samuelson, W. Norhaus, *Economics*, Twelfth Edition, McGraw-Hill Book Company, p. 898.

<sup>44</sup> The first PEP was submitted in October 2001. The second one, which was not the upgrade, was presented in July 2002 and its upgrade was forwarded in August 2003.

process of co-ordination of economic policies and the surveillance of budgetary policy at two levels: between the members of the Economic and Financial Committee and their counterparts from the newcomers and between the ECOFIN Council and the Ministers of Finance from the new Member States<sup>45</sup>.

Secondly, the budgetary position of Poland as well as other „prospective Europeans” should not be judged with the same yardsticks as the performance of fiscal authorities in the EU-15. Public finance system in Poland is „brand new”, as it has been created ab novo since 1989. What is more, Poland is still undergoing changes stemming from the transition process (the so-called double transformation from centrally planned to market economy and from totalitarian to democratic system) and the integration process. The latter includes the ability to cope with the effects of liberalisation the EU membership entails, the need to upgrade economic and technical infrastructure and the commitment to implement *acquis communautaire*, with the related institution-building requirement. All these have important budgetary implications. It is assessed that the integration-driven net (!) transfers from the state budget will increase from 0.6bn EUR in 2004 to 2.5bn EUR in 2006 and Polish budget will have a negative cash-flow position<sup>46</sup>.

Nonetheless, it should be stressed that nowadays the level and the structure of revenues and expenditures in Poland resembles these in present Member States. The rate of fiscality, i. e. the relation of public revenue to GDP (according to ESA95 methodology) amounted to 42.1% in 2002<sup>47</sup>, whereas the expenditure-to-GDP ratio was at 45.9%<sup>48</sup> (for basic public sector data see the table 2). The average size of government in the euro-zone was 46.2% (revenue) and 48.4% (expenditure), whereas for the EU-15 the indicators were 45.6% and 47.4% respectively<sup>49</sup>. However, two aspects raise concerns in the context of the vulnerability of Poland’s economy. On the expenditure side, it is estimated that 66.7% of government expenditure are rigid<sup>50</sup>, i. e. determined by rules outside the budget bill process (main expenditure are shown in table 3). Such rigidity is compounded by indexation clauses for pensions and the wages of public-sector employees. This implies that on the expenditure side there is very little flexibility to respond to unexpected shocks and for automatic stabilisers to operate.

On the revenue side, the financing of social expenditure of similar magnitude to EU countries is obtained from a much smaller tax base. As a result, social security contributions and a share of labour costs are exceptionally high<sup>51</sup>. This is a serious impediment to a job-intensive growth and a stimulus to „underground economy”.

<sup>45</sup> European Commission, „Public Finance in EMU-2002”, *European Economy – Report and Studies*, no 3, 2002, p. 146–148.

<sup>46</sup> European Centre Natolin, *Costs and Benefits of Poland’s Membership in the European Union*, Warsaw 2003, p. 46 (in Polish language version).

<sup>47</sup> It means that the State decides on the distribution of 42% of GDP.

<sup>48</sup> Republic of Poland, *Pre-Accession Economic Programme*, 2003 Update, Warsaw, August 2003, p. 23 and 26.

<sup>49</sup> Commission Spring 2003 Economic Forecasts

<sup>50</sup> Council of Ministers, *Report on Execution of State Budget for the year 2002*, Warsaw, 2003, p. 122.

<sup>51</sup> According to EUROSTAT data, in 2000 wages and salaries constituted 76.2% of hourly labour cost amounting to 4.48 EUR in Poland. 16.2% were employers’ social contributions. Source: EUROSTAT, News Release no 23/2003.

Table 2. State budget\* in 2002

	In mio PLN	% of GDP
Total revenue	143,519.8	18.6
Total expenditure	182,922.5	23.7
<b>Balance</b>	<b>-39,402.6</b>	<b>-5.1</b>
<b>Main revenue</b>		
VAT& excise duties	89,603.9	11.6
PIT	24,139.0	3.1
CIT	15,008.4	1.9
Tariffs	3,805.8	0.5
<b>Main expenditure</b>		
Allocations and subsidies	104,373.1	13.5
Current spending of budget units	29,800.8	3.9
Debt servicing	24,048.3	3.1

\*Polish methodology

Source: Council of Ministers, *Report on Execution of State Budget for the year 2003*, Warsaw, 2003

Table 3. Main expenditure in 2002 (% of total expenditure)

Transport and communication	2.67
Public administration	3.61
Defence	5.14
Social security	28.90
Debt servicing	13.20
Social welfare	8.46

Source: Council of Ministers, *Report on Execution of State Budget for the year 2003*, Warsaw, 2003, p. 126

## 2.2. Case-studies: Lessons from Experiences of Selected Member States

The recent years have witnessed a series of turbulence in the implementation of the EU fiscal rules in some Member States. Ireland Portugal, Germany and France have been the addressees of the different measures provided by *acquis communautaire*. The experiences of these countries in conducting fiscal policy in line with (?) the EU rules are the subject of this section. A synthetic look-into their budgetary policies and their outcomes is complemented with formulating some policy recommendation and drawing some lessons for Poland as a new Member State.

The country whose experiences in implementing the EU fiscal rules are noteworthy is Ireland. After enjoying budget surpluses and one of the lowest government debts in the 1990s, the budgetary situation worsened radically at the beginning of the present decade, although it must be admitted that Ireland is still far from breaching the deficit-to-GDP as well as the debt-to-GDP ratios. Thought, it is argued that cyclical developments are – to some extent – to blame for this situation, it is assessed that Ireland has led too pro-cyclical fiscal policy<sup>52</sup>. In 2001 – after having examined the updated Stability Programme and on the basis of the Commission recommendation,

<sup>52</sup> European Commission, *General Report on the Activities of the European Union – 2002*, Brussels, Luxembourg, 2003, p. 45.



the Council found the Irish economic policy inconsistent with the BEPG and issued a recommendation by virtue of Article 99. In November taking note of a report prepared by the Commission the Council considered that its recommendation had been followed partly and stressed the need for continued vigilance in relation to the budgetary situation in Ireland in view of the overheating it had experienced<sup>53</sup>. Such a pro-cyclical fiscal behaviour characterises also the Polish budgetary authorities, especially in election years. Political economy considerations suggest that – in order to gain political support – the government tends to use cyclical improvement in revenues during period of economic upturn to increase expenditures, which cannot be easily reduced during downturn. Another explanation for the pro-cyclical character of fiscal behaviour are imperfections in the international capital markets. Poland – as other CEECs – have easier access to foreign financing during good times, which induces the government to increase outlays. It often leads to the appearance of the phenomenon of the so-called twin deficits – budgetary deficit and the current account deficit in the balance of payments, which – in turn – undermines the credit-worthiness of the country. As a result, in bad times – unlike in the event of developed countries – the access to external borrowing deteriorates, which aggravates difficulties.

What is more, to catch up with the Western civilisation standards, Ireland has been undertaking huge investments. To prevent the overruns and to secure the best „value for money” of public investment, the government adopted several initiatives on expenditure management. They included: multi-annual budgeting, the delegation of financial authority, the review of all expenditure from a result perspective over a three-year period<sup>54</sup>, looking for savings by specially appointed task force, the restriction on administrative spending and the improved provision of information not only on cash, but also on accruals basis and enabling output performance. What is more, the above-mentioned institutions of expenditure management have been shaped according to the World Bank approach to the institution-building: listening, piloting and mainstreaming<sup>55</sup>.

In the context of budgetary constraints, it comes as no surprise that very promising way of ensuring faster delivery of infrastructural projects via fund raising is **Private Public Partnership (PPP)** and it is another lesson to be taught from the Irish case. The aforementioned statement is based on the recognition that pooling the resources of both the public and private sectors permits to obtain:

- greater scope for innovation
- improved quality of services offered traditionally by local authorities
- risk sharing.

As one size does not fit all, out of different forms of PPPs<sup>56</sup> some are highly recommended in Polish reality, as they permit to maximise the output/ input relation.

<sup>53</sup> European Commission, *General Report on the Activities of the European Union – 2001*, Brussels, Luxembourg, 2002, p. 35.

<sup>54</sup> In 2001 less ambitious objectives were set. The review concerns the most important and vulnerable areas.

<sup>55</sup> OECD, *Networking of Enterprises and Local Development*, Paris, OECD, 1996, p. 118.

<sup>56</sup> P. Guislain, M. Kerf, „Concessions – the Way to Privatise Infrastructure Sector Monopolies”, *World Bank Viewpoint*, October 1995.

They are public-private partnership, including: supply and civil works contracts, management contracts, leasing, build-own-operate contracts, concessions), public-private partnership (the so called jointed ventures), public-private partnership (a private contractor takes current operational decisions), private-public partnership (a public entity leases facilities from the private sector).

However, efforts to implement these partnerships face many challenges in Poland<sup>57</sup>. For local and regional authorities, the challenge is to find ways to fulfil their responsibility for ensuring that all citizens have access to basic services, while meeting the needs of private investors. This implies a new and often difficult transition for many self-governments, from a provider and a manager of basic services, to an enabler and a regulator. For private firms, the challenge is to be convinced that investing in any particular project offers more attractive returns than other available investment opportunities. Drawing that conclusion depends on the firm's comparison of the potential returns against the potential risks, including both country risk (reflecting the general frameworks established by governments for any private investment in the country) and project risk (reflecting the specific characteristics of the investment opportunity offered by governments)<sup>58</sup>.

Of some relevance to Poland are also Portuguese experiences. Budget difficulties in Portugal has been apparent from the mid-1990s<sup>59</sup>, but it was the year 2002 that witnessed the severe deterioration of the budgetary position to such an extent that in January the Commission decided to send an early warning to the country for the slippage from its budget targets. However, the Council took the decision not to endorse the Commission recommendation in a response to the pledge by the Portuguese government to take measures to prevent the deficit from going above the reference value. Despite that, the budget deficit amounted to 4.1% in 2001 (twice as high as projected in the Portuguese stability programme). Several factors are to blame for this disgraceful situation. The continuous undershooting of the budget target was due to the deficiencies in the collection and processing of general government statistical data in Portugal and a slippage in budgetary execution. The 2001 tax reform<sup>60</sup> triggered off

---

<sup>57</sup> Moszoro M., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w dziedzinie usług komunalnych [Public-Private Partnership in Municipal Services]*, Municipium, Warszawa, 2002, p. 10.

<sup>58</sup> See: M. Czernielewska, A. Jewtuchowicz, *Poland's National Report*, a deliverable in ADAPT (EU Enlargement and Multi-level Governance in European Regional and Environmental Policies. Patterns of Institutional Learning. Adaptation and Europeanisation among Cohesion Countries (Greece, Ireland, Portugal) and Lessons for New Members (Hungary, Poland)) project (HPSE-CT2001-00097).

<sup>59</sup> BBC News release „Portugal faces EU budget sanctions”, 26 July 2002; BBC News release, “Portugal deficit to meet EU standards”, 2 September 2002.

<sup>60</sup> The tax reform was introduced in December 2000 with a view to reduce taxes on dependent workers, particularly for lower income brackets, to widen tax bases and improve the efficiency of tax collection and to bring into the tax system a large number of companies allowing for levelling competition conditions and future reduction in tax rates. It was implemented in two phases. The first stage comprised direct taxes and tax exemptions. The second phase focused on other taxes. Although the reform is assessed as a step in the right direction towards the simplification and hence efficiency of the tax system, it increases instability and the lack of transparency of the fiscal code, as it has been one of several modifications of the tax regulations in Portugal recently, which calls for – and it is the next lesson for the new Member States – the longer period of stabilisation once the measures are in place. Cf. European Commission, „Public Finance in EMU-2002”, *European Economy – Report and Studies*, no 3, 2002, p. 165.

a decrease in budgetary revenue, whereas expenditures, especially primary ones, were growing faster than the economy. Indeed the government was quite profligate, spending on public sector wage bill and social transfers more than it assumed. Such a fiscal policy conducted by the Portuguese authorities and its outcome led the Council to decide upon the existence of the excessive deficit and to adopt the Recommendation in October 2002<sup>61</sup>. Since then the Portuguese government strives to „bring the excessive deficit to an end” by introducing some painful actions, such as increasing tax rates (especially in VAT), freezing employment in public administration, suspending some subsidies or introducing tax amnesty. However, one it tempted to conclude that these are not profound structural reforms, but rather one-off corrective measures. However they succeeded in lowering the deficit-to-GDP ratio to 2.7% GDP in 2002<sup>62</sup>, i. e. below the threshold.

To sum-up apart from some negatives conclusions to be drawn from the Portuguese case, some positive corollaries can be formulated. It underlined the importance of the strengthening the process of the collection and verification of budgetary statistics, which is of utmost importance for the newcomers. The development of accurate and reliable government accounts – however – proved to be difficult condition to fulfil for Poland for both institutional and conceptual reasons. Although a lot has been done, there are still some discrepancies between Polish and EU data, e. g. with regard to the calculation of government sector debt.

It also showed when reforming public finance one has to look at both sides of the budget: revenue and expenditure. Last but not least, it proved that underpinning the reform process in an international commitment and peer review may be an expedient way to undertake unpopular and tough remedy actions.

Some policy recommendations can be drawn from the German case. In January 2003, the Council decided that the excessive deficit<sup>63</sup> – reaching 3.6% of GDP in 2002 – exists in Germany. At the same time, the debt accounted for virtually 61% of GDP, slightly above the Treaty requirements. Significant divergence of the budgetary position has become evident since late 2001, when the Commission formulated an early warning<sup>64</sup>. Neither slow economic growth in the 1990s, nor the 2002 flood constituted exceptional conditions. The Commission and the Council found that in the late-1990s Germany did not take the opportunity to reform public finance when there were favourable growth conditions and used fiscal policy pro-cyclically, by postponing consolidation efforts and introduce tax reforms too early. The bold structural reforms (the reform of social security systems, creating incentives for entrepreneurship) were undertaken only in 2003, although it is noteworthy that they aim not exclusively at improving the budgetary position, but also at raising the growth potential. A very important lesson to be taught from the German experience is that the rising budgetary deficit is often the symptom and

<sup>61</sup> For further details see: European Commission, *Public Finance in EMU-2003*, COM (2003) 283 final, Brussels, 21.05.2003, p. 44–46.

<sup>62</sup> Ibid. p. 199.

<sup>63</sup> The Council inter alia recommended to the German government to implement up to May 2003 the measures announced in the budget for 2003 amounting to 1% of GDP and to bring the deficit below the 3% of GDP reference value by the end of 2004.

<sup>64</sup> BBC News release, „Germany Faces EU budget penalty”, 13 November 2002; BBC News release, „Germany admits budget failure”, 16 October 2002.

not the cause of economic problems. The key policy challenge is to boost growth. Therefore, unless the problems of economic performance are tackled at source, high deficits and debts will constitute a concern for policy-makers<sup>65</sup>.

Another „victim” of the EU fiscal rules is France. In January 2003, the Council adopted a recommendation giving an early-warning to France to prevent the occurrence of an excessive deficit. The ground of the early-warning was the slippage from the stability programme medium-term budgetary policy objective. France overshot the target for 2002 by 1.3 percentage point. The deficit turned out to be at 3.1% of GDP, clearly in excess of the reference value. The French-case illustrates the failure of the early-warning procedure: a signal was sent too late to provide some room for a Member State to implement corrective actions and when the deficit was too close to 3% of GDP. However, also the French authorities are to blame. They were slow to react, although the risk became apparent already in mid-2002. What is more, they were reluctant to „engage in a constructive dialogue at EU level<sup>66</sup>”. In this context, it is worth mentioning that France was the only euro-country that did not adhere to the obligation for the euro-zone countries to improve adjusted budget position by 0.5% of GDP *per annum*<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> European Commission, *Public Finance in EMU-2003*, COM (2003) 283 final, Brussels, 21.05.2003, p. 47.

<sup>66</sup> *Ibid.* p. 48.

<sup>67</sup> See chapter 1.2.3.

## Conclusions

By entering the European Union, Poland will assume the obligations resulting from the membership, i. e. adopt the *acquis communautaire*. A part of it constitute the EU fiscal rules, whose cornerstones are the provisions of the Treaty establishing the European Community amended by the Maastricht Treaty and the Stability and Growth Pact. However, the EU budgetary framework has been constantly evolving since its inception so as it is difficult to predict what fiscal regulations will bind Poland.

The recent years have been a real probe to the functioning of the EU fiscal rules. Some countries have been struggling to comply with the requirements. In four cases the EU legal machinery was set in motion.

Scrutinising the experiences of Member States, one is tempted to formulate the following conclusions:

1. The phantom of sanctions under the Treaty and the Stability and Growth Pact as well as the psychological factor understood as the loss of political face and the loss of reputation in international markets succeed in creating an incentive for fiscal consolidation. What is more, in the event of sidetracking, anchoring fiscal policy in supranational commitments is politically expedient way of reforming public finance, soothing political game considerations.
2. When reforming public finance, it is imperative to adopt a broader perspective. Sometimes fiscal disequilibria reveal economic problems and main concern for the policy-makers is to handle the latter, especially to boost growth.
3. When combating budgetary imbalances, it is of outmost importance to look at both sides of the budget. If not accompanied by reduction in expenditure and when taking place under deficit, tax cutting might result in the deterioration of budgetary positions.
4. Even in the period of economic boom one has to conduct prudent fiscal policy, keeping the budgetary positions far below the 3% reference value, i. e. „close to balance or in surplus”. Such a stance leaves some room for automatic stabilisers to operate when the economy slows down, without breaching the Maastricht threshold.
5. To combine civilisation „catching up” with the EU calling for incurring huge investment outlays with the compliance with the EU fiscal rules, it is advisable to follow the Irish experiences. Developing PPPs and fiscal decentralisation seem to be the most promising ways of overcoming scarce finance. It is also crucial to strengthen the management of expenditure, to secure optimal allocation of limited resources.
6. Last but not least, one cannot underestimate the role of technical aspects. High quality budgetary forecasting as well as the reliability and consistency of statistical data are prerequisites for the flawless implementation of the EU fiscal rules.

## References (secondary literature)

1. Allsopp, C., M. Artis, „The Assessment: EMU, Four Years on”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, no 1
2. Ardy, B., „A Question of Fit for EMU. Process and Policy in the Fiscal Domain”, *Working Paper*, 13/00
3. Artis, M., M. Buti, „Close to Balance or In a Surplus. A Policy Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact”, *EUI Working Papers*, RSC, no 2000/28
4. BBC News release „EU fiscal policy gets interesting”, 21 October 2002
5. BBC News release „Germany admits budget failure”, 16 October 2002
6. BBC News release „Germany Faces EU budget penalty”, 13 November 2002
7. BBC News release „Portugal deficit to meet EU standards”, 2 September 2002
8. BBC News release „Portugal faces EU budget sanctions”, 26 July 2002
9. BBC News release „Budget rules are still stupid, Prodi says”, 21 October 2002
10. Beetsma, R., X. Debrun, „Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms”, *CEPR Discussion Paper Series*, no 3930, June 2003
11. Borowiec, J., *Unia Ekonomiczna i Monetarna [Economic and Monetary Union in Europe]*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław, 2001
12. Brunila, A., M. Buti, D. Franco (eds.), *The Stability and Growth Pact – the Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Basingtone, Palgrave, 2001
13. Buitter, W., C. Grafe, „Patching up the Pact: Some Suggestion for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability for an Enlarged European Union”, *CEPR Discussion Paper*, 3692, 2002
14. Buti, M., S. Eiffinger, D. Franco, „Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?”, *CEPS Discussion Paper Series*, no 3692, January 2003
15. Council of Ministers, *Report on Execution of State Budget for the year 2003*, Warsaw, 2003
16. Ciak, J., „Wypełnianie finansowych wymogów Traktatu z Maastricht przez kraje obszaru euro i Polskę w realizowaniu polityki budżetowej” [„Fulfilment of Maastricht Financial Requirements by Member States and Poland in the Conduct of Monetary Policy”], *Bank i Kredyt [Bank and Credit]*, 8/2003
17. Czernielewska, M., A. Jewtuchowicz, *Poland's National Report*, a deliverable in ADAPT (EU Enlargement and Multi-level Governance in European Regional and Environmental Policies. Patterns of Institutional Learning. Adaptation and Europeanisation among Cohesion Countries (Greece, Ireland, Portugal) and Lessons for New Members (Hungary, Poland)) project (HPSE-CT2001-00097)

18. European Centre Natolin, *Costs and Benefits of Poland's Membership in the European Union*, Warsaw 2003
19. European Commission, „Public Finance in EMU-2000”, *European Economy – Report and Studies*, no 3, 2000
20. European Commission, „Public Finance in EMU-2001”, *European Economy – Report and Studies*, no 3, 2001
21. European Commission, „Public Finance in EMU-2002”, *European Economy – Report and Studies*, no 3, 2002
22. European Commission, *General Report on the Activities of the European Union – 2002*, Brussels, Luxembourg, 2003
23. European Commission, *General Report on the Activities of the European Union – 2001*, Brussels, Luxembourg, 2002
24. European Commission, *Public Finance in EMU-2003*, COM (2003) 283 final, Brussels, 21.05.2003.
25. Fatas, A., I. Mihov, „Fiscal Policy and EMU: Challenges of the Early Years”, *The Functioning of Economic Policy Co-ordination*, in M. Buti, A. Sapir (eds.), „EMU and Economic Policy in Europe, The Challenge of the Early Years”, European Commission, 2002
26. Financial Times, 25 July 2002
27. Guislain, P., M. Kerf, „Concessions – the Way to Privatised Infrastructure Sector Monopolies”, *World Bank Viewpoint*, October 1995
28. Hallett, A., M. Hutchison, S. Jensen (eds.), *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*, Cambridge University Press, 1999
29. Mills, P., P. Quinet, „The Case for Spending Rules”, Banca d'Italia, Public Finance Workshop, *Fiscal Rules*, 9
30. Moszoro M., *Partnerstwo Publiczno-Prywatne w dziedzinie usług komunalnych [Public-Private Partnership in Municipal Services]*, Municipium, Warszawa, 2002
31. Nowak-Far, A., *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie [Economic and Monetary Union in Europe]*, CH Beck, Warszawa 2001
32. OECD, *Economic Outlook*, 9, July, 2001
33. OECD, *Networking of Enterprises and Local Development*, Paris, OECD, 1996
34. Oreziak, L., „Polityka budżetowa na obszarze euro” [„Budgetary Policy in the Euro-Area], part II, *Bank i Kredyt [Bank and Credit]*, July 2002
35. Pelkmans, J., *European Integration: Methods and Economic Analysis*, New York, Financial Times Prentice Hall, 2001
36. Pissani-Ferry, J., „Fiscal Discipline and Policy-Co-ordination in the Eurozone: Assessment and Proposals”, in Ministerie von Financien, *Budgetary Policy in E (M) U: Design and Challenges*, The Hague, 2002
37. Razin, A., E. Sadka, „The Stability and Growth Pact as an Impediment to Privatising Social Security”, *NBER Working Papers*, no 9278, 2002
38. Republic of Poland, *Pre-Accession Economic Programme, 2003 Update*, Warsaw, August 2003



39. Samuelson, P., W. Norhaus, *Economics*, Twelfth Edition, McGraw-Hill Book Company
40. von Hagen, J., S. Mundschenk, „The Functioning of Economic Policy Co-ordination”, in M. Buti, A. Sapir (eds.), *EMU and Economic Policy in Europe, The Challenge of the Early Years*, European Commission, 2002
41. Szelaĝ, K., „Koordynacja polityki gospodarczej w Unii Europejskiej” [„Co-ordination of Economic Policy in the European Union”], part I and part II, *Bank i Kredyt [Bank and Credit]*, no 3 and 4, 2003
42. Wyplosz, Ch., „Fiscal Policy: Institutions versus Rules”, *CEPR Discussion Paper*, 3338, 2002

## Małgorzata Czernielewska

Małgorzata Czernielewska, Ph. D., (Master of Arts in International Economics at the Faculty of Economics and Sociology at the University of Lodz, one-year postgraduate European studies at the European Institute in Lodz, one-year postgraduate studies on ISO Quality Management Systems, four-year doctoral studies at the faculty of Economics and Sociology at the University of Lodz) is a lecturer at the Chair of International Economic Relations at her Alma Mater. She also holds a lecturing posts at the Higher School of Economics and Public Administration in Kielce, the Higher School of Trade in Lodz as well as the Higher School of Finance, Banking and Insurance in Lodz. She is a supervisor of 11 MA theses, 19 BA theses and 7 postgraduate theses. She is a training organiser and a researcher at the European Institute in Lodz. She is the author – among the others – of on-line self-training modules devoted to Poland as a perspective Member State available at [www.testforces.net](http://www.testforces.net). She takes part in international research programmes such as ADAPT: „EU Enlargement and Multi-level Governance in European Regional and Environment Policies” project and a contributor to the „TEPSA Enlargement/ Agenda 2000 Watch”. Previously, she held the post of economist at the Ministry of Finance Department of Financial Policy and Analyses, in the Section of World Economy and Balance of Payments, where she was responsible for forecasting balance of payments for the macroeconomic assumptions of state budget law, co-operation with international economic and financial organisations (IMF, WB), preparing the accession negotiations in the field of EMU as well as estimating the future Poland’s contribution to the EU budget, being the basis of Poland’s negotiation position in the domain of Finance and Budgetary Provisions.

Her current teaching and research interests are in international economics (trade policy, regionalism-world trading system interplay) and in the European economic integration (EU public finance, macroeconomic policy). Her publications are mainly related to the effects of international economic integration in theory and in practice. Her book on „Quantitative Methods in the Assessment of the Effects of the Regional Economic Integration. The Example of the European Union” appeared in June 2003.

