

Problemy realizacji Paktu Stabilności i Wzrostu

Wstęp

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) w art. 104 (1) zobowiązał państwa członkowskie do unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Wartości odniesienia, służące do ustalenia, czy nadmierny deficyt występuje, czy nie, zostały określone w Protokole nr 5 w sprawie procedury nadmiernego deficytu, dołączonym do TWE. Art. 1 Protokołu przewiduje, że wartość odniesienia wynosi 3% PKB dla planowanego bądź rzeczywistego deficytu budżetowego oraz 60% PKB dla długu publicznego.

W art. 104 (3–14) TWE uregulowana została procedura postępowania przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej w przypadku stwierdzenia występowania w danym państwie nadmiernego deficytu. Procedura ta została sprecyzowana w Pakcie Stabilności i Wzrostu, gdzie zostały określone możliwe sankcje dla kraju, który nie koryguje występującego nadmiernego deficytu.

W związku z wydarzeniami lat 2002–2003, kiedy to Pakt Stabilności i Wzrostu nie zapobiegł wystąpieniu w niektórych państwach członkowskich nadmiernego deficytu, należy zadać pytanie, jakie są przyczyny problemów związanych z przestrzeganiem postanowień dotyczących dyscypliny budżetowej w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW)? Wagę tego zagadnienia podkreśla tocząca się dyskusja nad przyszłością Paktu. Kwestię tę należy rozważyć w szerszym aspekcie dotyczącym warunków sprawnego funkcjonowania unii walutowej, a także unii gospodarczej. Uwzględniając taki szerszy kontekst, wziąłem też pod uwagę, iż artykuł jest adresowany przede wszystkim do studentów. Jeśli czytelnik zada sobie trud sięgnięcia do innych opracowań poświęconych nie tylko Paktowi Stabilności i Wzrostu, ale w ogóle tematyce integracji gospodarczej, to cel autora zostanie osiągnięty.

1. Unia gospodarcza i walutowa w teorii integracji gospodarczej

Pojęcie regionalnej integracji gospodarczej nie jest w literaturze rozumiane jednoznacznie¹. Z. Kamecki określił integrację jako „wytworzenie się, w oparciu o wykształconą jednolitą strukturę ekonomiczną, pewnego mechanizmu gospodarczego obejmującego grupę krajów, organizmu, który – ze względu na wysoki stopień powiązań ekonomicznych i osiągnięta w wyniku tego wewnętrzną spójność ekonomiczną – wyodrębnia się w widoczny sposób z całokształtu gospodarki światowej”².

W klasycznym już podziale Bela Balassa wskazuje na kolejne etapy integracji: strefę wolnego handlu, unię celną, wspólny rynek, unię gospodarczą oraz pełną integrację gospodarczą³. Etapom tym przypisane są określone właściwości. Unia gospodarcza w ujęciu Balassy łączy zniesienie ograniczeń dotyczących wymiany towarowej i transferu czynników produkcji z pewnymi formami harmonizacji narodowej polityki ekonomicznej w zamiarze zniesienia tych przejawów dyskryminacji, które mogły wynikać z różnic charakteryzujących tę politykę. Całkowita integracja gospodarcza zakłada unifikację polityki monetarnej, fiskalnej, socjalnej i antykryzysowej oraz przewiduje utworzenie władzy ponadpaństwowej, której decyzje miałyby charakter wiążący dla krajów członkowskich.

Pojęcie unii gospodarczej i walutowej wydaje się najbliższe ostatniemu etapowi podziału Balassy – pełnej integracji gospodarczej⁴. Unia walutowa i gospodarcza zawiera wszystkie elementy unii celnej i wspólnego rynku, a ponadto – w czystej postaci – jest równoznaczna z pełną koordynacją (wręcz unifikacją) różnych dziedzin polityki ekonomicznej, w tym m.in. polityki monetarnej i fiskalnej, polityki przemysłowej, polityki energetycznej, polityki rolnej itd. W każdym razie pełną unię walutową i gospodarczą można sobie wyobrazić jako taką, w której kraje członkowskie stosują całkowicie skoordynowaną (w pełni zunifikowaną) politykę rozwoju gospodarczego, zaś władza ekonomiczna znajduje się w rękach odpowiednich unijnych organów i instytucji⁵.

Z czysto teoretycznego punktu widzenia istnieją dwie opcje: wyłączna realizacja unii walutowej i równoległa realizacja unii walutowej i ekonomicznej.

¹ Zob. J. Kundera, *Liberalizacja obrotów gospodarczych w strefach wolnego handlu*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996, s. 21–28.

² Tamże, s. 23.

³ Zob. S. Ładyka, *Z teorii integracji gospodarczej*, Kolegium Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa 2001, s. 23.

⁴ S. Ładyka zwraca uwagę, że poszczególne etapy procesu integracyjnego następują po sobie, ale też nakładają się na siebie. Ponadto realizowane procesy integracyjne oddziałują na siebie, uzupełniają się wzajemnie i stają się czynnikiem sprawczym kolejnych nowych zjawisk i uwarunkowań; por. S. Ładyka, *op. cit.*, s. 24.

⁵ Por. J. Misala, *Unia walutowa jako forma i etap integracji regionalnej; wybrane aspekty teoretyczne i wnioski dla Polski*, „Zeszyty Naukowe” nr 7, Kolegium Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa 1999, s. 7.

Z formalnego punktu widzenia zazębiają się one. Realizacja pełnej unii walutowej jest bowiem elementem funkcjonowania pełnej unii ekonomicznej⁶.

W tabeli 1 przedstawione zostały tezy wyjściowe ujęcia koncepcyjnego unii ekonomicznej i jej powiązania z unią walutową, zaproponowane przez J. Pelkmansa⁷.

Tabela 1. Trzy założenia koncepcyjne unii ekonomicznej

Założenia koncepcyjne/funkcje	Definicja	Powiązania z unią walutową
Unia ekonomiczna jako w pełni rozwinięty rynek wewnętrzny (efektywność)	Jednolity rynek towarowy usług i czynników produkcji plus niezbędne elementy integracji pozytywnej, pozwalające na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego	Niepotrzebne; wystarczające są stabilne kursy walutowe
Unia ekonomiczna służąca unii walutowej (stabilizacja)	Integracja gospodarcza potrzebna, aby funkcjonowała właściwie unia walutowa	Trwałe; unia ekonomiczna i walutowa działają bliźniaczo
Unia ekonomiczna służąca unii politycznej lub federalizmowi ekonomicznemu (efektywność, równość, stabilizacja)	Inkorporuje co najmniej główne elementy pozostałych dwu koncepcji plus pożądane politycznie elementy: unii socjalnej, unii podatkowej, inne władze unii ekonomicznej	Trwałe; jak w drugim układzie koncepcyjnym, ale funkcje ekonomiczne połączone są z innymi

Źródło: J. Pelkmans, *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Longman 1997, s. 296, za: S. Ładyka, *Z teorii integracji gospodarczej*, Kolegium Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa 2001, s. 186.

Według pierwszej koncepcji unia ekonomiczna zdefiniowana jest jako pełny rynek wewnętrzny, włączając w to wszystkie przejawy integracji pozytywnej⁸ niezbędne do tego, aby uczynić ten rynek w pełni funkcjonującym. Taka unia nie wymaga unii monetarnej; potrzebna jest tylko stabilizacja kursów walutowych (ale niezbędna jest tu określona forma koordynacji makroekonomicznej, aby tę stabilizację utrzymać).

Zgodnie z drugą koncepcją, uwaga skoncentrowana jest bardziej na stabilizacji gospodarczej niż na funkcji efektywności na poziomie rządowym Unii Euro-

⁶ Tamże, s. 19.

⁷ Por. J. Ładyka, *op. cit.*, s. 186–187.

⁸ „Integracja pozytywna” to termin wprowadzony przez J. Tinbergena. Oznacza modyfikację istniejących instrumentów i instytucji narodowych oraz tworzenie nowych ponadnarodowych dla efektywniejszego działania rynku i osiągnięcia szerszych celów politycznych. „Integracja negatywna” oznacza zaś te aspekty, które obejmują zniesienie dyskryminacji na drodze liberalizacji.

pejskiej. Problemem jest, jaka forma integracji ekonomicznej, jako różna od ściśle monetarnej, przyjęta zostanie w celu właściwego funkcjonowania unii walutowej. Aby unia ekonomiczna potrzebna dla właściwego funkcjonowania unii walutowej mogła realizować swe zadania, powinna spełniać dwa wymogi: mieć zdolność przystosowawczą gospodarki unijnej oraz na tyle silną koordynację polityki fiskalnej, że stabilność cenowa unii walutowej nie może być zagrożona. Pierwszy z tych wymogów stanowi przedmiot teorii optymalnych obszarów walutowych.

Trzecia koncepcja sprowadza wszystkie trzy problemy funkcji ekonomicznych (także) na poziom unijny: efektywność, zasadę równości i stabilizację makroekonomiczną. Tutaj logiczne uzasadnienie unii ekonomicznej łączy argumenty ekonomiczne z politycznymi.

2. Teoria optymalnych obszarów walutowych

Z uczestnictwa w unii walutowej wynikają dla państwa członkowskiego zarówno korzyści, jak i koszty. Korzyści w większym stopniu znajdują się na poziomie mikroekonomicznym. Zalicza się do nich⁹ m.in.: eliminację kosztów wymiany jednej waluty na inną (kosztów transakcyjnych), wyeliminowanie niepewności wynikającej ze zmienności kursów między walutami krajów członkowskich, wzrost konkurencji na poszczególnych rynkach wskutek większej przejrzystości cen (z korzyścią dla konsumentów), eliminację zjawiska tzw. konkurencyjnej deprecjacji walut.

Koszty mają charakter głównie makroekonomiczny i wynikają z utraty suwerenności narodowej w sferze pieniężnej. Rezygnacja z pieniądza narodowego pociąga za sobą brak możliwości wykorzystywania kursu walutowego jako instrumentu polityki gospodarczej¹⁰.

Jak stwierdzić, czy dane kraje mogą utworzyć unię walutową, odnosząc w efekcie takiej decyzji większe korzyści niż koszty ekonomiczne? Analizą te-

⁹ Por. J.D. Hansen, F. Olesen, *Integracja walutowa: stare problemy – nowe rozwiązania*, [w:] *Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, J.D. Hansen (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 195; L. Oręziak, *Euro. Nowy pieniądz*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 47–48.

¹⁰ Zwracają na to uwagę D. Begg i inni, pytając, „co po zlikwidowaniu możliwości korekt kursowych ma zrobić kraj, który w znacznej mierze utracił konkurencyjność międzynarodową? Konkurencyjność zależy nie tylko od nominalnego kursu walutowego, lecz również od relacji cen krajowych i zagranicznych. Może ona zatem ulec zmianie wskutek zmian cen krajowych. Kraj będzie wówczas doświadczał spadku eksportu i/lub recesji, a to z kolei stopniowo wymusi spadek płac nominalnych i cen, przywracając utraconą konkurencyjność. Proces dostosowań zostaje uruchomiony przez działanie samego mechanizmu rynkowego. Problem polega jednak na tym, że może to wymagać dłuższego czasu, co oznacza, że w trakcie dostosowań nieszczęsny kraj zostaje skazany na recesję”; D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia. Makroekonomia*, t. II, PWE, Warszawa 1999, s. 479.

go problemu zajmuje się teoria tzw. optymalnych obszarów walutowych (OOW)¹¹. Optymalny obszar walutowy tworzy grupa państw ściśle powiązanych ze sobą pod względem monetarnym, które jednocześnie odznaczają się wskazanymi przez autorów teorii cechami gospodarek i polityki gospodarczej. Do najczęściej wymienianych kryteriów tradycyjnej teorii OOW należą¹²: (1) elastyczność płać i cen, (2) mobilność środków produkcji (w szczególności siły roboczej), (3) otwartość gospodarki, (4) podobne preferencje poziomu bezrobocia i inflacji (rozumianych jako wielkości substytucyjne), (5) dywersyfikacja gospodarki, (6) integracja fiskalna, (7) podobieństwa między gospodarkami (podobna stopa wzrostu produktywności pracy, podobne tempo wzrostu gospodarczego).

Utworzenie obszaru walutowego może być uznane za korzystne tylko wtedy, gdy spełnione są wymienione warunki. Im więcej kryteriów zbieżności zachodzi, tym większe prawdopodobieństwo prawidłowego funkcjonowania gospodarki obszaru, na którym funkcjonuje wspólna waluta.

W latach 90. XX w. w ramach tzw. nowej teorii optymalnych obszarów walutowych kryteria uaktualniono zgodnie z teorią monetarystyczną i racjonalnych oczekiwań. Oceniono, że koszty związane z utratą niezależności w sferze pieniężnej są znacznie niższe niż poprzednio spodziewane, a główny czynnik zwiększający koszt integracji wiąże się z asymetrycznością przebiegu cykli koniunkturalnych¹³.

Z punktu widzenia interesującego mnie problemu bliższej analizy wymaga kryterium związane z polityką fiskalną w unii walutowej. Zdaniem Paula De Grauwe¹⁴ teoria optymalnych obszarów walutowych prowadzi do następujących implikacji dla polityki fiskalnej w unii walutowej. Po pierwsze, jest pożądane, aby znaczna część budżetów krajowych była przekazywana do budżetu scentralizowanego na poziomie całej unii. Jeśli istnieje wyraźnie zarysowany element federalnej polityki fiskalnej, w której ramach unia walutowa jako instytucja pobiera podatki i realizuje wydatki, to efekty szoków asymetrycznych zostają przytłumione. Krajom, w których występuje załamanie koniunktury z powodu szoków asymetrycznych, można obniżyć federalne płatności podatkowe, a jednocześnie zwiększyć transfery z federalnego budżetu (wkłady netto tego kraju na rzecz unii zmaleją). Mechanizm ten działa odwrotnie w wypadku krajów, które zyskują w wyniku szoku – ich płatności na rzecz unii będą wzrastać¹⁵.

¹¹ Rozwój teorii zapoczątkował R. Mundell, publikując w 1961 r. na łamach „American Economic Review” artykuł *Teoria optymalnych obszarów walutowych*. Za autorów, którzy opracowali podwaliny teorii, uważa się również R.J. McKinnona i P.B. Kennena.

¹² Por. A. Czarczyńska, K. Śledzińska, *Teoria integracji gospodarczej*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 131.

¹³ Por. także, s. 175, oraz E. Wojnicka, *Spory wokół teorii optymalnych obszarów walutowych*, „Ekonomista” 2002, nr 1, s. 64 i n.

¹⁴ Por. P. De Grauwe, *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2003, s. 218–239.

¹⁵ Por. J.D. Hansen, F. Olesen, *op. cit.*, s. 204.

Po drugie, jeżeli centralizacja budżetów krajowych w ramach unii walutowej nie jest możliwa, to krajowa polityka fiskalna w państwach członkowskich powinna być stosowana w sposób elastyczny (kraje unii powinny zachować znaczną autonomię w kształtowaniu takiej polityki). Oznacza to, że w przypadku wystąpienia negatywnych szoków poszczególne kraje powinny mieć prawo do zwiększania deficytów budżetowych. Jak dowodzi De Grauwe, stosowanie polityki fiskalnej w przeciwdziałaniu negatywnym szokom ekonomicznym ma jednak swoje ograniczenia. Transfery fiskalne mają sens tylko w przypadku okresowych szoków zagregowanego popytu. Gdy szok ma charakter stały, niezbędne dla poradzenia sobie z nim będą dostosowania cen oraz płac i/lub mobilności siły roboczej.

3. Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa

Gospodarka strefy euro jest wyjątkową i wciąż niesprawdzoną strukturą. Jej analiza gospodarcza wymaga skoncentrowania się równocześnie na grupie (jako całości) oraz na jej elementach składowych (państwach, regionach)¹⁶.

W ramach Unii Gospodarczej i Walutowej funkcjonuje obecnie pełna unia walutowa i niepełna unia gospodarcza. Powodem niezrealizowania pełnej unii gospodarczej jest m.in. brak federalizmu fiskalnego oraz ograniczone kompetencje Wspólnoty w działaniach na rzecz rynku pracy¹⁷. Oznacza to, że w ramach strefy euro scentralizowana polityka monetarna, ustalana przez niezależny bank centralny, oddziałuje wzajemnie z dwunastoma różnymi i politycznie niezależnymi władzami fiskalnymi oraz dwunastoma różnymi systemami na rynku pracy. Jest to inna sytuacja niż w obrębie indywidualnych krajów, w których tak jak np. w Stanach Zjednoczonych, system federalny (scentralizowany system poboru podatków oraz wydatków budżetowych) zapewnia stan „automatycznej” stabilizacji fiskalnej nie tylko w przypadku fluktuacji całej gospodarki, ale także poszczególnych regionów. Budżet Unii Europejskiej nie jest w stanie pełnić tych funkcji. Stanowi on bowiem tylko 1,24% PKB całej gospodarki. Dla porównania, federalne wydatki publiczne w Stanach Zjednoczonych wynoszą około 20% PKB tego kraju¹⁸. Należy dodać, że zarówno wydatki, jak i przychody budżetu Unii są słabo powiązane z koniunkturą gospodarczą oraz że art. 268 TWE zawiera wymóg zbilansowania budżetu. Nie znaczy to, że nie ma automatycznych stabilizatorów w Unii. Każdy kraj jest stabilizowany przez jego własne podatki i system wydatków.

¹⁶ Por. Ch. Allsopp, M.J. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, vol. 19, no. 1, s. 2.

¹⁷ Por. K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 242.

¹⁸ Por. J.D. Hansen, F. Olesen, *op. cit.*, s. 204.

Art. 99 TWE stanowi, że państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je w ramach Rady¹⁹, ale nie ma to nic wspólnego z unifikacją tych polityk. Jednocześnie istnieje dość powszechna zgodność co do tego, że UGiW nie spełnia w zadowalającym stopniu wymogów, które pozwoliłyby określić ją jako optymalny obszar walutowy²⁰.

4. Pakt Stabilności i Wzrostu

Jak już wspomniałem, zgodnie z Traktatem z Maastricht oraz Paktem Stabilności i Wzrostu, państwa członkowskie muszą unikać deficytów budżetowych. Pakt Stabilności i Wzrostu przyjęty został na szczycie Rady Europejskiej w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. Składa się z trzech elementów:

1) Rezolucji Rady Europejskiej w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu²¹ (rezolucja jest aktem pozbawionym mocy prawnie wiążącej) – jest to polityczne zobowiązanie się wszystkich stron zaangażowanych w realizację Paktu Stabilności i Wzrostu (Komisji, państw członkowskich i Rady UE) do pełnej realizacji wdrażania procesu nadzoru budżetowego, przy jednoczesnym poszanowaniu wyznaczonych terminów. Kraje strefy euro zobowiązały się w niej do osiągnięcia w perspektywie średnioterminowej sytuacji bliskiej równowagi lub nadwyżki.

2) Rozporządzenie Rady UE nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych i koordynacji polityki gospodarczej²² – zawarte w tym rozporządzeniu postanowienia mają charakter prewencyjny. Celem ich stosowania jest zapobieganie pojawianiu się nadmiernych deficytów budżetowych. Kraje mające pełne członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli kraje strefy euro, na mocy tego rozporządzenia są zobowiązane do przedkładania Komisji Europejskiej i Radzie UE tzw. programów stabilizacyjnych. Z kolei w odniesieniu do krajów, wobec których stosowana jest derogacja dotycząca pełnego członkostwa w UGW, wprowadzony został obowiązek sporządzania tzw. programów zbieżności gospodarczej. W rozporządzeniu szczegółowo określono zawartość zarówno programów stabilizacyjnych, jak i programów zbieżności. Wskazano także terminy ich przedkładania, zasady realizacji i monitorowania. Programy te są podstawą wielostronnego nadzoru nad polityką budżetową krajów Unii.

3) Rozporządzenie Rady UE nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu²³ – postanowienia za-

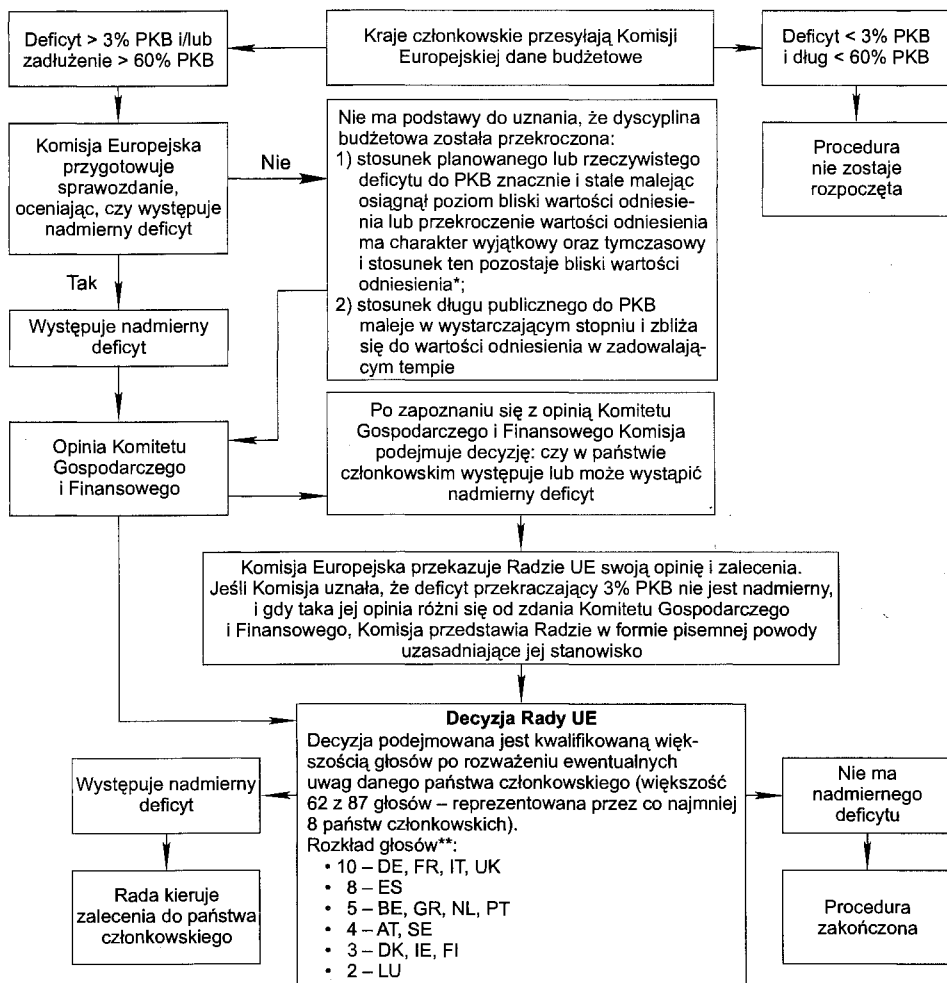
¹⁹ Szerzej na ten temat K. Szelaąg, *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Walutowej. Część I*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 3, s. 14 i n.

²⁰ Por. L. Oręziak, *Dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania euro w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe” nr 7, Kolegium Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa 1999, s. 43.

²¹ Official Journal, C 236, 02/08/1997.

²² Official Journal, L 209, 02/08/1997.

²³ Official Journal, L 209, 02/08/1997.



Rys. 1. Procedura ustalania nadmiernego deficytu i skutki decyzji Rady UE

* Artykuł 2 Rozporządzenia Rady UE nr 1467/97 stanowi, że przekroczenie przez deficyt budżetowy wartości odniesienia uznaje się za *wyjątkowe i tymczasowe*, gdy wynika ono z nadzwyczajnego zdarzenia, na które państwo członkowskie nie ma wpływu i które w znaczący sposób oddziałuje na sytuację finansów publicznych, lub jeżeli wynika ono ze znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Ponadto przekroczenie wartości odniesienia uznaje się za *tymczasowe*, jeżeli w prognozach budżetowych przygotowanych przez Komisję wskazano, że deficyt spadnie poniżej wartości odniesienia po ustaniu nadzwyczajnego zdarzenia lub znacznego pogorszenia koniunktury. Znaczne pogorszenie koniunktury określa się jako roczny spadek realnego PKB co najmniej o 2%. Nawet gdy spadek PKB jest mniejszy niż 2% (ale większy niż 0,75%), Rada – biorąc pod uwagę dodatkowe informacje państwa członkowskiego – może uznać wyjątkowy charakter deficytu, w szczególności gdy pogorszenie koniunktury miało nagły charakter lub gdy skumulowany spadek produkcji zależy od tendencji powstałych w przeszłości. Jeśli spadek PKB nie przekracza 0,75%, to państwo członkowskie nie ma żadnych podstaw do ubiegania się o uznanie sytuacji za „wyjątkową”.

** DE – Niemcy, FR – Francja, IT – Włochy, UK – Wielka Brytania, ES – Hiszpania, BE – Belgia, GR – Grecja, NL – Holandia, PT – Portugalia, AT – Austria, SE – Szwecja, DK – Dania, IE – Irlandia, FI – Finlandia, LU – Luksemburg.

Od 1 listopada 2004 r. większość kwalifikowana wynosi 232 z 321 głosów reprezentujących większość państw członkowskich. Ponadto państwo członkowskie może poprosić o potwierdzenie, że głosy „za” reprezentują co najmniej 62% całkowitej populacji Unii. Jeśli będzie inaczej, decyzja nie zostanie podjęta. Rozkład głosów przedstawia się obecnie następująco: 29 – Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania; 27 – Hiszpania i Polska; 13 – Holandia; 12 – Belgia, Czechy, Grecja, Węgry, Portugalia; 10 – Austria, Szwecja; 7 – Dania, Irlandia, Litwa, Słowacja, Finlandia; 4 – Cypr, Estonia, Łotwa, Luksemburg, Słowenia; 3 – Malta.

warte w tym rozporządzeniu przyjęło się określać jako „odstraszające”. Wynika to z tego, że przewidziane w nich sankcje wobec krajów mających nadmierne deficyty mają na celu przeciwdziałać powstawaniu takich deficytów (rys. 1).

Pakt Stabilności i Wzrostu dotyczy wszystkich krajów Unii Europejskiej. Warto jednak zauważyć, że jego część represyjna odnosi się tylko do krajów Unii należących do strefy euro.

Pakt Stabilności i Wzrostu jest środkiem mającym zapewnić, by polityka fiskalna realizowana przez poszczególne państwa członkowskie nie tworzyła napięć między krajami uczestniczącymi w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Decentralizacja polityki fiskalnej stwarza ryzyko powstawania nadmiernych deficytów budżetowych w poszczególnych krajach. Im większe znaczenie dla gospodarki strefy euro jako całości ma gospodarka kraju, który dopuszcza do nadmiernego deficytu budżetowego, tym większe ryzyko, że ujemne skutki tego deficytu dotkną także inne kraje członkowskie. Po pierwsze, Europejski Bank Centralny, reagując na wynikające z takiego deficytu zagrożenie inflacyjne, będzie musiał zastosować bardziej restrykcyjną politykę pieniężną. Po drugie, w ramach jednolitego rynku finansowego istniejącego w Unii duży deficyt budżetowy w jednym lub kilku krajach członkowskich może powodować poważny drenaż środków finansowych z innych krajów strefy i ogólny wzrost rynkowych stóp procentowych²⁴.

Dyscyplina budżetowa pozwala na utrzymanie rynkowych stóp procentowych, a w efekcie kosztów finansowania podmiotów gospodarczych, na względnie niskim poziomie. Pozostawia odpowiednie pole do działania automatycznym stabilizatorom koniunktury. Sprzyja też utrzymaniu stabilności cen²⁵.

5. Łamanie postanowień Paktu przez państwa członkowskie UGiW

W odróżnieniu od polityki pieniężnej, cele polityki budżetowej, która pozostaje w gestii krajów członkowskich, okazały się dość trudne do realizacji. Znaczące osłabienie wzrostu gospodarczego przyczyniło się do ogólnego pogorszenia stanu finansów publicznych w większości krajów członkowskich strefy euro. Stało się ono poważną przeszkodą w redukowaniu deficytów budżetowych, szczególnie w tych krajach, które przed wejściem do tej strefy nie zdołały przeprowadzić dostatecznych reform finansów publicznych²⁶.

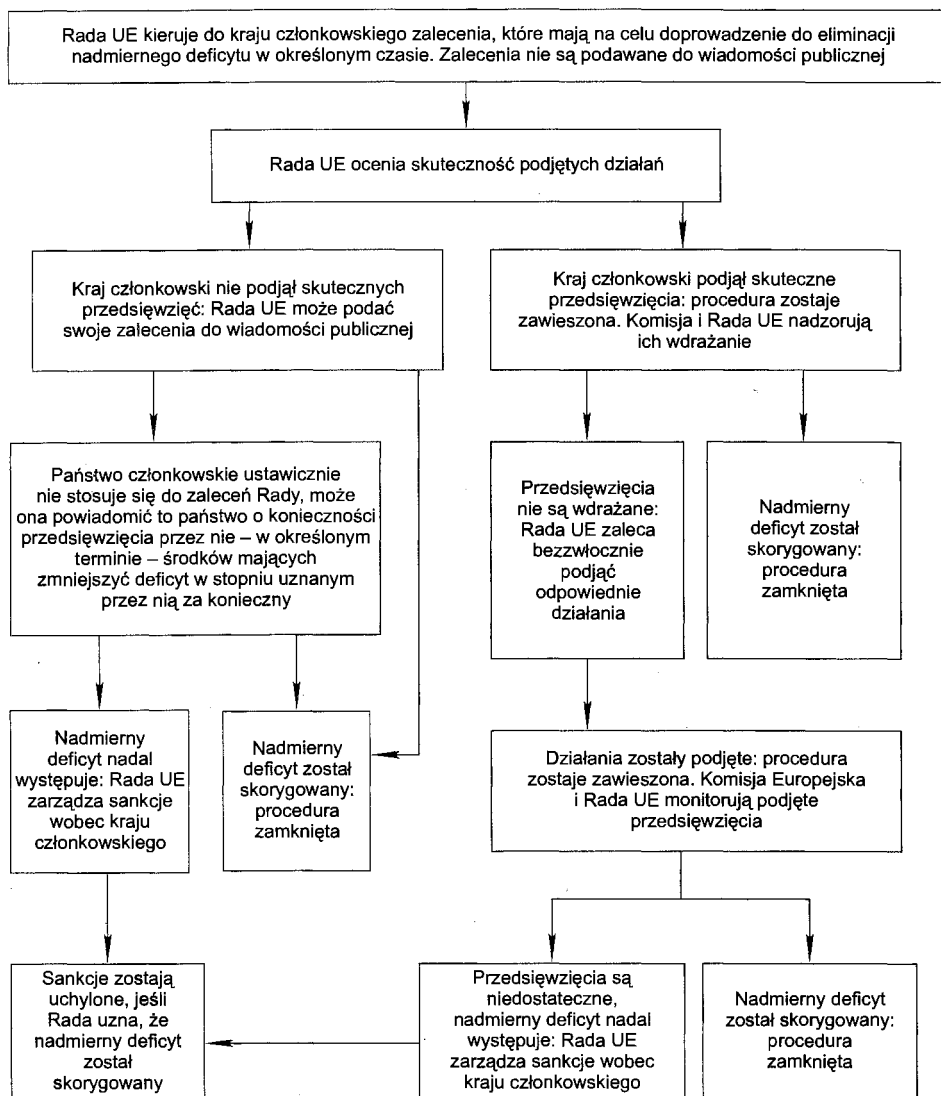
21 stycznia 2003 r. na podstawie zalecenia Komisji, Rada uznała, iż w Niemczech występuje nadmierny deficyt (por. tab. 2) i zaleciła, aby do 2004 r. deficyt został obniżony do dopuszczalnego poziomu. 3 czerwca 2003 r. podobną decyzję Rada podjęła w stosunku do Francji.

²⁴ Por. L. Oręziak, *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 8, s. 15.

²⁵ Tamże.

²⁶ Por. L. Oręziak, *Doświadczenia...*, s. 14.

Skutki decyzji Rady UE:



Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 104 TWE; Rozporządzenie Rady UE nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu; K. Ostrzyniewska, B. Przywara, *Procedura unikania nadmiernego deficytu na przykładzie Niemiec i Portugalii*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 6, s. 67 i n.; *The Implementation of the Stability and Growth Pact*, European Central Bank, „Monthly Bulletin” 1999, nr 5, s. 49–54.

Komisja w trybie art. 104 (9) TWE zaleciła Radzie podjęcie decyzji o wezwaniu Francji (21 października 2003 r.) i Niemiec (18 listopada 2003 r.) do przyjęcia środków zmierzających do zredukowania ich deficytów.

Tabela 2. Stan finansów publicznych krajów strefy euro w latach 1999–2005 (w % PKB)

Kraj	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
Austria	-2,2	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,3	-2,0
Belgia	-0,4	0,2	0,6	0,1	0,4	-0,1	-0,3
Grecja	-1,8	-4,1	-3,7	-3,7	-4,6	-5,5	-3,6
Finlandia	2,2	7,1	5,2	4,3	2,3	2,3	2,1
Francja	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,1	-3,7	-3,0
Hiszpania	-1,2	-0,9	-0,4	-0,1	0,4	-0,6	-0,1
Holandia	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-2,9	-2,4
Irlandia	2,4	4,4	0,9	-0,2	0,1	-0,2	-0,6
Luksemburg	3,7	6,0	6,4	2,8	0,8	-0,8	-0,6
Niemcy	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-3,8	-3,9	-3,4
Portugalia	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,8	-2,9	-3,7
Włochy	-1,7	-0,6	-2,6	-2,3	-2,4	-3,0	-3,0

(-) – deficyt, (+) – nadwyżka

* – prognozy

Źródło: *Economic Forecasts*, Komisja Europejska, Autumń 2004, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee504en.pdf; *Public balance*, Eurostat, http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1133,1406352,1133_1406373&_dad=portal&_schema=PORTAL.

25 listopada 2003 r. Rada przeprowadziła głosowanie nad przedstawionymi przez Komisję zaleceniami. W głosowaniu wzięły udział wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem państwa zainteresowanego. Ponieważ nie została osiągnięta wymagana większość głosów, decyzje nie zostały podjęte. Za wezwaniem – odpowiednio – Francji i Niemiec do przedsięwzięcia odpowiednich środków (następnym krokiem byłoby zastosowanie sankcji) głosowały: Belgia, Grecja, Dania, Hiszpania, Szwecja, Austria, Holandia i Finlandia, przeciw były: Portugalia, W. Brytania, Irlandia, Luksemburg, Włochy, Niemcy/Francja.

Konsekwencją takiej decyzji była skarga Komisji Europejskiej przeciw Radzie UE wniesiona przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (ETS). W wyroku z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie C-27/04 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ETS uznał „nieważność wniosków Rady przyjętych w stosunku do Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec, jako zawierających decyzję zawieszenia procedury nadmiernego deficytu oraz decyzję zmieniającą zalecenia uprzednio przyjęte przez Radę w trybie art. 104 (7) TWE”. Jednocześnie jednak Trybunał nie zajął stanowiska „w kwestii, czy na mocy art. 104 (9) TWE, Rada mogła zostać uznana za zobligowaną do podjęcia decyzji w sytuacji, gdy Państwo Członkowskie uparcie nie realizuje jej zaleceń”, która to kwestia, jak stwierdził ETS, wykraczała poza zakres postępowania w rozpatrywanej sprawie.

Innymi słowy Komisja przed Trybunałem nie przegrała, ale też nie wygrała. Pozostał problem realizacji Paktu Stabilności i Wzrostu.

6. Przyczyny problemów związanych z realizacją zobowiązań

Oceniając działania podejmowane w ostatnich latach przez kraje strefy euro w celu poprawy sytuacji finansów publicznych, Europejski Bank Centralny wskazał, że obejmowały one przede wszystkim działania po stronie dochodów budżetowych. W większości krajów środkiem nastawionym na reformę systemów podatkowych oraz redukcję obciążeń podatkowych nie towarzyszyły wystarczające środki na rzecz ograniczenia wzrostu wydatków budżetowych²⁷. U podłoża obniżek podatków leżało przekonanie, że nadmierne ciężary podatkowe dotyczące czynników produkcji (pracy i kapitału) wpływają negatywnie na aktywność gospodarczą. Chęć ograniczenia negatywnych efektów wysokich podatków dla tej aktywności oraz optymistyczne szacunki dotyczące korzyści wynikających z obniżenia ciężarów podatkowych spowodowały nadanie priorytetu cięciom podatkowym kosztem dyscypliny po stronie wydatków.

Okazało się, że nadmierna wiara w samofinansujący się charakter tych obniżek spowodowała, iż nie zapewniono ich odpowiedniego finansowania poprzez zmniejszenie wydatków. Efekty redukcji podatków, podjętej w okresie dobrej koniunktury w latach 1999–2000, nie dały się odczuć, zanim w 2001 r. sytuacja gospodarcza zaczęła się pogarszać, powodując dodatkowo spadek dochodów budżetowych. W konsekwencji większość krajów odnotowała pogorszenie sytuacji budżetowej. W największym stopniu pogorszyła się sytuacja w Niemczech i Francji. Wyraźnie niekorzystne tendencje odnotowano także we Włoszech, Holandii, Grecji i Irlandii²⁸. Doświadczenia krajów strefy euro pokazały, że nie da się uzdrowić finansów publicznych bez przeprowadzenia reform zapewniających odpowiednie zmniejszenie wydatków budżetowych²⁹.

W przypadku braku instrumentu kursu walutowego i scentralizowanego budżetu w unii walutowej budżet krajów unii jest jedynym dostępnym narzędziem do walki ze skutkami asymetrycznych szoków ekonomicznych. Zdaniem De Grauwe, PSiW był ustanowiony bardziej z obawy o niestabilny poziom długów i deficytu niż w celu zwiększenia elastyczności budżetu. W rezultacie można powiedzieć, że Pakt nazbyt podkreśla potrzebę ścisłych zasad budżetowych kosztem stopnia ich elastyczności. Taka sytuacja tworzy ryzyko pomniejszania zdolności budżetu krajowego w odgrywaniu roli automatycznego stabilizatora gospodarki w czasie recesji, co tym samym intensyfikuje jej skutki³⁰.

²⁷ Według Roberta Barro, metoda ograniczania państwa w gospodarce poprzez obniżki podatków i w efekcie rosnący deficyt oraz zadłużenie jest skuteczna tylko wtedy, gdy pociąga za sobą ograniczanie wydatków. Por. R.J. Barro, *To wydatki, durniu, nie deficyt*, „BusinessWeek” 2004, nr 3, s. 16.

²⁸ *EMU and the conduct of fiscal policies*, European Central Bank, „Monthly Bulletin” 2004, nr 1, s. 48–49.

²⁹ L. Oręziak, *Doświadczenia...*, s. 26.

³⁰ Por. P. De Grauwe, *op. cit.*, s. 234–236. Jak jednak zauważa ten autor, dość paradoksalnie redukcja zadłużenia oraz deficytu może prowadzić do zwiększenia elastyczności i automatycznej stabilizacji budżetu krajowego.

Należy także zadać pytanie o przyczyny ograniczonego postępu koordynacji polityki gospodarczej w UGiW. W. Molle wymienia za Steinherrem następujące³¹:

1) *Niepewne relacje między celami a polityką*. Uczestnicy gry uznają za właściwe różne modele świata rzeczywistego, np. monetaryści *versus* keynesiści. Nawet gdyby zgodzili się na uznanie jednego modelu, kwantyfikacja parametrów jest bardzo trudna i pozostawia znaczny margines błędów. Koordynacja może zostać pomyślnie wprowadzona jedynie o tyle, o ile problemy różnej interpretacji pojęć zostałyby w znacznym stopniu przewyżczone.

2) *Brak mechanizmów kompensowania kosztów*. Jeżeli w warunkach koordynacji kraj *A* znajduje się w nie gorszej sytuacji niż przedtem, podczas gdy kraj *B* może spodziewać się znacznych korzyści, to układ prawdopodobnie nie zostanie uznany za korzystny przez kraj *A*. Lepsze wyniki można osiągnąć, jeżeli dokonywane są „uboczne” płatności na rzecz krajów, które tracą lub niewiele zyskują na współpracy. Jeżeli nie ma żadnych mechanizmów dokonywania takich płatności, to współpraca może nie mieć miejsca. Gdyby korzyści i straty z kolejnych gier wykazywały skłonność do wzajemnego kompensowania się, takie płatności „uboczne” nie byłyby konieczne. Jeśli zaś brakuje jakiegokolwiek stabilności instytucjonalnej, a więc i gwarancji, że gra będzie kontynuowana, wtedy współpracy można oczekiwać z niewielkim prawdopodobieństwem.

3) *Reakcja szarych ludzi*. Gracze (rządy) ograniczeni są nie tylko strategiami pozostałych graczy, ale również działaniem parlamentów swoich własnych krajów oraz grup nacisku. Potrzeba utrzymania równowagi na zapleczu w swym własnym kraju może wykluczać wybór rozwiązania optymalnego dla UGiW. Dlatego też polityka budżetowa oraz polityka dochodowa mogą okazać się trudniejsze w realizacji niż polityka monetarna³².

4) *Wysokie koszty koordynacji*. Negocjacje mogą okazać się długie i żmudne, a warunki mogą się zmienić w czasie ich trwania. Przyjęcie kompromisowych celów, nieuniknione w warunkach braku możliwości wprowadzenia optymalnej polityki, może prowadzić do poniesienia najwyższych kosztów. Faktycznie, funk-

³¹ W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000, s. 412 i n.

³² A. Alesina i F. Gavazzi zwracają uwagę, że polityka fiskalna to kluczowe narzędzie, jakim politycy mogą się posłużyć w celu przyciągnięcia lub utrzymania przy sobie grup wyborców, których głosy mogą zdecydować o ich wygranej, i do przerzucania kosztów tej operacji na inne grupy obywateli. Pakt Stabilności i Wzrostu stanowi przeszkodę w tym kosztownym wykorzystywaniu środków budżetowych przez polityków. Jeśli bowiem nie mogliby oni wygrywać wyborów za pomocą odbierania pieniędzy jednym (w tym przyszłym pokoleniom, które będą musiały pokryć część rachunku) i dawania ich drugim, to musieliby się starać tak postępować, żeby zapewnić korzyści wszystkim obywatelom. A to jest o wiele trudniejsze! Oczywiście także polityka pieniężna powoduje efekty redystrybucyjne. Ale jest to trudniejszy, pośredni i mniej precyzyjny sposób wyboru wygranych i przegranych aniżeli polityka fiskalna. Por. A. Alesina, F. Giavazzi, *Polityków trzeba powstrzymywać*, „Rzeczpospolita” z 20 grudnia 2003 r.

cje dobrobytu są trudne do określenia, a ustalenie wag korzyści uzyskiwanych przez jedną grupę, a nie inną, napotyka przeszkody o charakterze zarówno pojęciowym, jak i statystycznym.

5) *Wysoki stopień skomplikowania*. Nawet w grupie o ograniczonej liczbie członków i ograniczającej się do dążenia do jednego lub dwóch celów gra już ma charakter mocno skomplikowany. Stopień skomplikowania rośnie wraz z liczbą graczy (rozszerzenie zasięgu geograficznego) oraz liczbą celów (zwiększenie liczby zagadnień, którymi trzeba się zająć). Trudności rosną jeszcze bardziej wraz z dodaniem celów o różnych horyzontach czasowych. Tak więc możliwość koordynacji zależy w krytycznym stopniu od ograniczenia liczby celów stawianych politykom.

6) *Brak świadomości utraty autonomii*. Kraje, które tradycyjnie prowadziły politykę niezależną, zwykle dość wolno zaczynają sobie zdawać sprawę, że integracja międzynarodowa podważa efektywność takiej polityki.

Uwagi końcowe

Omówione problemy związane z realizacją postanowień wynikających z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z pewnością nie zostaną szybko rozwiązane. W dyskusji nad zmianami Paktu lub jego stosowania padają różne propozycje³³:

– Większy nacisk powinien być położony na relację długu publicznego do PKB. Krajom o poziomie zadłużenia niższym niż 50% PKB powinno się umożliwić stosowanie do „paktu kontroli zadłużenia” w miejsce klauzuli nadmiernego deficytu.

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

– Ulgowo powinny być traktowane kraje, które dokonują reform strukturalnych. Przejściowe pogorszenie salda budżetowego powinno być dozwolone pod warunkiem, że w wyniku reform nastąpi poprawa długookresowej stabilności finansów.

– Uwzględnianie przy ocenie sytuacji fiskalnej, w tym wielkości deficytu, charakteru ponoszonych wydatków (np. wydatków na badania i rozwój). Takie wydatki mogłyby być finansowane przez wzrost zadłużenia publicznego.

³³ Por. L. Oręziak, *Doświadczenia...*, s. 25; J. Rostowski, *Pakt Stabilności i Wzrostu – niezbędny i nie do wyegzekwowania*, [w:] *Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2004, nr 75, s. 40–42; K. Rybiński, *Pakt Stabilności i Wzrostu – niezbędny i nie do wyegzekwowania – komentarz*, [w:] *Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2004, nr 75, s. 48–52.

Problem, który jest przedmiotem tej pracy, tak naprawdę jednak daleko wykracza poza kwestie dotyczące deficytu budżetowego. Dotyczy on w istocie podziału władzy między organy Wspólnoty Europejskiej a kraje członkowskie.

Bibliografia

- Alesina A., Giavazzi F., *Polityków trzeba powstrzymać*, „Rzeczpospolita” z 20 grudnia 2003 r.
- Allsopp Ch., Artis M.J., *The Assessment: EMU, Four Years On*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, vol. 19, no. 1.
- Barro R.J., *To wydatki, durniu, nie deficyt*, „BusinessWeek” 2004, nr 3.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia. Makroekonomia*, t. II, PWE, Warszawa 1999.
- Czarczyńska A., Śledzińska K., *Teoria integracji gospodarczej*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- De Grauwe P., *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2003.
- Economic Forecasts*, Komisja Europejska, Autumn 2004, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee504en.pdf.
- EMU and the conduct of fiscal policies*, European Central Bank, „Monthly Bulletin” 2004, nr 1.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Hansen J.D., Olesen F., *Integracja walutowa: stare problemy – nowe rozwiązania*, [w:] *Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, J.D. Hansen (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Kundera J., *Liberalizacja obrotów gospodarczych w strefach wolnego handlu*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996.
- Ładyka S., *Z teorii integracji gospodarczej*, Kolegium Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa 2001.
- Misala J., *Unia walutowa jako forma i etap integracji regionalnej; wybrane aspekty teoretyczne i wnioski dla Polski*, „Zeszyty Naukowe” nr 7, Kolegium Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa 1999.
- Molle W., *Ekonomia integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000.
- Oręziak L., *Dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania euro w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe” nr 7, Kolegium Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa 1999.
- Oręziak L., *Euro. Nowy pieniądz*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Oręziak L., *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 8.
- Ostrzyniewska K., Przywara B., *Procedura unikania nadmiernego deficytu na przykładzie Niemiec i Portugalii*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 6.
- Pelkmans J., *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Longman 1997, s. 296, za: S. Ładyka, *Z teorii integracji gospodarczej*, Kolegium Gospodarki Światowej, SGH, Warszawa 2001.
- Public balance*, Eurostat, http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1133,1406352,1133_1406373&_dad=portal&_schema=PORTAL.
- Rostowski J., *Pakt Stabilności i Wzrostu – niezbędny i nie do wyegzekwowania*, [w:] *Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2004, nr 75.
- Rybiński K., *Pakt Stabilności i Wzrostu – niezbędny i nie do wyegzekwowania – komentarz*, [w:] *Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2004, nr 75.
- Szeląg K., *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Walutowej. Część I*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 3.
- The Implementation of the Stability and Growth Pact*, European Central Bank, „Monthly Bulletin” 1999, nr 5.
- Wojnicka E., *Spory wokół teorii optymalnych obszarów walutowych*, „Ekonomista” 2002, nr 1.

