

Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych

Leokadia Oręziak

Strefa euro funkcjonuje już szósty rok. Tworzy ją obecnie dwanaście krajów, które są pełnymi członkami Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Pozostałe kraje Unii Europejskiej (UE), czyli Dania, Szwecja i Wielka Brytania, oraz dziesięć nowych państw członkowskich, są także członkami UGW, ale jest to członkostwo z derogacją (odstępstwem) od ogólnej zasady obowiązującej w tej unii. Ta ogólna zasada oznacza, że UGW jest obszarem jednawalutowym, mającym jednolitą politykę pieniężną, prowadzoną przez ponadnarodowy bank centralny. Można oczekiwać, że przynajmniej część krajów UE objętych obecnie tą derogacją po spełnieniu kryteriów zbieżności, w niezbyt odległej perspektywie znajdzie się w strefie euro. W efekcie zwiększą się jej zasięg terytorialny i znaczenie gospodarcze.

Pierwsze dwa lata istnienia strefy euro przypadły na okres korzystnej koniunktury gospodarczej. W 1999 r. PKB w całej strefie wzrósł o 2,8%, a w 2000 r. o 3,5%. Od 2001 r. sytuacja gospodarcza krajów członkowskich zaczęła się wyraźnie pogarszać. Strefa euro jako całość odnotowała przez trzy kolejne lata spadek tempa wzrostu gospodarczego (w 2001 r. łączny PKB strefy wzrósł o 1,6%, w 2002 r. o 0,9%, a w 2003 r. o 0,4%). Pogorszenie koniunktury gospodarczej nie spowodowało natomiast znaczącego wzrostu bezrobocia. W 2000 r. bezrobotni stanowili 8,5% ludności zawodowo czynnej, a na koniec 2003 r. wskaźnik ten wyniósł 8,8%¹.

Polityka pieniężna realizowana przez Eurosistem (obejmujący Europejski Bank Centralny i narodowe banki centralne dwunastu krajów strefy euro) ma wysoki poziom wiarygodności. Cel tej polityki, w postaci stopy inflacji w średnim terminie na poziomie około 2%, był w minionych latach skutecznie realizowany. W odróżnieniu od polityki pieniężnej cele polityki budżetowej, która pozostaje w gestii krajów członkowskich, okazały się stosunkowo trudne do realizacji. Znaczące osłabienie wzrostu gospodarczego przyczyniło się do ogólnego pogorszenia stanu finansów publicznych większości krajów członkowskich strefy euro. Stało się ono poważną przeszkodą w redukowaniu deficytów budżetowych, szczególnie w tych krajach, które przed wejściem do tej strefy nie zdołały przeprowadzić dostatecznych reform finansów publicznych. Chodzi tu przede wszystkim o Niemcy, Francję, a także Włochy i Portugalię. Spełnienie przez te kraje kryterium zbieżności dotyczącego relacji deficytu budżetowego do PKB (relacja ta, jak wiadomo, nie powinna być większa niż 3%) okazało się osiągnięciem nietrwałym. Osłabienie koniunktury gospodarczej od 2001 r. uwypukliło słabości finansów publicznych nie tylko w tych krajach, ale także w części pozostałych państwach członkowskich UE. Trudności w sprostaniu przez dwa największe kraje strefy, a mianowicie Niemcy i Francję, wymogom dotyczącym zwalczania nadmiernych deficytów budżetowych spowodowały napięcia w funkcjonowaniu strefy. Wywołały także powszechną dyskusję na temat

¹ Por. „ECB Monthly Bulletin” z marca 2004 r., s. 46, 50.

słuszności istniejących w niej regulacji prawnych, mających ograniczać ryzyko powstawania takich deficytów.

Procedura dotycząca nadmiernego deficytu budżetowego

Przyczyny stosowania w strefie euro ograniczeń w odniesieniu do wielkości deficytu budżetowego mają zarówno charakter ogólny, odnoszący się do wszystkich krajów o gospodarce rynkowej, jak i specyficzny, wynikający z rozwiązań prawnych przyjętych w ramach tej strefy. Jeśli chodzi o przyczyny ogólne, to w pierwszej kolejności należy wskazać, że dyscyplina budżetowa, minimalizująca ryzyko powstawania nadmiernych deficytów budżetowych, ma podstawowe znaczenie dla rozwoju gospodarki. Pozwala na utrzymanie rynkowych stóp procentowych, a w efekcie kosztów finansowania podmiotów gospodarczych, na względnie niskim poziomie. Pozostawia odpowiednie pole do działania automatycznym stabilizatorom koniunktury. Sprzyja też utrzymaniu stabilności cen. W ten sposób przyczynia się do tworzenia warunków do trwałego, wysokiego wzrostu gospodarczego.

Związane ze strefą euro specyficzne przyczyny traktowania deficytu budżetowego jako zjawiska negatywnego wynikają przede wszystkim z faktu, że polityka budżetowa w tej strefie, w odróżnieniu od polityki pieniężnej, ma charakter zdecentralizowany. Uprawnienia do kształtowania zarówno dochodów, jak i wydatków budżetowych w dalszym ciągu pozostają w rękach władz krajów członkowskich (centralnych i regionalnych). Ta decentralizacja stwarza ryzyko powstawania nadmiernych deficytów budżetowych w poszczególnych krajach. Im większe znaczenie dla gospodarki strefy euro jako całości ma gospodarka kraju, który dopuszcza do nadmiernego deficytu budżetowego, tym większe jest ryzyko, że ujemne skutki tego deficytu dotkną także inne kraje członkowskie. Po pierwsze, Eurosystem, reagując na wynikające z takiego deficytu zagrożenie inflacyjne, będzie musiał zastosować bardziej restrykcyjną politykę pieniężną. Po drugie, w ramach jednolitego rynku finansowego istniejącego w Unii duży deficyt budżetowy w jednym lub kilku krajach członkowskich może powodować poważny drenaż środków finansowych z innych krajów strefy i ogólny wzrost rynkowych stóp procentowych.

Podstawowe regulacje określające procedurę dotyczącą nadmiernego deficytu budżetowego (*excessive deficit procedure*) w odniesieniu do krajów strefy euro zawarte są w:

- 1) art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz w Protokole w sprawie tej procedury dołączonym do traktatu,
- 2) Pakcie Stabilności i Wzrostu.

Art. 104 TWE zobowiązuje kraje członkowskie do unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Wartości referencyjne, służące do ustalenia, czy nadmierny deficyt występuje, czy nie, zostały określone we wskazanym wyżej protokole załączonym do traktatu. Wynoszą one dla deficytu budżetowego 3% PKB (deficytu rozumianego jako łączne saldo budżetu centralnego, budżetów regionalnych oraz systemu ubezpieczenia społecznego), dla długu publicznego zaś 60% PKB. W art. 104 TWE jest uregulowana procedura postępowania przez Komisję i Radę UE w przypadku stwierdzenia występowania w danym kraju nadmiernego deficytu. Ponadto zostały określone możliwe sankcje w przypadku, gdy deficyt nie zostanie skorygowany².

Pakt Stabilności i Wzrostu został przyjęty w 1997 r. w celu zwiększenia skuteczności postanowień traktatowych odnoszących się do zwalczania nadmiernych deficytów budżetowych. Pakt stanowi uszczegółowienie tych postanowień i obejmuje następujące elementy³:

1. *Uchwała Rady Europejskiej*, podjęta na posiedzeniu w Amsterdamie 16 czerwca 1997 r. Kraje Unii zobowiązały się w niej do osiągnięcia w perspektywie średnioterminowej sytuacji bliskiej równowagi lub nadwyżki. Zobowiązanie to dotyczy krajów strefy euro. Zgodnie z założeniami, jego realizacja ma pozwolić krajom członkowskim strefy radzić sobie z normalnymi wahaniami koniunktury bez przekraczania relacji deficytu budżetowego do PKB w wysokości 3%.

2. *Rozporządzenie Rady 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*. Zawarte w tym rozporządzeniu postanowienia mają charakter prewencyjny. Celem ich stosowania jest zapobieganie pojawianiu się nadmiernych deficytów budżetowych. Kraje, mające pełne członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli kraje strefy euro, na mocy tego rozporządzenia są zobowiązane do przedkładania Komisji Europejskiej i Radzie UE tzw. programów stabilizacyjnych (*stability programmes*). Z kolei w odniesieniu do krajów, wobec których stosowana jest derogacja dotycząca pełnego członkostwa w UGW, wprowadzony został obowiązek sporządzania tzw. programów zbieżności gospodarczej (*economic convergence programmes*)⁴. W rozporządzeniu szczegółowo określono zawartość zarówno programów stabilizacyjnych, jak i programów zbieżności. Wskazano także terminy ich przedkładania, zasady realizacji i monitorowania. Programy te są podstawą wielostronnego nadzoru nad polityką budżetową krajów Unii. Jeśli chodzi o cele, które

² Szerzej na temat procedury określonej w art. 104 TWE zob. L. Oręziak: *Finanse Unii Europejskiej*. Warszawa 2004 Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 53-59.

³ Zob. szerzej: L. Oręziak: *Finanse Unii Europejskiej*, op.cit., s. 60-64.

⁴ Kraj, który wchodzi do strefy euro (przestaje wobec niego być stosowana derogacja), zobowiązany jest do przedłożenia programu stabilizacyjnego w ciągu 6 miesięcy od decyzji Rady o uczestnictwie w tej strefie.

powinny być realizowane poprzez programy stabilizacyjne, to najważniejsze z nich są następujące:

- osiągnięcie w średnim okresie i utrzymanie w budżecie sytuacji bliskiej równowagi, a jeszcze lepiej salda dodatniego,

- wczesne zapobieganie powstawaniu nadmiernych deficytów poprzez odpowiednie monitorowanie sytuacji krajów członkowskich oraz kierowanie do nich ostrzeżeń,

- wspieranie ogólnego nadzoru nad polityką gospodarczą krajów członkowskich oraz jej koordynacji.

3. *Rozporządzenie Rady 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu.* Postanowienia zawarte w tym rozporządzeniu przyjęło się określać jako „represyjne” lub inaczej „odstraszające”. Wynika to z tego, że przewidziane w nich sankcje wobec krajów mających nadmierne deficyty mają na celu przeciwdziałać powstawaniu takich deficytów. Należy podkreślić, że rozporządzenie 1467/97 stanowi konkretyzację postanowień art. 104 TWE regulujących kwestie nadmiernego deficytu, zarówno jeśli chodzi o szczegółowe zasady stosowania przewidzianej w traktacie procedury, jak i określenie sankcji.

Pakt Stabilności i Wzrostu dotyczy wszystkich krajów Unii Europejskiej. Warto jednak zauważyć, że jego część represyjna odnosi się tylko do krajów Unii należących do strefy euro. Ponieważ podstawowe dla Paktu są dwa wskazane wyżej rozporządzenia, można stwierdzić, że w swej podstawowej części Pakt jest porozumieniem międzyrządowym. Uchwała Rady Europejskiej określa natomiast ogólną filozofię stosowania jego postanowień. Jeśli chodzi o część prewencyjną Paktu (Rozporządzenie 1466/97), to duże znaczenie ma tu zobowiązanie krajów należących do strefy euro do tworzenia kilkuletnich programów stabilizacyjnych, zaś pozostałych krajów Unii do sporządzania programów zbieżności. Wspólną cechą obu rodzajów programów jest obowiązek określenia celów dotyczących deficytu budżetowego oraz długu publicznego przy przyjętych przez dany kraj założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego na poszczególne lata okresu objętego programem.

Zgodnie z postanowieniami Paktu, deficyt budżetowy wyższy niż 3% PKB może być uznany za wyjątkowy i tymczasowy, a w efekcie nie pociąga zastosowania sankcji, w przypadku gdy:

1) jest on rezultatem nadzwyczajnych zdarzeń, pozostających poza kontrolą danego kraju członkowskiego, a mających istotny wpływ na stan budżetu państwa,

2) jest efektem poważnego spadku koniunktury, rozumianego jako sytuacja, w której realny roczny spadek PKB wynosi co najmniej 2%; za poważny spadek koniunktury Rada może też uznać sytuację, w której spadek PKB mieści się w granicach 0,75-2%.

Jeśli Rada uzna, że w danym kraju występuje nadmierny deficyt budżetowy, wtedy kieruje do danego kraju zalecenie, aby w ciągu czterech miesięcy podjął skuteczne działania korygujące. Jeśli nie występują nadzwyczajne okoliczności, działania te powinny zapewnić to, że nadmierny deficyt przestanie występować w ciągu roku następującego po tym roku, w którym stwierdzono jego istnienie. W przypadku gdy po czterech miesiącach Rada stwierdzi, że odpowiednie działania nie zostały podjęte, kieruje do danego kraju następne zalecenie. Jeśli mimo tego zalecenia kraj członkowski nie zredukuje deficytu do dopuszczalnego poziomu, Rada może zdecydować o zastosowaniu sankcji. Może to nastąpić najpóźniej 10 miesięcy po uzyskaniu danych wskazujących, że nadmierny deficyt występuje.

Jeśli chodzi o sankcje, to najpierw przybierają one formę nieoprocentowanego depozytu, który powinien być złożony Komisji przez kraj mający nadmierny deficyt budżetowy. Kwota depozytu obejmuje element stały równy 0,2% PKB tego kraju oraz element zmienny uzależniony od wielkości deficytu. Każdego następnego roku Rada może zdecydować o zaostreniu sankcji poprzez nałożenie obowiązku wniesienia dodatkowego depozytu. Łączna wielkość tego depozytu nie może przekroczyć 0,5% PKB danego kraju. Jeżeli nadmierny deficyt budżetowy nie zostanie skorygowany w ciągu dwóch lat, depozyt ten przepada na rzecz Unii, co oznacza, że staje się karą nałożoną na ten kraj.

Rada może podjąć decyzję o zniesieniu sankcji, jeżeli kraj mający nadmierny deficyt budżetowy osiągnie znaczący sukces w jego redukowaniu. Wszystkie sankcje mogą zostać zniesione, jeżeli nadmierny deficyt przestanie występować. Zapłacona kara nie podlega jednak zwrotowi. Kwota tej kary zostaje rozdzielona między kraje członkowskie, w których nadmierny deficyt budżetowy nie występuje, w takiej proporcji, w jakiej uczestniczą one w tworzeniu łącznego PNB tych krajów.

Oceniając znaczenie Paktu Stabilności i Wzrostu, Jürgen Stark, wiceprezes Zarządu banku centralnego Niemiec (Deutsche Bundesbank), podkreślił następujące kwestie⁵.

• Z punktu widzenia stabilizacji makroekonomicznej budżet ogólny Unii Europejskiej, dysponujący wydatkami rządu 1% PKB, ma bardzo małe znaczenie. Główną rolę stabilizacyjną odgrywają budżety narodowe krajów członkowskich, gdzie wydatki osiągają poziom wynoszący 48% średnio dla krajów strefy euro (w Stanach Zjednoczonych 34%). Z tego powodu strefa ta potrzebuje mechanizmu przeciwdziałającego nadmiernemu zadłużaniu się przez kraje członkowskie. Pakt Stabilności i Wzrostu stanowi więc swego rodzaju polisę ubezpieczeniową dla krajów, które opowiadają się za zdrową polityką budżetową.

⁵ Por. J. Stark: *Economic perspectives in the euro area and Germany*. „Auszüge aus Presseartikeln” (Deutsche Bundesbank) nr 9 z 3 marca 2004 r.

Tabela 1 *Mechanizmy Paktu Stabilności i Wzrostu dyscyplinujące politykę budżetową*

Część prewencyjna Paktu	Część represyjna Paktu
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kraje członkowskie przedstawiają kilkuletnie programy stabilizacyjne lub programy zbieżności. 2. Programy powinny być nastawione na osiągnięcie równowagi budżetowej lub nadwyżki. 3. Komisja ocenia programy i nadzoruje ich wykonanie. 4. W przypadku stwierdzenia znacznej różnicy między celem programu a rzeczywistą sytuacją Rada UE na podstawie art. 99 (4) oraz art.6 i 10 Rozporządzenia Rady WE1466/97. kieruje do danego kraju „wczesne ostrzeżenie”, by zapobiec powstaniu nadmiernego deficytu budżetowego. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komisja i Rada stosują procedurę dotyczącą nadmiernego deficytu budżetowego na podstawie art. 104 TWE oraz Rozporządzenia Rady WE/1467/97. 2. Komisja monitoruje sytuację budżetową krajów członkowskich i przedkłada Radzie stosowne zalecenia. 3. Rada kieruje swoje zalecenia do kraju mającego nadmierny deficyt. 4. Zastosowanie się do zaleceń Rady zamyka procedurę 5. Nieskorygowanie w wyznaczonym terminie nadmiernego deficytu może spowodować zastosowanie sankcji.

Źródło: L. Oręziak: *Finanse Unii Europejskiej, op.cit., s. 65.*

- Realizacja przyjętego w Pakcie średnioterminowego celu w postaci sytuacji w budżecie bliskiej równowagi lub nadwyżki ma służyć zapewnieniu stabilności finansów w długiej perspektywie. Dyscyplina budżetowa jest tym bardziej konieczna, jeśli uwzględni się niekorzystne trendy demograficzne w Europie. Do 2050 r. udział osób w wieku powyżej 65 lat w ogólnej liczbie ludności wzrośnie w Unii z obecnych 16% do 28%.

- Dyscyplina, którą zapewnia Pakt stwarza warunki do działania tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury. Dopóki deficyt budżetowy nie przekracza 3% PKB, dopóty stabilizatory te mogą swobodnie działać. Zważywszy, że relacja wydatków budżetowych do PKB w strefie euro jest wyższa niż w Stanach Zjednoczonych oraz biorąc pod uwagę występującą w krajach strefy euro strukturę transferów socjalnych, budżety w tych krajach mogą być znacznie skuteczniejsze w stabilizowaniu koniunktury niż to ma miejsce w gospodarce amerykańskiej.

Rola programów stabilizacyjnych

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1466/97, kraje należące do strefy euro mają obowiązek corocznego przedkładania Komisji i Radzie tzw. programów stabilizacyjnych (pozostałe kraje Unii tzw. programów zbieżności). Obecnie programy te obejmują zasadniczo okres 5 lat: rok bieżący, rok następny oraz trzy kolejne lata. Rada bada każdy program na podstawie jego oceny przygotowanej przez Komisję. Komisja ocenia program biorąc pod uwagę, poza postanowieniami wskazanego wyżej rozporządzenia, głównie jego zgodność z:

1. Wymaganiami wynikającymi z tzw. kodeksu w sprawie zawartości oraz formy programów stabilizacyjnych i programów zbieżności. Kodeks ten jest też określany jako kodeks dobrej praktyki czy kodeks postępowania przy sporządzaniu programów stabilizacyjnych oraz programów zbieżności (*Code of Conduct*)⁶ Stosowanie się przez kraje członkowskie do tych

wymagań ma służyć ułatwieniu badania i oceny tych programów. Chodzi o to, by zawarte w programach informacje oraz dane liczbowe były zgodne ze standardami stosowanymi na szczeblu Unii, w tym z obowiązującym systemem rachunkowości ESA (*European System of Accounts*).

2. Ogólnymi Wytocznymi w sprawie Polityki Gospodarczej – OWPG (*Broad Economic Policy Guidelines*), uchwalanymi corocznie przez Radę Unii Europejskiej.

Pierwsze programy stabilizacyjne zostały przedstawione przez kraje strefy euro w 1998 i 1999 r. Obejmowały one zasadniczo lata 1999-2002. Programy te co roku podlegają aktualizacji. Pod koniec 2003 r. kraje strefy euro przedłożyły programy stabilizacyjne już po raz piąty. Najważniejszy cel przedstawiania tych programów to zapobieganie powstawaniu nadmiernych deficytów, a jeśli już takie zaistnieją – doprowadzenie do ich skorygowania w odpowiednim czasie. Zgodnie z wymogami Paktu Stabilności i Wzrostu, w programach stabilizacyjnych powinna być pokazana droga do osiągnięcia przez kraje członkowskie strefy euro w średnim okresie sytuacji budżetowej bliskiej równowagi, bądź nadwyżki. Realizacja tego celu powinna zapewnić podstawy do stabilności makroekonomicznej w tych krajach, a w szczególności zapewnić im pewną swobodę w polityce budżetowej w przypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej bez ryzyka przekroczenia dopuszczalnej relacji deficytu do PKB.

W październiku 2002 r. w ramach tzw. Eurogrupy (Rada UE w składzie obejmującym ministrów z krajów strefy euro) uzgodniono, że kraje mające deficyty budżetowe powinny co roku redukować o co najmniej 0,5% PKB. W marcu 2003 r. Rada Ecofin potwierdziła to uzgodnienie. Wskazała ponadto, że prezentowane w programach stabilizacyjnych założenia makroekonomiczne muszą być realistyczne, a środki prowadzące do poprawy stanu finansów publicznych – ściśle określone.

⁶ Zob. szerzej: *Format and content of stability and convergence Programmes, „European Economy”* (European Commission) nr 3, 2002, s. 239-247.

Tabela 2 Stan finansów publicznych krajów Unii Europejskiej w latach 1997-2002

	Saldo budżetu w relacji do PKB					Dług publiczny w relacji do PKB				
	(w %)					(w %)				
	1997	1999	2000	2001	2002	1997	1999	2000	2001	2002
Belgia	-2,0	-0,4	0,2	0,6	0,1	124,8	114,9	109,6	108,5	105,8
Niemcy	-2,7	-1,5	1,3	-2,8	-3,5	61,0	61,2	60,2	59,5	60,8
Grecja	-4,0	-1,8	-1,9	-1,5	-1,2	108,2	105,2	106,2	106,9	104,7
Hiszpania	-3,2	-1,2	-0,8	-0,3	0,1	66,6	63,1	60,5	56,8	53,8
Francja	-3,0	-1,8	-1,4	-1,5	-3,1	59,3	58,5	57,2	56,8	59,0
Irlandia	1,4	2,4	4,4	0,9	-0,2	65,0	48,6	38,4	36,1	32,4
Włochy	-2,7	-1,7	-0,6	-2,6	-2,3	120,2	114,9	110,6	109,5	106,7
Luksemburg	3,2	3,5	6,4	6,1	2,5	6,1	5,9	5,5	5,5	5,7
Holandia	-1,1	0,7	2,2	0,0	-1,6	69,9	63,1	55,9	52,9	52,4
Austria	-2,0	-2,3	-1,5	0,3	-0,2	64,7	67,5	66,8	67,3	67,3
Portugalia	-3,6	-2,8	-2,8	-4,2	-2,7	59,1	54,3	53,3	55,5	58,1
Finlandia	-1,3	2,2	7,1	5,2	4,2	54,0	47,0	44,6	44,0	42,7
Strefa euro	-2,6	-1,3	-0,9	-1,7	-2,3	75,4	72,1	69,6	69,2	69,0
Dania	0,4	3,3	2,6	3,1	2,1	61,2	53,0	47,3	45,4	45,5
Szwecja	-1,7	1,5	3,4	4,5	1,3	70,5	62,7	52,7	54,4	52,8
Wielka Brytania	-2,2	1,1	1,5	0,8	-1,5	50,8	45,1	42,1	38,9	38,5

(-) deficyt, (+) nadwyżka*

* Saldo dotyczy budżetu obejmującego budżet centralny, budżety regionalne i lokalne oraz fundusze ubezpieczenia społecznego. Saldo to uwzględnia wpływy budżetowe z tytułu wydania licencji na telefonię komórkową UMTS.

Źródło: zestawienie własne na podstawie: Rok 1997 według Statistical Annex of European Economy, SPRING 2003, European Commission, ECFIN/156/2003, s. 196-203. Lata 1999-2002 „ECB Monthly Bulletin”, styczeń 2004, s. 51, 52.

Sytuacja finansów publicznych w krajach strefy euro

W przypadku większości krajów Unii Europejskiej kryterium zbieżności dotyczące finansów publicznych należało do szczególnie trudnych do spełnienia w procesie dostosowań do wejścia do strefy euro. Do uczestnictwa w tej strefie, zgodnie ze wskaźnikami ekonomicznymi dotyczącymi 1997 r., zakwalifikowało się w 1998 r. jedenaście krajów UE. Należy zwrócić jednak uwagę na to, że Portugalia uzyskała pozytywną ocenę, mimo że – jak ostatecznie okazało się na podstawie zweryfikowanych danych – jej rzeczywisty deficyt budżetowy w 1997 r. wynosił 3,6%, a więc przekraczał wartość referencyjną wynoszącą 3% PKB⁷. Jednak wtedy, gdy była dokonywana ocena, wstępne wyniki wskazywały, że kraj ten nie przekracza tej wartości. Na uwagę zasługuje także to, że do strefy euro zakwalifikowano również Belgię i Włochy, mimo że w tych krajach relacja długu publicznego do PKB ponad dwukrotnie przekroczyła wartość referencyjną wynoszącą 60% PKB. Przy ocenie wzięto jednak pod uwagę fakt, że zarówno w Belgii, jak i we Włoszech relacja długu publicznego wykazywała od kilku lat tendencję spadkową.

Działania na rzecz poprawy stanu finansów publicznych, podjęte w krajach Unii w zasadzie w połowie lat 90., były kontynuowane po ustanowieniu strefy

euro. Większość krajów członkowskich strefy w latach 1999-2000 odnotowała dalszą poprawę salda budżetowego oraz spadek relacji długu publicznego do PKB. Duży wpływ na to miała dobra koniunktura gospodarcza występująca w tym czasie.

Oceniając działania podejmowane w ostatnich latach przez kraje strefy euro w celu poprawy sytuacji finansów publicznych, Europejski Bank Centralny wskazał, że obejmowały one przede wszystkim działania po stronie dochodów budżetowych. W większości krajów środkami nastawionym na reformę systemów podatkowych oraz redukcję obciążeń podatkowych nie towarzyszyły wystarczające środki na rzecz ograniczenia wzrostu wydatków budżetowych. U podłoża obniżek podatków leżało przekonanie, że nadmierne ciężary podatkowe dotyczące czynników produkcji (pracy i kapitału) wpływają negatywnie na aktywność gospodarczą. Chęć ograniczenia negatywnych efektów wysokich podatków dla tej aktywności oraz optymistyczne szacunki dotyczące korzyści wynikających z obniżenia ciężarów podatkowych spowodowały nadanie priorytetu cięciom podatkowym kosztem dyscypliny po stronie wydatków.

Największe obniżki dotyczyły podatków od dochodów przedsiębiorstw oraz dochodów osobistych, zwłaszcza w krajach, gdzie stawki te dotychczas należały do najwyższych w Unii. Okazało się, że nadmierna wiara w samofinansujący się charakter tych obniżek spowodowała, iż nie zapewniono ich odpowiedniego finansowania poprzez zmniejszenie wydatków. Efekty redukcji podatków, podjętej w okresie dobrej koniunktury w latach 1999-2000, nie dały się odczuć,

⁷ Wyniki gospodarcze osiągnięte przez kraje Unii Europejskiej w 1997 r. były podstawą oceny stopnia spełnienia przez nie kryteriów zbieżności, która została przeprowadzona na wiosnę 1998 r. Ostateczna decyzja o składzie członkowskim strefy euro została podjęta przez Radę Europejską na posiedzeniu w Brukseli w dniach 2 i 3 maja 1998 r.

Tabela 3 Zaktualizowane programy stabilizacyjne krajów strefy euro

Kraj*	Realny wzrost PKB (%)					Saldo budżetu (% PKB)					Dług publiczny (% PKB)				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Belgia															
(XI 2002)	2,1	2,5	2,5			0,0	0,3	0,5			102,3	97,9	93,6		
(XI 2003)	0,9	1,8	2,8	2,5	2,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	102,3	97,9	93,6	90,1	87,0
Niemcy															
(XII 2002)	1,5	2,25	2,25	2,25		-2,75	-1,5	-1,0	0,0		61,5	60,5	59,5	57,5	
(I 2004)	-0,1	1,7	2,25	2,25	2,25	-4,0	-3,25	-2,25	-2,0	-1,5	64,0	65,0	65,5	65,2	65,0
Grecja															
(XII 2002)	3,8	4,0	3,7	3,6		-0,9	-0,4	0,2	0,6		100,2	96,1	92,1	87,9	
(XII 2003)	4,0	4,2	4,0	3,8		-1,4	-1,2	-0,5	0,0		101,7	98,5	94,6	90,5	
Hiszpania															
(XII 2002)	3,0	3,0	3,0	3,0		0,0	0,0	0,1	0,2		53,1	51,0	49,0	46,9	
(I 2004)	2,3	3,0	3,0	3,0	3,0	0,5	0,0	0,1	0,2	0,3	51,8	49,6	47,7	45,7	43,8
Francja															
(XII 2002)	2,5	2,5	2,5	2,5		-2,6	-2,1	-1,6	-1,0		59,1	58,9	58,3	57,0	
(XII 2003)	0,5	1,7	2,5	2,5	2,5	-0,4	-3,6	-2,9	-2,2	-1,5	61,4	62,8	63,2	62,8	61,8
Irlandia															
(XII 2002)	3,5	4,1	5,0			-0,7	-1,2	-1,2			34,0	34,5	34,9		
(XII 2003)	2,2	3,3	4,7	5,2		-0,4	-1,1	-1,4	-1,1		33,1	33,3	33,5	33,3	
Włochy															
(XI 2002)	2,3	2,9	3,0	3,0		-1,5	-0,6	-0,2	0,1		105,0	100,4	98,4	96,4	
(XI 2003)	0,5	1,9	2,2	2,5	2,6	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,0	106,0	105,0	103,0	100,9	98,6
Luksemburg															
(I 2003)	1,2	2,4	3,1			-0,3	-0,7	-0,1			4,1	3,8	2,9		
(XI 2003)	1,2	2,0	3,0	3,8		-0,6	-1,8	-2,3	-1,5		4,9	5,2	5,0	4,4	
Holandia															
(VI 2003)	0,75	1,5	2,0	2,5	2,5	-1,6	-1,7	-1,2	-0,8	-0,5	52,5	52,2	52,5	52,6	52,6
(X 2003)	0,0	1,0	2,5	2,5	2,5	-2,3	-2,3	-1,5	-0,9	-0,6	54,0	54,5	53,7	53,0	52,2
Austria															
(III 2003)	1,4	2,0	2,5	2,5		-1,3	-0,7	-1,5	-1,1		67,0	65,1	63,8	62,1	
(XI 2003)	0,9	1,9	2,5	2,5	2,4	-1,3	-0,7	-1,5	-1,1	-0,4	66,4	65,8	64,1	62,3	59,9
Portugalia															
(I 2003)	1,3	2,7	3,1	3,5		-2,4	-1,9	-1,1	-0,5		58,7	57,5	55,3	52,7	
(XII 2003)	-0,8	1,8	2,5	2,8	3,0	-2,9	-2,8	-2,2	-1,6	-1,1	59,5	60,0	59,7	58,6	57,0
Finlandia															
(XI 2002)	2,8	2,6	2,5	2,4		2,7	2,1	2,6	2,8		41,9	41,9	41,4	40,7	
(XI 2003)	1,4	2,7	2,5	2,4	2,4	2,3	1,7	2,1	2,1	2,2	45,1	44,7	44,9	45,0	44,6
Strefa euro															
2002-2003	2,1	2,5	2,6	2,6		-1,8	-1,1	-0,8	-0,2		68,7	67,0	65,7	63,7	
2003-2004	0,6	1,9	2,5	2,6	2,5	-2,7	-2,4	-1,8	-1,3	-0,8	70,2	70,1	69,5	68,5	67,6

* W nawiasie podano miesiąc, w którym przedłożony został zaktualizowany program stabilizacyjny; zagregowane dane dotyczące strefy euro stanowią średnie ważone danych dotyczących poszczególnych krajów.

Źródło: „ECB Monthly Bulletin” z marca 2004, s. 54.

zanim w 2001 r. sytuacja gospodarcza zaczęła się pogarszać, powodując dodatkowo spadek dochodów budżetowych. W konsekwencji tego stanu rzeczy większość krajów odnotowała pogorszenie sytuacji budżetowej. W największym stopniu pogorszyła się sytuacja w Niemczech i Francji. Wyraźne niekorzystne tendencje odnotowano także w przypadku Włoch, Holandii, Grecji oraz Irlandii. Znaczące obniżki podatków w tych krajach i niewystarczające środki na rzecz zdyscyplinowania wydatków spowodowały

odwrócenie kierunku procesu konsolidacji fiskalnej, osiągniętej w poprzednich latach. Inne kraje strefy euro obniżki podatków finansowały natomiast redukcją wydatków, co pozwoliło na zachowanie neutralnego charakteru tych zmian wobec sytuacji budżetowej⁸.

Zaktualizowane programy stabilizacyjne, które zostały przedstawione Komisji Europejskiej i Radzie przez kraje strefy euro pod koniec 2003 r. oraz na po-

⁸ Zob. szerzej: *EMU and the conduct of fiscal policies*. „ECB Monthly Bulletin” ze stycznia 2004, s. 48-49.

czątku 2004 r., obejmujące okres 2003-2007, uwzględniają mniej optymistyczne przewidywania stanu koniunktury, niż programy przedstawione rok wcześniej (zob. tabela 3).

Większość krajów strefy musiała skorygować w dół oczekiwania dotyczące wzrostu gospodarczego, szczególnie w odniesieniu do lat 2003 i 2004. Wyraźnie słabszy, niż zakładano w programach przedstawionych pod koniec 2002 r., wzrost gospodarczy w 2003 r. przyczynił się do osiągnięcia gorszych, niż przewidywano, wyników w dziedzinie finansów publicznych. W większości krajów strefy euro pogorszyło się saldo budżetowe oraz zwiększyła się relacja długu publicznego do PKB. W podobnym kierunku musiały zostać dokonane korekty w odniesieniu do 2004 r., a częściowo także lat następnych⁹.

Zważywszy na fakt, że programy stabilizacyjne na lata 2003-2007 zostały przedstawione pod koniec 2003 r. bądź na początku 2004 r., zawarte w nich dane dotyczące 2003 r. są stosunkowo bliskie danych rzeczywistych za ten rok. Wynika z nich, że w 2003 r. najtrudniejsza sytuacja występowała w Niemczech i we Francji, gdzie deficyt budżetowy osiągnął poziom 4% PKB. Dość blisko przekroczenia dozwolonego dla deficytu budżetowego limitu 3% PKB znalazły się Portugalia (2,9% PKB) oraz Włochy (2,5%). Wstępne dane holenderskiego ministerstwa finansów wskazują, że Holandia w 2003 r. odnotowała deficyt budżetowy na poziomie 3% PKB.

Zaplanowana na 2004 r. konsolidacja budżetów większości krajów strefy euro opiera się w dużym stopniu na ograniczaniu wydatków. Chodzi tu w szczególności o wydatki w sferze administracji publicznej, ochronie zdrowia oraz systemie emerytalnym. W niektórych krajach przewidywane dalsze obniżki podatków oraz efekty poprzednio podjętych reform podatkowych zniwelują częściowo korzystne dla budżetu skutki z tytułu cięć wydatków.

Europejski Bank Centralny uwzględniając ocenę programów stabilizacyjnych na okres 2003-2007, dokonana przez Radę UE w lutym i marcu 2004 r., stwierdził, że:

- Wprawdzie programy te zakładają postęp w uzdrawianiu finansów publicznych, ale nie pozwalają na wyeliminowanie istniejących obaw. Wysiłki konsolidacyjne i poprawa sytuacji gospodarczej przyczyniają się do poprawy sytuacji w budżetach krajów członkowskich w latach 2004-2007. Na koniec okresu objętego programami strefa euro jako całość nie osiągnie jednak sytuacji bliskiej równowagi w budżecie mimo trzech lat korzystnego wzrostu gospodarczego. Ponadto relacja długu publicznego do PKB obniży się jedynie nieznacznie. Istnieje więc ryzyko, że dobre czasy w gospodarce nie zostaną wystarczająco wykorzystane, by doprowadzić do porządku sytuację w budżecie. W ten sposób powtórzyłyby się błędy popełnione w poprzednim okresie dobrej koniunktury.

⁹ Wszystkie programy stabilizacyjne, a także ocena programów dokonana przez Komisję oraz Radę, są dostępne na stronie: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/year/year20032004

- Sytuacja poszczególnych krajów jest bardzo zróżnicowana. Część z nich ma szansę na utrzymanie dobrego stanu finansów publicznych. W części krajów przyjęta strategia budżetowa nie jest wystarczająco ambitna, a jej realizacja obciążona dużym ryzykiem.

- W wielu przypadkach strategia ta została oparta na zbyt optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Jeśli rzeczywisty wzrost gospodarczy będzie niższy od zakładanego, to może się okazać, że Niemcy i Francja mogą także w 2005 r. mieć deficyt budżetowy wyższy niż 3% PKB, a inne kraje nie osiągną założonych celów co do poprawy salda budżetu.

- Część krajów nie przedstawiła szczegółowo planowanych środków mających zapewnić zachowanie kontroli nad wydatkami. Te kraje, które w przeszłości oparły konsolidację budżetową w dużej mierze na zastosowaniu środków o charakterze jednorazowym, nie pokazały, jakie rozwiązania będą zastosowane zamiast tych środków¹⁰.

Na szczególną uwagę zasługuje sytuacja budżetowa Francji i Niemiec, nie tylko z tego powodu, że kraje te stanowią dwie największe gospodarki strefy euro, ale także dlatego, że kraje te od dłuższego czasu borykają się z trudnościami w obniżeniu deficytu do dopuszczalnego poziomu. Wiele kontrowersji wywołało podejście zastosowane w listopadzie 2003 r. przez Radę UE wobec tych dwóch krajów, odbiegające od rekomendacji przekazanych przez Komisję na podstawie obowiązującej procedury zwalczania nadmiernego deficytu budżetowego.

Działania dyscyplinujące podjęte wobec Niemiec

Sytuacja budżetowa Niemiec zaczęła się znacząco pogarszać w 2001 r., kiedy deficyt budżetowy osiągnął 2,8% PKB. Mimo istnienia części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu nie udało się zapobiec powstaniu w Niemczech nadmiernego deficytu budżetowego. Wiąże się to m.in. z tym, że Rada UE, obradująca w lutym 2002 r., nie zdecydowała się wystosować do Niemiec tzw. wczesnego ostrzeżenia, choć istniały uzasadnione obawy, iż na koniec 2002 r. deficyt ten będzie wyższy niż 3% PKB. Ten brak decyzji Rady, który spotkał się z ogólną krytyką, można ocenić jako pierwszy poważny wyłom w przestrzeganiu zasad wynikających z Paktu. Ostatecznie procedura dotycząca nadmiernego deficytu budżetowego została wobec Niemiec podjęta w 2003 r. Obejmowała ona dotychczas następujące kroki:

- 21 stycznia 2003 r., na podstawie zalecenia Komisji, Rada, opierając się na art. 104(6)TWE, zdecydowała, że w Niemczech występuje nadmierny deficyt budżetowy (3,5% PKB w 2002 r.). Zgodnie z art. 104(7) Rada skierowała do Niemiec zalecenie, aby do

¹⁰ Zob. szerzej: „ECB Monthly Bulletin” z marca 2004, s. 55-56.

2004 r. deficyt został obniżony do dopuszczalnego poziomu.

- 18 listopada 2003 r. na podstawie art. 104(8) i 104(9), zwróciła się do Rady z zaleceniem, aby ta zdecydowała, że:

- 1) żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte przez Niemcy w odpowiedzi na zalecenie skierowane do tego kraju 21 stycznia 2003 r.;

- 2) skieruje do Niemiec wezwanie, by kraj ten podjął niezbędne środki, aby deficyt został zredukowany do poziomu poniżej 3% PKB najpóźniej w 2005 r.

- 25 listopada 2003 r. Rada nie uchwaliła powyższych zaleceń Komisji, zaakceptowała natomiast zobowiązanie złożone przez Niemcy, że deficyt budżetowy zostanie zredukowany o 0,6% PKB w 2004 r., 0,5% PKB w 2005 r., co ma zapewnić, że w 2005 r. deficyt budżetowy będzie niższy niż 3% PKB.

Zaktualizowany program stabilizacyjny na lata 2003-2007 został przedłożony przez Niemcy Komisji i Radzie w dniu 5 grudnia 2003 r.¹¹ Dodatkowo w dniu 29 stycznia 2004 r. rząd niemiecki przekazał aneks zawierający dane dotyczące ostatecznie uchwalonego budżetu na 2004 r. W programie stabilizacyjnym rząd założył, zgodnie ze wskazanym wyżej zobowiązaniem, że deficyt budżetowy w relacji do PKB z poziomu 4% PKB w 2003 r. spadnie do poziomu 3,5% w 2004 r., 2,5% w 2005 r., 2% w 2006 r. i 1,5% PKB w 2007 r.

W programie scharakteryzowano pakiet reform strukturalnych podjętych w Niemczech w marcu 2003 r., określanych jako „Agenda 2010” Obejmują one reformę rynku pracy, systemu ubezpieczenia społecznego (reformę ochrony zdrowia, decyzje w sprawie dalszej reformy systemu emerytalnego), reformę finansów władz lokalnych oraz wiele działań na rzecz rozwoju drobnej przedsiębiorczości.

Jeśli chodzi o reformę rynku pracy, to jest ona praktycznie realizowana od stycznia 2003 r. Jej podstawowe założenia to zwiększenie możliwości zatrudniania na czas określony, zwiększenie szans na zatrudnienie osób starszych, stworzenie zachęt do podejmowania własnej działalności gospodarczej przez bezrobotnych, zwolnienie niskich wynagrodzeń z obciążenia składką na ubezpieczenie społeczne. Reforma obejmuje też stworzenie możliwości powrotu na rynek pracy przez osoby długotrwale bezrobotne. Przewidziane w ramach reformy zmiany przepisów chroniących przed zwolnieniem z pracy powinny sprzyjać zwiększeniu zatrudnienia, zwłaszcza w nowo tworzonych małych i średnich firmach. Ograniczone mają także być bodźce do przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Zwiększeniu bodźców do podejmowania zatrudnienia przez bezrobotnych ma służyć ograniczenie okresu oraz wysokości pobieranych przez nich zasiłków.

Podjęte w ramach reformy systemu zabezpieczenia społecznego zmiany systemu finansowania ochrony zdrowia obejmują m. in. częściowe obciążenie pacjentów kosztami leczenia oraz modyfikację zasad odpłatności za leki. Z kolei w odniesieniu do reformy systemu emerytalnego rząd podjął wprowadzanie w życie regulacji mających zapewnić trwałą stabilność obecnego systemu repartycyjnego i w miarę sprawiedliwy podział obciążeń między pokoleniami z tytułu finansowania tego systemu.

W programie stwierdza się, że rząd niemiecki bez zastrzeżeń aprobuje Pakt Stabilności i Wzrostu. Uważa go za centralny element koordynacji polityki budżetowej w Unii Europejskiej, sprzyjający zapewnieniu stabilnych warunków wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia. Rząd Niemiec wskazał także, że nie jest ani konieczne, ani pożądane zmienianie zasad Paktu. Pakt jest bowiem tak skonstruowany, że zapewnia możliwość przewyższania problemów związanych z wahaniami koniunktury. Wywiązanie się z obowiązków wynikających z Paktu jest więc i pozostanie, głównym celem polityki budżetowej Niemiec. Słaba koniunktura gospodarcza, trwająca niemal trzy lata, zmusiła jednak niemiecki rząd do odejścia od zamiaru zredukowania do 2004 r. deficytu budżetowego do poziomu niższego od 3% PKB. W celu pobudzenia aktywności gospodarczej rząd uznał za konieczne przesunięcie z 2005 r. na 2004 r. trzeciego etapu reformy podatkowej. Sfinalizowanie tej reformy powinno m.in. doprowadzić do obniżenia stawek podatku od dochodów indywidualnych: najniższej do 15%, a najwyższej do 42%. W ten sposób, w opinii niemieckiego rządu, pozycja konkurencyjna Niemiec znacznie się poprawi.

Reforma podatkowa powinna następować w połączeniu ze zmianami strukturalnymi rynku pracy oraz systemu zabezpieczenia społecznego. Chodzi o to, że zmniejszeniu dochodów społeczeństwa na skutek ograniczenia świadczeń socjalnych powinno towarzyszyć złagodzenie podatków. Miałoby ono być najbardziej skutecznym sposobem przeciwdziałania negatywnym efektem dla gospodarki wynikającym z obniżenia świadczeń socjalnych.

W programie stabilizacyjnym dość obszernie scharakteryzowano też działania na rzecz uproszczenia systemu podatkowego, zwiększenia skuteczności administracji podatkowej oraz ułatwienia rozliczeń podatkowych małych przedsiębiorstw.

Niemcy zobowiązały się w programie, że po zredukowaniu w 2005 r. deficytu budżetowego do poziomu poniżej 3% PKB proces konsolidacji finansów publicznych będą kontynuowały tak, by możliwa była redukcja deficytu budżetowego przynajmniej o 0,5 pkt. proc. rocznie. Ponadto, wszelkie dodatkowe dochody, które powstaną w rezultacie wyższego, niż założono, wzrostu gospodarczego, zostaną przeznaczone na redukcję deficytu.

¹¹ Por. *German Stability Programme. December 2003 update*. <http://europa.eu.int/comm/economy-finance/about/activities/sgp/year/year20032004>

W lutym 2004 r. Komisja Europejska oceniła zgodność tego programu z wymogami wynikającymi z Paktu Stabilności i Wzrostu oraz wymogami określonymi we wskazanym wyżej kodeksie¹². Komisja uznała, że przyjęte w programie założenia dotyczące wzrostu gospodarczego na rok 2005 i następne lata są zbyt optymistyczne. Rząd niemiecki założył bowiem, że średnio roczny realny wzrost PKB w latach 2005-2007 wyniesie 2,25%. Tymczasem Komisja oceniła, że wzrost ten wyniesie średnio 1,5%. Rzutuje to niekorzystnie na przyjęte przez Niemcy założenia co do relacji deficytu budżetowego do PKB. Komisja podważyła też realność niektórych przyjętych dochodów budżetowych i wyraziła obawy, że zakładana do końca 2007 r. redukcja deficytu budżetowego do poziomu 1,5% nie jest realna. W opinii Komisji, istnieje także ryzyko, że w 2005 r. deficyt budżetowy nie będzie niższy niż 3% PKB.

Opinię w sprawie programu stabilizacyjnego przedstawionego przez Niemcy Rada UE (Ecofin) przyjęła w dniu 9 marca 2004 r.¹³ Rada, podobnie jak Komisja, przyjęła za zbyt optymistyczne założenia rządu niemieckiego dotyczące wzrostu gospodarczego na lata 2005-2007, uznając, że w tym okresie wzrost ten wyniesie średnio 1,5% rocznie, a nie 2,25%. Oznacza to konieczność bardziej ostrożnego podejścia w polityce budżetowej, uwzględniającego te przewidywania. Rada podzieliła także obawy zaprezentowane przez Komisję, że w 2005 r. deficyt budżetowy w Niemczech może w dalszym ciągu przekraczać 3% PKB. Rada postawiła też zarzut, że zaprezentowana w programie stabilizacyjnym strategia redukcji deficytu budżetowego nie daje możliwości osiągnięcia na koniec okresu objętego tym programem sytuacji bliskiej równowagi lub nadwyżki. W programie brak jest też informacji, kiedy taka sytuacja zostanie przez Niemcy osiągnięta.

Paul J. Welfens (European Institute for International Economic Relations, Wuppertal) zwrócił uwagę na to, że utrzymywanie się nadmiernego deficytu budżetowego w Niemczech w dużej części można przypisać redukcji podatków. Reforma opodatkowania dochodów przedsiębiorstw np. w 2002 r. spowodowała zmniejszenie wpływów podatkowych o 20 mld EUR, co odpowiadało 1% PKB. W efekcie, jego zdaniem, poważnie przyczyniło się to do ukształtowania się deficytu na poziomie przekraczającym 3% PKB¹⁴. Należy też dodać, że deficyt ten jest silnie związany z trudnościami w zredukowaniu wydatków budżetowych, w tym wydatków na finansowanie rozbudowanego systemu świadczeń socjalnych.

Jak stwierdza Jürgen Stark, doświadczenie pokazuje, że w sferze politycznej często mija ponad 20 lat między pojawieniem się świadomości, że konieczne są zmiany społeczne i gospodarcze, a ich realizacją w praktyce. Dużo czasu trzeba także nie tylko na pozyskanie poparcia społecznego dla tych zmian, ale nawet na ich minimalną akceptację przez społeczeństwo. Stark wskazuje także, że w przypadku Niemiec zasady określone w konstytucji, decydujące o zdecentralizowanym charakterze systemu politycznego w tym kraju, jednocześnie utrudniają zapewnienie odpowiednio dużej większości parlamentarnej, niezbędnej do przeprowadzenia trudnych reform¹⁵.

Działania dyscyplinujące podjęte wobec Francji

Francja to drugi obok Niemiec, duży kraj strefy euro mający poważne problemy budżetowe. Zarysowały się one wyraźnie w 2002 r., kiedy deficyt budżetowy w tym kraju wyniósł 3,1% PKB. Procedura dotycząca nadmiernego deficytu budżetowego zastosowana wobec Francji obejmowała dotychczas następujące kroki:

- 3 czerwca 2003 r., na podstawie zalecenia Komisji, Rada zdecydowała, opierając się na art. 104(6) TWE, że we Francji występuje nadmierny deficyt budżetowy, i skierowała zalecenie oparte na art. 104(7), żądając, by najpóźniej do końca 2004 r. deficyt został zmniejszony do dopuszczalnego poziomu.

- 8 października oraz 21 października 2003 r. Komisja, odpowiednio na podstawie art. 104(8) i 104(9), zwróciła się do Rady z zaleceniem, aby ta zdecydowała, że:

- 1) żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte przez Francję w odpowiedzi na zalecenie skierowane do tego kraju 3 czerwca 2003 r.;

- 2) skieruje do Francji wezwanie, by kraj ten podjął niezbędne środki, aby deficyt został zredukowany do poziomu poniżej 3% PKB najpóźniej w 2005 r.

- 25 listopada 2003 r. Rada, podobnie, jak w przypadku Niemiec, nie zaakceptowała dwóch powyższych zaleceń Komisji. Zamiast tego przyjęła wiele konkluzji, w których zaaprobowała m.in. zobowiązanie złożone przez Francję, że deficyt budżetowy zostanie zredukowany o 0,8% PKB w 2004 r., 0,6% PKB w 2005 r., co pozwoli na to, że w 2005 r. deficyt budżetowy będzie niższy niż 3% PKB.

Zaktualizowany program stabilizacyjny na lata 2003-2007 został przedstawiony przez rząd francuski 11 grudnia 2003 r.¹⁶ Założono w nim, że w 2005 r. deficyt ten w relacji do PKB ma wynieść 2,9%, 2006 r. 2,2%, a w 2007 r. 1,5%. Byłaby to dość istotna zmiana, zważywszy na to, że szacowany na 2003 r. deficyt to 4% PKB, a deficyt przewidywany na 2004 r. to 3,6%

¹² Por. 2003 Update of the Stability Programme of Germany (2003-2007). An Assessment. Commission of the European Communities. Brussels, 27 February 2004, ECFIN/70/04-EN.

¹³ Por. 2569th Council meeting – Economic and Financial Affairs. Brussels, 9 March 2004, 6970/04 (Presse 70).

¹⁴ Por. P.J. Welfens: *Monetary union in crisis: why the eurozone needs a credible fiscal pact*. „European Voice” z 5-11.02.2004 r.

¹⁵ Por. J. Stark: *Economic perspective in the euro area and Germany*. op.cit.

¹⁶ Por. *Programme de stabilité 2003-2007*. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/year20032004

PKB. Istota przedstawionej przez Francję średnioterminowej strategii budżetowej sprowadza się do ograniczenia wzrostu wydatków. W odniesieniu do okresu 2005-2007 założono, że średni roczny wzrost wydatków nie powinien być większy niż 1,1%. Jeśli relacja dochodów budżetowych do PKB pozostanie w całym okresie objętym programem w zasadzie stabilna, to przy założonym wzroście gospodarczym (wynoszącym średnio rocznie 2,5%) nastąpi przewidywany spadek relacji deficytu budżetowego PKB.

Dla osiągnięcia celu dotyczącego zredukowania deficytu budżetowego w programie przedstawiono najważniejsze grupy działań, które już zostały podjęte i będą kontynuowane. W pierwszej kolejności rząd wskazał na działania w sferze administracji publicznej, gdzie – w jego opinii – zostanie podjęty „bezprecedensowy wysiłek modernizacyjny”. W programie stwierdza się, że stabilizowanie wydatków państwa opiera się na prostej logice: państwo powinno każdego roku działać bardziej efektywne i skuteczne, tak jak każdy podmiot gospodarczy. Jest to obowiązek państwa wobec podatników, obywateli i przedsiębiorstw, przed którymi codziennie stoi wyzwanie dotyczące zwiększenia wydajności. Oznacza to konkretnie, jak stwierdza się w programie stabilizacyjnym, że każdego roku państwo powinno świadczyć lepsze usługi mniejszym kosztem.

Osiągnięciu celów wskazanych w programie ma też służyć stopniowa realizacja szeroko zakrojonej reformy systemu emerytalnego. Ma ona przyczynić się do ustabilizowania finansów publicznych w długim okresie. Przyjęte przez parlament w lipcu 2003 r. rozwiązanie zapewnia utrzymanie systemu repartycyjnego, do którego Francuzi są bardzo przywiązani. Polega on generalnie na tym, że emerytury wypłacane są z budżetu i finansowane zasadniczo ze składek wnoszonych przez osoby zawodowo czynne. Istota reformy sprowadza się do: wydłużenia okresu pracy uprawniającego do uzyskania pełnej emerytury, zwiększenia bodźców finansowych dla aktywności zawodowej przed osiągnięciem oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz odejścia od indeksacji emerytur na podstawie płac na rzecz indeksacji na podstawie wzrostu cen. Ostatecznie reforma systemu emerytalnego ma pozwolić na trwałe zredukowanie wydatków na cele emerytalne o 1,5% PKB.

Zapowiedziana przez rząd francuski w programie stabilizacyjnym reforma ubezpieczeń zdrowotnych ma być bardzo ambitna, a jej założenia zostaną przyjęte w 2004 r. z uwzględnieniem efektów ogólnonarodowych konsultacji, rozpoczętych jesienią 2003 r. Efektem reformy ma być dojsię do równowagi w systemie tych ubezpieczeń w 2007 r., do tej pory bowiem system ten był deficytowy. W programie stwierdza się, że istniejący w systemie deficyt jest finansowany poprzez zadłużanie się państwa, co nie jest sprawiedliwe z punktu widzenia przyszłych pokoleń, które będą obciążone tym długiem.

W programie nakreślone zostały także kierunki działań w celu decentralizacji państwa oraz zwiększenia efektywności działania władz lokalnych i redukcji ponoszonych przez nie wydatków.

Wszystkie te wysiłki na rzecz obniżenia wydatków budżetowych mają stworzyć pole do dalszych redukcji obciążeń podatkowych. Rząd chciałby kontynuować podjęte w 2002 r. działania w tej dziedzinie, które obejmowały m.in. obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne od najniższych wynagrodzeń, zmniejszenie podatku dochodowego, które w latach 2002-2004 ma wynieść około 10%, a także stworzenie preferencji podatkowych dla tzw. „młodych przedsiębiorstw innowacyjnych” („*jeune entreprise innovante*”).

Komisja Europejska oceniła w dniu 10 lutego 2004 r. uaktualniony program stabilizacyjny, przedłożony przez rząd francuski¹⁷. Wskazała, że sytuacja budżetowa Francji w 2003 r. uległa poważnemu pogorszeniu, gdyż deficyt budżetowy wzrósł z 3,1% PKB w 2002 r. do 4% PKB na koniec 2003 r., a ostatecznie może nawet wynieść 4,2% PKB. Komisja uznała program za zbyt optymistyczny i niegwarantujący tego, że w 2005 r. Francja będzie mieć deficyt poniżej 3% PKB. Ponadto Komisja podkreśliła, że program ten nie przewiduje osiągnięcia na koniec 2007 r. sytuacji bliskiej równowagi lub nadwyżki budżetowej.

Rada UE, w przyjętej 10 lutego 2004 r. opinii¹⁸ na temat przedstawionego w grudniu 2003 r. przez Francję uaktualnionego programu stabilizacyjnego na lata 2005-2007, stwierdziła, że został on oparty na tej samej strategii budżetowej, która była stosowana w programach przedkładanych w poprzednich latach. Jej istota sprowadza się do ustalenia pułapów realnego wzrostu wydatków budżetowych tak, by możliwe było zmniejszanie się relacji tych wydatków do PKB. W uaktualnionym programie przekazanym pod koniec 2003 r. strategia ta została uzupełniona przez rząd francuski o dwie nowe reguły budżetowe:

- 1) wszelkie wyższe, niż oczekiwano, wpływy budżetowe, wynikające z korzystniejszej sytuacji koniunkturalnej, będą przeznaczone na zmniejszenie deficytu;
- 2) wszelkie środki powstałe w wyniku wolniejszego, niż planowano, wzrostu wydatków będą przeznaczone na zmniejszenie podatków.

Oceniając przyjętą przez Francję strategię, Rada stwierdziła, że jest ona oparta na jasnych regułach dotyczących wzrostu wydatków, co sprzyja przejrzystości całego procesu dostosowań budżetowych. Powinny jednak zostać zastosowane odpowiednie środki, aby przyjęte ograniczenia dotyczące wzrostu wydatków były faktycznie przestrzegane, gdyż w poprzednich latach podobne pułapy zostały znacznie przekroczone.

¹⁷ 2003 Update of The Stability Programme of France (2003-2007). An Assessment. European Commission, Brussels, 10 February 2004, ECFIN/015/2004-EN.

¹⁸ Por. Council opinion of 10 February 2004 on the updated stability programme of France, 2003-2007, Official Journal C 043, 19.02.2004 r.

Odnosząc się do wskazanej wyżej pierwszej nowej reguły budżetowej, Rada uznała, że gdyby koniunktura gospodarcza była lepsza, niż się oczekuje, to powinny być podjęte także dodatkowe środki, aby przyspieszyć zmniejszanie deficytu. Z kolei w odniesieniu do drugiej reguły Rada wskazała, że wszelkie środki uzyskane w efekcie wzrostu wydatków wolniejszego niż założony należy przeznaczyć na zredukowanie deficytu, a nie obniżanie podatków. Biorąc pod uwagę przewidywaną sytuację makroekonomiczną oraz przyjęte przez Francję założenia budżetowe, Rada wyraziła obawy, że przyjęte w programie działania wydają się niewystarczające, by w 2005 r. faktycznie nie występował już nadmierny deficyt budżetowy. Jest bowiem wiele czynników ryzyka. W szczególności część działań, które mają prowadzić do obniżenia deficytu, musi dopiero zostać określona i zastosowana. Chodzi tu zwłaszcza o zmiany w systemie ubezpieczeń zdrowotnych. Rada pozytywnie oceniła podjętą przez Francję reformę systemu emerytalnego. Stwarza ona możliwość utrzymania pod kontrolą kosztów wynikających dla budżetu z postępującego procesu starzenia się społeczeństwa. Nie wyklucza jednak ryzyka powstania napięć w dłuższym okresie. Z tego względu konieczne jest zapewnienie odpowiedniej nadwyżki pierwotnej.

Ocena stosowania w praktyce Paktu Stabilności i Wzrostu

Problemy budżetowe, z którymi od dłuższego czasu borykają się niektóre kraje strefy euro, są przedmiotem uwagi uczestników międzynarodowych rynków finansowych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że strefa ta jest drugą, po Stanach Zjednoczonych, potęgą gospodarczą, a emitowana przez nią waluta – drugą najważniejszą walutą międzynarodową. Ponieważ waluta ta istnieje zaledwie kilka lat, zrozumiała jest chęć dokonywania przez uczestników rynku oceny, czy mechanizmy mające gwarantować jej stabilność zostały dobrze ukształtowane i czy mają trwały charakter. Duże zainteresowanie opinii publicznej, nie tylko w strefie euro, dotychczasowym podejściem zarówno Rady UE, jak i Komisji wobec Niemiec i Francji wynika z tego, że są to dwa największe kraje strefy euro. Wiadomo, że deficyty budżetowe występujące w dużych krajach członkowskich wywołują negatywne efekty dla całego rynku finansowego strefy. Z tego względu efekty te są odczuwalne także przez mniejsze kraje, które starają się dbać o dobry stan finansów publicznych.

W listopadzie 2003 r. Rada UE nie zdecydowała się zastosować sankcji dyscyplinarnych wobec Francji i Niemiec. Wywołało to powszechną dyskusję w krajach strefy euro, a także w innych instytucjach Unii Europejskiej co do zasadności takiego podejścia. Najczęściej wyrażano obawy, że złamanie przyjętych reguł

podważy wiarygodność obowiązujących w strefie euro zasad odnoszących się do polityki budżetowej. Krytykę wywołało zwłaszcza to, że złamanie tych reguł miało miejsce w odniesieniu do Niemiec, czyli kraju, który był inicjatorem i największym zwolennikiem ich ustanowienia.

Tommaso Padoa-Schioppa, członek Zarządu EBC, stwierdził, że stanowi to poważny cios dla istniejącego w strefie euro systemu dyscyplinowania polityki pieniężnej. Wskazał on, że ministrowie finansów, skupieni w Radzie UE, w obliczu stojącego przed nimi poważnego wyzwania, nie zdołali podjąć decyzji o zastosowaniu środków dyscyplinujących „wobec swych dwóch kolegów”. W ten sposób formalna procedura budżetowa przewidziana Paktem została zawieszona i zastąpiona zwykłymi jednostronnymi zobowiązaniami ze strony Francji i Niemiec¹⁹.

W styczniu 2004 r. Komisja Europejska zdecydowała się wnieść sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w celu rozstrzygnięcia, w ramach tzw. szybkiej ścieżki („*fast-track ruling*”), zgodności działania Rady UE z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Zastosowanie tej ścieżki oznacza możliwość wydania orzeczenia przez ETS w ciągu sześciu miesięcy. Jak stwierdził Pedro Solbes, komisarz ds. gospodarczych i walutowych, postępowanie Rady zmienia charakter nadzoru budżetowego i dlatego wskazane jest uzyskanie orzeczenia ETS po to, by wyjaśnić zasady nadzoru w przyszłości²⁰.

Decyzja Komisji o skierowaniu sprawy do rozstrzygnięcia przez ETS została oceniona przez obserwatorów jako śmiała, zwłaszcza jeśli się uwzględni zastrzeżenia zgłoszone przez komisarzy pochodzących z Niemiec, Francji oraz Wielkiej Brytanii. Decyzja ta spotkała się także z krytyką, m.in. ze strony części posłów do Parlamentu Europejskiego. Krytyka ta sprowadzała się do stwierdzenia, że ETS nie powinien decydować o polityce budżetowej w krajach członkowskich Unii. W przeciwnym razie doprowadzi to do powstania swoistego rządu sędziów („*government of judges*”)²¹.

Jednocześnie pojawiły się też głosy, że Komisja nie miała faktycznie innego wyjścia, jak tylko poszukiwać rozwiązania prawnego zaistniałych problemów. W przeciwnym razie Komisja nie spełniałaby dobrze swej funkcji jako „strażnik traktatów”. Jeśli kraje członkowskie uważają, że zasady zawarte w Pakcie Stabilności i Wzrostu nie są dobre, to powinny je zmienić. Nie może być natomiast tak, że dla małych krajów obowiązuje jedna zasada, a dla dużych krajów druga. Nieprowadzenie działań Komisji, która zdecydowała się wystąpić o rozstrzygnięcie sprawy przez ETS, stanowiłoby

¹⁹ Por. T. Padoa-Schioppa: *The eurozone's fiscal framework survives*. „Financial Times” z 15 grudnia 2003 r.

²⁰ Por. M. Banks, P. Chapman: *Commission's reputation put on line over „stop pact” ruling*. „European Voice” z 15-21 stycznia 2004 r.

²¹ Por. M. Banks, P. Chapman, op.cit.

jedynie zachętę do łamania reguł obowiązujących w Unii i mogłoby prowadzić do chaosu w dziedzinie polityki budżetowej²².

Paul J. Welfens stwierdził, że Pakt Stabilności i Wzrostu „jest martwy” po tym, jak Niemcy i Francja zorganizowały w Radzie Ecofin odpowiednią większość, by nie zostały przyjęte rekomendacje Komisji zastosowania się przez te kraje do reguł wynikających z Paktu. Oznacza to, jego zdaniem, że żaden kraj mający nadmierny deficyt nie będzie w przyszłości obawiał się postanowień Paktu. Co gorsza, podważy to zaufanie zewnętrzne do traktatów obowiązujących w Unii. Bez wiarygodnej i spójnej polityki budżetowej strefie euro trudno będzie przetrwać w dłuższej perspektywie. Z tego względu konieczna jest, zdaniem Welfensa, rewizja postanowień Paktu, tak by z jednej strony mógł on być bardziej elastyczny, z drugiej zaś były lepsze mechanizmy zastosowania sankcji. Jeśli więc Pakt ma być skuteczny w eliminowaniu nadmiernych deficytów budżetowych, to konieczne byłyby następujące zmiany:

- Najważniejszym wskaźnikiem powinna być relacja długu publicznego do PKB. Krajom, w których relacja ta jest bliska 60% PKB, powinno się pozwolić na występowanie przez rok deficytu budżetowego do 4% PKB. Limit deficytu w wysokości 3% PKB powinien jednak pozostać.

- Obowiązująca obecnie zasada dotycząca sankcji, mogących wynieść maksymalnie 0,5% PKB, powinna zostać zastąpiona wymogiem, że każdy kraj członkowski strefy euro, mający nadmierny deficyt budżetowy, przekazuje do specjalnego funduszu unijnego rezerwy złota oraz walut obcych odpowiadające 1% PKB. Jeżeli reguły Paktu nie byłyby przestrzegane, sankcja taka byłaby zastosowana automatycznie.

- Pakt powinien przewidywać możliwość zawieszenia zawartych w nim reguł w przypadku wyrażenia na to zgody przez wszystkie kraje strefy euro oraz Europejski Bank Centralny. Rozwiązanie to mogłoby mieć zastosowanie m. in. w przypadku trwającej kilka lat stagnacji gospodarczej lub wystąpienia gwałtownego wzrostu cen ropy naftowej²³.

Jak wskazuje John Wyles, gdy Pakt Stabilności i Wzrostu był uchwalany, żaden z krajów Unii nie sądził, że przewidziane w nim sankcje zostaną kiedykolwiek zastosowane. Optymistycznie oczekiwano, że każdy kraj, w obawie przed dezaprobatą w ramach Rady UE ze strony innych krajów, będzie starać się nie dopuścić do nadmiernego deficytu budżetowego. Praktyka pokazała jednak, że perspektywa zbiorowego potępienia ani możliwość nałożenia sankcji nie są w stanie powstrzymać Niemiec i Francji przed takim deficytem. Wyles uważa, że Unia straciła jeden z istotnych ele-

mentów wiążących kraje członkowskie: ogólne przekonanie, że w ważnych sprawach dotyczących strefy euro wspólny interes będzie przeważał nad wąsko pojętym interesem narodowym. Konieczne jest więc znalezienie sposobu na to, by kraje członkowskie stosowały się do przyjętych postanowień. Tym sposobem miałyby być nadanie uprawnień Komisji do nakładania sankcji na kraje łamiące te postanowienia. Przed nadużyciem tego uprawnienia przez Komisję mogłoby chronić zastosowanie decyzji Rady, podejmowanej większością dwóch trzecich głosów. W opinii Wylesa, byłoby niedobrze, gdyby ostatecznie nie udało się wypracować odpowiednich zabezpieczeń przed powstawaniem nadmiernych deficytów²⁴.

Nie brak głosów, że w ogóle powinno się odejść od Paktu Stabilności i Wzrostu. Wolfgang Münchau proponuje, by zamiast tego skupić się na zapewnieniu długoterminowej stabilności finansów publicznych, z uwzględnieniem systemu emerytalnego. Utrzymanie takiej stabilności jest kwestią skomplikowaną, która nie może być ograniczana do pojedynczego wskaźnika, takiego jak relacja deficytu budżetowego do PKB. Nie należy więc unikać używania kryteriów jakościowych, mimo że nie są one łatwe do zastosowania. W opinii tego autora, lepiej jest bowiem mieć reguły elastyczne, ale prawidłowe, niż reguły sztywne, ale trudne do urzeczywistnienia²⁵.

Rozważając realność powyższych propozycji, mających na celu zmianę zasad dyscyplinowania polityki budżetowej w strefie euro, można powiedzieć, że szanse na ich urzeczywistnienie w dającej się przewidzieć perspektywie nie są duże. T. Padoa-Schioppa wskazuje, że kraje należące do obszaru jednawalutowego dzielą wspólny los, a polityka gospodarcza każdego z nich wpływa na sytuację gospodarczą w pozostałych krajach członkowskich. Z tego powodu wszystkie kraje strefy euro są żywotnie zainteresowane tym, co czynią inne państwa. Zniesienie walut narodowych ograniczyło dyscyplinujący wpływ rynków finansowych na krajową politykę budżetową. Tym większe znaczenie mają więc wspólne, wiążące reguły budżetowe. Wchodząc do strefy euro, kraje członkowskie zgodziły się na to, że sytuacja ich budżetów będzie podlegała kontroli, a ostatecznie mogą zostać nałożone sankcje. Pakt Stabilności i Wzrostu powinien więc być w pełni przestrzegany. Ważne jest, by epizod związany z jego naruszeniem nie stanowił zachęty do rozluźnienia polityki budżetowej. Padoa-Schioppa podkreśla, że ministrowie finansów, którzy zgodzili się zawiesić procedurę wobec Francji i Niemiec i przyjąc jednostronne zobowiązania tych krajów dotyczące redukcji deficytu, zadeklarowali, że są gotowi zastosować właściwe środki, łącznie z sankcjami, jeśli te dwa kraje nie wy-

²² Por. *Core-Europe rhetoric hollow in face of „two-speed” reality*. „European Voice” z 15-21 stycznia 2004 r.

²³ Por. P.J. Welfens: *Monetary union in crisis: why the eurozone needs...*, op.cit.

²⁴ Zob. szerzej: J. Wyles: *Make sure Stability Pact rules are respected before dabbling in detail*. „European Voice” z 11-17 marca 2004 r.

²⁵ Por. W. München: *Six lessons from five years of monetary union*. „Financial Times” z 5 stycznia 2004 r.

wiążą się z tych zobowiązań. Trzeba więc, jak twierdzi T. Padoa-Schioppa, „trzymać ich za słowo”²⁶.

Trudno obecnie powiedzieć, czy jeśli zastosowanie sankcji okaże się konieczne, będą one rzeczywiście zastosowane. Jak zauważa Daniel Gros, chociaż Niemcom i Francji udało się wstrzymać pełne zastosowanie reguł wynikających z Paktu Stabilności i Wzrostu, kraje te wiedzą, że inne państwa członkowskie w dalszym ciągu będą wywierać na nie presję. Presja ta będzie ograniczać próby stymulowania popytu poprzez utrzymywanie deficytów budżetowych²⁷.

Problem, który został wywołany postępowaniem Rady UE oraz podjętą w jego następstwie decyzją Komisji o skierowaniu sprawy do rozstrzygnięcia przez ETS, daleko wykracza poza kwestie dotyczące deficytu budżetowego. Dotyczy on w istocie podziału władzy między Unię a jej kraje członkowskie. Orzeczenie ETS może stanowić istotny czynnik określający ten podział. Wiadomo, że orzeczenia tego trybunału były jedną z głównych sił napędowych procesu integracji europejskiej.

Z drugiej strony istnieje świadomość, że nawet jeśli trybunał zdecyduje, iż Rada UE przekroczyła swe uprawnienia, to i tak ostatecznie problem, który powstał na tle stosowania Paktu Stabilności i Wzrostu, będzie musiał być rozstrzygnięty w sposób polityczny, a nie prawny²⁸.

Wnioski dla nowych krajów członkowskich Unii

Dotychczasowe doświadczenia związane ze stosowaniem zawartych w traktacie oraz Pakcie Stabilności i Wzrostu reguł dotyczących zwalczania nadmiernych deficytów budżetowych nie są bez znaczenia z punktu widzenia nowych krajów członkowskich Unii. Otmar Issing, główny ekonomista EBC, stwierdził, że niepodjęcie przez Radę UE wobec Niemiec i Francji kroków przewidzianych w ramach procedury dotyczącej nadmiernego deficytu stanowi naruszenie zasad Paktu Stabilności i Wzrostu. Oba te kraje, jak podkreśla Issing, same zobowiązały się zredukować deficyt do poziomu poniżej 3% PKB tak szybko jak to możliwe, najpóźniej w 2005 r. Zobowiązanie to, w jego opinii, nie odbiega od propozycji Komisji Europejskiej w tej kwestii. Teraz do rządów tych dwóch krajów należy wywiązanie się z tego zobowiązania. Przypadek odejścia od reguł Paktu jest jednak nie do zaakceptowania i nie powinien się powtórzyć. Reguły powinny być takie same dla wszystkich krajów. Chodzi w szczególności o to, by w efekcie rozwiązania zastosowanego wobec Niemiec i Francji nowe kraje członkowskie nie odebrały błędnego sygnału dla swej polityki budżetowej. Pakt Stabilności i Wzrostu zapewnia tym krajom ramy niezbędne do

uporania się przez nie z istotnymi wyzwaniem w dziedzinie finansów publicznych. Konieczność spełnienia wymagań wynikających z Paktu stanowi wsparcie działań rządowych na rzecz uzdrowienia tych finansów. Jakkolwiek osłabienie dyscyplinującego oddziaływania Paktu byłoby niepożądane i należy tego unikać²⁹.

W odróżnieniu od Danii i Wielkiej Brytanii, mających trwałą klauzulę dającą im prawo wyboru co do wejścia do strefy euro, dziesięć nowych krajów członkowskich Unii jest zobowiązanych do rezygnacji z walut narodowych na rzecz euro. Wszystkie te kraje oczekują, że wejście do strefy euro pomoże im w rozwoju gospodarczym dzięki zwiększeniu obrotów handlowych oraz strumieni finansowych w wyniku zmniejszenia kosztów transakcyjnych i ryzyka. Z badań przeprowadzonych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy wynika, że w perspektywie długoterminowej wejście do tej strefy przyczyni się do zwiększenia o 20-25% PKB w większości krajów środkowo-europejskich. Horst Köhler uważa, że korzyści te jednak nie wystąpią automatycznie. Utrata instrumentu w postaci polityki pieniężnej po przyjęciu euro przez te kraje przesunie ciężar dostosowań na politykę budżetową oraz płace i ceny. Köhler wskazuje na doświadczenia dotychczasowych państw strefy euro. Wynika z nich, że w niektórych krajach dostosowania do uczestnictwa w tej strefie stały się bodźcem do reform gospodarczych, w innych zaś, zwłaszcza w dużych krajach, takie reformy nie zostały przeprowadzone na odpowiednią skalę.

W odniesieniu do nowych krajów członkowskich Köhler wskazuje na konieczność przeprowadzenia odpowiednio wcześniej ambitnych reform w dziedzinie finansów publicznych. Są one niezbędne po to, by chronić te kraje przed destabilizującym przepływem kapitału w okresie przed przyjęciem euro. W niektórych przypadkach potrzebne dostosowania powinny wyjść poza wymagania wynikające z kryterium zbieżności dotyczącego deficytu budżetowego (deficyt mniejszy niż 3% PKB) i długu publicznego (dług mniejszy niż 60% PKB)³⁰.

Warto podkreślić, że przeprowadzając te reformy nowe kraje członkowskie powinny mieć na względzie doświadczenia krajów strefy euro związane z uzdrawianiem finansów publicznych. Chodzi w szczególności o to, by nie pokładać nadmiernej nadziei w samofinansowaniu się redukcji podatków z punktu widzenia zapewnienia dochodów budżetowych. Doświadczenia krajów strefy pokazały, że nie da się uzdrowić finansów publicznych bez przeprowadzenia reform zapewniających odpowiednie zmniejszenie wydatków budżetowych.

²⁶ Por. T. Padoa-Schioppa: *The eurozone's fiscal framework survives*, op.cit.

²⁷ Por. D. Gros: *Euroland's aborted economic takeoff*, „The Wall Street Journal Europe” z 12 lutego 2004 r.

²⁸ Por. *Government by judges?*, „The Economist” z 17 stycznia 2004 r.

²⁹ Por. R. Pringle: *Interview with Prof. Otmar Issing, chief economist of the European Central Bank*, „Central Banking” (London), 1 lutego 2004 r.

³⁰ Por. *Köhler calls for New European Union Member to strengthen policies before adopting euro*, „IMF Survey” (International Monetary Fund) z 16 lutego 2004 r.