



prof. zw. dr hab. **LEOKADIA ORĘZIAK**
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Polityka budżetowa w strefie euro



1. ZDĘCENTRALIZOWANY CHARAKTER POLITYKI BUDŻETOWEJ W STREFIE EURO

Istota polityki budżetowej (*budgetary policy*) sprowadza się do oddziaływania na sektor finansów publicznych, obejmujący przede wszystkim sektor rządowy, sektor samorządowy oraz sektor ubezpieczeń społecznych. Polityka ta obejmuje decyzje dotyczące dochodów i wydatków budżetów występujących na wszystkich szczeblach władzy publicznej (centralnej, regionalnej i lokalnej), a także w odniesieniu do systemu ubezpieczeń społecznych. W literaturze ekonomicznej oprócz pojęcia „polityka budżetowa” często używa się praktycznie równoważnego mu pojęcia „polityka fiskalna” (*fiscal policy*). Ponieważ to ostatnie może budzić w pierwszej kolejności skojarzenia z polityką podatkową, a więc tylko ze stroną dochodową finansów publicznych, uzasadnione wydaje się używanie pojęcia „polityka budżetowa”, mającego szerszy zakres przedmiotowy. Obejmuje ono bowiem nie tylko dochody, ale i wydatki sektora finansów publicznych.

Sytuacja w tym sektorze wpływa na realną gospodarkę wieloma drogami. Zmiany wielkości i struktury dochodów, jak też wydatków publicznych mogą przyczyniać się do przyspieszenia lub osłabienia wzrostu gospodar-

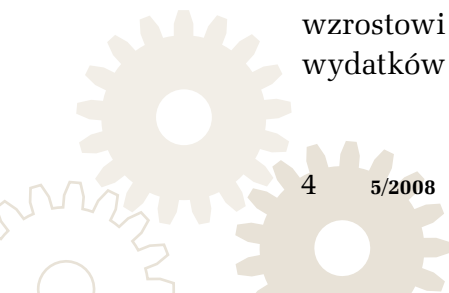


czego oraz poprawy bądź pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Wydatki publiczne mogą bezpośrednio wpływać na wzrost gospodarczy dzięki inwestycjom m.in. w infrastrukturę i edukację. Jeśli jednak te publiczne inwestycje są finansowane przez zwiększone obciążenia podatkowe lub też poprzez wzrost zadłużenia publicznego, może to niekorzystnie wpływać na inwestycje prywatne.

Polityka budżetowa jest też jednym z głównych czynników oddziałujących na decyzje społeczne dotyczące podejmowania aktywności zawodowej, prowadzenia działalności gospodarczej, oszczędzania i inwestowania. Funkcjonujące w ramach finansów publicznych system podatkowy oraz system świadczeń społecznych mają też istotną rolę do odegrania w korygowaniu skutków działania mechanizmu rynkowego i w zapewnieniu niezbędnej spójności społecznej. Ochrona socjalna, finansowana ze środków publicznych, jest niezbędnym czynnikiem zapewnienia tej spójności. Istotne jest jednak to, by zarówno system podatkowy, jak i system świadczeń społecznych nie zniechęcały do aktywnego uczestnictwa w rynku pracy.

Polityka budżetowa należy zatem – obok polityki pieniężnej banku centralnego oraz polityki kursowej kształtowanej przez rząd, jak również rządowej polityki w dziedzinie zatrudnienia – do głównych elementów polityki makroekonomicznej kraju o gospodarce rynkowej. Rezultaty polityki budżetowej znajdują odzwierciedlenie przede wszystkim w stanie finansów publicznych, a w szczególności w saldzie budżetu państwa oraz wysokości długu publicznego. Ryzyko, które może prowadzić do znacznego pogorszenia sytuacji finansów publicznych, jest zróżnicowane w poszczególnych krajach o gospodarce rynkowej. Jedne kraje są na nie narażone w większym stopniu, inne w mniejszym. Zależy to od wielu czynników ekonomicznych, społecznych, kulturowych, historycznych i innych. Ryzyko to sprowadza się do tego, że władze publiczne nie są nieraz w stanie oprzeć się naciskom wywieranym na nie przez różne grupy społeczne, będące głównymi beneficjentami niektórych wydatków budżetowych.

Z drugiej strony te grupy społeczeństwa, które dostarczają dochodów budżetowych, praktycznie nie są zorganizowane, głównie ze względu na dużą liczebność i znaczne rozproszenie. Nie mogą więc skutecznie sprzeciwić się wzrostowi obciążeń podatkowych następującemu często w wyniku wzrostu wydatków budżetowych. Mechanizmy demokratycznego wyłaniania władz





na ogół rzadko tworzą korzystny klimat dla ukształtowania się zorganizowanych sił społecznych (np. partii politycznych), które za swój główny cel uznałyby zwalczanie deficytu budżetowego i zredukowanie długu publicznego. Wręcz przeciwnie, dążenie do uzyskania i utrzymania władzy skłania polityków do składania obietnic wyborczych różnym grupom społecznym. Realizacja w praktyce nawet części tych obietnic może prowadzić do rozrastania się funkcji państwa, akumulacji długu publicznego i odwlekania reform niezbędnych do ograniczenia wydatków budżetowych (Annett 2002).

Zdrowe finanse publiczne to niezbędny warunek stabilności makroekonomicznej kraju. W przeciwnym razie skuteczność polityki pieniężnej (monetarnej) banku centralnego w utrzymaniu stabilnych cen i niskich stóp procentowych może być bardzo ograniczona. Ponadto, utrzymujące się deficyty budżetowe przyczyniają się do narastania długu publicznego i kosztów jego obsługi. Zatrzymanie tego procesu, poprzez zmniejszenie tempa wzrostu wydatków budżetowych, daje większe możliwości redukcji obciążeń podatkowych. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do opodatkowania dochodów przedsiębiorstw, gdyż to właśnie w obszarze tych podatków międzynarodowa konkurencja jest bardzo intensywna. Ważna jest też długoterminowa stabilność finansów publicznych, zważywszy na przewidywany wzrost wydatków na cele emerytalne oraz opiekę zdrowotną w związku z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa.



2. ZASADY DYSCYPLINOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ KRAJÓW CZŁONKOWSKICH W ŚWIETLE TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ

Od 1 stycznia 1999 r. Unia Europejska (UE) jest Unią Gospodarczą i Walutową (UGW). Podstawowa zasada obowiązująca w UGW mówi, że jest to obszar jednawalutowy. Jednolitą walutą tego obszaru jest euro. Przyjęło ją do tychczas 15 krajów UE. Pozostałe kraje członkowskie objęte są derogacją (odstępstwem) od tej ogólnej zasady obowiązującej w UGW. Po przyjęciu euro kraje te staną się pełnoprawnymi członkami tej unii. Zarówno kraje strefy euro, jak i pozostałe kraje UE mają prawo do samodzielnego kształtowania i realizacji polityki budżetowej. Mogą zatem swobodnie określać zarówno



wielkość, jak i strukturę dochodów i wydatków budżetowych. Nie powinny jednak dopuszczać do powstawania nadmiernego deficytu budżetowego. W związku z tym polityka budżetowa wszystkich krajów Unii (zarówno należących do strefy euro, jak i pozostałych) podlega nadzorowi oraz ocenie ze strony Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej (skupiającej ministrów finansów i/lub gospodarki krajów członkowskich – określanej jako Rada Ecofin). Kształtując politykę budżetową, wszystkie kraje Unii powinny więc uwzględniać nie tylko swe priorytety wewnętrzne, ale także cele i zasady określone na szczeblu Unii.

W przypadku krajów strefy euro regulacje dotyczące polityki budżetowej są jednak bardziej rygorystyczne niż w odniesieniu do reszty krajów Unii. Chodzi w szczególności o możliwość zastosowania sankcji wobec tych krajów strefy euro, które nie zredukują w odpowiednim czasie deficytu budżetowego. Przyjęcie takiego rozwiązania było konieczne, gdyż w strefie euro polityka budżetowa, w odróżnieniu od polityki pieniężnej, jest zdecentralizowana. Uprawnienia do jej kształtowania zostały pozostawione w kompetencji władz krajowych (parlamentu, władz centralnych i lokalnych). Podejście to miało charakter pragmatyczny. Przeniesienie tych uprawnień na szczebel wspólnotowy nie było bowiem możliwe do realizacji ze względu na brak woli krajów członkowskich tak dużego ograniczenia swych suwerennych uprawnień w sferze polityki budżetowej.

Najważniejsze powody tego, że polityka budżetowa w Unii Gospodarczej i Walutowej, w odróżnieniu od polityki pieniężnej, została pozostawiona w gestii krajów członkowskich, mają charakter polityczny. Kraje te nie zdecydowały się na rezygnację ze swych suwerennych uprawnień do decydowania o finansach publicznych. Suwerenność tę traktują jako podstawę sprawowania władzy państwowej, a w szczególności jako podstawę samodzielnego decydowania o kształtowaniu, finansowaniu i podziale dóbr, określanych umownie jako „dobra publiczne”. Chodzi tu m.in. o ochronę zdrowia, świadczenia socjalne, edukację, bezpieczeństwo wewnętrzne, wymiar sprawiedliwości i obronność. Zgodnie z obowiązującą w Unii zasadą pomocniczości (subsydiarności) uznano, że o tych dobrach lepiej można decydować właśnie na szczeblu krajowym (a ponadto na szczeblu regionalnym i lokalnym) niż na szczeblu ponadnarodowym. Zachowanie przez władze krajów członkowskich kompetencji do określania polityki budżetowej jest więc konsekwencją takiego podejścia.



W ten sposób polityka budżetowa może uwzględniać specyficzne potrzeby poszczególnych krajów, co jest istotne szczególnie w sytuacji, gdy jednolita polityka pieniężna, kształtowana przez ponadnarodowy bank centralny, nie może zapewnić takiego indywidualnego traktowania krajów należących do obszaru jednowalutowego. Polityka pieniężna jest bowiem dla tych krajów czynnikiem zewnętrznym, na który nie mają one samodzielnie wpływu. Swoboda określania i realizacji polityki budżetowej jest więc postrzegana przez kraje członkowskie jako główny warunek osiągnięcia ich własnych celów, związanych zarówno z odrębną strukturą ich gospodarek, jak i bieżącym stanem koniunktury.

W okresie tworzenia zasad funkcjonowania UGW istniała jednak świadomość, że pozostawienie krajom strefy euro zupełnej swobody kształtowania i realizacji polityki budżetowej może być trudne do pogodzenia jednolitą polityką pieniężną, określaną przez Europejski Bank Centralny. Z tego powodu za konieczną uznano przynajmniej minimalną koordynację polityki budżetowej poszczególnych krajów. Niezbędne okazało się w szczególności ustanowienie ograniczeń wysokości deficytu budżetowego dotyczącego całego sektora finansów publicznych krajów członkowskich. Ponieważ redukcja deficytów budżetowych jest w zasadzie zawsze trudne ze względu na społeczne skutki tego procesu, jakie za sobą pociąga, twórcy zasad funkcjonowania strefy euro stwierdzili, że konieczne jest stworzenie odpowiedniego mechanizmu o charakterze zewnętrznym. Uznano, że celem tego mechanizmu powinno być skłonienie krajów członkowskich do koniecznego zmniejszenia deficytów budżetowych. Oznacza to, że kraje te powinny ten cel uwzględniać, określając wielkość i strukturę dochodów oraz wydatków budżetowych.

Aby minimalizować problemy mogące pojawić się już po przyjęciu euro, za konieczne uznano zmobilizowanie przyszłych uczestników strefy euro do skutecznej realizacji działań na rzecz uzdrowienia finansów publicznych jeszcze przed wejściem do niej. Jest to jeden z głównych argumentów za zastosowaniem kryterium konwergencji odnoszącego się do deficytu i długu publicznego. Kryterium to jest podstawowym elementem oceny zdolności poszczególnych krajów do uczestnictwa w unii walutowej.

Warto podkreślić, że dążenie do spełnienia tego kryterium w celu zakwalifikowania się do strefy euro stało się silnym impulsem do podjęcia reform,



które w niektórych krajach zapobiegły załamaniu finansów publicznych. Gdyby ten proces naprawczy, związany z dostosowaniem do przyjęcia euro, nie został przeprowadzony, to niewykluczone, że finanse publiczne w tych krajach uległyby zupełnej degradacji. W szczególności takie obawy są uzasadnione w odniesieniu do tych krajów Unii, gdzie w połowie lat 90. minionego wieku dług publiczny znacznie przekroczył 100% PKB (m.in. Włochy, Belgia). Bez mocnego bodźca zewnętrznego, jakim było przygotowanie do wejścia do strefy euro, reformy albo w ogóle nie zostałyby podjęte, albo miałyby znacznie mniejszy zakres niż przed 1999 r., choć w niektórych krajach dalsze zmiany są konieczne.



3. PRZYCZYNY STOSOWANIA WOBEC KRAJÓW STREFY EURO OGRANICZEŃ DOTYCZĄCYCH DEFICYTU BUDŻETOWEGO

Spośród przyczyn stworzenia ograniczeń dyscyplinujących politykę budżetową krajów strefy euro bliższego wyjaśnienia wymaga ta, która dotyczy minimalizowania ryzyka napięć w polityce pieniężnej EBC, mogącego wynikać z utrzymywania się nadmiernego deficytu budżetowego w jednym lub kilku krajach należących do tej strefy. Ryzyko to wynika z faktu, że zbyt duży deficyt budżetowy na ogół skłania banki centralne do zaostrzenia polityki pieniężnej. Wskazują na to doświadczenia wielu państw, w których bank centralny charakteryzuje się dużą niezależnością w systemie władzy. U podłoża takiego działania banku centralnego są najczęściej obawy, że deficyt budżetowy może się przyczynić do wzrostu inflacji poprzez dodatkowy popyt wynikający ze zwiększonych wydatków. Próbując zminimalizować tendencje inflacyjne, bank może zdecydować się na zaostrzenie swej polityki pieniężnej. Możliwy wówczas wzrost stóp procentowych na rynku przyczynia się także do zwiększenia kosztów finansowania deficytów budżetowych, a szerzej kosztów obsługi długu publicznego, rośnie bowiem oprocentowanie pożyczek obligacyjnych emitowanych przez państwo. W tej sytuacji nierzadko pojawia się presja na bank centralny, by złagodził swą politykę i w ten sposób przyczynił się do zmniejszenia problemów w polityce budżetowej. Presja taka może się nasilić w przypadku osłabienia koniunktury. Obniżenie stóp procentowych przez bank centralny postrzegane jest w takiej sytuacji jako istotny krok konieczny w celu pobudzenia działalno-



ści gospodarczej. Słaba koniunktura na ogół pogarsza stan finansów publicznych i utrudnia ich naprawę. Niekorzystny stan tych finansów komplikuje prowadzenie skutecznej antyinflacyjnej polityki pieniężnej przez bank centralny. Zwalczanie inflacji staje się wtedy zadaniem szczególnie trudnym. Także bankowi centralnemu strefy euro trudno byłoby realizować to zadanie, gdyby funkcjonował na obszarze, gdzie nie ma żadnych ograniczeń co do wielkości ujemnego salda budżetowego. Mogłoby się okazać, że bez takich ograniczeń niektóre kraje nie byłyby w stanie powstrzymać się przed ciągłym wykorzystywaniem deficytów budżetowych do realizacji różnych celów politycznych i gospodarczych. Zupełna swoboda kształtowania polityki budżetowej mogłaby, przynajmniej części krajów członkowskich, doprowadzić do niedostatku dyscypliny budżetowej, a dalej do złego stanu finansów publicznych. W tej sytuacji makroekonomiczne warunki realizacji polityki antyinflacyjnej EBC nie byłyby dobre.

Kolejnym ważnym motywem ustanowienia wspólnotowych regulacji dyscyplinujących politykę budżetową w strefie euro było dążenie do **zmniejszenia możliwego niekorzystnego oddziaływania nadmiernych deficytów w budżetach krajów członkowskich na wysokość stóp procentowych na jednolitym rynku finansowym Unii**. Tworzenie najważniejszych elementów tego rynku zakończono w 1992 r. Od tego czasu podjęto wiele dodatkowych działań legislacyjnych, administracyjnych i organizacyjnych, by wyeliminować istniejące jeszcze różne bariery dostępu do krajowych rynków finansowych. Fundamentalną cechą jednolitego rynku finansowego Unii, mimo ciągle występujących różnych jego słabości, jest swobodny przepływ kapitału między krajami członkowskimi. Dzięki niemu podmioty z jednych krajów (przedsiębiorstwa, instytucje, osoby indywidualne, władze publiczne wszystkich szczebli) mają możliwość pozyskiwania środków finansowych w innych krajach członkowskich. Dla państw poszukujących środków na finansowanie deficytów budżetowych duże znaczenie ma wynikająca z istnienia tego rynku możliwość korzystania także z oszczędności zgromadzonych w innych krajach Unii. Gdyby jednak okazało się, że jeden większy kraj członkowski lub kilka z nich charakteryzuje się utrzymującymi się przez długi czas dużymi deficytami budżetowymi, to ich popyt na fundusze niezbędne do pokrycia tych deficytów mógłby poważnie rzutować na poziom stóp procentowych w całej Unii. Zwiększony popyt na środki finansowe, przy ich określonej podaży w danym czasie, nieuchronnie powodowałby wzrost ich ceny (oprocentowania). Wzrost stóp procentowych, wy-



nikający z zapotrzebowania na fundusze zgłaszanego przez kraje o dużych deficytach, mógłby wystąpić praktycznie na całym jednolitym rynku. Dotknąłby zatem także krajów będących w dobrej sytuacji budżetowej. One także byłyby narażone na drenaż oszczędności ze swego rynku, prowadzący do zwiększenia kosztów finansowania dla wszystkich działających tam podmiotów, w tym przedsiębiorstw. Im wyższe deficyty byłyby do pokrycia, tym bardziej dotkliwe byłyby te negatywne skutki.

Za istotny motyw stosowania na szczelnie strefy euro ograniczeń wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego należy też uznać **potrzebę minimalizowania ryzyka niewypłacalności któregokolwiek z krajów członkowskich**. Potrzeba ta wynika z przekonania, że mechanizmy jednolitego rynku finansowego UE, a także innych międzynarodowych rynków finansowych, mogą nie być wystarczające do dyscyplinowania polityki budżetowej tych krajów. To dyscyplinujące oddziaływanie rynku finansowego na politykę budżetową powinno na ogół wynikać z tego, że im większe byłoby zapotrzebowanie danego kraju na fundusze w celu sfinansowania deficytu, tym wyższy byłby koszt pozyskania tych środków. Wzrost tego kosztu powinien zniechęcać do większego zadłużania się kraju na rynku finansowym. W takim kierunku powinno też działać narastanie trudności ze zdobyciem przezeń niezbędnych środków finansowych. Dodatkowo na podwyższenie kosztów finansowania wpływałby możliwy spadek wiarygodności kredytowej tego kraju (ze względu na utrzymujący się deficyt i rosnące zadłużenie) i w ślad za tym obniżenie jego oceny ratingowej. Coraz trudniejszy dostęp do środków finansowych powinien w zasadzie skłonić kraj o dużym deficycie do radykalnej zmiany prowadzonej polityki budżetowej, umożliwiającej powstrzymanie wzrostu zadłużenia publicznego.

Jak wynika z doświadczeń wielu krajów, które w przeszłości zostały dotknięte kryzysami finansowymi, powyższy mechanizm dyscyplinujący w praktyce nie wystarcza do wymuszenia określonego kształtu polityki budżetowej. Nie jest więc w stanie samodzielnie przyczynić się do odpowiednio wczesnego zahamowania procesu nadmiernego zadłużania się władz publicznych. Instytucje działające na rynku finansowym, w tym banki, mimo sprawowanego nadzoru nad nimi mają na ogół tendencję do ponoszenia nadmiernego ryzyka i są w stanie zapewnić finansowanie władzom publicznym praktycznie do ostatniego momentu, aż do odcięcia finansowania.



Wtedy jednak może się pojawić trudny do opanowania kryzys finansowy związany z problemami z obsługą zadłużenia (Jahjah 2001).

Kraje strefy euro (podobnie jak inne kraje rozwinięte) nie mają możliwości sfinansowania deficytu budżetowego kredytami banku centralnego. Zakaz takiego finansowania wynika wyraźnie z art. 101 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Zakaz ten dotyczy zarówno EBC, jak i krajowych banków centralnych krajów członkowskich. Instytucje te nie mają prawa przyznawania pożyczek na pokrycie deficytu i żadnych innych pożyczek instytucjom lub organom Wspólnot, rządów centralnym, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom bądź przedsiębiorstwom publicznym krajów członkowskich. Zakaz ten dotyczy również nabywania papierów dłużnych bezpośrednio od tych wszystkich podmiotów przez EBC lub krajowe banki centralne¹.

W swej polityce budżetowej kraje strefy euro powinny uwzględniać także wynikający z art. 102 TWE zakaz uprzywilejowanego dostępu władz publicznych krajów członkowskich (centralnych, regionalnych, lokalnych), a także instytucji lub organów wspólnotowych oraz przedsiębiorstw publicznych i instytucji publicznych z krajów członkowskich do środków oferowanych przez instytucje finansowe (banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne).

Istnienie powyższych zakazów oznacza, że deficyty budżetowe mogą być finansowane jedynie środkami dostępnymi na rynku i wyłącznie na warunkach rynkowych. Kraje strefy euro, podobnie jak pozostałe kraje Unii, muszą mieć także świadomość tego, że ani Wspólnota, ani kraje członkowskie nie odpowiadają za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych ani jakichkolwiek innych władz publicznych, jak również instytucji lub przedsiębiorstw publicznych. Wyjątkiem są wzajemne gwarancje finansowe stosowane w przypadku wspólnej realizacji określonego projektu. Wynika to z postanowień art. 103 TWE. Oznacza to, że gdyby kraje miały trudności finansowe wynikające z nadmiernego zadłużenia publicznego, musiałyby liczyć praktycznie tylko na siebie, gdyż ani Wspólnota jako ca-

¹ Zakaz ten nie obejmuje publicznych instytucji kredytowych (*credit institutions* – w terminologii UE pojęcie to odpowiada powszechnie stosowanemu pojęciu „bank”), które są traktowane przez krajowe banki centralne i EBC tak samo, jak prywatne instytucje kredytowe.



łość, ani jej poszczególne kraje członkowskie nie odpowiadają za długi innych krajów członkowskich (*no bail-out clause*).

Takie regulacje traktatowe powinny powstrzymać kraje członkowskie przed nadmiernym zadłużeniem publicznym, mogącym skutkować niemożliwością terminowej realizacji wydatków publicznych, a nawet faktyczną niewypłacalnością. Gdyby bowiem w którymś z nich wystąpił kryzys związany z utratą płynności finansowej w ramach finansów publicznych, to inne kraje Unii nie byłyby zobowiązane do udzielenia mu pomocy. W rzeczywistości jednak gdyby zaistniała taka sytuacja, trudno sobie wyobrazić, by kraj strefy euro przeżywający poważne kłopoty został pozostawiony sam sobie. Pozostałe kraje członkowskie nieuchronnie znalazłyby się pod presją, by udzielić mu pomocy. Podobnie działo się w przypadku kryzysów finansowych np. w latach 90. w krajach Azji Południowo-Wschodniej. Chcąc uniknąć rozprzestrzeniania się zjawisk kryzysowych, kraje należące do Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a także inne państwa zdecydowały się na udzielenie wsparcia finansowego krajom, które znalazły się w najtrudniejszej sytuacji.

Można więc założyć, iż także w strefie euro zastosowano by podobne podejście, zwłaszcza że charakteryzuje się ona większą wspólnotą interesów między krajami członkowskimi niż w różnych organizacjach międzynarodowych. Kraje strefy euro są nie tylko silnie zintegrowane gospodarczo, ale łączy je również poczucie wspólnego losu i wzajemnego uzależnienia w ramach obszaru jednowalutowego. Od pomyślnego i harmonijnego funkcjonowania tego obszaru zależy wartość emitowanego przez nie pieniądza, a w rezultacie realna wartość oszczędności i rozwój gospodarki. Świadomość tego, że faktyczna solidarność finansowa w tej strefie jest znacznie większa niż gdzie indziej na świecie, może skłaniać niektóre należące do niej kraje do podejmowania większego ryzyka, niż gdyby na taką pomoc nie można było liczyć. Chodzi więc o minimalizowanie tego swoistego ryzyka nadużycia (*moral hazard*), którego ujemne skutki mogłyby ponosić także kraje dobrze dbające o finanse publiczne.

Zważywszy na fakt, że kraje strefy euro, nawet te najmniej zamożne, należą do sprawnie funkcjonujących gospodarek rynkowych, prawdopodobieństwo niewypłacalności któregoś z nich nie jest duże². Trudno jednak wykluczyć, że

² Dowodem na to jest choćby bardzo wysoki rating kredytowy tych krajów. Zob. Standard&Poors (<http://www.standardandpoors.com>) oraz Moody's (<http://www.moody.com>).



w przypadku znacznego osłabienia koniunktury jakiś kraj będzie miał duże trudności z obsługą długu publicznego. Pozostałe kraje strefy musiałyby się zmierzyć z poważnym dylematem: czy i jak mu pomóc. By uniknąć rozstrzygnięcia takiego dylematu, za konieczne uznano działanie zapobiegające powstawaniu nadmiernych deficytów budżetowych. Jest to więc kolejny istotny powód ustanowienia traktatowych ograniczeń rzutujących na kształt polityki budżetowej w krajach strefy euro. Bez takich ograniczeń znacznie większe byłoby prawdopodobieństwo dramatycznego pogorszenia się stanu finansów publicznych w którymś z tych krajów, a w ostateczności nawet jego faktyczna niewypłacalność. Zaistnienie takiej sytuacji, a nawet sama realna możliwość jej wystąpienia radykalnie podważyłyby międzynarodową wiarygodność całej strefy euro i mogłyby negatywnie wpłynąć na jej obraz w świecie. Mogłaby na tym poważnie ucierpieć pozycja euro jako waluty międzynarodowej

Regulacje traktatowe dotyczące deficytu budżetowego można też postrzegać jako sposób pogodzenia tego, że strefa euro ma charakter międzynarodowy (składa się bowiem z odrębnych krajów), z faktem braku jednolitej władzy politycznej ponadnarodowej na szczeblu Unii. Regulacje te stanowią ogólne ramy prawne pozwalające na rozsądne zarządzanie finansami publicznymi przez kraje członkowskie.

Konieczna jest zatem koordynacja polityki gospodarczej (makroekonomicznej), kształtowanej samodzielnie przez kraje członkowskie. Zgodnie z art. 99 TWE kraje te uznają tę politykę za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują ją w ramach Rady. Podstawą tej koordynacji są tzw. Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej, przewidziane w tym artykule Traktatu. Rada ma prawo wydawania zaleceń krajom członkowskim w przypadku, gdy ich polityka ekonomiczna nie jest spójna z ogólnymi wytycznymi lub stwarza ryzyko dla właściwego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej.



4. NADZÓR NAD POLITYKĄ BUDŻETOWĄ W ŚWIETLE ART. 104 TWE

Wszystkie kraje Unii są zobowiązane do unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Wymóg taki wynika z art. 104 TWE. Bieżący nadzór nad ewolucją sal-



da budżetu oraz kształtowaniem się wysokości długu publicznego w tych krajach sprawuje Komisja Europejska. Ma ona prawo i obowiązek dokonywania oceny sytuacji budżetowej i przedkładania Radzie Ecofin swej oceny, zaleceń oraz projektów decyzji, które powinny być skierowane do władz krajowych. Wynikające z Traktatu zasady nadzoru nad tą sytuacją zostały ukształtowane w taki sposób, aby można było odpowiednio wcześniej zidentyfikować błędy w polityce budżetowej, mogące powodować poważne problemy finansów publicznych. Komisja ocenia sytuację budżetową, biorąc pod uwagę dwa kryteria określone w art. 104 (2):

- 1) czy relacja między planowanym a rzeczywistym deficytem budżetowym a PKB przekracza wartość referencyjną, a jeśli tak, to czy:
 - relacja ta istotnie zmniejszyła się i osiągnęła poziom bliski wartości referencyjnej,
 - przekroczenie wartości referencyjnej ma jedynie charakter wyjątkowy i przejściowy, a relacja jest bliska wartości referencyjnej,
- 2) czy relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość referencyjną, a jeśli tak, to czy relacja ta zmniejsza się dostatecznie i zbliża się w zadowalającym tempie do wartości referencyjnej.

Wartości referencyjne, o których mowa w tych kryteriach, zostały określone w dołączonym do traktatu Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Pierwsza z tych wartości, dotycząca relacji między deficytem budżetowym (*deficit of general government*), została ustalona na poziomie 3% PKB. Deficyt obejmuje tu saldo budżetu centralnego, budżetów władz regionalnych i lokalnych oraz systemu ubezpieczeń społecznych. Jeśli chodzi o relację między długiem publicznym (*gross debt of general government*) a PKB, to wartość referencyjna została ustalona na poziomie 60%. Należy zwrócić uwagę na to, że zawarty w art. 104 zapis „bliski wartości referencyjnej” (*„close to the reference value”*), odnoszący się do stosunku wysokości deficytu budżetowego do PKB, daje Komisji i Radzie pewną elastyczność w ocenie sytuacji budżetowej kraju członkowskiego.

Na uwagę zasługuje też to, że w odniesieniu do stosunku długu publicznego do PKB w Traktacie nie ma wymogu, by był on bliski wartości referencyjnej. Jeśli jednak w jakimś kraju członkowskim rzeczywista relacja długu do PKB przekracza wartość referencyjną 60%, to Komisja powinna zwrócić uwagę na to, czy relacja ta się zmniejsza i czy jej spadek następuje w zadowalają-



cym tempie. W Traktacie nie zdefiniowano jednak pojęcia „zadowalające tempo”, co także daje pewną swobodę oceny.

5. ZASADY STOSOWANIA PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU

Pakt Stabilności i Wzrostu stanowi uszczegółowienie postanowień art. 99 i 104 TWE. Pakt został uchwalony w 1997 r., zaczął obowiązywać od 1999 r., a jego modyfikacja nastąpiła w 2005 r. Zasady wynikające z Traktatu i Paktu odnoszą się zarówno do krajów strefy euro, jak i pozostałych państw Unii. W odniesieniu do tych pierwszych są jednak bardziej rygorystyczne, przewidują bowiem możliwość zastosowania sankcji w przypadku utrzymywania nadmiernych deficytów budżetowych.

W skład Paktu Stabilności i Wzrostu wchodzi trzy dokumenty: Deklaracja, uchwalona przez Radę Europejską w 1997 r. oraz dwa rozporządzenia przyjęte przez Radę w lipcu 1997 r. i znowelizowane w czerwcu 2005 r. W Deklaracji, stanowiącej swego rodzaju podstawę ideową wspólnych działań w sferze polityki budżetowej, kraje członkowskie zobowiązały się do prowadzenia polityki budżetowej w taki sposób, by nie powstawał nadmierny deficyt budżetowy, a także do podjęcia działań niezbędnych do zredukowania takiego deficytu, w przypadku, gdy już wystąpi³. Za główny element Deklaracji należy uznać określenie dla krajów strefy euro średnioterminowego celu w postaci równowagi budżetowej, a jeszcze lepiej nadwyżki budżetowej. Cel ten, jak na drugą połowę lat 90. należy uznać za bardzo ambitny. Większość krajów członkowskich ówczesnej Unii borykała się bowiem ze stosunkowo dużymi deficytami budżetowymi (rzędu 2,5–4% PKB), a tylko trzy państwa (Dania, Irlandia, Luksemburg) miały niewielkie nadwyżki budżetowe. Bódcem do przyjęcia tego celu było dążenie do zapewnienia pewnej swobody w polityce budżetowej na czas pogorszenia się koniunktury w gospodarce, a w konsekwencji również sytuacji w budżecie. Uznano, że mając taką swobodę, łatwiej można znieść spadek koniunktury, nie narażając się na ryzyko pojawienia się nadmiernego deficytu budżetowego, a w rezultacie także na zastosowanie sankcji.

³ *Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997, Official Journal C 236 z 2.08.1997 r.*



Kierując się zasadami określonymi w Deklaracji, Rada Unii Europejskiej przyjęła wskazane wyżej dwa rozporządzenia, szczegółowo określające zasady postępowania wspólnotowych instytucji w procesie dyscyplinowania krajów członkowskich. Pierwsze z nich to Rozporządzenie Rady nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityki ekonomicznej⁴. Jego głównym celem miało być zapobieganie powstawaniu nadmiernego deficytu budżetowego i z tego powodu określa się je jako **prewencyjną** część Paktu. Z kolei drugie rozporządzenie, czyli Rozporządzenie Rady nr 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia oraz wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu⁵, ze względu na określone w nim sankcje wobec krajów uchylających się od wymaganego zredukowania deficytu nazywane jest **reprezyjnym** albo **odstraszającym**. Celem stosowania zawartych w nim regulacji jest przede wszystkim zniechęcenie krajów Unii do dopuszczania do nadmiernych deficytów budżetowych, a jeśli już powstaną – skłonienie tych krajów, aby niezwłocznie skorygowały te deficyty.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w części określonej umownie jako prewencyjna (zapobiegawcza) kraje należące do strefy euro są zobowiązane do corocznego przedkładania Komisji Europejskiej i Radzie zaktualizowanej wersji tzw. Programów Stabilizacyjnych (*Stability Programmes*). Kraje członkowskie Unii, które nie należą do strefy euro, powinny przekazywać Programy Konwergencji (*Convergence Programmes*). Powinno to następować zasadniczo do 1 grudnia danego roku. Programy powinny zasadniczo zawierać dane dotyczące roku poprzedniego, roku bieżącego oraz trzech lat następnych. Pierwsze Programy Stabilizacyjne zostały przekazane Komisji do 1 marca 1999 r. Wszystkie kraje, które dołączą do strefy euro w przyszłości, mają obowiązek przedłożyć Program Stabilizacyjny w ciągu 6 miesięcy od dnia podjęcia przez Radę decyzji o zakwalifikowaniu kraju do uczestnictwa w strefie euro. Programy Stabilizacyjne oraz Programy Konwergencji oraz ich uaktualnienia podaje się do publicznej wiadomości.

⁴ Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, OJ L 209 z 2.08.1997. Zmiany do tego rozporządzenia są zawarte w: Council Regulation (EC) No 1055/05 of 27 June 2005, OJ L 174 z 7.07.2005.

⁵ Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, OJ L 209 z 2.08.1997. Zmiany do tego rozporządzenia są zawarte w: Council Regulation (EC) No 1056/05 of 27 June 2005, OJ L 174 z 7.07.2005



Rozporządzenie 1466/97 (wraz ze zmianami wprowadzonymi do tego aktu w 2005 r.) zobowiązuje kraje strefy euro, a także pozostałe państwa Unii Europejskiej do określenia średnioterminowego celu w odniesieniu do salda swego budżetu.

Na mocy wskazanego rozporządzenia każdy kraj należący do strefy euro zobowiązany jest do przedłożenia Radzie i Komisji informacji koniecznych do prowadzenia regularnego, wielostronnego nadzoru nad jego polityką ekonomiczną zgodnie z art. 99 TWE. W tym celu kraje strefy euro w Programach Stabilizacyjnych powinny podawać w szczególności następujące informacje:

- a) średnioterminowy cel budżetowy (*medium-term budgetary objective – MTO*) w odniesieniu do salda budżetu (*general government surplus/deficit*) oraz oczekiwaną ewolucję relacji długu publicznego do PKB,
- b) główne założenia dotyczące przewidywanego kształtowania się tempa wzrostu gospodarczego i innych wskaźników ekonomicznych istotnych z punktu widzenia realizacji programu stabilizacyjnego, takich jak wydatki publiczne na inwestycje, zatrudnienie i inflacja,
- c) szczegółową charakterystykę działań w zakresie polityki budżetowej oraz innych środków ekonomicznych, które są lub będą podejmowane dla osiągnięcia celów określonych w programie,
- d) analizę kosztów i korzyści głównych reform o charakterze strukturalnym, niezbędnych do zmniejszenia wydatków budżetowych w perspektywie długoterminowej.

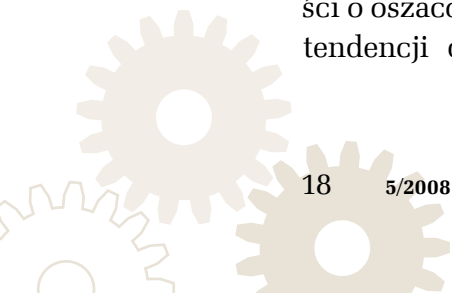
Komisja Europejska, a następnie Rada, przeprowadzając ocenę przedstawionych w Programie Stabilizacyjnym działań mających prowadzić do osiągnięcia określonego w nich średnioterminowego celu budżetowego, zwracają uwagę na to, czy działania te mogą zapewnić odpowiednią poprawę salda budżetowego, przynajmniej o 0,5% PKB. W ocenie bierze się także pod uwagę skutki reform strukturalnych podejmowanych przez dany kraj, w szczególności wpływających na stan i perspektywy systemu emerytalnego. Jeśli reformy dotyczące tego systemu zostały już podjęte lub zakłada się ich podjęcie w okresie objętym programem, odchylenie od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do osiągnięcia średnioterminowego celu budżetowego, a nawet od samego celu, może zostać uznane za zasadne w takim zakresie, w jakim odzwierciedla ono koszt netto wprowadzenia obowiązkowego filara ka-



pitałowego systemu emerytalnego. Ważne jest, by odchylenie to miało charakter przejściowy i żeby dany kraj zachował bezpieczny margines w stosunku do wartości referencyjnej.

Na podstawie art. 99(4) TWE w Rozporządzeniu 1466/97 określono tryb wystosowania przez Radę, na podstawie zalecenia Komisji, tzw. wczesnego ostrzeżenia (*early warning*) do krajów członkowskich, by zapobiec pojawieniu się nadmiernego deficytu. Skierowanie takiego ostrzeżenia jest możliwe w przypadku stwierdzenia istotnych rozbieżności między rzeczywistą sytuacją budżetową danego kraju a średniookresowym celem jego polityki budżetowej, wskazanym w Programie Stabilizacyjnym. W takiej sytuacji Rada kieruje do kraju członkowskiego zalecenia, by podjął odpowiednie działania, tak po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych. Następnie sytuacja budżetowa danego kraju podlega monitorowaniu, a potem ponownej ocenie. W przypadku stwierdzenia przez Radę, że dalej utrzymuje się stan grożący pojawieniem się nadmiernego deficytu, może ona na mocy art. 99(4) skierować do tego kraju kolejne zalecenia, tym razem aby przyspieszył działania dostosowawcze. Od decyzji Rady zależy też to, czy te zalecenia zostaną podane do publicznej wiadomości. Rada nie ma dalszych możliwości oddziaływania na kraj strefy euro w sytuacji, gdy deficyt budżetowy jest niższy niż 3% PKB, ale polityka ekonomiczna tego kraju odbiega od tej, jaka jest potrzebna, by dojść do równowagi budżetowej. Zobowiązanie krajów Unii, wyrażone w 1997 r. w Deklaracji do Paktu Stabilności i Wzrostu, ma w istocie charakter zobowiązania honorowego. Oznacza to, że nie jest możliwe zastosowanie jakichkolwiek sankcji, jeżeli ten cel w postaci równowagi budżetowej nie jest realizowany. Możliwe jest jedynie wywieranie swego rodzaju presji moralnej na dany kraj, aby skłonić go do podjęcia działań pozwalających na doprowadzenie salda budżetowego do poziomu dostatecznie bliskiego wartości referencyjnej, by ograniczyć ryzyko przekroczenia tej wartości w przypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej lub wystąpienia innych niekorzystnych zjawisk.

Zarówno Programy Stabilizacyjne, jak i Programy Konwergencji powinny pokazywać finanse publiczne także w perspektywie długoterminowej, czyli w ciągu następnych kilkadziesiąt lat (nawet 40–50). Chodzi w szczególności o oszacowanie skutków budżetowych istniejących oraz przewidywanych tendencji demograficznych. Zjawisko starzenia się społeczeństw krajów





członkowskich z powodu coraz dłuższego okresu życia i niskiego przyrostu naturalnego zostało uwzględnione w reformie Paktu Stabilności i Wzrostu przeprowadzonej w 2005 r. By sprostać wyzwaniom dla finansów publicznych związanych z tym zjawiskiem, na szczeblu Unii określane są długoterminowe projekcje sytuacji demograficznej⁶. Ponadto ocenie i monitorowaniu podlega sytuacja poszczególnych krajów członkowskich.



6. IDENTYFIKACJA NADMIERNEGO DEFICYTU I PROCEDURA DOTYCZĄCA JEGO OGRANICZANIA

W części represyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu, czyli w Rozporządzeniu 1467/97, są określone kryteria oraz termin, w którym Rada podejmuje decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu. Decyzja ta jest podejmowana z reguły w okresie od 1 kwietnia do 1 października. Szczegółowo uregulowana w tym rozporządzeniu tzw. procedura dotycząca nadmiernego deficytu (*the excessive deficit procedure*), czyli procedura postępowania w celu identyfikowania i zwalczania nadmiernego deficytu budżetowego, wynikająca z art. 104 TWE oraz Rozporządzenia 1467/97, obejmuje kolejne działania. Procedura rozpoczyna się po stwierdzeniu przez Komisję, że kraj członkowski nie spełnia jednego lub obydwu wymienionych wyżej kryteriów zawartych w art. 104(2). W praktyce procedura jest uruchamiana, gdy okaże się, że deficyt budżetowy jest wyższy niż 3% PKB. Jeśli ten próg nie jest przekroczony, to nawet gdyby relacja długu publicznego do PKB przekraczała wielkość referencyjną, to procedura taka może nie zostać rozpoczęta. Na podstawie art. 104(3) Komisja ma obowiązek sporządzenia odpowiedniego raportu w przypadku, gdy deficyt budżetowy w danym kraju przekracza 3% PKB. Powinna w nim przedstawić szczegółową analizę sytuacji makroekonomicznej i budżetowej tego kraju oraz wynikające z tego wnioski dla polityki budżetowej. W raporcie Komisja powinna zawrzeć informacje, czy deficyt przekracza rządowe wydatki inwestycyjne, a również uwzględnić wszystkie inne czynniki rzutujące na sytuację budżetową, w tym także w perspektywie średnioterminowej. Raport Komisji kierowany jest następnie do zaopiniowania przez Komitet Ekonomiczny i Finansowy (skupiający przedstawicieli rządów oraz Europejskiego Systemu Banków Centralnych). Komitet powinien

⁶ Zob. np. szacunki zmian sytuacji demograficznej w latach 2005–2050: Giampaolo LANZIERI, Population and social conditions, „Statistics in Focus” (Eurostat) 3/2006 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-06-003/EN/KS-NK-06-003-EN.PDF



przedstawić swoją opinię w ciągu dwóch tygodni. Biorąc pod uwagę tę opinię, Komisja ocenia, czy w danym kraju występuje nadmierny deficyt, czy też taki deficyt może wystąpić w bliskiej przyszłości.

W przypadku uznania, że taki deficyt już wystąpił lub jest możliwy w nieodległym czasie, Komisja, na podstawie art. 104(5), kieruje swą opinię w tej sprawie do Rady Ecofin. Rada, stanowiąc kwalifikowaną większość głosów, na podstawie art. 104(6) decyduje, czy nadmierny deficyt występuje. Podejmując tę decyzję, Rada uwzględnia opinię przedstawioną przez Komisję, a także uwagi zgłoszone przez zainteresowany kraj. Warto podkreślić, że zgodnie z art. 104(2) deficyt wyższy niż 3% PKB może nie zostać uznany za nadmierny, jeżeli wykazuje tendencję spadkową i jest bliski wartości referencyjnej albo jeśli przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy i przejściowy, a relacja deficytu do PKB jest bliska wartości referencyjnej. Ten traktatowy zapis został uszczegółowiony w Rozporządzeniu 1467/97, gdzie stwierdza się, że przekroczenie wartości referencyjnej dotyczącej deficytu budżetowego może zostać uznane przez Radę za wyjątkowe i przejściowe, jeśli wynika ono z nadzwyczajnego zdarzenia, na które zainteresowany kraj nie miał wpływu, a które ma istotne skutki dla jego sytuacji budżetowej. Za czynnik usprawiedliwiający przekroczenie wartości referencyjnej może też zostać uznane poważne załamanie koniunktury (*severe economic downturn*).

Jeśli Rada podejmie decyzję stwierdzającą, że nadmierny deficyt występuje, to kolejne etapy procedury mają skłonić dany kraj do podjęcia działań koniecznych do odpowiedniego zmniejszenia tego deficytu. Zgodnie z art. 104(7) Rada powinna więc skierować do tego kraju zalecenie, by w wyznaczonym okresie deficyt ten został zredukowany. Chodzi o jego zmniejszenie o co najmniej 0,5% PKB rocznie. Dostosowanie się do tego zalecenia przez zainteresowany kraj powoduje, że procedura zostaje zamknięta. Wydając te zalecenia, Rada wyznacza dwa terminy. Pierwszy z nich obejmuje okres do sześciu miesięcy, który powinien być wykorzystany na podjęcie działań koniecznych do skorygowania nadmiernego deficytu. Drugi to termin, w jakim te działania powinny spowodować zredukowanie deficytu do poziomu niższego niż 3% PKB. W zasadzie powinno to nastąpić najpóźniej w ciągu roku następującego po roku, w którym Rada stwierdziła występowanie nadmiernego deficytu. W przypadku istnienia specyficznych okoliczności okres na skorygowanie deficytu może zostać przedłużony o kolejny rok.



W ramach kolejnego etapu procedury Rada ocenia, czy kraj mający nadmierny deficyt budżetowy faktycznie podjął w wyznaczonym terminie odpowiednie działania, czyli bada, czy zareagował stosownie do skierowanych do niego zaleceń. Chodzi tu zarówno o publicznie ogłoszone działania legislacyjne (ustawy i inne akty prawne mające wpływ na dochody i/lub wydatki budżetowe), jak i administracyjne. Jeśli Rada uzna, że takie działania zostały podjęte, to procedura zostaje zawieszona, natomiast Komisja i Rada monitorują skuteczność tych działań. Gdy Rada stwierdzi, że niezbędne działania nie zostały podjęte, to na mocy art. 104(8) może zdecydować o podaniu do wiadomości publicznej zaleceń skierowanych przez nią uprzednio do tego kraju. Krok ten jest formą silniejszego nacisku ze strony Rady, gdyż przedtem zalecenia te miały charakter poufny i były znane tylko odpowiednim władzom krajowym. Uczestnicy rynku mieli tylko informację, że do kraju mającego nadmierny deficyt zostały skierowane zalecenia. Przekazanie ich do wiadomości publicznej nie wpływa korzystnie na politykę budżetową, a w rezultacie także na międzynarodową wiarygodność tego kraju. Poprzez decyzję Rady uczestnicy rynku otrzymują potwierdzenie, że naprawa finansów publicznych nie jest realizowana skutecznie. Wynikiem tego może być konieczność zapewniania wyższego oprocentowania papierów dłużnych emitowanych zarówno przez władze centralne, jak i regionalne, kraju mającego nadmierny deficyt. Możliwe wyższe koszty finansowania deficytu to konsekwencje o charakterze rynkowym, z którymi musi się liczyć taki kraj, jeśli nie dostosuje się do zaleceń Rady dotyczących podjęcia działań koniecznych do zredukowania deficytu.

Przedstawione wyżej etapy procedury nadmiernego deficytu mają zastosowanie do wszystkich krajów Unii Europejskiej. Podjęcie kolejnych etapów procedury zależy od tego, czy kraj mający nadmierny deficyt należy do strefy euro, czy nie. Procedura dotycząca nadmiernego deficytu ma zastosowanie w całości tylko wobec krajów strefy euro. W art. 104(9) przewidziano, że w ciągu dwóch miesięcy po podjęciu decyzji określonej w art. 104(8), czyli decyzji stwierdzającej, że kraj nie podjął skutecznych działań w celu skorygowania deficytu, Rada może skierować do danego kraju notę ostrzegawczą (*notice*). W nocy tej Rada wzywa kraj do podjęcia działań niezbędnych do zredukowania deficytu i określa wielkość koniecznej redukcji (na ogół co najmniej 0,5% PKB rocznie). To dyscyplinujące posunięcie Rady poprzedza zastosowanie ewentualnych sankcji wobec kraju, który nie stosuje się do jej zaleceń. Jeśli kraj ten uporczywie uchyla się od wykonania decyzji Rady, na

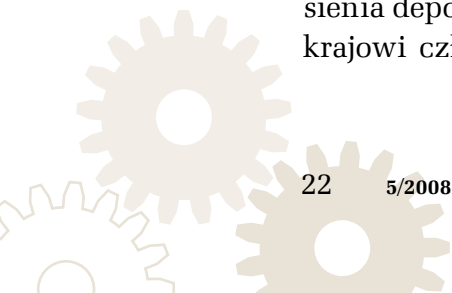


mocy postanowień art. 104(11) może ona ostatecznie zdecydować o zastosowaniu, albo w określonym przypadku o zaostrzeniu, jednego lub kilku poniższych środków:

- zażądać opublikowania przez dany kraj określonych, wskazanych przez Radę, informacji w przypadku emitowania przez niego papierów wartościowych,
- wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do rozważenia jego polityki pożyczkowej wobec tego kraju;
- zażądać od tego kraju złożenia na rzecz Wspólnoty nieoprocentowanego depozytu o odpowiedniej wysokości do czasu, gdy – w opinii Rady – nadmierny deficyt zostanie skorygowany,
- nałożyć grzywnę w odpowiedniej wysokości.

Traktat nie zawiera bliższej charakterystyki tych środków; szczegółowo zostały one jednak określone w Rozporządzeniu 1467/97 w rozdziale „Sankcje” („*Sanctions*”). Z zawartych tu postanowień wynika, że jeśli Rada podejmuje decyzję o zastosowaniu sankcji, to obowiązuje zasada, że danemu krajowi powinien zostać postawiony wymóg, by wniósł na rachunek Komisji Europejskiej nieoprocentowany depozyt. Rada może ponadto zdecydować, że oprócz depozytu zostaną zastosowane także dwa pierwsze środki określone w art. 104(11), czyli obowiązek opublikowania wskazanych przez Radę danych oraz wniosek do EBI o rozważenie zmian polityki pożyczkowej wobec tego kraju.

Jeśli chodzi o wysokość pierwszego nieoprocentowanego depozytu, to składa się on ze stałego elementu, równego 0,2% PKB, oraz elementu zmiennego, równego jednej dziesiątej różnicy między odsetkiem deficytu w stosunku do PKB w poprzednim roku a wartością referencyjną, wynoszącą 3%. Rada może podjąć decyzję o zaostrzeniu sankcji, gdy w rezultacie następnych ocen sytuacji budżetowej kraju stwierdzi, że nie skorygował on deficytu. W Rozporządzeniu 1467/97 określono, że pojedynczy depozyt wniesiony przez kraj członkowski nie może być wyższy niż 0,5% PKB tego kraju. Najbardziej radykalną sankcją jest przekształcenie depozytu w karę. Rada może podjąć decyzję w tej sprawie, jeżeli nadmierny deficyt nie zostanie skorygowany w ciągu dwóch lat od dnia podjęcia przez nią decyzji w sprawie wniesienia depozytu. Depozyt, uznany przez Radę za karę, nie podlega zwrotowi krajowi członkowskiemu. Kwota tej kary oraz odsetki uzyskane przez Ko-





misję Europejską od przyjętego depozytu stają się tzw. innym dochodem Wspólnoty (zgodnie z art. 269 TWE). Dochód ten jest dzielony między kraje strefy euro niemające nadmiernego deficytu w świetle art. 104(6). Podział ten powinien nastąpić w takiej proporcji, w jakiej uczestniczą one w łącznej kwocie produktu narodowego brutto tej grupy krajów.

Oceniając postanowienia Rozporządzenia 1467/97 dotyczące sankcji finansowych, można stwierdzić, że ostatecznie mogą one okazać się bardzo drastyczne dla kraju utrzymującego nadmierny deficyt budżetowy. Ich zastosowanie w praktyce należy więc uznać za mało realne. Możliwość ich nałożenia może jednak być istotnym czynnikiem dyscyplinującym politykę budżetową. Z tego powodu zapis dotyczący sankcji finansowych został w rozporządzeniu zachowany, także po jego nowelizacji w 2005 r. Należy też wskazać, że stanowi on niezbędne uszczegółowienie postanowień traktatowych dotyczących sankcji.

Jeśli kraj mający nadmierny deficyt budżetowy zastosuje się do zaleceń Rady, na mocy art. 104 (12) Rada może uchylić wszystkie albo tylko niektóre swoje decyzje, które podjęła na podstawie paragrafów 6–9 i 11 artykułu 104. W ten sposób uznaje, że nadmierny deficyt został skorygowany, a procedura zostaje zamknięta. W przypadku gdy zalecenia Rady były podane do publicznej wiadomości, to po skorygowaniu deficytu przez kraj członkowski Rada powinna ten fakt także ogłosić publicznie. Może się też okazać, że zainteresowany kraj podjął działania zalecone przez Radę, ale zdarzenia niezależne od władz tego kraju spowodowały, że nie zdołał on w określonym przez Radę czasie skorygować deficytu. W takiej sytuacji Rada może zmienić termin podany w nocie wystosowanej na podstawie art. 104(9). Ewentualne nałożenie sankcji finansowych może więc zostać odsunięte w czasie.

Z punktu widzenia krajów Unii Europejskiej, które nie należą do strefy euro, istotne jest to, że nie są zwolnione z obowiązku unikania nadmiernych deficytów. Wobec nich nie mają jednak zastosowania postanowienia art. 104(9), regulujące wystosowanie noty, oraz art. 104(11), precyzujące wielkość i tryb nakładania sankcji⁷. Do krajów spoza strefy euro, które nie dostosują się do zaleceń wynikających z art. 104(7), mogą zostać skierowane ponowne zalecenia na mocy tego paragrafu. Komisja Europejska w 2004 r. scharakteryzo-

⁷ Kraje UE spoza strefy euro nie mają też prawa głosu przy podejmowaniu decyzji określonych w tych dwóch paragrafach art. 104.



wała dodatkowe, oprócz tych zaleceń Rady, możliwości oddziaływania na ich politykę budżetową (European Commission 2004). Zaliczyła do nich przede wszystkim opóźnienie decyzji o przyjęciu do strefy euro w przypadku występowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz zawieszenie możliwości korzystania ze środków dostępnych dla danego kraju w ramach Funduszu Spójności.

Można powiedzieć, że określona w art. 104 TWE procedura dotycząca nadmiernego deficytu została ukształtowana tak, aby poprzez decyzje podejmowane na jej kolejnych etapach skłonić kraj mający taki deficyt do zredukowania go poniżej wartości referencyjnej. Do podjęcia tych decyzji konieczne jest jednak pozyskanie odpowiedniego poparcia dla nich ze strony takiej liczby krajów członkowskich, która zapewni większość kwalifikowaną (kraj, którego decyzja dotyczy, nie bierze udziału w głosowaniu). Może się więc zdarzyć, że decyzje te nie zapadną mimo wyraźnych zaleceń Komisji, jeśli takiej większości nie uda się uzyskać. W praktyce sytuacja taka może wystąpić w przypadku, gdy więcej krajów członkowskich ma nadmierne deficyty. Niektóre z nich mogą nie poprzeć zastosowania kolejnych środków dyscyplinujących wobec krajów mających nadmierne deficyty, obawiając się, że takie środki mogą być zastosowane także wobec nich. Praktyka pokazuje, że podejmowanie decyzji przez Radę może być szczególnie trudne, gdy problemy z deficytem mają duże kraje.



7. PAKT STABILNOŚCI I WZROSTU W PRAKTYCE

Ocena funkcjonowania w praktyce Paktu Stabilności i Wzrostu wymaga uwzględnienia faktu, że w Unii Europejskiej polityka budżetowa leży w kompetencji krajów członkowskich. Oznacza to, że możliwości oddziaływania na nią ze szczebla unijnego są ograniczone. Instytucje Unii, Komisja i Rada, mogą tylko wpływać na władze tych krajów, aby nie dopuszczały do powstawania nadmiernego deficytu albo zastosowały niezbędne działania dostosowawcze, jeśli taki deficyt powstanie. Należy mieć świadomość, że zarówno regulacje traktatowe (art. 99 i 104 TWE), jak rozporządzenia wydane na ich podstawie (1466/97 oraz 1467/97) to rozwiązanie bezprecedensowe w procesie integracji europejskiej. W momencie ich uchwalania trudno było określić ich rzeczywistą skuteczność w dyscyplinowaniu krajowej polityki budżetowej. Musiały zatem zostać zweryfikowane w praktyce. Pakt



Stabilności i Wzrostu praktycznie od samego początku funkcjonowania był bowiem krytykowany przede wszystkim przez kraje mające trudności ze zredukowaniem nadmiernych deficytów. Zarzuty wobec Paktu były formułowane także przez kraje strefy euro charakteryzujące się dobrą sytuacją budżetową, czyli mające równowagę w budżecie albo nawet nadwyżki. Kraje z pierwszej grupy wskazywały, że postanowienia Paktu są zbyt restrykcyjne, gdyż nie zapewniają możliwości wystarczającego uwzględnienia przy ocenie sytuacji budżetowej odrębnej sytuacji poszczególnych krajów, będącej rezultatem bieżącego stanu koniunktury oraz wpływu na finanse publiczne specyficznych czynników pozostających poza kontrolą władz krajowych. Kraje te twierdziły, że Pakt jest rozwiązaniem zbyt sztywnym i ogranicza możliwości prowadzenia aktywnej polityki wspierania koniunktury, a także realizację reform strukturalnych w gospodarce.

Z drugiej strony zastrzeżenia zgłaszane w stosunku do Paktu przez kraje strefy euro mające w budżecie sytuację bliską równowagi albo nawet nadwyżki dotyczyły jego niewystarczającej skuteczności w dyscyplinowaniu polityki budżetowej krajów członkowskich. Chodziło w szczególności o trudności ze skłonieniem dużych krajów członkowskich (Niemcy, Francja, Włochy) do skorygowania nadmiernego deficytu. Okazało się, że realizacja poszczególnych etapów procedury wobec tych krajów jest zadaniem trudnym, gdyż były one w stanie dzięki posiadanej liczbie głosów w Radzie spawalniać kolejne kroki dyscyplinujące. To z kolei było czynnikiem opóźniającym redukcję przez nie deficytów.

Zmiany wprowadzone do Paktu w 2005 r. stanowiły w dużym stopniu reakcję na postulaty zgłaszane przez zwolenników rozluźnienia wymogów zawartych w tym dokumencie. Istotą przeprowadzonej reformy jest wprowadzenie większych możliwości brania pod uwagę specyficznych czynników w ocenie sytuacji poszczególnych krajów, w tym stanu koniunktury, wydatków na inwestycje publiczne, w szczególności na prace badawczo-rozwojowe, na cele pomocy rozwojowej udzielanej innym krajom oraz na reformę systemu emerytalnego (Oręziak 2005). Dla krajów borykających się z deficytami duże znaczenie ma też wydłużenie terminów dwóch terminów istotnych dla przebiegu całej procedury. Pierwszy z nich to termin podjęcia działań niezbędnych dla skorygowania deficytu (z 4 do 6 miesięcy od dnia przyjęcia przez Radę decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu). Drugi termin określa limit czasowy, w którym deficyt powinien zostać skorygowany.



Skutkiem zmian wprowadzonych do Paktu było złagodzenie napięć w jego funkcjonowaniu. Zawarte w nim regulacje stały się bardziej elastyczne i mniej rygorystyczne. Dzięki temu jego wymogi są lepiej dostosowane do rzeczywistej sytuacji krajów członkowskich. Jak pokazuje praktyka, nieuzasadnione okazały się obawy zgłaszane przez przeciwników tych zmian, że Pakt może być rozwiązaniem zbyt łagodnym, co ostatecznie może prowadzić do opóźnienia reform strukturalnych, koniecznych w niektórych krajach do poprawy stanu finansów publicznych i zapewnienia ich stabilności w perspektywie długoterminowej. W dalszym ciągu Pakt jest podstawowym instrumentem dyscyplinowania polityki budżetowej krajów strefy euro. Dzięki wprowadzonej w 2005 r. większej elastyczności stosowanych w jego ramach procedur kraje mające nadmierne deficyty dysponują większą swobodą w realizacji reform i mają możliwość lepszego rozłożenia w czasie ich kosztów społecznych. Warto wskazać, że mimo złagodzenia rygorów Paktu Stabilności i Wzrostu kraje strefy euro nie zaniechały działań niezbędnych do poprawy salda budżetowego. Za spektakularny krok można uznać zwiększenie w Niemczech od 2007 r. podstawowej stawki VAT aż o 3 punkty procentowe (z 16% do 19%), z czego 2 punkty są przeznaczone właśnie na zmniejszenie deficytu (dodatkowe wpływy podatkowe wynikające z pozostałej części wzrostu stawki VAT zostały przeznaczone na sfinansowanie obniżki składki na ubezpieczenie społeczne).

Oceniając w 2007 r. dokonania krajów Unii Europejskiej w dziedzinie poprawy sytuacji budżetowej, Komisja Europejska wskazała na konieczność doskonalenia zapobiegawczej części Paktu. Chodzi o mobilizowanie krajów członkowskich do podejmowania w czasach dobrej koniunktury odpowiednio dużego wysiłku naprawy finansów publicznych. Komisja stwierdziła, że trwająca do niedawna relatywnie dobra sytuacja gospodarcza nie została właściwie wykorzystana przez wszystkie te kraje do przeprowadzenia koniecznych zmian, umożliwiających w szczególności redukcje wydatków budżetowych (Komisja Europejska 2007).



8. EWOLUCJA FINANSÓW PUBLICZNYCH KRAJÓW STREFY EURO

Charakteryzując sytuację budżetową krajów strefy euro w ostatnich latach, należy stwierdzić, że była ona stosunkowo zróżnicowana. W większości



tabela



Saldo budżetu (deficyt/nadwyżka)* oraz dług publiczny w krajach strefy euro w latach 2006-2011 (jako % PKB) w świetle Programów Stabilizacyjnych

	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	SALDO	DŁUG	SALDO	DŁUG	SALDO	DŁUG	SALDO	DŁUG	SALDO	DŁUG	SALDO	DŁUG
AUSTRIA	-1,1	62,2	-0,9	61,2	-0,7	59,9	-0,2	58,5	0,4	56,8	-	-
BELGIA	0,0	87,7	0,3	83,9	0,5	80,4	0,7	76,6	0,9	72,6	-	-
CYPR	3,8	65,2	4,2	60,0	4,1	48,5	4,0	45,3	4,0	43,8	4,0	40,5
GRECJA	-2,5	95,3	-2,7	93,4	-1,6	91,8	-0,8	87,3	0,0	82,9	-	-
HISZPANIA	1,8	39,7	1,8	36,2	1,2	34,0	1,2	32,0	1,2	30,0	-	-
HOLANDIA	0,6	47,9	-0,4	46,8	0,5	45,0	0,6	43,0	0,7	41,2	-	-
IRLANDIA	2,9	25,1	0,5	25,1	-0,9	25,9	-1,1	27,6	-1,0	28,7	-	-
FINLANDIA	3,8	39,2	4,5	35,3	3,7	32,8	3,6	30,4	2,8	29,0	2,4	27,9
FRANCJA	-2,5A	64,2A	-2,4	64,2	-2,3	64,0	-1,7	63,2	-1,2	61,9	-0,6	60,2
LUKSEMBURG	0,7	6,6	1,0	6,9	0,8	7,1	1,0	7,2	1,2	7,0	-	-
MALTA	-2,5	64,7	-1,6	62,9	-1,2	60,0	-0,1	57,2	0,9	53,3	-	-
NIEMCY	-1,6	67,5	0	65,0	0	63,0	0	61,0	0	59,0	0	57,0
PORTUGALIA	-3,9	64,8	-3,0	64,4	-2,4	64,1	-1,5	62,5	-0,4	59,7	-0,2	56,7
SŁOWENIA	-1,2	27,1	-0,6	25,6	-0,9	24,7	-0,6	23,8	0,0	22,5	-	-
WŁOCHY	-4,4	106,8	-2,4	105,0	-2,2	103,5	-1,5	101,5	-0,7	98,5	0,0	95,1

* Saldo obejmuje budżet centralny, budżety regionalne i lokalne oraz system ubezpieczeń społecznych. Dane z Programów Stabilizacyjnych przedłożonych Komisji Europejskiej przez Belgię w listopadzie 2006 r., a przez pozostałe kraje strefy euro w listopadzie – grudniu 2007 r.

Źródło: zestawienie własne na podstawie: dla Francji za 2006 r. i 2007 r. – ECB (2008, s. 55, 56); w pozostałych przypadkach – Programy Konwergencji i Programy Stabilizacyjne (dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article10982_en.htm).

z tych krajów sytuacja się poprawiła. W 2007 r. 6 spośród obecnych 15 krajów należących do strefy miało nadwyżkę budżetową (Belgia, Cypr, Hiszpania, Finlandia, Irlandia, Luksemburg). Niemcy, po raz pierwszy od wielu lat osiągnęły równowagę w budżecie, a pozostałe 8 krajów miało deficyt, choć w przypadku 3 z nich (Austria, Holandia i Słowenia) był to deficyt bardzo niewielki, mieszczący się w przedziale 0,4–0,9% PKB. Niezbyt duży deficyt występował na Malcie (1,6% PKB). Najmniej korzystna sytuacja, spośród wszystkich krajów strefy euro, była w Portugalii i Grecji, gdzie deficyt kształtował się na poziomie odpowiednio 3% PKB i 2,7%, a także we Włoszech i Portugalii, gdzie wynosił 2,4% PKB (zob. tabela).

W kwietniu 2007 r. ministrowie finansów i gospodarki krajów strefy euro, tworzący tzw. Eurogrupę (czyli Radę Ecofin w składzie ograniczonym do ministrów z krajów strefy euro), na nieformalnym posiedzeniu w Berlinie



uzgodnili, że do końca 2010 r. w budżetach wszystkich krajów strefy euro będzie występować równowaga albo nadwyżka. Oznaczałoby to, że przestałyby występować jakiegokolwiek deficyty budżetowe. Z analizy Programów Stabilizacyjnych przedłożonych przez kraje strefy euro Komisji Europejskiej i Radzie pod koniec 2007 r. wynika, że celu tego nie uda się zrealizować, choć do końca 2010 r. nastąpi dalsza znaczna poprawa salda budżetowego większości z tych krajów. Deficyty budżetowe występowałyby jeszcze w 4 krajach: Francji (1,2% PKB), Irlandii (1,0% PKB), we Włoszech (0,7% PKB) i w Portugalii (0,4% PKB). W 2011 r. we Francji, Irlandii oraz Portugalii deficyty te mają ulec dalszej istotnej redukcji, co ma doprowadzić do ich niemal zupełnej likwidacji. Realizacja tych ambitnych celów będzie silnie uzależniona od stanu koniunktury. Gdyby nastąpiło jej znaczne pogorszenie w porównaniu z przewidywaniami przedstawionymi przez rządy w Programach Stabilizacyjnych, tempo redukcji deficytów uległoby zapewne spowolnieniu.

Bez dyscyplinującego oddziaływania Paktu Stabilności i Wzrostu trudno sobie wyobrazić, jak kształtowałyby się obecnie sytuacja w budżecie Portugalii. W 2005 r. kraj ten odnotował deficyt budżetowy na poziomie 6,1% PKB. Tylko silna presja ze strony Rady UE pozwoliła zatrzymać narastanie ujemnego salda w budżecie i wymusiła podjęcie niezbędnych działań ograniczających wydatki budżetowe. Konieczne okazało się także znaczne podwyższenie podstawowej stawki podatku VAT (z 17% w 2005 r. do 21% w 2007 r.). Jeśli ostrożna polityka budżetowa będzie konsekwentnie realizowana w najbliższych latach, to Portugalia ma szansę do końca 2010 r. zredukować deficyt do bardzo niskiego poziomu (0,4% PKB). Stworzyłoby to dobry punkt wyjścia do osiągnięcia równowagi budżetowej, a następnie nadwyżki budżetowej.

Dobrym przykładem korzystnego oddziaływania Paktu Stabilności i Wzrostu na stan finansów publicznych może być Belgia. Kraj ten w 1997 r. miał dług publiczny przekraczający 120% PKB. Konsekwentna polityka budżetowa, nastawiona najpierw na zredukowanie deficytu (z poziomu 2,1% w 1997 r.), a potem na osiągnięcie równowagi w budżecie, pozwoliła temu krajowi na radykalne obniżenie relacji długu publicznego do PKB. W 2008 r. ma on wynieść 80%, a w 2010 r. będzie nieznacznie przekraczać 70%. Ten proces oddłużania nie byłby możliwy bez oddziaływania Wspólnoty na Belgię (OECD 2007).

Także na przykładzie Hiszpanii można pokazać użyteczność prewencyjnej części Paktu, mobilizującej kraje strefy euro do osiągnięcia równowagi bu-



dżetowej, a jeszcze lepiej nadwyżki budżetowej. W 1997 r. kraj ten miał deficyt budżetowy na poziomie 2,6% PKB. Konsekwentna, rozważna polityka budżetowa pozwoliła na osiągnięcie sytuacji bliskiej równowagi w 2003 r. (deficyt 0,2% PKB), a następnie w 2005 r. nadwyżki budżetowej w wysokości 1% PKB, a w 2006 r. 1,8%. Dzięki takiej ewolucji salda budżetowego znacznie zmniejszyła się relacja długu publicznego do PKB z 68% w 1998 r. do 39,7% w 2006 r. (ECB 2008, s.55). Zgodnie z Programem Stabilizacyjnym przedłożonym Komisji i Radzie pod koniec 2007 r. w najbliższych latach zakłada się utrzymywanie się nadwyżki budżetowej na poziomie 1,2% PKB. Pozwoli to na dalszą redukcję relacji długu publicznego do PKB. W 2010 r. może ona osiągnąć poziom 30% PKB. Ta korzystna sytuacja budżetowa daje rządowi Hiszpanii dobre pole manewru w polityce budżetowej w warunkach rysującego się osłabienia koniunktury gospodarczej. Plany rządowe, ogłoszone po wyborach parlamentarnych w marcu 2008 r., zakładają m.in. redukcję podatków od dochodów osobistych w celu pobudzenia konsumpcji, a także podjęcie wielu nowych inwestycji w sektorze publicznym, by stworzyć nowe miejsca pracy (House 2008).

Z kolei w krajach mających ciągle deficyty budżetowe możliwości wykorzystania polityki budżetowej do pobudzenia koniunktury są stosunkowo ograniczone. Muszą one w pierwszej kolejności skupiać się na działaniach zapobiegających wzrostowi deficytu, a ponadto realizować plany przybliżające do osiągnięcia w 2010 r. sytuacji bliskiej równowagi. Ponadto stosunkowo trudno im skutecznie uczestniczyć w konkurencji podatkowej, występującej zarówno w Unii Europejskiej, jak i poza nią. Konkurencja ta wymusza obniżanie podatków, w szczególności obciążających dochody z działalności gospodarczej (Oreziak 2007). Kraj, który nie jest w stanie osiągnąć i utrzymać dobrej sytuacji w budżecie, ma więc mniejsze możliwości zarówno wspierania koniunktury, jak i konkurowania na rynku międzynarodowym w sferze opodatkowania przedsiębiorstw.



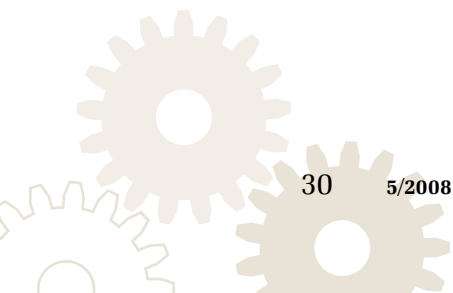
9. WNIOSKI DLA KRAJÓW ZMIERZAJĄCYCH DO STREFY EURO

Doświadczenia związane z funkcjonowaniem polityki budżetowej w krajach strefy euro pokazują, że mechanizmy dyscyplinujące tę politykę, wy-



nikające z TWE oraz Paktu Stabilności i Wzrostu, były w zasadzie skuteczne. Pozwoliły ukierunkować politykę tych krajów tak, by możliwe było nie tylko zredukowanie deficytów budżetowych, ale także dojście do równowagi budżetowej. Niektóre kraje były nawet w stanie osiągnąć i utrzymać nadwyżki budżetowe. Mechanizmy te mają podstawowe znaczenie także dla pozostałych krajów Unii, zwłaszcza dla tych, które zamierzają w nieodległym czasie przystąpić do strefy euro. Można je traktować jako ważne źródło presji zewnętrznej na politykę budżetową. Wysoce prawdopodobne jest, że bez takiej presji niektóre z tych krajów nie byłyby w stanie podjąć i przeprowadzić zmian koniecznych do naprawy finansów publicznych.

Godne naśladowania jest osiągnięcie przez większość krajów strefy euro nadwyżek budżetowych albo sytuacji bliskiej równowagi budżetowej. Programy Stabilizacyjne pokazują, że taki kierunek polityki budżetowej będzie kontynuowany w najbliższych latach. Szczególnie pouczające są doświadczenia tych krajów, które wyszły z utrzymujących się przez lata deficytów budżetowych i sukcesywnie zmniejszają zadłużenie publiczne. Przykład ten jest ważny także dla Polski. Kraj nasz potrzebuje polityki budżetowej, która w perspektywie średnioterminowej pozwoli dojść do równowagi budżetowej, a potem nadwyżki w budżecie. Cel taki wydaje się dziś mało realny, wymaga bowiem odejścia od utrwalonej w świadomości społecznej filozofii, że deficyty budżetowe to zjawisko normalne. Rozpoczęcie przez kraje strefy euro pod koniec lat 90. procesu dochodzenia do równowagi budżetowej też było powszechnie postrzegane jako odwrót od utrwalonego w poprzednich dziesięcioleciach przekonania, że deficyt budżetowy jest integralnym elementem polityki makroekonomicznej. Jeszcze większy sceptycyzm budził cel w postaci nadwyżki budżetowej. Mimo różnych problemów cel ten jest jednak realizowany. Jeśli nie nastąpi silne pogorszenie koniunktury, to prawdopodobnie po 2011 r. strefa euro (w obecnym składzie członkowskim) stałaby się strefą wolną od deficytów budżetowych. Osiągnięcie tego celu bardzo korzystnie wpływałoby na jej możliwości rozwojowe i międzynarodową wiarygodność.





BIBLIOGRAFIA

- Annett A. (2002), *Politics, Government Size, and Fiscal Adjustment in Industrial Countries*, "Working Paper" No. 02/162, IMF, Washington, D.C.
- ECB (2008), *Monthly Bulletin*, February, Frankfurt.
- European Commission (2004), *Public Finances in EMU – 2004*, "European Economy", No. 3, Brussels.
- House J. (2008), *Socialists win in Spain*, "The Wall Street Journal Europe", 10 March.
- Jahjah S. (2001), *Financial Stability and Fiscal Crises in a Monetary Union*, "Working Paper", No. 01/201, IMF, Washington, D.C.
- Komisja Europejska (2007), *Finanse publiczne w UGW – 2007 r.* Zapewnienie skuteczności części zapobiegawczej Paktu na rzecz stabilności i wzrostu, KOM(2007) 316, wersja ostateczna 13.06.2007, Bruksela.
- OECD (2007), *From stability to sustained growth: challenges for the Belgian economy*, "OECD Economic Surveys", March, Paris.
- Oreziak (2005), *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu oraz jej potencjalne konsekwencje*, „Bank i Kredyt”, nr 7, s. 14–27.
- Oreziak (2007), *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza WSHiP/Elipsa, Warszawa.

