

Bernadeta Baran

REFORMA PAKTU STABILIZACJI I WZROSTU. W KIERUNKU WZROSTU STABILNOŚCI GOSPODARCZEJ W UNII EUROPEJSKIEJ?

1. Wstęp

Ostatni zastój gospodarczy w Europie i problemy z praktycznym stosowaniem reguł konwergencji budżetowych wywołały publiczną dyskusję na temat oceny istniejącego systemu polityki fiskalnej w Unii Gospodarczej i Walutowej. Została zakwestionowana adekwatność ram polityki fiskalnej w ówczesnej sytuacji ekonomicznej. Niektórzy obserwatorzy wyrazili zaniepokojenie, że istniejące reguły są zbyt sztywne i nie zapewniają państwom członkowskim wystarczająco szerokiego pola manewru na stabilizację ich gospodarki i poprawę nierównowagi makroekonomicznej, nie dając im tym samym szansy na wzrost gospodarczy. Pojawiły się opinie, że w sytuacji, kiedy państwa członkowskie pozbawione zostały istotnego narzędzia korekty, jakim jest polityka pieniężna i kursowa, nie powinno się istotnie ograniczać wpływu poszczególnych państw na kierunki prowadzonej przez nie polityki budżetowej. Docenione jednak zostały pozytywne efekty, jakie przyniosła polityka konsolidacji budżetowej w krajach europejskich, oraz podkreślano konieczność utrzymania reguł budżetowych. Zmiany wprowadzone w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu wydają się kompromisem pomiędzy dwoma przeciwstawnymi grupami opinii i wymagają omówienia szczególnie w kontekście ich oczekiwanego wpływu na poprawę stabilności gospodarczej w Unii Europejskiej.

2. Istota wprowadzenia ograniczeń w kształtowaniu narodowej polityki budżetowej przez kraje UE

Decyzja o wprowadzeniu wspólnej waluty na obszarze Unii Europejskiej była tożsama z rezygnacją z istotnego instrumentu stabilizacji narodowej gospodarki krajów UE w postaci polityki kursu walutowego. Prowadzona przez Europejski Bank Centralny i kształtowana z punktu widzenia UE jako całości jednolita polity-

ka pieniężna nie jest w stanie uwzględniać specyficznych potrzeb poszczególnych krajów. Także relatywnie niewielkie rozmiary unijnego budżetu oznaczają, że faktycznie nie może on odgrywać większej roli jako mechanizm stabilizowania sytuacji gospodarczej. W gestii krajów pozostać więc musiały istotne działania na rzecz stabilizowania koniunktury gospodarczej, mieszczące się w ramach polityki budżetowej. Dzięki samodzielnej polityce budżetowej kraje mogą w pożądanym przez siebie sposób reagować na zmiany koniunktury i minimalizować skutki społeczne wynikające m.in. z wystąpienia wstrząsów asymetrycznych. Przy tworzeniu zasad funkcjonowania strefy euro uznano jednak za konieczne wprowadzenie pewnych ograniczeń zapewniających określony stopień dyscypliny finansów publicznych¹.

Decyzja o ustanowieniu koordynacji, a nie jednolitej polityki budżetowej jest rezultatem wielu czynników, m.in.:

- istnienia różnic w sytuacji koniunkturalnej krajów członkowskich, mimo zbliżenia stanu ich gospodarki w wyniku dotychczasowego procesu,
- występującej ciągle dominacji preferencji narodowych w kształtowaniu dochodów oraz wydatków budżetowych; priorytety dotyczące polityki podatkowej oraz rodzaju i struktury wydatków budżetowych różnią się w poszczególnych krajach członkowskich, co wynika z faktu, że dobra publiczne – bezpieczeństwo socjalne, ochrona zdrowia, edukacja, obronność – zapewniające – istotne są na szczeblu krajowym.

Prowadzona bez ograniczeń polityka budżetowa stwarzałaby ryzyko generowania nadmiernych deficytów budżetowych i wielkości długu publicznego przez poszczególne kraje w szczególności te, które przywiązują małą wagę do stabilności finansów publicznych. Ryzyko istnienia trwałych, nadmiernych deficytów sprowadza się do rozprzestrzeniania się na całym obszarze jednowalutowym ogólnie znanych, negatywnych konsekwencji w sferze gospodarczej. Ujemne skutki nadmiernego deficytu w jednym z państw mogłyby dotknąć inne kraje członkowskie (istnieje przy tym następująca zależność: negatywne skutki w sferze gospodarczej będą tym większe, im gospodarka państwa dopuszczającego do nadmiernego deficytu ma większe znaczenie dla gospodarki strefy euro jako całości).

Pozostawienie zupełnej dowolności w tej dziedzinie nie pozwoliłoby więc pogodzić się z faktem istnienia jednolitej polityki pieniężnej nastawionej na zwalczanie inflacji. Europejski Bank Centralny, reagując na zagrożenie inflacyjne spowodowane utrzymującymi się trwale narodowymi deficytami budżetowymi, musiałby zastosować bardziej restrykcyjną politykę pieniężną, co wpłynęłoby negatywnie na perspektywę stabilności cenowej i finansowej w obszarze euro.

Doświadczenia wielu krajów pokazują także, że wysoki, trwale utrzymujący się deficyt budżetowy oddziałuje negatywnie na perspektywę rozwoju gospodarczego, ponieważ:

¹ Więcej w: [Oręziak 2002].

- istotnie ogranicza możliwość zastosowania polityki budżetowej jako instrumentu stabilizowania gospodarki,
- uniemożliwia faktycznie złagodzenie obciążeń podatkowych oraz zwiększenie wydatków socjalnych,
- prowadzi do narastania długu publicznego, co jest kosztownym sposobem finansowania nadmiernych wydatków państwa w danym okresie; najważniejszym negatywnym efektem istnienia wysokiego wskaźnika zadłużenia publicznego są z kolei wysokie realne stopy procentowe, które stanowią hamulec rozwoju inwestycji prywatnych, produkcji i konsumpcji².

Niedzyscyplinowana polityka budżetowa prowadzi również do spadku wiarygodności danego kraju na arenie międzynarodowej, wpływając na wzrost związanego z nim ryzyka i kosztów pozyskiwania środków finansowych przez podmioty z tego kraju.

Dodatkowym, obecnie jednym z ważniejszych bodźców do szczególnej troski o stan finansów publicznych jest postępujący proces starzenia się społeczeństwa, niosący perspektywę dużych obciążeń budżetowych na cele emerytalne w niedalekiej już przyszłości.

Jak wspomniano, wykorzystanie narzędzi polityki budżetowej należy do najważniejszych kompetencji państw członkowskich i pozwala na właściwe reakcje poszczególnych krajów na asymetryczne zaburzenia koniunkturalne. Skuteczność reakcji na tego typu szoki zależy jednak od efektywności budżetów. Z jednej strony warunkiem jest istnienie realnej możliwości zwiększenia gospodarczej aktywności państwa bez obawy wystąpienia w przyszłości długotrwałych, negatywnych skutków tej decyzji (istnienie reguł budżetowych sprzyja więc utrzymaniu „zdrowych finansów publicznych” w średnim i długim okresie, co z kolei pozwala na generowanie wyższych deficytów w okresie napięcia gospodarczego). Z drugiej strony wprowadzenie reguł budżetowych i wymaganie realizacji ustalonych, jednolitych kryteriów bez uwzględnienia specyficznych warunków gospodarczych występujących w poszczególnych krajach może sprawić, że zostanie zatracony najważniejszy cel prowadzonej polityki budżetowej.

3. Przed reformą: słabości Paktu Stabilności i Wzrostu

Do marca roku 2005 prawną podstawę koordynacji narodowej polityki budżetowej w krajach Unii Europejskiej stanowiły przepisy traktatu z Maasticht (rozdział VII: Polityka gospodarcza i monetarna) oraz postanowienia przyjętego w roku 1997 Paktu Stabilności i Wzrostu, na który składały się dwa rozporządzenia Rady z 7 lipca 1997 r.:

- Rozporządzenie nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (OJ L 209, 02/08/1997 P.0006-0011),

² Więcej w: [Kosterna 1995].

- Rozporządzenie nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (OJ L 209, 02/08/1997 P. 0001-0005)
- oraz Uchwała Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 roku, w której zawarte są wiążące wytyczne polityczne służące wdrażaniu Paktu Stabilności i Wzrostu (OJ C 236 02/08/1997).

Na podstawie wymienionych aktów skonstruowano dwie procedury³ mające na celu dyscyplinowanie państw członkowskich w dziedzinie polityki budżetowej:

- 1) procedurę wielostronnego nadzoru (*multilateral surveillance procedure*),
- 2) procedurę nadmiernego deficytu (*excessive deficit procedure*).

Istotną cechą ówczesnych rozwiązań był fakt, że kwestia redukcji istniejącego ewentualnie długu publicznego miała jedynie znaczenie uzupełniające, dotyczyła bowiem w szczególności oddziaływania na kraj członkowski mającego na celu obniżenie nadmiernego deficytu.

Liczne dyskusje prowadzone na temat rzeczywistej skuteczności tych reguł odzwierciedlały wątpliwości wynikające z przekonania, że najważniejszym celem zawartych w pakcie unormowań jest wyłącznie bezwzględne dążenie do spełniania budżetowych kryteriów konwergencji. Także Paul de Grauwe wskazuje, że Pakt Stabilności i Wzrostu ustanowiony został bardziej z obawy o niestabilny poziom długów i deficytu niż w celu zwiększenia elastyczności budżetu. Można stwierdzić, że pakt kładł zbyt duży nacisk na ścisłe przestrzeganie zasad budżetowych kosztem utrzymania dużego stopnia ich elastyczności. Stwarzać to mogło ryzyko pomniejszenia roli krajowych budżetów w odgrywaniu roli automatycznego stabilizatora gospodarki w czasie recesji, co intensyfikowałoby tym samym jej skutki⁴. W licznych analizach ekonomicznych wskazywano, że sztywno ustalony poziom dopuszczalnego deficytu budżetowego oraz wymagane tempo dostosowań w przypadku jego przekroczenia są największą słabością paktu. W sytuacji znacznego zróżnicowanego gospodarki krajów Unii Europejskiej niemożliwe jest bowiem traktowanie państw w jednakowy sposób np. przy określaniu celu średniookresowego.

W latach dziewięćdziesiątych strategię finansowe państw członkowskich kształtowano głównie na podstawie reguł zawartych w przepisach traktatu⁵. Zauważalny był spadek poziomu deficytów budżetowych: największą poprawę salda budżetowego zanotowano w Grecji (spadek z poziomu –12,6% PKB w roku 1991 i –1,8% w 1999 r.) oraz we Włoszech (w tym samym okresie spadek z poziomu –10,7 % PKB do poziomu –1,7 % PKB).

³ Szerzej nt. procedur dyscyplinowania polityki budżetowej w UGW w: [Baran, Biegun].

⁴ Por. [De Grauwe 2003, s. 234-236]. Autor wskazuje także, że elastyczność budżetów krajowych zwiększana jest przez redukcję zadłużenia oraz deficytu. Istotnym problemem wydaje się więc wypracowanie złotego środka – reguły odpowiedniej dla tak wielu różnorodnych gospodarek tworzących Unię Europejską.

⁵ Zasadniczym przepisem dotyczącym prowadzenia polityki fiskalnej jest artykuł 104. Artykuł ten, wraz z załączonym do traktatu protokołem nr 5 na temat procedury nadmiernego deficytu, określa, że państwa członkowskie będą unikały nadmiernego deficytu ustalonego na poziomie 3% PKB.

Tabela 1. Salda budżetowe w krajach strefy euro w latach 1992-2005 (skorygowane według najnowszych programów konwergencji)

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Strefa euro	:	:	:	:	-4,3	-2,6	-2,2	-1,3	0,1	-1,9	-2,5	-3,0	-2,8	-2,4
Belgia	-8,0	-7,3	-5,0	-4,3	-3,8	-2,0	-0,7	-0,4	0,2	0,6	0,0	0,1	0,0	0,1
Niemcy	-2,5	-3,1	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,9	-3,7	-4,0	-3,7	-3,3
Grecja	-12,6	-13,6	-9,4	-10,2	-7,4	-4,0	-2,5	-1,8	-4,1	-6,1	-4,9	-5,8	-6,9	-4,5
Hiszpania	:	:	:	:	-4,9	-3,2	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	1,1
Francja	-4,2	-6,0	-5,5	-5,5	-4,1	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4	-1,6	-3,2	-4,2	-3,7	-2,9
Irlandia	-2,9	-2,7	-2,0	-2,1	-0,1	1,1	2,4	2,4	4,4	0,8	-0,4	0,2	1,5	1,0
Włochy	-10,7	-10,3	-9,3	-7,6	-7,1	-2,7	-2,8	-1,7	-0,6	-3,2	-2,9	-3,4	-3,4	-4,1
Luksemburg	2,6	5,0	2,7	2,1	1,9	3,2	3,2	3,7	6,0	6,1	2,0	0,2	-1,1	-1,9
Holandia	:	:	-3,5	-4,2	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,2	-2,0	-3,1	-1,9	-0,3
Austria	-2,0	-4,2	-4,9	-5,6	-3,9	-1,8	-2,3	-2,2	-1,5	0,1	-0,5	-1,5	-1,1	-1,5
Portugalia	:	:	-6,6	-4,5	-4,0	-3,0	-2,6	-2,8	-2,8	-4,2	-2,9	-2,9	-3,2	-6,0
Finlandia	-5,6	-7,3	-5,7	-3,7	-3,2	-1,5	1,5	2,2	7,1	5,2	4,1	2,5	2,3	2,6

Źródło: [www.europa...].

Jak wynika z danych zaprezentowanych w tab. 1, w okresie 1992-2000 wszystkie kraje członkowskie UE poprawiły swoje salda budżetowe. Działania zmierzające do obniżenia deficytu polegały głównie na redukcji obciążeń podatkowych i czerpaniu korzyści ze zwiększonych dochodów w okresie korzystnej koniunktury gospodarczej.

W połowie lat dziewięćdziesiątych zdecydowano, że sukces kryteriów UGW w zakresie dyscypliny fiskalnej powinien być czymś więcej niż jedynie jednorazowym wysiłkiem. Chodziło o zagwarantowanie trwałej zgodności polityki fiskalnej z wymogiem ostrożności budżetowej oraz o wprowadzenie systemu monitorowania zdarzeń fiskalnych w celu przesyłania wczesnych ostrzeżeń na wypadek osłabienia pozycji budżetowej. Instrumentem wprowadzającym te rozwiązania był Pakt Stabilizacji i Wzrostu, przyjęty w roku 1997. Nadmierna wiara w samofinansujący się charakter obniżek deficytów budżetowych w latach dziewięćdziesiątych spowodowała jednak, że nie zapewniono ich odpowiedniego finansowania poprzez zmniejszenie wydatków budżetowych. Okres dodatniego wzrostu gospodarczego w krajach piętnastki (w roku 1996 wskaźnik wyniósł 1,6 PKB, a cztery lata później – już 3,9% PKB) zakończył się już w 2000 r. i w 2005 r. spadł do poziomu 1,5% PKB. Po roku 2000 spadek koniunktury zauważalny był we wszystkich krajach UE 15 (we Włoszech spadł z 3,6% PKB do 0% PKB w roku 2005, w Niemczech i Holandii obniżył się z poziomu przekraczającego 3% PKB do wartości ok. 1% PKB).

Od czasu ustanowienia w roku 1999 strefy euro pogorszeniu ulegał także stan finansów publicznych krajów UE 15, a dyscyplina została poważnie rozluźniona. W roku 2000 granicę 3% PKB przekroczył deficyt budżetowy w Grecji, w roku 2001 – deficyt Włoch. Od roku 2003 budżetowe kryteria konwergencji łamią także Francja i Niemcy, a od 2004 r. łamie je Portugalia (tab. 1). Praktyczne załamanie zasad ustanowionych w pakcie miało miejsce w roku 2003, kiedy Rada Ecofin nie wydała oczekiwanej decyzji stwierdzającej niepodjęcie przez Niemcy i Francję w wyznaczonym terminie skutecznych działań w celu zredukowania nadmiernego deficytu (w praktyce oznaczało to zawieszenie procedury nadmiernego deficytu).

Należy wspomnieć, że problemy ze spełnianiem kryterium deficytu budżetowego mają również nowe kraje członkowskie (w 2004 r. dopuszczalny poziom przekroczyły: Polska, Węgry, Czechy, Cypr i Malta). Podejmowane są jednak działania zmierzające do poprawy salda budżetowego (największy sukces należy przypisać Słowacji, która obniżyła swój deficyt z poziomu -12,1% PKB w 2000 r. do poziomu -2,9% PKB w roku 2005). Z programów konwergencji przedstawionych przez nowe kraje wynika, że w następnych latach poziom deficytu będzie spadać, dość poważne problemy ze zrównoważeniem finansów publicznych będą miały jedynie Polska i Węgry⁶.

⁶ Do marca 2007 r. Polska może korzystać z okresu przejściowego, w trakcie którego OFE klasyfikowane są w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Przy takim sposobie kalkulacji Polska spełnia fiskalne kryteria konwergencji obowiązujące kraje UE. Po zmianie zasad szacunki deficytu będą musiały zostać powiększone o wartość dotacji do OFE, co sprawi, że Polska przekroczy dopuszczalny w UE wskaźnik deficytu budżetowego.

Tabela 2. Wskaźniki wzrostu gospodarczego w krajach UE w latach 1996-2007 (skorygowane według najnowszych programów konwergencji)

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU 25	1,7	2,7	3,0	3,0	3,9	1,9	1,2	1,2	2,4	1,6	2,1 ^(f)	2,4 ^(f)
EU 15	1,6	2,6	2,9	3,0	3,9	1,9	1,1	1,1	2,3	1,5	2,0 ^(f)	2,2 ^(f)
Łotwa	3,8	8,3	4,7	4,7	6,9	8,0	6,5	7,2	8,5	10,2	7,7^(f)	7,1^(f)
Estonia	4,4	11,1	4,4	0,3	7,9	6,5	7,2	6,7	7,8	9,8	7,2 ^(f)	7,4 ^(f)
Litwa	4,7	7,0	7,3	-1,7	3,9	6,4	6,8	10,5	7,0	7,5	6,2^(f)	5,8^(f)
Czechy	4,2	-0,7	-1,1	1,2	3,9	2,6	1,5	3,2	4,7	6,0	4,4 ^(f)	4,3 ^(f)
Słowacja	6,1	4,6	4,2	1,5	2,0	3,8	4,6	4,5	5,5	6,0	5,5 ^(f)	6,3 ^(f)
Węgry	1,3	4,6	4,9	4,2	6,0	4,3	3,8	3,4	4,6	4,1	3,9 ^(f)	3,9 ^(f)
Słowenia	3,7	4,8	3,9	5,4	4,1	2,7	3,5	2,7	4,2	3,9	4,0 ^(f)	4,2 ^(f)
Cypr	1,8	2,3	5,0	4,8	5,0	4,1	2,1	1,9	3,9	3,8	4,0 ^(f)	4,2 ^(f)
Malta	:	:	3,4	4,1	6,4	0,4	1,5	-2,5	-1,5	2,5	0,7 ^(f)	1,1 ^(f)
Polska	6,2	7,1	5,0	4,5	4,2	1,1	1,4	3,8	5,3	3,2	4,3 ^(f)	4,5 ^(f)
Luksemburg	1,5	5,9	6,5	8,4	8,4	2,5	3,6	2,0	4,2	4,2	4,4 ^(f)	4,5 ^(f)
Irlandia	8,3	11,7	8,5	10,7	9,2	6,2	6,1	4,4	4,5	4,7	4,8 ^(f)	5,0 ^(f)
Grecja	2,4	3,6	3,4	3,4	4,5	5,1	3,8	4,8	4,7	3,7	3,4 ^(f)	3,4 ^(f)
Dania	2,5	2,7	1,8	2,8	3,3	0,7	0,6	0,7	1,7	3,4	2,3 ^(f)	2,1 ^(f)
Hiszpania	2,4	3,9	4,5	4,7	5,0	3,5	2,7	3,0	3,1	3,4	3,2 ^(f)	3,0 ^(f)
Szwecja	1,3	2,3	3,7	4,5	4,3	1,1	2,0	1,7	3,7	2,7	3,0 ^(f)	2,8 ^(f)
Finlandia	3,8	6,2	5,0	3,4	5,0	1,0	2,2	2,4	3,6	2,1	3,5 ^(f)	3,1 ^(f)
Austria	2,6	1,8	3,6	3,3	3,4	0,8	1,0	1,4	2,4	1,9	1,9 ^(f)	2,2 ^(f)
Wielka Brytania	2,7	3,2	3,2	3,0	4,0	2,2	2,0	2,5	3,1	1,8	2,3 ^(f)	2,8 ^(f)
Francja	1,1	2,4	3,6	3,3	4,1	2,1	1,2	0,8	2,3	1,5	1,8 ^(f)	2,3 ^(f)
Belgia	1,2	3,3	1,9	3,1	3,9	1,0	1,5	0,9	2,6	1,2	2,1	2,0
Holandia	3,0	3,8	4,3	4,0	3,5	1,4	0,1	-0,1	1,7	1,1	2,0 ^(f)	2,4 ^(f)
Niemcy	1,0	1,8	2,0	2,0	3,2	1,2	0,1	-0,2	1,6	0,9	1,2 ^(f)	1,6 ^(f)
Portugalia	3,6	4,2	4,8	3,9	3,9	2,0	0,8	-1,1	1,1	0,3	0,8 ^(f)	1,2 ^(f)
Włochy	0,7	1,9	1,4	1,9	3,6	1,8	0,3	0,0	1,1	-0,0	1,5 ^(f)	1,4 ^(f)

(f) – Dane prognozowane.

Tabela 3. Salda budżetowe w nowych krajach członkowskich UW w latach 2000-2007

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Czechy	-3,7	-5,9	-6,8	-6,6	-2,9	-2,6
Węgry	-3,0	-3,5	-8,4	-6,4	-5,4	-6,1
Polska	-0,7	-3,7	-3,2	-4,7	-3,9	-2,5
Słowenia	-3,5	-3,9	-2,7	-2,8	-2,3	-1,8
Słowacja	-12,3	-6,6	-7,7	-3,7	-3,0	-2,9
Cypr	-2,4	-2,3	-4,5	-6,3	-4,1	-2,4
Malta	-6,2	-6,6	-5,6	-10,2	-5,1	-3,3
Litwa	-2,5	-2,0	-1,4	-1,2	-1,5	-0,5
Łotwa	-2,8	-2,1	-2,3	-1,2	-0,9	0,2
Estonia	-1,6	0,3	1,0	2,4	1,5	1,6

Źródło: [www.europa...].

Problemy z praktycznym stosowaniem paktu oraz liczne głosy krytyczne przyjętych w nim rozwiązań przyczyniły się do dyskusji oraz powstania wielu propozycji zmian [Bofinger 2003; Eichengreen 2003; Schroeder 2005]. Jeśli chodzi o oficjalne stanowiska poszczególnych państw, to zaznaczył się wyraźny podział na kraje, które domagały się zmian w Pakcie i umożliwienia prowadzenia „swobodniejszej” polityki budżetowej (do grupy tej należały te kraje mające poważne problemy ze spełnieniem kryteriów konwergencji, a więc Francja, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania), oraz na państwa stojące na stanowisku utrzymania restrykcyjności paktu. Każde z państw proponujących zmiany próbowało przy tym „dostosować” je do własnej sytuacji gospodarczej.

4. Zmiany dokonane w pakcie i ich potencjalny wpływ na poprawę stabilności gospodarczej w krajach UE

Proces reform Paktu Stabilności i Wzrostu został zapoczątkowany komunikatem Komisji pt. „Wzmocnienie zarządzania gospodarczego i wyjaśnienie realizacji Paktu Stabilności i Wzrostu” (COM (2004) 581 z dnia 3 września 2004 r.). W odpowiedzi na ten dokument, korzystając z uwag zgłoszonych przez Komisję i państwa członkowskie, Rada Ecofin i Komisja podjęły intensywną debatę w celu osiągnięcia porozumienia. Widoczna była przy tym istotna różnica poglądów państw członkowskich na temat, w jakim stopniu czynnik uznaniowy powinien być ważny przy interpretacji zmian sytuacji gospodarczej w procesie oceny wyników budżetowych.

20 marca 2005 r. Rada Ecofin przyjęła sprawozdanie na temat lepszej realizacji Paktu Stabilności i Wzrostu w celu udoskonalenia ram fiskalnych UE. Następnie, podczas szczytu Rady Europejskiej, 23 marca 2005 r., sprawozdanie to zostało jednomyślnie zatwierdzone. Ostatnim krokiem było przyjęcie 27 czerwca 2005 r. przez Radę UE dwóch rozporządzeń zmieniających rozporządzenia nr 1466/97 oraz nr 1467/97. Były to:

- Rozporządzenie Rady nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (OJ L 174, 07/07/2005 P. 0001 – 0004),
- Rozporządzenie Rady nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (OJ L 174, 07/07/2005 P. 0005 – 0009).

Można stwierdzić, że główne cele i nadzieje, jakie wiązane są z wprowadzonymi zmianami, zawarte zostały w komunikacie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego (COM (2005) 231 z 1 czerwca 2005 r.): „Generalnie w procesie realizacji PSW ocena sytuacji gospodarczej będzie odgrywała większą rolę w procedurze nadzoru fiskalnego i przy rozpatrywaniu przypadków poszczególnych krajów. Pozwoli to na bardziej konstruktywny i przejrzysty dialog polityczny pomiędzy Komisją a Radą oraz między państwami członkowskimi i przyczyni się do przywrócenia poczucia krajowej odpowiedzialności za ustalone zasady.”

Rzeczywiście, przepisy zreformowanego paktu zostały tak skonstruowane, aby mogły kłaść większy nacisk na jakość finansów publicznych i wzrost gospodarczy kosztem dyscypliny budżetowej. Mimo że limity (60% PKB w przypadku długu publicznego oraz 3% PKB, jeśli chodzi o deficyt budżetowy) pozostały niezmiennione, to przy ocenie ich przestrzegania będą brane pod uwagę liczne okoliczności łagodzące. Najważniejsze zmiany, jakie ustanowiły przepisy zreformowanego Paktu Stabilności i Wzrostu, związane są z wprowadzeniem następujących zasad:

- 1) ustalania indywidualnego średniookresowego celu dla poszczególnych państw,
- 2) popierania reform strukturalnych, które pozytywnie wpływają na długookresową stabilność finansów publicznych,
- 3) unikania przez państwa członkowskie prowadzenia polityki procyklicznej,
- 4) praktycznego funkcjonowania procedury nadmiernego deficytu,
- 5) skutecznego monitorowania poziomu długu publicznego w państwach członkowskich,
- 6) prowadzenia jednolitej statystyki budżetowej.

Ad 1. Istotną zmianą, jaką wprowadziły przepisy rozporządzenia z czerwca 2005 r., jest zapis stwierdzający, że **średniookresowe cele budżetowe powinny być zróżnicowane odnośnie do poszczególnych państw**. Te różne dla każdego kraju średniookresowe cele budżetowe mogą odbiegać od wymogu pozycji budżetowej bliskiej równowadze lub nadwyżce (CTBOIS). Chodzi o uwzględnienie odmiennej sytuacji gospodarczej i budżetowej poszczególnych państw, a także stanu i perspektyw ewolucji finansów publicznych, głównie w obliczu przewidywanych zmian demograficznych. Granicznymi punktami odniesienia dla średniookresowego celu są deficyt rządu minus 1% PKB w przypadku państw odnotowujących niski wskaźnik długu publicznego i wysoki poziom potencjalnego wzrostu gospodarczego oraz równowaga lub nadwyżka budżetowa, jeśli chodzi o kraje z wysokim poziomem długu publicznego i niskim wskaźnikiem potencjalnego wzrostu gospodarczego.

Na kraje, które nie osiągnęły jeszcze swojego średniookresowego celu budżetowego, nałożony został obowiązek podjęcia kroków pozwalających na jego osiągnięcie w ramach cyklu koniunkturalnego. Państwa członkowskie należące do strefy euro lub uczestniczące w ERM II powinny realizować coroczną minimalną korektę w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o środki jednorazowe i tymczasowe (ok. 0,5% PKB rocznie). Czynnikiem, który jako jedyny może usprawiedliwiać opóźnienia w realizacji średniookresowego celu budżetowego, są koszty ponoszone w związku z przeprowadzaniem poważnych reform strukturalnych.

Ad 2. W opinii Rady na uznanie zasługują prowadzone przez państwa członkowskie reformy strukturalne mające bezpośredni skutek w postaci długoterminowych oszczędności (w tym poprzez zwiększenie wzrostu potencjalnego), a w związku z tym mające możliwy do zweryfikowania wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych. Pozytywnie oceniane będą szczególnie reformy emerytalne wprowadzające system obejmujący kilka filarów, w tym obowiązkowy filar kapitałowy. Ponieważ reformy te w okresie ich wdrażania pociągają za sobą krótkookresowe pogorszenie sytuacji finansów publicznych, ich skutki będą brane pod uwagę przy ocenie działań podejmowanych w celu korekty nadmiernego deficytu. Koszty netto reformy emerytalnej uwzględniane będą według metody regresywnej przez pięć lat po jej wdrożeniu lub przez pięć lat po roku 2004 w przypadku krajów, które wdrożyły ją w minionym okresie. W kolejnych latach od wysokości deficytu budżetowego będzie można odliczyć odpowiednio: 100, 80, 60, 40 i 20% kosztów ponoszonych przez filar zarządzany publicznie.

Ad 3. Ustanowienie zasady unikania przez państwa członkowskie prowadzenia polityki procyklicznej ma na celu zwiększenie zaangażowania państw członkowskich w proces aktywnej konsolidacji finansów publicznych w okresie korzystnej koniunktury gospodarczej. Zgodnie z przyjętymi zapisami w okresach dobrej koniunktury powinien być podejmowany większy wysiłek dostosowawczy, polegający na wykorzystaniu dodatkowych dochodów budżetowych do zmniejszenia deficytu oraz redukcji długu publicznego (a nie zwiększania wydatków). Wysiłek ten może być z kolei bardziej ograniczony w okresach złej koniunktury. W praktyce zapis ten daje znaczną przestrzeń dla prowadzenia polityki budżetowej, w szczególności w zakresie inwestycji publicznych.

Ad 4. Najważniejsze zmiany w części represyjnej paktu dotyczą definicji nadmiernego deficytu i sposobów jego korygowania. Nowo wprowadzone zasady pozwalają głównie na:

- przedłużenie o dodatkowe dwa miesiące dotychczasowego terminu (cztery miesiące) podjęcia przez kraj członkowski skutecznych działań (w następstwie otrzymanych od Rady zaleceń dotyczących skorygowania nadmiernego deficytu),
- przedłużenie rocznego terminu na skorygowanie nadmiernego deficytu o dodatkowy rok,

- powtórzenie niektórych etapów procedury nadmiernego deficytu (w przypadku, gdy podczas trwania procedury nadmiernego deficytu wystąpią nieprzewidziane, niekorzystne wydarzenia gospodarcze i pod warunkiem, że dane państwo członkowskie podjęło skuteczne działania zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami Rady); w praktyce oznacza to możliwość dodatkowego wydłużenia okresu wyznaczonego na skorygowanie nadmiernego deficytu.

W zreformowanym pakcie określony został także **zestaw „istotnych czynników”**, jakie Komisja i Rada mogą wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących wszczęcia procedury nadmiernego deficytu. W opinii autorów zmian dotychczasowe rozwiązania warunkujące niewszczywanie procedury nadmiernego deficytu były zbyt sztywne, utrudniały realizację ambitnych reform oraz prowadziły do krótkoterminowej redukcji deficytu opartej na jednorazowych działaniach. Od wymierzenia sankcji można było odstąpić tylko w sytuacji, gdy przekroczenie wartości referencyjnej miało charakter wyjątkowy i tymczasowy, i które było rezultatem:

- 1) wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza kontrolą kraju, a mających istotny wpływ na stan budżetu państwa,
- 2) poważnego spadku koniunktury (realny spadek PKB o co najmniej 2% lub w przypadku gwałtownego załamania koniunktury – spadek realnego PKB mieszczący się w granicach 0,75-2%).

Zdaniem członków Rady Ecofin pod uwagę brane były więc jedynie przypadki nagłego załamania gospodarczego, a nie spadku produkcji będącego wynikiem czynników strukturalnych. Uznano ponadto, że celem procedury nadmiernego deficytu powinna być raczej pomoc w zwalczaniu nadmiernego deficytu w poszczególnych krajach niż ich ukaranie.

Określono zatem dość precyzyjnie skład grupy istotnych czynników, które będą brane pod uwagę przy ocenie sytuacji budżetowej poszczególnych krajów. Należą do niej m.in.:

- zmiany potencjału wzrostu gospodarczego,
- bieżące uwarunkowania o charakterze cyklicznym,
- kwestie dotyczące spłacalności długu publicznego,
- wdrażanie polityki ukierunkowanej na osiągnięcie celów agencji lizbońskiej,
- realizacja polityki wspierającej prace badawczo-rozwojowe,
- podjęte inwestycje publiczne,
- rozwój sytuacji budżetowej w średnim okresie, w szczególności wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej podjęte w okresie dobrej koniunktury,
- ogólny stan finansów publicznych,
- wszelkie inne czynniki, które w opinii zainteresowanego kraju członkowskiego mają duże znaczenie dla pełnej oceny przekroczenia wielkości referencyjnej (np. działania podejmowane na rzecz wzmocnienia międzynarodowej solidarności oraz osiągnięcia celów polityki europejskiej, w tym dotyczących zjednoczenia Europy).

Ad 5. Istotną cechą pierwotnych rozwiązań przyjętych w Pakcie Stabilności i Wzrostu był fakt, że kwestia redukcji istniejącego ewentualnie długu publicznego miała jedynie znaczenie uzupełniające; dotyczyła bowiem w szczególności oddziaływania na kraj członkowski w kierunku obniżenia nadmiernego deficytu. W początkowych zapisach Paktu Stabilności i Wzrostu zawarto tylko ogólne stwierdzenie zobowiązujące państwa członkowskie do obniżania wielkości długu publicznego w zadowalającym tempie. Nie istniały natomiast żadne przepisy określające sposób oraz okres zmniejszania tej pozycji budżetowej.

Pogarszająca się sytuacja sektora finansów publicznych wielu państw członkowskich skłoniła Komisję do monitorowania nie tylko wielkości deficytu budżetowego,

Tabela 4. Wielkości długu publicznego (% PKB) w krajach UE w latach 1999-2005 (skorygowane według najnowszych programów konwergencji)

Państwo/rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU (25 państw)	67,5	66,7	62,9	62,0	60,5	62,0	62,4	63,4
Belgia	119,6	114,8	109,1	108,0	103,2	98,5	94,7	93,3
Czechy	12,9	13,4	18,2	26,3	28,8	30,0	30,6	30,5
Dania	61,2	57,7	52,3	48,0	46,8	44,4	42,6	35,8
Niemcy	60,9	61,2	60,2	59,6	60,3	63,8	65,5	67,7
Estonia	5,6	6,0	4,7	4,7	5,5	6,0	5,4	4,8
Grecja	105,8	105,2	114,0	114,4	110,7	107,8	108,5	107,5
Hiszpania	64,6	63,1	61,1	56,3	52,5	48,9	46,4	43,2
Francja	59,5	58,5	56,8	56,8	58,2	62,4	64,4	66,8
Irlandia	53,8	48,6	38,3	35,9	32,1	31,1	29,4	27,6
Włochy	116,7	115,5	111,2	110,9	105,5	104,2	103,8	106,4
Cypr	61,6	62,0	61,6	61,9	65,2	69,7	71,7	70,3
Łotwa	9,8	12,6	12,9	15,0	13,5	14,4	14,6	11,9
Litwa	16,5	23,0	23,8	22,9	22,3	21,2	19,5	18,7
Luksemburg	6,3	5,9	5,5	6,7	6,5	6,3	6,6	6,2
Węgry	61,9	61,2	55,4	52,2	55,0	56,7	57,1	58,4
Malta	64,9	56,8	56,4	63,5	61,2	71,3	76,2	74,7
Holandia	66,8	63,1	55,9	51,5	50,5	51,9	52,6	52,9
Austria	64,2	66,5	67,0	67,0	66,0	64,4	63,6	62,9
Polska	39,1	40,3	36,8	36,7	39,8	43,9	41,9	42,5
Portugalia	55,0	54,3	53,3	53,6	55,5	57,0	58,7	63,9
Słowenia	23,6	24,9	27,4	28,4	29,7	29,1	29,5	29,1
Słowacja	34,0	47,2	49,9	49,2	43,3	42,7	41,6	34,5
Finlandia	48,6	47,0	44,6	43,6	41,3	44,3	44,3	41,1
Szwecja	68,1	62,7	52,8	54,3	52,0	51,8	50,5	50,3
Wielka Brytania	47,7	45,1	42,0	38,7	37,6	39,0	40,8	42,8

towego, ale również długu publicznego. Przeprowadzone przez Radę Ecofin symulacje pokazały, że w przypadku niskiej stopy wzrostu gospodarczego wypełnianie przez dany kraj kryterium deficytu budżetowego nie musi prowadzić do spadku wielkości długu publicznego.

Obecnie problemy z nadmierną wielkością długu publicznego w relacji do PKB mają Belgia, Grecja, Francja, Włochy, Cypr, Austria, Portugalia, Malta i Niemcy. Są to te państwa, które charakteryzują się niskim wskaźnikiem wzrostu gospodarczego – poniżej 2% (z wyjątkiem Grecji, tab. 2), a cztery z nich (Grecja, Portugalia, Niemcy i Włochy) mają także problemy ze spełnieniem kryterium deficytu budżetowego. W sytuacji więc, gdy w dziewięciu z 25 państw występuje nadmierny wskaźnik długu publicznego, niezbędne były zmiany wzmacniające wykonanie postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu w zakresie kryterium długu publicznego. Zgodnie z nowymi zapisami im wyższa jest relacja długu do PKB, tym większe należy podjąć wysiłki zmierzające do jej zredukowania. Wymagany poziom redukcji długu wynosiłby rocznie od 1% PKB dla krajów nieznacznie przekraczających limit długu, do 3% PKB w państwach, gdzie wskaźnik ten sięga 100% PKB. Wzmocniony zostanie także nadzór nad procesem zbliżania się poziomu długu publicznego w satysfakcjonującym tempie do wielkości referencyjnych. Podobnie jednak jak przy spełnianiu kryterium deficytu budżetowego brane będą pod uwagę liczne okoliczności, np. kształtowanie się salda pierwotnego budżetu (tj. bez kosztów obsługi długu) oraz strategia zarządzania długiem. Najważniejszym czynnikiem wpływającym na ocenę procesu obniżania wskaźnika długu publicznego będzie sytuacja makroekonomiczna, a szczególnie cykliczne wahania koniunktury. W praktyce oznaczać to będzie oczekiwanie szybszej redukcji nadmiernego wskaźnika w sytuacji, gdy aktualna stopa wzrostu jest wyższa od potencjalnej, podczas gdy w okresie recesji będzie możliwe złagodzenie istniejących zobowiązań.

Ad 6. Zwrócono również uwagę na dotychczasowe słabości w sporządzaniu i przekazywaniu danych statystycznych na temat sytuacji budżetowej. Zdecydowano, że deficyt budżetowy powinien być obliczany na podstawie metodologii ESA, co powinno wpłynąć na zmniejszenie podatności wielkości statystycznych na ewentualne próby manipulacji i ujednolicić zasady obliczeń. Zmieniono także klasyfikację systemów emerytalnych (nie są one bowiem częścią sektora publicznego, a są przez niego finansowane) oraz zobowiązano państwa do opierania się na prognozach przedstawionych przez Komisję podczas sporządzania przez nie programów zbieżności (konwergencji). Dopuszcza się możliwość opierania się poszczególnych krajów na własnych prognozach gospodarczych, jednak w takiej sytuacji niezbędne będzie przedstawienie szczegółowych wyjaśnień przyczyn wystąpienia ewentualnych rozbieżności pomiędzy tymi prognozami.

Dokonując porównań zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu przed reformą i po niej, należy stwierdzić, że jego pierwotna restrykcyjność została poważnie zła-

godzona. Kraje, które należały na wprowadzenie surowych ograniczeń w narodowej polityce budżetowej, mają obecnie poważne problemy z praktyczną ich realizacją i podjęły usilne działania zmierzające do osłabienia istniejących reguł (Francja, Niemcy). Wprowadzenie większego stopnia uznaniowości i indywidualnego podejścia przy ocenie przez Komisję sytuacji budżetowej w poszczególnych krajach oznacza, że zmalało także prawdopodobieństwo nałożenia sankcji finansowych za niewypełnienie budżetowych kryteriów konwergencji. Jest to zgodne z założeniami Komisji, według których celem postanowień zawartych w pakcie nie powinno być karanie państw, a głównie pomoc w redukcji nadmiernego deficytu czy długu publicznego.

Jeśli chodzi o kryterium deficytu budżetowego, to możliwość brania pod uwagę istotnych czynników wpływających na jego powiększanie znacznie ułatwia krajom usprawiedliwianie wystąpienia nadmiernego deficytu. Istniejący poziom 3% PKB stał się więc granicą dalece umowną. Złagodzeniu tych reguł powinno towarzyszyć zobowiązanie się państw do zwiększenia konsolidacji budżetowej w okresach dobrej koniunktury. W praktyce oznaczać to może dążenie do niedopuszczenia sytuacji, jaka miała miejsce w latach dziewięćdziesiątych, kiedy wiele krajów nie wykorzystało okresu wysokiego wzrostu gospodarczego do naprawy swoich finansów publicznych, doprowadzając w późniejszym czasie do znacznego pogorszenia ich kondycji i wynikających z tej sytuacji problemów, które stały się z kolei podłożem dążeń do złagodzenia przepisów paktu⁷.

Nowe przepisy zostawiają więc krajom duże pole do skutecznego wykorzystania przez nie narzędzi polityki budżetowej. Zachęcają także do przeprowadzania kosztownych w krótkim i średnim okresie reform strukturalnych, które przynoszą pozytywne efekty w sferze publicznej dopiero w długim czasie oraz wychodzą na przeciw problemowi starzenia się społeczeństwa europejskiego.

Obszar działań możliwych do podejmowania przez poszczególne kraje w celu skutecznego uzdrowienia finansów publicznych i wpływania na wzrost gospodarczy został rzeczywiście rozszerzony. Pojawia się jedynie pytanie, czy państwa, w których niezbędne jest przeprowadzenie reform strukturalnych – w społeczeństwie bardzo niepopularnych, bo wiążących się z koniecznością redukcji wydatków publicznych – podejmą ten trud i narażą się na utratę elektoratu. Ostaną decyzja parlamentu niemieckiego, podwyższająca podatek dochodowy dla najbogatszej grupy, potwierdza fakt, jak trudno jest zmienić mentalność władz. Wciąż przecież najprostszym sposobem na zmniejszenie deficytu budżetowego jest po prostu zwiększenie dochodów.

⁷ Zob. szerzej: [Oręziak 2005, s. 22-26].

Literatura

- Annett A., Decressin J., Deppler M., *Reforming the Stability and Growth Pact*, IMF Policy Discussion Paper, February 2005.
- Bofinger P., *Should the Stability and Growth Pact Be Changed?*, „Intereconomics”, January/February 2003.
- De Grauwe P., *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2003.
- Deroose S., Langedijk S., *Improving the Stability and Growth Pact*, European Economy, Occasional Paper, March 2005.
- Eichengreen B., *How Can the Stability and Growth Pact Be Improved to Achieve Both Stronger Discipline and Higher Flexibility?*, „Intereconomics”, January/February 2003.
- Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact – Council Report to the European Council*, Brussels, 21 March 2005, 7423/05.
- Kosterna U., *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, PWN, Warszawa 1995.
- Oręziak L., *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*, „Bank i Kredyt”, lipiec 2005.
- Oręziak L., *Polityka budżetowa na obszarze euro*, „Bank i Kredyt” 2002 nr 6, 7.
- Rozporządzenie nr 1466/97 z 07.07.1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (OJ L 209, 02/08/1997 P. 0001-0005).
- Rozporządzenie nr 1467/97 z 07.07.1997 r. w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (OJ L 209, 02/08/1997 P. 0006-0011).
- Rozporządzenie nr 1055/2005 z dnia 27.06.2005 r. zmieniające rozporządzenie nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (OJ L 174, 07/07/2005 P. 0001-0004).
- Rozporządzenie nr 1056/2005 z dnia 27.06.2005 r. zmieniające rozporządzenie nr 1467/97 w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (OJ L 174, 07/07/2005 P. 0005-0009).
- Schroeder G., *A Framework for a Stable Europe*, „Financial Times”, January 2005.
- www.europa.eu.int/comm/eurostat/.

REFORM OF THE STABILITY AND GROWTH PACT. TOWARD INCREASE OF THE ECONOMICAL STABILITY IN THE EUROPEAN UNION

Summary

In the first five years of the EMU, the economic governance framework did a good job in contributing to the establishment of macroeconomic stability. However, further improvements were essential to ensure the sustainability of public finances, to increase contribution to the growth and reflect the growing economic diversity in the Union. Many economists agree, that reinforcing the link between the EU rules and economic reality, by increasing the standing and effectiveness of this framework, would go in the right direction. The most important thing is, that the window of opportunity to make these improvements should not be wasted.