

**Ryszard Wierzba**

Uniwersytet Gdański

---

## DYSCYPLINA FISKALNA W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ WARUNKIEM STABILNOŚCI EURO

---

**Streszczenie:** Ważnym elementem gospodarki rynkowej jest stabilny pieniądz. Główną instytucją odpowiedzialną za stabilność pieniądza w Unii Gospodarczej i Walutowej jest Europejski Bank Centralny, będący instytucją ponadnarodową. Duży wpływ na stabilność euro wywiera także współpraca makroekonomiczna państw należących do strefy euro, w której ważną rolę odgrywa zdrowa polityka fiskalna. Polityka ta jest prowadzona samodzielnie przez poszczególne państwa. Niezbędne więc stało się przyjęcie pewnych reguł dyscyplinujących polityki fiskalne poszczególnych państw, określonych przede wszystkim w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Jednak w latach 1999-2010 nie przestrzegano dostatecznie dyscypliny fiskalnej, w większości krajów należących do strefy euro nastąpił więc ogromny wzrost deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego. Stanowi to poważne zagrożenie dla stabilności euro, dlatego poszukuje się skutecznych rozwiązań, które zmuszą kraje strefy euro do przestrzegania dyscypliny fiskalnej.

**Słowa kluczowe:** UGW, euro, dyscyplina fiskalna, deficyt sektora finansów publicznych, dług publiczny.

### 1. Wstęp

Gospodarka rynkowa jest ze swej istoty gospodarką pieniężną. Pieniądz uczestniczy w aktach kupna i sprzedaży, udzielaniu kredytów, spłacie zobowiązań oraz gromadzeniu oszczędności. Zmiany siły nabywczej pieniądza są odczuwane przez wszystkich uczestników życia publicznego. Stabilny pieniądz jest więc cenną wartością społeczną. Pieniądz, który nie traci swej wartości i jest wymierny na inne waluty sprzyja także rozwojowi międzynarodowej współpracy gospodarczej, przyczyniając się do przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju państw uczestniczących w tej współpracy.

Główną instytucją odpowiedzialną za utrzymanie stabilności pieniądza euro w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) jest Europejski Bank Centralny (EBC). Bank ten jest instytucją ponadnarodową, prowadzącą, przy udziale krajowych banków centralnych, jednolitą w UGW politykę pieniężną.

Władze EBC w kształtowaniu swej polityki pieniężnej przyjęły, iż pieniądz jest stabilny, gdy roczny wzrost cen w strefie euro, mierzony zharmonizowanym wskaź-

nikami cen konsumpcyjnych, kształtuje się w średnim okresie poniżej 2%, ale blisko tego poziomu [Przybylska-Kapuścińska 2009, s. 261].

Polityka pieniężna EBC jest ważnym, ale nie jedynym filarem wspierającym stabilność euro. Drugim filarem wspierającym stabilność wspólnego pieniądza jest dobra współpraca makroekonomiczna państw wchodzących w skład UGW. Bardzo ważnym elementem tej współpracy jest dążenie państw członkowskich UGW do utrzymania równowagi sektora finansów publicznych. Powszechnie podkreśla się bowiem, iż cechą deficytów budżetowych jest ich potencjalna inflacjogenność [Marszałek 2009, s. 40]. Inflacja zaś, jak potwierdzają dane empiryczne, wpływa negatywnie na akumulację kapitału i na wzrost produkcji [ECB, *Price ...* 2008, s. 75-87].

Występujący w minionych latach brak dyscypliny fiskalnej w większości krajów członkowskich UGW doprowadził do ostrego kryzysu finansów publicznych, który przejawiał się w ogromnym wzroście deficytu sektora finansów publicznych, a w konsekwencji i we wzroście długu publicznego w tych krajach. A zatem, o ile obecnie nie ma jeszcze kryzysu euro – średnioroczna stopa inflacji w UGW w latach 1999-2010 wynosiła 2,0% – to na pewno istnieje kryzys finansów publicznych, który, jeśli nie zostanie opanowany, może w przyszłości zagrozić stabilności wspólnego pieniądza.

Celem artykułu jest uzasadnienie konieczności zachowania dyscypliny fiskalnej wspierającej stabilność euro, prezentacja przyjętych w UGW rozwiązań mających wymuszać dyscyplinę w polityce budżetowej oraz analiza przestrzegania tych rozwiązań w latach 1999-2010. Analiza ta pozwoli na sformułowanie wniosków, które umożliwią stopniowe przezwyciężenie kryzysu finansów publicznych w strefie euro.

## **2. Niezbędność dyscypliny fiskalnej jako czynnika wspierającego stabilność euro – aspekty teoretyczne**

Zdrowe i zrównoważone finanse publiczne są warunkiem niezbędnym do utrzymania stabilności makroekonomicznej. Konsekwencją tego jest dążenie do przestrzegania dyscypliny fiskalnej. Zrównoważone finanse publiczne połączone z polityką pieniężną ukierunkowaną na utrzymanie stabilnych cen pozwalają podmiotom gospodarczym wierzyć w niską inflację w przyszłości, co ułatwia planowanie w długim okresie i skłania do inwestowania w perspektywie wielu lat. Zdrowe finanse publiczne pełnią także funkcję stabilizacyjną w prowadzeniu polityki budżetowej [ECB, *EMU...* 2004, s. 42].

W krótkim okresie polityka budżetowa umożliwiająca normalne funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów przyczynia się do łagodzenia fluktuacji procesów gospodarczych. W dłuższym zaś okresie zdrowa polityka budżetowa zapewnia trwałą równowagę finansów publicznych i tworzy makroekonomiczne otoczenie sprzyjające przyspieszeniu tempa wzrostu gospodarczego oraz trwałej stabilności cen [ECB, *Fiscal...* 2004, s. 49-53].

Jeśli przez dłuższy czas utrzymuje się deficyt budżetowy, stan finansów publicznych ulega degradacji, co niesie wiele zagrożeń dla systemu finansowego państwa i całej gospodarki. Ostatecznym efektem trwałego występowania deficytów budżetowych jest wysoki dług publiczny. Koszty jego obsługi mogą się stać nadmiernym ciężarem dla całej gospodarki. Wysokie zadłużenie może skutkować też utratą przez kraj wiarygodności kredytowej, a w konsekwencji masowym odpływem kapitału za granicę i ogromnymi trudnościami w pozyskaniu finansowania na rynku międzynarodowym zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne z tego kraju [Wierzba 2009, s. 48].

Zazwyczaj każdy kraj, mając na celu utrzymanie stabilności swej gospodarki, stara się wiązać politykę pieniężną i politykę fiskalną w ramach tzw. *policy-mix*. Jednak w UGW prowadzenie *policy-mix* jest znacznie trudniejsze aniżeli w innych suwerennych krajach. Należy bowiem pamiętać, iż w UGW polityka pieniężna prowadzona jest przez EBC, który jest instytucją ponadnarodową, a jego decyzje obowiązują w takim samym stopniu we wszystkich krajach członkowskich. Natomiast polityka fiskalna prowadzona jest samodzielnie przez poszczególne kraje należące do UGW. A zatem polityka pieniężna jest w UGW scentralizowana, polityka fiskalna zaś zdecentralizowana [ECB, *One monetary...* 2008, s. 65 i n.].

Pozbawienie krajów członkowskich UGW możliwości prowadzenia własnej, odrębnej polityki pieniężnej i ujednoczenie poziomu stóp procentowych banku centralnego we wszystkich państwach należących do strefy euro poważnie ograniczyło zakres suwerennych decyzji w ramach polityki ekonomicznej realizowanej przez poszczególne państwa. Funkcjonowanie wspólnego pieniądza, którego kurs jest płynny i jednolity dla całej strefy euro, pozbawiło również kraje należące do UGW ważnego narzędzia polityki gospodarczej, jakim była możliwość dewaluacji własnej waluty w celu oddziaływania, w razie potrzeby, na saldo obrotów płatniczych z zagranicą.

Powyższe ograniczenia sprawiły, że rola polityki fiskalnej, jako elementu polityki makroekonomicznej, w każdym z omawianych krajów stała się znacznie większa, aniżeli przed utworzeniem unii walutowej. Kraje te bowiem zostały *de facto* pozbawione części instrumentów wchodzących w skład krajowej polityki gospodarczej. W ten sposób wzmocnione zostało zjawisko typowe dla państw o demokracji parlamentarnej, określane jako „skłonność do deficytu”. Polega ono, najogólniej rzecz biorąc, na powiększaniu przez rządy wydatków publicznych przed wyborami parlamentarnymi w celu zwiększenia poparcia wyborców i utrzymywania się przy władzy.

Trzeba tymczasem pamiętać, iż kraj, który dopuścił do znacznego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych, a w konsekwencji i długu publicznego, negatywnie wpływa na gospodarkę pozostałych członków UGW. Będzie on bowiem zmuszony do pozyskiwania środków finansowych nie tylko na rynku wewnętrznym, ale i na rynkach finansowych Unii, w celu sfinansowania deficytu oraz obsługi długu publicznego. Sytuacja taka doprowadzi do zwiększenia unijnej stopy procentowej. W efekcie wzrost ten zwiększy również obciążenia pozostałych członków Unii

związane z obsługą długu. Jeśli więc kraje te będą zamierzały stabilizować relację długu publicznego do PKB, to zostaną zmuszone do zastosowania bardziej rygorystycznej i bardziej deflacyjnej polityki fiskalnej.

Może się pojawić także inny rozprzestrzeniający się efekt. Otóż wzrost unijnej stopy procentowej, podążający za nieprzestrzeganiem dyscypliny fiskalnej w jednym kraju członkowskim, prawdopodobnie będzie wywierać nacisk na EBC. Kraje objęte wyższą unijną stopą procentową mogą naciskać na EBC, aby ten złagodził swoją politykę pieniężną. Niezrównoważenie więc polityki fiskalnej będzie kolidować z prowadzoną w UGW polityką pieniężną [De Grauwe 2003, s. 225].

Kolejnym skutkiem nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego może być wystąpienie tzw. efektu wypychania. Efekt ten polega na swoistym „wypychaniu” z rynku przedsiębiorstw poszukujących na rynkach finansowych środków na sfinansowanie inwestycji przez władze publiczne zaciągające na tych samych rynkach pożyczki na sfinansowanie deficytu sektora finansów publicznych i na obsługę długu publicznego. Jest oczywiste, iż wystąpienie „efektu wypychania” ogranicza możliwości rozwoju gospodarek.

Tak więc wdrożenie rozwiązań dyscyplinujących polityki fiskalne prowadzone przez kraje członkowskie UGW stało się nieodzowne [Patat 2003, s. 106]. Teoretycznego uzasadnienia wprowadzenia instrumentów dyscyplinujących polityki fiskalne krajów członkowskich UGW dostarcza koncepcja „dóbr klubowych”. Koncepcja ta zakłada, że pewne rodzaje dóbr stanowią wartość wspólną. Takimi dobrami wspólnymi mogą być np.: wspólna waluta, wspólny rynek czy stabilność cen. Wartości te przynoszą korzyści wszystkim krajom członkowskim UGW. Korzyści te mogą jednak ulec ograniczeniu na skutek określonych działań jednego lub kilku krajów. Na przykład jeśli dany kraj zwiększa deficyt budżetowy i nadmiernie się zadłuża, to może zwiększyć ryzyko inflacji i zmusić, jak już wskazywano, EBC do podniesienia stóp procentowych, co oczywiście niesie negatywne skutki dla pozostałych krajów. Kraje te, w trosce o właściwe korzystanie z dóbr klubowych, mogą się domagać od kraju prowadzącego szkodliwą politykę zmiany tej polityki. Mamy tu zatem do czynienia z takim powiązaniem interesów poszczególnych krajów, które narzuca konieczność współpracy w zakresie polityki fiskalnej, co naturalnie ogranicza tradycyjnie definiowaną suwerenność przez wszystkie państwa należące do UGW, która jest w tym przypadku „klubem” [Rosati 2010, s. 638].

### **3. Rozwiązania prawne mające wymuszać dyscyplinę fiskalną w UGW**

Przygotowując rozwiązania dotyczące funkcjonowania w Europie unii walutowej, zdawano sobie sprawę z ogromnego ryzyka wynikającego z funkcjonowania, z jednej strony, scentralizowanej, jednolitej polityki pieniężnej i z drugiej strony, zdecentralizowanej polityki fiskalnej. W celu ograniczenia ryzyka niespójności między polityką pieniężną i fiskalną przyjęto rozwiązania prawne mające wymuszać dyscy-

plinę w zakresie polityki budżetowej prowadzonej samodzielnie przez poszczególne kraje uczestniczące w unii walutowej.

Rozwiązania te w formie instrumentów zawarto najpierw w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) podpisanym 7 lutego 1992 r. w holenderskim miasteczku Maastricht, a następnie powtórzono je w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) podpisanym 2 października 1997 r. w Amsterdamie oraz w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) podpisanym 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie. Zapisy traktatowe zostały następnie uszczegółowione w Pakcie Stabilności i Wzrostu przyjętym w Amsterdamie w 1997 r. i zreformowanym w 2005 r.

Pierwszy z instrumentów dyscyplinujących politykę fiskalną adresowany jest do państw ubiegających się o członkostwo w UGW. Kraje te zobowiązane są osiągnąć wysoki poziom trwałej konwergencji, co oznacza, iż muszą dowieść, że ich gospodarki są ekonomicznie zdrowe. Miarą w ocenie stopnia przygotowania kraju do uczestnictwa w unii walutowej było i jest spełnienie pięciu, określonych w art. 126 i 140 TFUE (art. 104c i 109j TUE), kryteriów konwergencji. Dwa z nich określa się mianem kryteriów fiskalnych. Są to następujące wymogi:

- deficyt sektora finansów publicznych nie powinien przekraczać 3% PKB. Wyjątkowo dopuszcza się deficyt wyższy, ale pod warunkiem, że w ostatnich latach będzie on wykazywał tendencję malejącą;
- dług publiczny nie powinien być wyższy aniżeli 60% PKB. Możliwy jest jednak wyższy dług, gdy w danym kraju występuje zadowalające tempo jego zmniejszania.

Zanim więc jakiś kraj zostanie przyjęty do UGW, musi się cechować wymaganym stopniem dyscypliny fiskalnej.

Drugim z instrumentów służących dyscyplinowaniu polityki fiskalnej w państwach należących już do unii walutowej są Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (OWPG). Stosowanie OWPG jest regulowane przez art. 120 i 121 TFUE (art. 102a i 103 TUE). W artykułach tych stwierdza się, iż państwa członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii oraz że państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je w ramach Rady<sup>1</sup>.

Projekt OWPG opracowuje Rada na zalecenie Komisji Europejskiej, a następnie składa sprawozdanie Radzie Europejskiej. Z kolei Rada Europejska, na podstawie sprawozdania Rady, debatuje nad konkluzją w sprawie OWPG, a następnie przyjmuje zalecenie określające OWPG, informując o nim Parlament Europejski.

W celu zapewnienia ścisłej koordynacji polityk gospodarczych prowadzonych przez państwa należące do UGW Rada, na podstawie sprawozdań przedstawionych

---

<sup>1</sup> Rada, nazywana też Radą Unii Europejskiej oraz Radą Ministrów, składa się z przedstawicieli państw członkowskich Unii Europejskiej na szczeblu ministerialnym. Oznacza to, iż jej skład zmienia się w zależności od uczestnictwa ministrów poszczególnych resortów. Rada w składzie ministrów gospodarki i finansów nosi nazwę: Rada Ecofin. Natomiast Rada Europejska składa się z szefów państw lub rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej.

przez Komisję Europejską, nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej w każdym z państw członkowskich. Jeśli Komisja Europejska stwierdzi, że polityka gospodarcza danego państwa nie jest zgodna z OWPG albo zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu UGW, może skierować do danego państwa członkowskiego ostrzeżenie, a Rada, na zlecenie Komisji Europejskiej, może kierować do rządu danego państwa konieczne zalecenia. Rada może także, na wniosek Komisji Europejskiej, podać swoje zalecenia do wiadomości publicznej. Mimo że przepisy dotyczące OWPG uprawniają organy Unii do oceny zgodności polityki państw członkowskich z OWPG i formułowania zaleceń, to jednak nie przewidują one stosowania żadnych sankcji w przypadkach braku zgodności polityki gospodarczej, a w tym i fiskalnej, jakiegoś państwa z OWPG.

Trzecim instrumentem służącym dyscyplinowaniu polityki fiskalnej państw należących do unii walutowej jest zakaz udzielania przez EBC lub krajowe banki centralne państw należących do strefy euro pożyczek na pokrycie deficytu jednostek należących do sektora finansów publicznych, jak również nabywanie bezpośrednio od nich przez EBC lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych (art. 123 TFUE, art. 104 TUE).

Czwartym instrumentem mającym dyscyplinować politykę fiskalną państw należących do unii walutowej jest klauzula „nieratowania” (*no bailout clause*) zawarta w art. 125 TFUE (art. 104b TUE). Według tej klauzuli ani Unia Europejska, ani żadne państwo nie ponosi odpowiedzialności za długi innego państwa członkowskiego. A zatem państwo, które nie przestrzega dyscypliny fiskalnej, nie może liczyć na przerzucenie na inne państwa ciężaru swojego długu publicznego.

Piątym, a jednocześnie najważniejszym instrumentem służącym dyscyplinowaniu polityki fiskalnej w państwach należących do UGW jest zawarty w art. 126 TFUE (art. 104c TUE) obowiązek unikania przez państwa członkowskie nadmiernego deficytu. Uszczegółowienie i rozwinięcie tego obowiązku zostało zawarte w przyjętym w 1997 r. w Amsterdamie Pakcie Stabilności i Wzrostu.

Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW) składa się z trzech dokumentów: Uchwały Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r. oraz dwóch rozporządzeń – Rozporządzenia Rady Ecofin nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia i rozpoznania i koordynacji polityk gospodarczych i Rozporządzenia Rady Ecofin z tego samego dnia w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia wdrożenia procedury nadmiernego deficytu budżetowego [Gronkiewicz-Waltz 2011, s. 56].

Najważniejszym składnikiem PSW, z punktu widzenia dyscypliny fiskalnej, są reguły fiskalne. W Pakcie można wyodrębnić trzy takie reguły:

- a) ograniczenie dopuszczalnego (planowanego i faktycznego) poziomu deficytu sektora finansów publicznych do maksimum 3% PKB,
- b) ograniczenie poziomu długu publicznego brutto do maksimum 60% PKB,
- c) obowiązek utrzymania równowagi budżetowej w średnim okresie (w średnim okresie budżet powinien być zrównoważony lub wykazywać nadwyżkę) [Rosati 2010, s. 615].



Warto podkreślić, że o ile dwie pierwsze reguły są bezpośrednio przeniesione z Traktatu z Maastricht (TUE), o tyle reguła trzecia nie ma odpowiednika w Traktacie. Reguła ta oznacza, że w okresie normalnej koniunktury sektor finansów publicznych powinien być zrównoważony lub osiągać nadwyżkę, w okresie dekoniunktury zaś może się zamykać deficytem, nie większym jednak niż 3% PKB. W ten sposób postanowiono stworzyć automatyczne stabilizatory budżetowe mające amortyzować niekorzystne skutki okresu dekoniunktury (spadek dochodów budżetowych, wzrost wydatków publicznych o charakterze socjalnym itp.) [ECB, *The operation...* 2002, s. 33-36].

Część postanowień zawartych w PSW oraz w dokumentach wykonawczych ma charakter prewencyjny, część zaś charakter odstrasżający, zwany też korekcyjnym (szerzej [ECB, *The implementation...* 1999, s. 45-61; Oręziak 2008, s. 16-24]). Celem tych postanowień jest przede wszystkim niedopuszczenie w krajach członkowskich UGW do wystąpienia nadmiernych deficytów, a jeśli już powstaną – skłonienie tych państw do szybkiego zlikwidowania tych deficytów.

Obowiązek monitorowania sytuacji w zakresie kształtowania się równowagi sektora finansów publicznych i wysokości długu publicznego powierzono Komisji Europejskiej, która jest odpowiedzialna za przestrzeganie prawa europejskiego. Monitoring ten jest prowadzony przede wszystkim na podstawie programów stabilizacyjnych składanych Komisji Europejskiej i Radzie przez państwa członkowskie UGW. Programy te pozwalają na krytyczną ocenę sytuacji w zakresie finansów publicznych w poszczególnych krajach w perspektywie pięcioletniej.

Warto jednak podkreślić, iż stwierdzenie wystąpienia nadmiernego deficytu nie ma charakteru automatycznego, wraz z przekroczeniem wartości referencyjnej 3% PKB. Stwierdzenie, iż wystąpił nadmierny deficyt, leży w gestii Rady Ecofin i ma charakter dyskrecjonalny. Przekroczenie przez dany kraj granicy deficytu sektora finansów publicznych – w wysokości 3% PKB – może być uznane za wyjątkowe i tymczasowe, jeśli jest skutkiem nadzwyczajnych zdarzeń, o dużej sile oddziaływania, pozostających poza wpływem danego kraju, lub jeśli wynikało z poważnego załamania koniunktury, na skutek czego nastąpił realny spadek PKB o co najmniej 2%. Przyjęto jednocześnie, iż spadek PKB mniejszy aniżeli 0,75% nie powinien być podstawą uznania przekroczenia limitu deficytu za sytuację wyjątkową.

W przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu w sektorze finansów publicznych i braku ze strony kraju, w którym on wystąpił, działań mających na celu jego likwidację zgodnych z zaleceniami uchwalonymi przez Radę Ecofin, Rada może nałożyć na taki kraj sankcję finansową. Kraj ten może zostać zobowiązany do złożenia depozytu na nieoprocentowanym rachunku. Wielkość depozytu składa się z dwu części: stałej w wysokości 0,2% PKB i zmiennej, odpowiadającej 10% różnicy między rzeczywistym poziomem deficytu i wielkością referencyjną deficytu wynoszącą 3% PKB. Maksymalna wielkość depozytu została określona w wysokości 0,5% PKB. Jeśli nadmierny deficyt zostanie zlikwidowany w ciągu dwu lat, depozyt podlega zwrotowi. W przeciwnym razie zostanie przekształcony w karę pieniężną.

Należy jednocześnie podkreślić, że o ile dłuższe utrzymywanie przez jakiś kraj nadmiernego deficytu zagrożone jest sankcjami finansowymi, o tyle przekroczenie dopuszczalnego poziomu długu publicznego oraz nieutrzymywanie równowagi budżetowej w średnim okresie nie jest w PSW zagrożone żadnymi sankcjami.

W 2005 r. miała miejsce reforma PSW, wymuszona przez dwa największe kraje członkowskie UGW: Niemcy i Francję, którym groziła kara za dopuszczenie w nich do nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych.

Reforma Paktu polegała na wprowadzeniu do jego pierwotnego kształtu szeregu zmian. Zmiany te nie naruszały postanowień zawartych w Traktacie, a miały na celu – według oficjalnych deklaracji – uelastyczenie funkcjonowania PSW, a w konsekwencji zwiększenie pola manewru w kształtowaniu polityki budżetowej przez kraje członkowskie.

Zreformowany PSW miał skłaniać kraje członkowskie Unii Europejskiej do poprawy procesu zarządzania finansami publicznymi, głównie w wyniku opracowywania w sposób rzetelny projekcji makroekonomicznych zamieszczanych w programach stabilizacyjnych oraz w wyniku poprawy jakości statystyk budżetowych. Wprowadzona modyfikacja przepisów zaliczanych do części prewencyjnej PSW miała w większym stopniu niż dotąd uwzględniać fundamenty ekonomiczne każdego kraju. Szczególnie średniookresowy cel polityki budżetowej, jakim jest utrzymanie równowagi lub uzyskanie nadwyżki w sektorze finansów publicznych, miał być odtąd różnicowany w zależności od potencjalnego wzrostu gospodarczego, poziomu długu publicznego i wielkości różnego rodzaju zaangażowań finansowych kraju. Jednocześnie określenie ścieżki dochodzenia do średniookresowego celu w polityce budżetowej miało uwzględniać sytuację koniunkturalną. Oznaczało to, że działania mające na celu osiągnięcie równowagi lub nadwyżki w sektorze finansów publicznych miały być bardziej intensywne w okresach dobrej koniunktury i mniej intensywne w okresach dekonunktury. Z kolei modyfikacja przepisów zaliczanych do części korekcyjnej PSW miała na celu uelastyczenie i ogólne wydłużenie okresu likwidacji nadmiernego deficytu oraz rozszerzenie okoliczności usprawiedliwiających przekroczenie deficytu powyżej poziomu 3% PKB. To wydłużenie okresu uzdrawiania finansów publicznych miało być możliwe przede wszystkim w przypadkach: niskiego tempa wzrostu gospodarczego, przeprowadzania reform strukturalnych (np. reformy ubezpieczeń społecznych) oraz innych ważnych działań, takich jak np.: finansowanie inwestycji, ponoszenie obciążeń budżetu na rzecz pomocy rozwojowej i na rzecz zwiększania spójności UE.

Analizując postanowienia zreformowanego PSW, nie sposób nie dostrzec pewnych racjonalnych przesłanek wprowadzenia reformy. Jednak uważny czytelnik zmodyfikowanego tekstu PSW musi dojść do wniosku, że wiele wprowadzonych regulacji ma charakter mało precyzyjny i może być interpretowane w sposób zbyt szeroki, co stwarza warunki do stosowania tzw. kreatywnej rachunkowości (szerzej [ECB, *The reform...* 2005, s. 59-74; Oręziak 2005, s. 14-27]).



## 4. Przestrzeganie dyscypliny fiskalnej w UGW w latach 1999-2010

### 4.1. Przestrzeganie dyscypliny fiskalnej w latach 1999-2007

W dekadach poprzedzających utworzenie UGW polityka fiskalna wielu państw europejskich charakteryzowała się niestabilnym tempem wzrostu wydatków, zwiększającymi się obciążeniami podatkowymi oraz stałym kumulowaniem się zadłużenia sektora publicznego. W latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku ogólny deficyt budżetowy strefy euro wahał się średnio w granicach 4-5% PKB, a stosunek zadłużenia publicznego wzrósł z poziomu poniżej 40% do ok. 70% [EBC, *Wyzwania...* 2008, s. 77].

Wymogi zredukowania deficytu sektora finansów publicznych do poziomu poniżej 3% PKB oraz długu publicznego poniżej 60%, stanowiące warunek uczestnictwa w UGW, skłonił kraje członkowskie Unii Europejskiej do konsolidacji ich budżetów, oznaczającej wzmocnienie finansów publicznych poprzez ograniczenie deficytu budżetowego. Procesy konsolidacyjne były realizowane albo przez podwyższenie podatków (Belgia, Grecja i Portugalia), albo przez ograniczenia wydatków (Austria, Finlandia, Irlandia, Holandia i Hiszpania), albo też poprzez wzrost podatków i ograniczenie wydatków (Francja, Niemcy i Włochy) [Wierzba 2009, s. 68-71].

W wyniku przeprowadzonych działań konsolidacyjnych, w okresie poprzedzającym utworzenie 1 stycznia 1999 r. UGW, we wszystkich państwach zakwalifikowanych do unii walutowej udało się obniżyć deficyt sektora finansów publicznych do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB. Natomiast w 1999 r. – pierwszym roku funkcjonowania UGW – wskaźnik deficytu sektora finansów publicznych w krajach należących do strefy euro uległ dalszej poprawie. Dla całej strefy euro wskaźnik ten, jak wynika z tab. 1, wyniósł 1,4% PKB. Jeszcze korzystniej ukształtował się on w 2000 r. – na poziomie 0% PKB. W tymże roku żaden kraj należący do UGW nie zanotował przekroczenia wskaźnika deficytu sektora finansów publicznych powyżej 3% PKB (Grecja stała się członkiem UGW dopiero od 1 stycznia 2001 r.).

Jednak wyraźne pogorszenie się koniunktury gospodarczej, które nastąpiło od połowy 2001 r. spowodowało wystąpienie w 2002 r. nadmiernego deficytu: w Niemczech (-3,7%), Francji (-3,1%) i w Grecji (-4,5%). (Należy jednocześnie podkreślić, iż wskaźniki deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego dla Grecji były przez wiele lat zaniżane, a ściślej fałszowane – dane zawarte w tab. 1-4 są już danymi zweryfikowanymi). Jeszcze gorsza sytuacja miała miejsce w 2003 r. – nadmierne deficyty wystąpiły: w Niemczech (-4,0% PKB), w Grecji (-5,6% PKB), we Francji (-4,1% PKB), we Włoszech (-3,5% PKB) i w Holandii (-3,1% PKB).

W zaistniałej sytuacji Komisja Europejska, zgodnie z obowiązującą procedurą, wystąpiła do Rady z wnioskiem o zastosowanie wobec Niemiec i Francji sankcji finansowych za dopuszczenie do nadmiernego deficytu w sektorze finansów publicznych. Wniosek ten Rada Ecofin na swym posiedzeniu 25 listopada 2003 r. jednak odrzuciła, podejmując decyzję o zawieszeniu procedur nadmiernego deficytu wobec

**Tabela 1.** Deficyt (–) lub nadwyżka sektora finansów publicznych państw w strefie euro w latach 1999-2007 (w % PKB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Strefa euro</i>	-1,4	0,0	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,6
Belgia	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,8	0,2	-0,3
Niemcy	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	0,3
Irlandia	2,7	4,7	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,6	2,9	0,0
Grecja	-3,1	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,4
Hiszpania	-1,4	-1,0	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9
Francja	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7
Włochy	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,4	-1,5
Luksemburg	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7
Holandia	0,4	2,0	-0,2	-2,0	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2
Austria	-2,3	-1,7	0,0	-0,6	-1,4	-4,4	-1,7	-1,5	-0,4
Portugalia	-2,7	-2,9	-4,3	-2,9	-3,0	-3,4	-5,9	-4,1	-2,8
Słowenia	x	x	x	x	x	x	x	x	0,0
Finlandia	1,6	6,8	5,0	4,0	2,4	2,3	2,7	4,0	5,2

Źródło: [European Commission... 2010, s. 157].

**Tabela 2.** Zadłużenie sektora finansów publicznych w strefie euro w latach 1999-2007 (w % PKB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Strefa euro</i>	x	x	68,1	67,9	69,0	69,4	70,0	68,4	66,0
Belgia	113,7	107,9	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2
Niemcy	60,9	59,7	58,8	60,4	63,9	65,8	68,0	67,6	64,9
Irlandia	48,5	37,8	35,5	32,1	30,9	29,6	27,4	24,8	25,0
Grecja	94,0	103,4	103,7	101,7	97,4	98,9	100,3	106,1	105,0
Hiszpania	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,1
Francja	58,8	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8
Włochy	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,6	103,6
Luksemburg	6,4	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7
Holandia	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3
Austria	67,2	66,5	67,1	66,5	65,5	64,8	63,9	62,1	59,3
Portugalia	49,6	48,7	51,0	53,7	55,1	56,5	61,7	63,9	62,7
Słowenia	x	x	x	x	x	x	x	x	23,4
Finlandia	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,7	35,2

Źródło: [European Commission... 2010, s. 168].

Niemiec i Francji. W wyniku szerokiej, kontrowersyjnej często dyskusji, w 2005 r. dokonano, jak już wskazano, reformy Paktu Stabilności i Wzrostu. W rezultacie nastąpiło większe uelastycznienie procedur i złagodzenie sankcji. Przede wszystkim umożliwiono większą uznaniowość przy ustalaniu nadmiernego deficytu i przedłużono terminy procedur jego likwidacji. Zmieniony Pakt wprowadził również większą uznaniowość w ustalaniu celów średniookresowych i określaniu postępów w ich osiągnięciu [Oręziak 2008, s. 25-26].

Mimo że wielu obserwatorów, a w tym także Europejski Bank Centralny, bardzo krytycznie oceniali wprowadzone do Paktu zmiany, obawiając się, iż spowodują one dalszą nierównowagę w sektorze finansów publicznych w krajach strefy euro, to obawy te do 2007 r. się nie spełniły. W dużym stopniu wpływ na to miało polepszenie się koniunktury gospodarczej i dynamiczny wzrost dochodów sektora publicznego.

W rezultacie w latach 2006-2007 we wszystkich krajach strefy euro, z wyjątkiem Grecji, deficyt sektora finansów publicznych został obniżony do poziomu poniżej 3% PKB. Jednak okres dobrej koniunktury nie we wszystkich krajach został wykorzystany w celu przyspieszenia konsolidacji fiskalnej. Na przykład podczas gdy wyższe wpływy podatkowe umożliwiły Niemcom osiągnięcie w 2007 r. równowagi budżetowej, we Francji i we Włoszech dochody nadzwyczajne zostały wykorzystane, w dużej mierze, na zwiększenie poziomu wydatków lub obniżenie podatków.

Oceniając politykę fiskalną prowadzoną w latach 1999-2007 w krajach należących do UGW, należy stwierdzić, iż sytuacja budżetowa tych krajów, w porównaniu do wcześniejszych dziesięcioleci, uległa zdecydowanej poprawie. Stopień zdyscyplinowania polityki fiskalnej był jednak w poszczególnych krajach zróżnicowany. Jedyne Irlandia, Luksemburg i Finlandia zdołały uzyskać nadwyżkę w swych budżetach w średnim okresie. W pozostałych krajach w analizowanym okresie występował stosunkowo często deficyt sektora finansów publicznych. Grecja zaś ani razu nie odnotowała deficytu budżetowego poniżej wartości referencyjnej 3% PKB.

Ocenia się, iż władzom większości krajów zabrakło woli politycznej w dyscyplinowaniu finansów publicznych nie tylko we własnych krajach, ale także w całej UGW [ECB, *Ten years...* 2008, s. 53-66]. Cechą charakterystyczną tego okresu jest to, że żaden z krajów należących do UGW nie poniósł, w jakiegokolwiek formie, sankcji finansowych. W rezultacie słabej dyscypliny fiskalnej nie stworzono także, w większości krajów, stabilizatorów budżetowych mogących amortyzować niekorzystne dla finansów publicznych skutki pogorszenia się koniunktury gospodarczej.

#### **4.2. Przestrzeganie dyscypliny fiskalnej w latach 2008-2010**

W 2008 r. zawirowania na rynkach finansowych nasiliły się do poziomu niespotykanego od dziesięcioleci. W drugiej połowie roku przyniosło to poważne konsekwencje w sferze realnej gospodarki. W pierwszym półroczu osłabienie gospodarcze w Stanach Zjednoczonych rozszerzyło się poza sektor mieszkaniowy. Przełożyło się to

na spowolnienie wzrostu gospodarczego w największych gospodarkach. Od połowy września, kiedy w efekcie światowego kryzysu finansowego upadł największy bank inwestycyjny Stanów Zjednoczonych, pociągając za sobą wiele instytucji światowego systemu finansowego, nasiliły się zagrożenia dla gospodarki światowej. Pod koniec roku największe gospodarki znalazły się w stanie recesji lub na jej krawędzi. Kryzys szybko ogarniał także kraje strefy euro. Znalazło to odzwierciedlenie w stanie ich finansów publicznych. W 2008 r. próg wartości referencyjnej – 3% deficytu budżetowego w PKB – przekroczyły, jak wynika z tab. 3, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja i Malta. Wraz z rozwojem kryzysu w 2009 r. do krajów tych dołączyły: Belgia, Włochy, Holandia, Austria, Portugalia, Słowenia i Słowacja, w 2010 r. zaś Niemcy i Cypr. W latach 2008-2010 wzrosła także stopa deficytu sektora finansów publicznych w całej strefie euro z 2,0% PKB w 2008 r. do 6,3% PKB w roku 2009 i w roku 2010. Było to skutkiem nie tylko spadku dochodów publicznych, wynikającego z coraz słabszej aktywności gospodarczej, ale także wzrostu wydatków o charakterze socjalnym oraz wydatków związanych z realizacją programów mających na celu ożywienie gospodarek [ECB, *The effectiveness...* 2010, s. 67].

**Tabela 3.** Deficyt (–) lub nadwyżka sektora finansów publicznych państw w strefie euro w latach 2008-2012 (w % PKB)

	2008	2009	2010*	2011*	2012*
<i>Strefa euro</i>	-2,0	-6,3	-6,3	-4,6	-3,9
Belgia	-1,3	-6,0	-4,8	-4,6	-4,7
Niemcy	0,1	-3,0	-3,7	-2,7	-1,8
Irlandia	-7,3	-14,4	-32,3	-10,3	-9,1
Grecja	-9,4	-15,4	-9,6	-7,4	-7,8
Hiszpania	-4,2	-11,1	-9,3	-6,4	-5,5
Francja	-3,3	-7,5	-7,7	-6,3	-5,8
Włochy	-2,7	-5,3	-5,0	-4,3	-3,5
Cypr	0,9	-0,6	-5,9	-5,7	-5,7
Luksemburg	3,0	-0,7	-1,8	-1,3	-1,2
Malta	-4,8	-3,8	-4,2	-3,0	-3,3
Holandia	0,6	-5,4	-5,8	-3,9	-2,8
Austria	-0,5	-3,5	-4,3	-3,6	-3,3
Portugalia	-2,9	-9,3	-7,3	-4,9	-5,1
Słowenia	-1,8	-5,8	-5,8	-5,3	-4,7
Słowacja	x	-7,9	-8,2	-5,3	-5,0
Finlandia	4,2	-2,5	-3,1	-1,6	-1,2

\* Prognoza.

Źródło: [European Commission... 2010, s. 156].

W omawianym okresie wzrosło także, jak przedstawiono w tab. 4, zadłużenie sektora finansów publicznych w państwach należących do UGW, a wskaźnik tego zadłużenia dla całej strefy euro wzrósł z 69,8% PKB w 2008 r. do 84,1% w 2010 r.

**Tabela 4.** Zadłużenie sektora finansów publicznych państw w strefie euro w latach 2008-2012 (w % PKB)

	2008	2009	2010*	2011*	2012*
<i>Strefa euro</i>	69,8	79,2	84,1	86,5	87,8
Belgia	89,6	96,2	98,6	100,5	102,1
Niemcy	66,3	73,4	75,7	75,9	75,2
Irlandia	44,3	65,5	97,4	107,0	114,3
Grecja	110,3	126,8	140,2	150,2	156,0
Hiszpania	39,8	53,2	64,8	69,7	73,0
Francja	67,5	78,1	83,0	86,8	89,8
Włochy	106,3	116,0	118,9	120,2	119,9
Cypr	48,3	58,0	62,2	65,2	68,4
Luksemburg	13,6	14,5	18,2	19,6	20,9
Malta	63,1	68,6	70,4	70,8	70,9
Holandia	58,2	60,8	64,8	66,6	67,3
Austria	62,5	67,5	70,4	72,0	73,3
Portugalia	65,3	76,1	82,8	88,8	92,4
Słowenia	22,5	35,4	40,7	44,8	47,6
Słowacja	x	35,4	42,1	45,1	47,4
Finlandia	34,1	43,8	49,0	50,0	53,0

\* Prognoza.

Źródło: [European Commission... 2010, s. 168].

Na skutek kryzysowej sytuacji sektora finansów publicznych w UGW wszystkie państwa należące do strefy euro, z wyjątkiem Luksemburga, zostały objęte, jak przedstawiono w tab. 5, procedurą nadmiernego deficytu.

Kryzys sektora finansów publicznych w UGW wymusił działania mające na celu jego przewyciężenie. Działania te są realizowane na dwu płaszczyznach: na płaszczyźnie unijnej i na płaszczyźnie poszczególnych krajów członkowskich.

Działania na płaszczyźnie unijnej polegają nie tylko na stosowaniu procedur dotyczących likwidacji nadmiernego deficytu, przewidzianych w PSW, ale także na udzielaniu finansowego wsparcia krajom, dla których pomoc ta jest niezbędna. Wsparcie to realizowane jest w różnych formach.

W sytuacji wzrostu oprocentowania obligacji emitowanych przez rząd Grecji i trudności ze sprzedażą tych obligacji 2 maja 2010 r. kraje strefy euro postanowiły

**Tabela 5.** Aktualne zestawienie krajów należących do UGW, wobec których otwarto procedurę nadmiernego deficytu

Kraj	Data raportu Komisji Europejskiej o wystąpieniu nadmiernego deficytu	Data decyzji Rady Unii Europejskiej o wystąpieniu nadmiernego deficytu	Aktualnie obowiązujący termin korekty nadmiernego deficytu
Cypr	12 maja 2010	13 czerwca 2010	2012
Finlandia	12 maja 2010	13 czerwca 2010	2011
Austria	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Belgia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2012
Niemcy	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Włochy	7 października 2009	2 grudnia 2009	2012
Holandia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Portugalia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Słowenia	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Słowacja	7 października 2009	2 grudnia 2009	2013
Malta	13 maja 2009	7 czerwca 2009	2011
Francja	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2013
Irlandia	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2015
Grecja	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2017
Hiszpania	18 lutego 2009	27 kwietnia 2009	2013

Źródło: [European Commission... 2011, s. 1].

uruchomić, wspólnie z MFW, trzyletni program wsparcia finansowego dla Grecji. Program obejmował pożyczki dwustronne o wartości 80 mld EUR oraz otwarty kredyt do wysokości 30 mld EUR. Uruchomienie środków było uwarunkowane wdrożeniem przez Grecję programu korekt gospodarczych i finansowych.

Napięcie na rynkach finansowych strefy euro, jakie wystąpiło na początku maja 2010 r., skłoniło państwa Unii Europejskiej do utworzenia dwu mechanizmów stabilizacji finansowej w celu udzielenia wsparcia finansowego UE i krajom strefy euro, które odnotowują poważne zaburzenia gospodarcze lub finansowe.

Po pierwsze, Rada Ecofin wydała rozporządzenie (nr 407/2010) powołujące Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EMSF), który umożliwi Komisji Europejskiej zdobycie w imieniu Unii Europejskiej do 60 mld EUR na udzielenie pożyczki państwom członkowskim stojącym w obliczu nadzwyczajnych okoliczności, na które nie mają wpływu.

Po drugie, kraje strefy euro powołały na poziomie międzyrządowym Europejski Fundusz Stabilizacyjny (EFS). Fundusz ten ma prawo emitować dłużne papiery wartościowe, gwarantowane przez kraje strefy euro do kwoty 440 mld EUR na zasadzie proporcjonalności, w celu finansowania kredytów udzielanych krajom strefy euro



mającym trudności finansowe. EFS jest funduszem tymczasowym, utworzonym na okres do czerwca 2013 r.

W odpowiedzi na kolejne zaburzenia na rynkach finansowych, które zagroziły stabilności finansowej w Unii Europejskiej oraz całej strefie euro, Rada Ecofin podjęła 28 listopada 2010 r. jednomyślną decyzję o przyznaniu pomocy finansowej dla Irlandii. Pakiet finansowy pokryje potrzeby finansowe budżetu w kwocie do 50 mld EUR i w kwocie 35 mld EUR potrzeby systemu bankowego, przy czym EMSF wyasygnuje 22,5 mld EUR, EFS – 17,7 mld EUR i MFW – 22,5 mld EUR.

28 listopada 2010 r. kraje strefy euro postanowiły również wprowadzić stały Europejski Mechanizm Stabilizacji (EMS) dla ochrony stabilności finansowej w strefie euro, gdy istniejący EMSF wygaśnie w czerwcu 2013 r. EMS będzie oparty na EFS i będzie mógł udzielać pomocy finansowej krajom strefy euro pod warunkiem bezwzględnego spełniania kryteriów [EBC, *Sytuacje...* 2010, s. 86-87].

Ważnym wsparciem finansowym dla gospodarek wielu krajów strefy euro stała się także realizacja programów EBC polegających na skupowaniu przez Bank, na rynku wtórnym, rządowych papierów dłużnych o terminie zapadalności aż do 1 roku.

Poszczególne państwa podjęły także działania na szczeblu krajowym, mające na celu przezwycięzenie kryzysu finansów publicznych. Wielkość ograniczeń budżetowych w strefie euro, zapowiedzianych od maja 2010 r., przedstawiono w tab. 6.

Planowana konsolidacja budżetów ma być osiągnięta głównie w wyniku ograniczenia wydatków publicznych i, w mniejszym stopniu, przez zwiększenie dochodów podatkowych. Zmniejszenie wydatków publicznych ma nastąpić przede wszystkim

**Tabela 6.** Ograniczenia budżetowe w strefie euro zapowiedziane od maja 2010 r. (w % PKB)

	2010	2011	2012	2013
<i>Strefa euro</i>	0,2	1,0	0,7	0,7
Austria	-0,5	0,2	0,5	0,5
Belgia	0,7	0,5	0,5	0,5
Finlandia	-0,1	0,2	0,0	0,0
Francja	0,0	0,6	0,6	0,6
Niemcy	-1,5	0,4	0,2	0,2
Grecja	7,0	4,0	2,0	2,0
Irlandia	3,0	2,0	1,5	1,0
Włochy	0,5	0,8	0,4	0,4
Holandia	-1,0	0,7	0,7	0,7
Portugalia	2,5	3,1	1,5	1,5
Hiszpania	2,5	2,9	2,0	2,0
Inne	0,3	0,5	0,5	0,5

Źródło: [Bénassy- Quéré, Boone 2010, s. 39] .

dzięki: redukcji zatrudnienia i płac w instytucjach publicznych, zamrożeniu wysokości emerytur, wydłużeniu wieku emerytalnego, ograniczeniu dotacji do samorządów lokalnych, zamrożeniu centralnych wydatków publicznych oraz ograniczeniu różnych form świadczeń socjalnych. Natomiast zwiększenie dochodów podatkowych ma nastąpić m.in. przez: podwyższenie stóp w podatku od wartości dodanej, podwyższenie podatków od gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, w konsekwencji ograniczenia ulg podatkowych, a także w wyniku przeciwdziałania niepłaceniu podatków.

## 5. Zakończenie

Kryzys finansów publicznych w UGW obnażył wiele słabości i braków w dziedzinie dyscyplinowania polityki fiskalnej w krajach członkowskich. W tym kontekście nasuwa się pytanie: czy postanowienia zawarte w PSW, przyjętym w Amsterdamie w 1997 r., były wystarczające dla zdyscyplinowania polityki fiskalnej w krajach członkowskich UGW?

Po przeanalizowaniu postanowień Paktu i dwunastoletniej historii jego obowiązywania można, moim zdaniem, stwierdzić, iż regulacje zawarte w PSW z 1997 r. były wystarczające dla zdyscyplinowania polityk budżetowych realizowanych przez poszczególne kraje członkowskie należące do strefy euro, ale pod warunkiem że rządy tych państw wykażą polityczną wolę i determinację w ich przestrzeganiu. Niestety, analiza stosowania Paktu w UGW w latach 1999-2010 dowodzi, iż tej politycznej woli i determinacji zabrakło. Niemal wszystkie instrumenty zawarte w Pakcie, które miały dyscyplinować polityki budżetowe państw należących do UGW, okazały się w praktyce słabe.

- Przekazywane przez kraje członkowskie do Komisji Europejskiej i do Eurostatu informacje statystyczne o stanie ich gospodarek były niejednokrotnie nierzetelne. Często informacje o przewidywanym poziomie deficytu sektora finansów publicznych były nazbyt optymistyczne. W konsekwencji deficyt *ex post* okazywał się wyższy od planowanego. Skrajnym przypadkiem w tej mierze są informacje dostarczane przez Grecję które, jak dzisiaj już wiadomo, były fałszowane.
- Komisja Europejska nie posiadała w swej gestii żadnych sankcji, które mogłaby stosować w razie braku zgodności polityki gospodarczej któregoś państwa z OWPG.
- EBC co prawda nie finansował deficytów sektora finansów publicznych państw członkowskich UGW w sposób bezpośredni, ale w ostatnich latach kupował na rynku wtórnym w dużych ilościach rządowe papiery wartościowe emitowane na pokrycie deficytów.
- Zgodnie z klauzulą „nieratowania” żadne państwo nie ponosi co prawda odpowiedzialności za długi innego państwa należącego do UGW, ale *de facto* państwa strefy euro zmuszone były pomagać Grecji oraz innym krajom. Okazało się bowiem, iż banki francuskie i banki niemieckie mają w swych portfelach po

- 15% całej wartości greckich rządowych papierów dłużnych. Spisanie tych papierów w straty spowodowałoby głęboki kryzys bankowy w UGW.
- PSW od początku swego funkcjonowania nie zawierał żadnych sankcji za przekraczanie ustalonego na 60% PKB poziomu długu publicznego.
  - Pakt nie przewidywał też żadnych sankcji za nieprzestrzeżenie równowagi sektora finansów publicznych w średnim okresie. W praktyce tylko trzy niewielkie kraje – Irlandia, Luksemburg i Finlandia – wymóg ten realizowały.
  - Decyzja o wystąpieniu nadmiernego deficytu była decyzją dyskrecjonalną, czyli uznaniową. W rezultacie tego Niemcy i Francja uniknęły w 2003 r. sankcji za dopuszczenie do nadmiernego deficytu.
  - Reforma PSW przeprowadzona w 2005 r. w dużym stopniu osłabiła zawarte w nim rygory. Pozwoliło to niektórym państwom zadłużać się ponad miarę w złudnym przekonaniu, że nie grożą za to żadne konsekwencje. Warto podkreślić, iż Grecja, w okresie dziesięciu lat swojego uczestnictwa w UGW, ani razu nie spełniła wymaganych kryteriów fiskalnych i w istocie nie poniosła żadnych konsekwencji z tego tytułu.
  - Brak woli politycznej w przestrzeganiu trzech podstawowych reguł fiskalnych zawartych w PSW poważnie osłabił funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów budżetowych. Nie ulega wątpliwości, że gdyby finanse publiczne w latach dobrej koniunktury, która miała miejsce od 2006 do 2007 r., były zrównoważone, to kryzys byłby łagodniejszy.

Od tego, czy słabości w egzekwowaniu dyscypliny fiskalnej w UGW zostaną przezwyciężone, zależy stabilność euro w nadchodzących latach. Fakt, iż wszystkie kraje członkowskie UGW mają interes w utrzymaniu systemu wspólnego pieniądza, napawa optymizmem. Zdają sobie one bowiem sprawę z tego, iż rozpad strefy euro oznaczałby natychmiastową niewypłacalność niektórych państw członkowskich, a także załamanie kursu waluty, kryzys sektora bankowego, bankructwa zadłużonych przedsiębiorstw i masowe bezrobocie [Rosati 2011, s. 27].

Obecny kryzys finansów publicznych w państwach należących do UGW spowoduje zapewne nowe spojrzenie rządów na niezbędność zdyscyplinowania polityk fiskalnych. Usunięcie występujących w PSW słabości oraz braków jest możliwe i trwają szeroko zakrojone prace w tym zakresie. Mają one na celu przede wszystkim zastąpienie uznaniowego mechanizmu stwierdzania występowania nadmiernego deficytu mechanizmem prawnym zapewniającym nieuchronność i automatyzm sankcji. Uważa się też, iż należy objąć sankcjami naruszanie dwóch pozostałych, poza limitem deficytu, reguł fiskalnych: limitu długu publicznego i obowiązku zachowania równowagi budżetowej w średnim okresie. Cała zaś procedura nadmiernego deficytu ma być skrócona, aby nie dochodziło do jej rozciągania w czasie, a Komisja Europejska powinna uzyskać uprawnienia do audytu sprawozdań finansowych państw członkowskich, aby wyeliminować przypadki fałszowania danych fiskalnych [Rosati 2011, s. 27].

## Literatura

- Bénassy-Quéré A., Boone L., *La zone euro en crise*, „Problèmes économiques” 2010, 29 Septembre.
- De Grauwe P., *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2003.
- EBC, *Sytuacje fiskalne*, EBC „Biuletyn Miesięczny”, grudzień 2010.
- EBC, *Wyzwania polityki gospodarczej i rozszerzenie*, EBC „Biuletyn Miesięczny”, 2008, 10. rocznica EBC.
- ECB, *EMU and the conduct of fiscal policies*, ECB „Monthly Bulletin” 2004, January.
- ECB, *Fiscal policy influences on macroeconomic stability and prices*, ECB „Monthly Bulletin” 2004, April.
- ECB, *One monetary policy and many fiscal policies: ensuring a smooth functioning of EMU*, ECB „Monthly Bulletin” 2008, July.
- ECB, *Price stability and growth*, ECB „Monthly Bulletin” 2008, May.
- ECB, *Ten years of the stability and Growth Pact*, ECB „Monthly Bulletin” 2008, October.
- ECB, *The effectiveness of euro area fiscal policy*, ECB „Monthly Bulletin” 2010, July.
- ECB, *The implementation of the Stability and Growth Pact*, ECB „Monthly Bulletin” 1999, May.
- ECB, *The operation of automatic fiscal stabilizers in the euro area*, ECB „Monthly Bulletin” 2002, April.
- ECB, *The reform of the Stability and Growth Pact*, ECB „Monthly Bulletin” 2005, August.
- European Commission, Excessive deficit procedure, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance](http://ec.europa.eu/economy_finance) (01.02.2011).
- European Commission, General Government Data, Part II, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance](http://ec.europa.eu/economy_finance) (20.12.2010).
- Grankiewicz-Waltz H., *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Marszałek P., *Koordinacja polityki pieniężnej i fiskalnej jako przesłanka stabilności poziomu cen*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Oręziak L., *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, [w:] D.K. Rosati (red.), *Euro – ekonomia i polityka*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2009.
- Oręziak L., *Polityka budżetowa w strefie euro*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 5.
- Oręziak L., *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 7.
- Patat J.-P., *L'ère des banques centrales*, Ed. L' Harmattan, Paris 2003.
- Przybylska-Kapuścińska W. (red.), *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*, Difin, Warszawa 2009.
- Rosati D., *Dziesięć lat strefy euro: sukces czy niespełnione nadzieje?* [w:] D.K. Rosati (red.), *Euro – ekonomia i polityka*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2009.
- Rosati D., *Kierunki zmian w systemie zarządzania fiskalnego strefą euro*, „Ekonomista” 2010, nr 5.
- Rosati D., *Rozpad strefy euro? Bzdura!*, „Gazeta Wyborcza”, 17 stycznia 2011.
- Wierzbą R., *Euro – dziesięć lat funkcjonowania*, [w:] W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*, Difin, Warszawa 2009.
- Żukrowska K., *Polityka konsolidacji budżetów państw w świetle wymogów Unii Gospodarczej i Walutowej* [w:] D.K. Rosati (red.), *Euro – ekonomia i polityka*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2009.

## **FISCAL DISCIPLINE IN EMU AS A EURO STABILITY CONDITION**

**Summary:** Stable currency is an important element in market economy. In EMU, the main institution responsible for currency stability is the European Central Bank, which is a supranational institution. Currency stability depends also on macroeconomic co-operation among countries belonging to the euro area, sound fiscal policy being a significant factor in that co-operation. However, fiscal policy is shaped and implemented by each member state on its own. Accordingly, it has been necessary to adopt some regulations imposing some discipline upon fiscal policies of member states. The regulations are specified mainly in the Stability and Growth Pact. In 1999-2010, the fiscal discipline was not observed scrupulously enough, however. As a result, government deficit and government debt increased dramatically in most countries belonging to the euro zone. The situation poses a considerable threat to the stability of euro. Therefore, it is crucial to implement effective measures aimed at forcing the euro area member states to observe fiscal discipline.