

Bernadeta Baran, Krzysztof Biegun

PROCEDURY KOORDYNACJI POLITYKI BUDŻETOWEJ W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ I ICH KONSEKWENCJE DLA POLITYKI GOSPODARCZEJ

1. Wstęp

Proces tworzenia unii gospodarczo-walutowej stanowi, jak dotąd, najwyższy poziom integracji gospodarczej osiągnięty przez państwa członkowskie UE. Realizacja określonych w traktacie o Unii Europejskiej podstawowych celów Wspólnoty (art. 102) takich, jak: zrównoważony rozwój, wysoki poziom zatrudnienia czy spójność społeczna i gospodarcza, w znacznej mierze zależy od jakości prowadzonej przez poszczególne państwa członkowskie polityki gospodarczej oraz skuteczności jej koordynacji na szczeblu wspólnotowym. Aby osiągnąć te cele, przyjęto niespotykane dotychczas rozwiązania w zakresie polityki gospodarczej – z jednej strony mamy do czynienia z całkowitą koncentracją kompetencji dotyczących realizacji polityki pieniężnej w rękach jednego organu – Europejskiego Banku Centralnego (EBC), z drugiej zaś państwa członkowskie prowadzą niezależną politykę budżetową. Funkcjonowanie unii walutowej byłoby jednak niezwykle utrudnione, gdyby poszczególne państwa mogły kształtować tę politykę zupełnie dowolnie. Trudno wyobrazić sobie efektywne funkcjonowanie EBC jako podmiotu polityki pieniężnej, gdyby państwa członkowskie nie kontrolowały poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego. Dostrzegli to przywódcy państw członkowskich UE, którzy wielokrotnie podkreślali istotne znaczenie stabilizacji budżetowej dla tworzenia podstaw długotrwałego i stabilnego wzrostu gospodarczego.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie poszczególnych elementów tego ważnego z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej procesu koordynacji narodowej polityki budżetowej i poszczególnych państw nadzoru podstawowych wielkości finansów publicznych, jakimi są deficyt budżetowy i dług publiczny. Omówiony zostanie także potencjalny wpływ takiej formy koordynacji na instrumenty polityki gospodarczej państw członkowskich.

2. Podstawy prawne koordynacji krajowej polityki budżetowej państw w Unii Europejskiej

Jak wspomniano, na mocy politycznych ustaleń regulujących funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej polityka budżetowa nie została scentralizowana i decyzje dotyczące wykorzystania jej narzędzi pozostały w kompetencji poszczególnych państw członkowskich. Wprowadzone zostały jednak pewne reguły dotyczące finansów publicznych, do których przestrzegania zobowiązały się kraje UE.

Prawną podstawę koordynacji narodowej polityki budżetowej państw należących do UE stanowią przepisy traktatu z Maastricht zawarte w rozdziale VII zatytułowanym *Polityka gospodarcza i monetarna* oraz postanowienia przyjętego w 1997 r. „Paktu stabilności i wzrostu”, na który składają 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],
- 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 r., w której zawarte są wiążące wytyczne polityczne służące wdrażaniu „Paktu stabilności i wzrostu” [OJ C 236 02/08/1997].

W wymienionych aktach prawnych skonstruowane zostały dwie procedury mające na celu dyscyplinowanie państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej w dziedzinie polityki budżetowej (zob. tab. 1):

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

Tabela 1. Umocowanie prawne procedury wielostronnego nadzoru i procedury nadmiernego deficytu

Procedura wielostronnego nadzoru	Procedura nadmiernego deficytu
1. Art. 99 traktatu o Unii Europejskiej 2. Rozporządzenie Rady nr 1466/97	1. Art. 104 traktatu o Unii Europejskiej 2. Protokół w sprawie procedury nadmiernego deficytu dołączony do traktatu o Unii Europejskiej 3. Rozporządzenie Rady nr 1467/97

Źródło: opracowanie własne.

Na mocy art. 104c traktatu o Unii Europejskiej (TUE) państwa członkowskie zobowiązały się do unikania nadmiernego deficytu budżetu państwa, którego wartość referencyjna (3% PKB) określona została w protokole dołączonym do traktatu. Występując w roli „strażnika” postanowień traktatowych, Komisja śledzi rozwój sytuacji budżetowej, jak również wielkość zadłużenia państw członkowskich, które nie może przekroczyć 60% PKB. Ocenia także, czy wskaźnik planowanego lub rzeczywistego deficytu oraz zadłużenia w stosunku do PKB nie przekracza ustalonych wartości referencyjnych.

Celem ustanowienia dyscypliny budżetowej było przeciwdziałanie sytuacji, w której ekspansywna polityka budżetowa jednych państw wywoływałaby negatywne skutki dla pozostałych krajów członkowskich UE (mogłyby być nimi przede wszystkim wzrost inflacji oraz stóp procentowych na jednolitym rynku finansowym). Istotnym motywem było także stworzenie odpowiedniego pola manewru, niezbędnego do uniknięcia nadmiernego deficytu budżetowego w sytuacji poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Wielostronny nadzór, ustanowiony przepisami traktatu, stanowią działania oparte na monitoringu i perswazji; brak jest natomiast wyraźnie określonych sankcji w przypadku niespełnienia przez państwa członkowskie ustalonych zapisów. Celem wzmocnienia i uzupełnienia postanowień traktatu dotyczących nadzorowania pozycji budżetowych [Borowiec 2001, s. 122-139] przyjęty został „Pakt stabilności i wzrostu”, w którym państwa członkowskie UGW zobowiązały się do podjęcia działań zmierzających do osiągnięcia stanu bliskiego równowadze budżetowej lub nawet nadwyżki oraz do przedstawiania kształtu budżetu w perspektywie średnioterminowej. Rozporządzenie nr 1466/97 (uznawane jako „narzędzie prewencji”) określa reguły dotyczące zawartości, składania, badania i monitoringu programów stabilizacyjnych i programów konwergencji w ramach wielostronnego nadzoru ze strony Rady. Nakłada ono na kraje członkowskie obowiązek tworzenia i przedkładania Komisji kilkuletnich programów stabilizacyjnych, określających cele osiągane w sferze finansów publicznych przy przyjętych założeniach w dziedzinie wzrostu gospodarczego. Stopień ich realności oceniany jest przez Komisję Europejską, która nadzoruje także ich realizację. Rozporządzenie nr 1497/97 (traktowane jako „część represyjna”) ustanawia przepisy określające procedurę postępowania w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu oraz system sankcji wobec państwa, które do takiego deficytu dopuści i nie zredukuje go w odpowiednim tempie.

3. Procedura wielostronnego nadzoru pozycji budżetowych. Programy stabilizacji (konwergencji)

W myśl art. 1 Rozporządzenia 1466/97 celem wielostronnego nadzoru prowadzonego przez Radę jest zapobieganie na wczesnym etapie wystąpieniu nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Proces monitoringu prowadzony jest na podstawie przedkładanych przez państwa członkowskie, corocznie aktualizowanych, programów stabilizacji lub programów konwergencji (zob. rys. 1). Przyjęto założenie, że państwa członkowskie UE, które przyjęły wspólną walutę, osiągnęły już wysoki stopień trwałej konwergencji w zakresie finansów publicznych i ich celem powinno być dążenie do utrzymania i stabilności uzyskanych wyników budżetowych. Natomiast kraje pozostające jeszcze poza unią walutową zobowiązane zostały do prowadzenia polityki zmierzającej do osiągnięcia trwałej konwergencji, więc przygotowywane

przez nie programy noszą miano programów konwergencji, a opracowywane przez te pierwsze państwa – nazywane są programami stabilizacji. Zgodnie z ustaleniami powinny one zawierać następujące informacje¹:

- ścieżkę dostosowań w kierunku średniookresowego celu budżetowego oraz oczekiwaną ścieżkę kształtowania się zadłużenia sektora państwowego;
- podstawowe założenia określające obecną i przyszłą sytuację gospodarczą oraz istotne dla realizacji programu zmienne ekonomiczne takie, jak: wzrost poziomu PKB w ujęciu realnym, wielkość inflacji, zatrudnienia czy nakładów inwestycyjnych rządu;
- charakterystykę podejmowanych i proponowanych działań w ramach polityki budżetowej i narzędzi polityki gospodarczej, stosowanych do osiągnięcia założonych celów, a także szczegółową ocenę ich skutków dla budżetu;
- analizę wpływu zmian głównych założeń gospodarczych na stan budżetu i zadłużenia.

Jedyną różnicą w treści pomiędzy programami stabilizacji a konwergencji jest wymóg, aby te drugie zawierały dodatkowo określone cele polityki pieniężnej oraz relacje między nimi a stabilnością cen i kursów walutowych.

Przedłożone programy stabilizacji (konwergencji) podlegają ocenie Komisji oraz Komitetu Ekonomiczno-Finansowego w zakresie stopnia realności przyjętych założeń makroekonomicznych (możliwości ich realizacji), skuteczności zaproponowanych środków do osiągnięcia określonych celów budżetowych, a także wystarczającego poziomu „ambitności” przedstawionej ścieżki dostosowań.

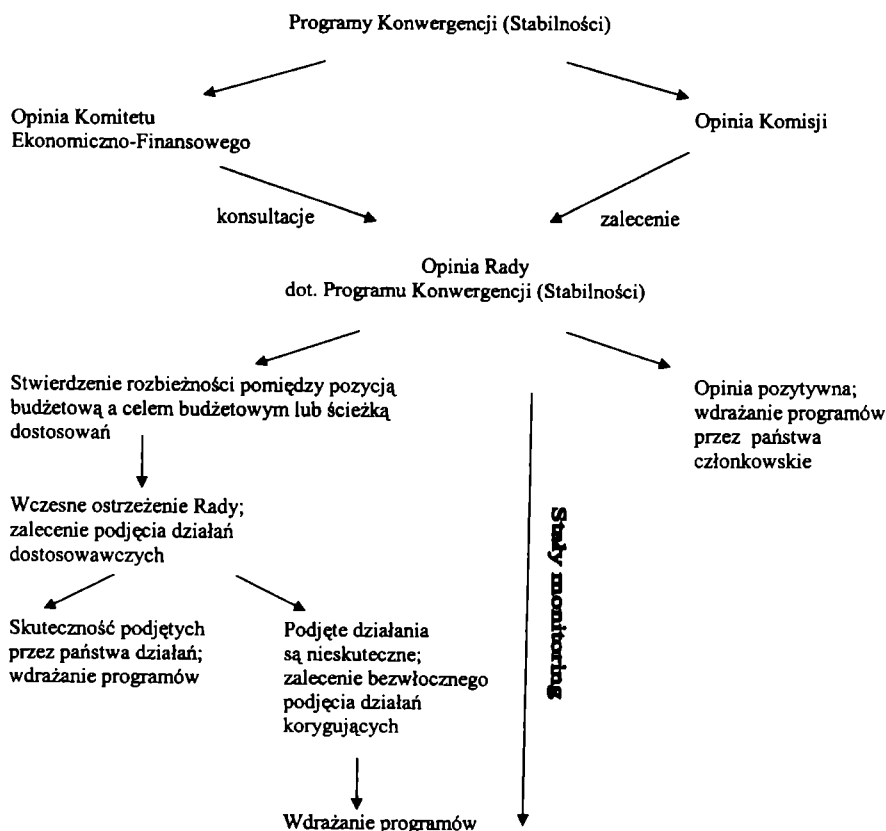
W ciągu trzech miesięcy² od złożenia programu, na podstawie otrzymanych od Komisji zaleceń i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, opinię na jego temat wydaje Rada Ecofin. W ocenie ścieżki dostosowań (przy uwzględnieniu koniunkturalnych i strukturalnych uwarunkowań gospodarki każdego kraju) Rada stwierdza ponadto:

- czy w dążeniach państwa członkowskiego widoczna jest coroczna, minimalna poprawa salda budżetowego;
- czy w okresach dobrej koniunktury podejmowane są działania zmierzające do osiągnięcia większej poprawy pozycji budżetowej;
- czy są realizowane lub przewidywane istotne reformy strukturalne, których skutkiem będą bezpośrednie oszczędności i wzrost stabilności finansów publicznych w długim okresie.

Kiedy Rada uzna, że do osiągnięcia wyznaczonych celów budżetowych niezbędne jest wzmocnienie proponowanych przez państwo członkowskie środków, może zwrócić się do niego o dokonanie zmian w przedstawionym programie.

¹ Nieuczestniczenie bowiem niektórych krajów UE w unii walutowej pozwala im na prowadzenie niezależnej polityki pieniężnej, która w strefie euro została już ujednolicona i podlega regulacjom wspólnotowym.

² Taki termin został wprowadzony do Rozporządzenia nr 1466/97 w kwietniu 2004 r. Poprzednio istniejący dwumiesięczny miesięczny okres uznany został za „zbyt napięty”.



Rys. 1. Procedura wielostronnego nadzoru pozycji budżetowych

Źródło: opracowanie własne.

Zadaniem Rady jest również nadzorowanie realizacji programów stabilizacji (konwergencji). Rada monitoruje sytuację budżetową państw członkowskich na podstawie informacji o procesie wdrażania programów przekazywanych przez państwa członkowskie oraz opinii wydawanych na ich temat przez Komisję i Komitet Ekonomiczno-Finansowy. Przedmiotem szczególnego zainteresowania jest występowanie (lub możliwość wystąpienia) rozbieżności pomiędzy aktualną pozycją budżetową w poszczególnych państwach a średniookresowym celem budżetowym lub ścieżką dostosowań w tym kierunku. W przypadku stwierdzenia znacznej rozbieżności kieruje do danego kraju zalecenie podjęcia koniecznych działań dostosowawczych (zalecenie to traktowane jest jako wczesne ostrzeżenie przed możliwością wystąpienia nadmiernego deficytu). Natomiast w sytuacji, gdy Rada uzna rozbieżność jako trwałą lub powiększającą się, wydaje państwu członkowskiemu zalecenie bezwzględnego podjęcia działań korygujących oraz może podać swoje zalecenie do publicznej wiadomości.

Podobna procedura ma zastosowanie w razie przedłożenia zaktualizowanych programów stabilizacyjnych lub konwergencji: podlegają one ocenie Komisji na podstawie badań przeprowadzonych przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy. Zalecenia Komisji są z kolei podstawą wydania opinii przez Radę Ecofin, która następnie monitoruje wdrażanie ich założeń przez poszczególne państwa członkowskie.

W ramach omawianej procedury wielostronnego nadzoru monitorowana jest również wysokość zadłużenia publicznego w krajach uczestniczących w Unii Gospodarczej i Walutowej. W przeciwieństwie jednak do deficytu budżetowego, przekroczenie przez dane państwo wartości długu powyżej wielkości referencyjnej nie skutkuje uruchomieniem wobec niego dodatkowej procedury.

4. Procedura nadmiernego deficytu

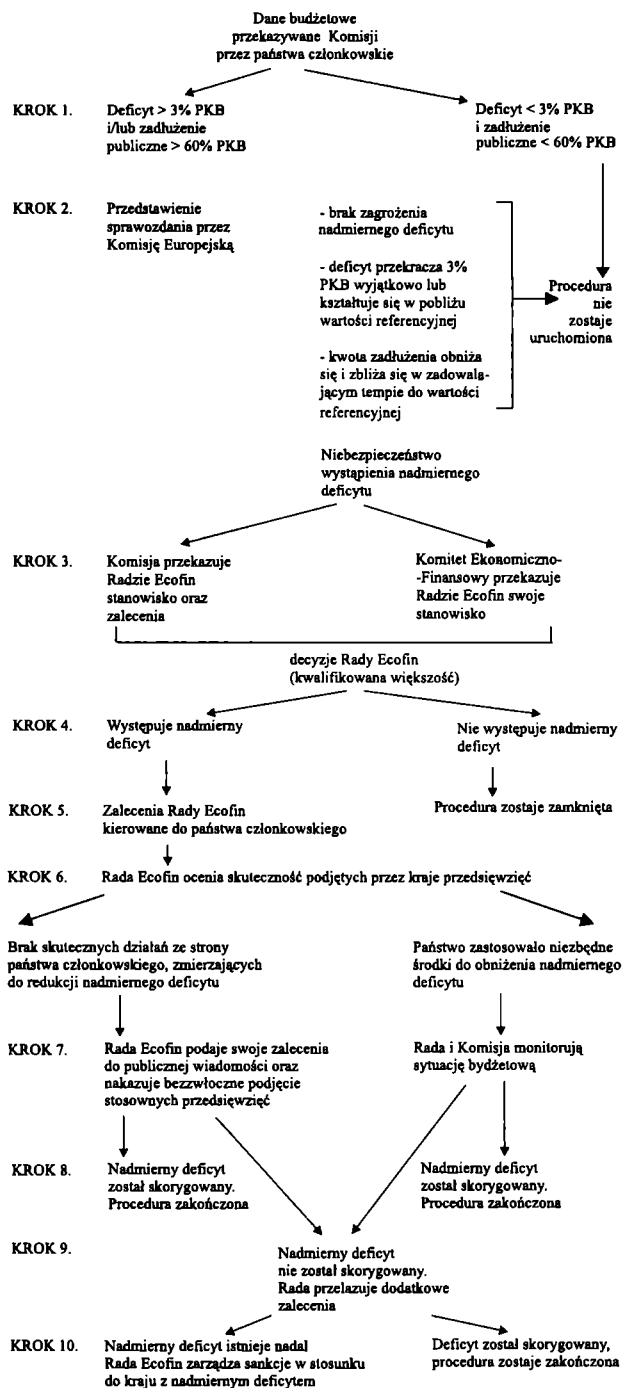
Celem ustanowienia drugiej z procedur – nadmiernego deficytu – jest hamowanie istniejących deficytów sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz popieranie ich niezwłocznego korygowania mającego na celu obniżenie deficytu poniżej ustalonej wartości referencyjnej (art. 1 Rozporządzenia 1467/97).

Istotną cechą omawianej procedury jest fakt, że kwestia redukcji istniejącego ewentualnie długu publicznego ma jedynie znaczenie uzupełniające; dotyczy ona bowiem w szczególności oddziaływania na kraj członkowski w kierunku obniżenia nadmiernego deficytu [Oręziak 2004, s. 58].

Procedura w sprawie nadmiernego deficytu obejmuje wiele etapów, których czas trwania został ściśle określony. W jej początkowej części znaczne kompetencje zostały przyznane Komisji Europejskiej, natomiast dalsze opierają się już wyłącznie na decyzjach Rady Ecofin, skupiającej ministrów spraw gospodarczych i finansowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Punktem wyjścia są tzw. notyfikacje fiskalne, czyli dane na temat sytuacji budżetowych przedkładane przez poszczególne państwa członkowskie dwa razy do roku. Na ich podstawie Komisja bada przestrzeganie przez kraje uzgodnionej dyscypliny budżetowej. Podstawowym zadaniem Komisji jest opracowywanie specjalnego raportu, w którym stwierdza, czy w danym państwie członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub dług publiczny lub zachodzi ryzyko ich wystąpienia. W toku sporządzania raportu Komisja bierze pod uwagę wszelkie dodatkowe czynniki, m.in. stan strukturalny i koniunkturalny gospodarki danego państwa. Zobowiązana jest także do prowadzenia konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym i uwzględnienia jego opinii. Komisja stwierdza istnienie nadmiernego deficytu, kiedy jego poziom przekracza ustaloną wartość 3% PKB, chyba że przekroczenie to ma charakter wyjątkowy i tymczasowy. Wskaźnik relacji deficytu budżetowego w stosunku do PKB przekraczający 3% uznaje się za wyjątkowy i przejściowy, jeżeli jest następstwem (art. 2 Rozporządzenia 1467/97):

- zdarzenia, na które państwo członkowskie nie ma wpływu, a które oddziałuje w sposób istotny na kształtowanie się deficytu budżetowego,



Rys. 2. Procedura nadmiernego deficytu

Źródło: opracowano na podstawie [Oręziak 2004, s. 57-58].

- znaczącego pogorszenia się koniunktury w państwie członkowskim (roczny spadek realnego PKB wynosi co najmniej 2%).

Dodatkowym warunkiem uznania deficytu wynoszącego więcej niż 3% PKB za wyjątkowy i tymczasowy jest istnienie pozytywnych prognoz wskazujących, że spadnie on poniżej ustalonego progu po zakończeniu trwania nadzwyczajnych okoliczności. Raport zostaje sporządzony przez Komisję nie tylko w sytuacji występowania lub prawdopodobieństwa istnienia nadmiernego deficytu, ale także w przypadku przekroczenia przez dany kraj wartości długu publicznego ponad ustalony poziom 60% PKB. W efekcie stwierdzenia istnienia nadmiernego deficytu Komisja przekazuje swoją opinię oraz zalecenie Radzie i od tego momentu kolejne decyzje wydawane są już tylko przez ten drugi organ.

W ciągu trzech miesięcy od przedstawienia przez państwa członkowskie sprawozdań budżetowych, uwzględniając zalecenia Komisji oraz ewentualne uwagi zgłoszone przez dane państwo członkowskie, Rada (kwalifikowaną większością głosów) może stwierdzić:

- brak istnienia w danym państwie członkowskim nadmiernego deficytu, w związku z czym procedura zostaje zakończona,
- istnienie nadmiernego deficytu, w związku z czym rozpoczęta procedura trwa nadal (zob. rys. 2).

W tej drugiej sytuacji Rada wydaje zalecenia skierowane do państwa członkowskiego, w których zobowiązuje go do podjęcia, w terminie nie przekraczającym czterech miesięcy od wydania decyzji, skutecznych działań zmierzających do zmiany istniejącej sytuacji budżetowej. Rada ustala także ostateczny termin obniżenia nadmiernego deficytu, który nie powinien być dłuższy niż koniec roku następującego po tym, w którym nadmierny deficyt został stwierdzony (chyba że zaistnieją szczególne okoliczności, np. trwałe pogorszenie koniunktury). Ograniczenie czasowe zostało wprowadzone także w odniesieniu do zaleceń Rady podawanych do publicznej wiadomości: w sytuacji stwierdzenia przez Radę, że państwo członkowskie nie podjęło żadnych skutecznych działań zaradczych (na podstawie publicznie ogłaszanych decyzjach rządu danego państwa), decyzja o upublicznieniu zaleceń podejmowana jest niezwłocznie po upływie tego ostatecznego terminu (3 miesiące).

Kolejnym krokiem procedury nadmiernego deficytu, zgodnie z przepisami art. 104 TUE, jest wezwanie Rady do podjęcia przez państwo członkowskie działań służących zredukowaniu nadmiernego deficytu, które uzna ona za konieczne w celu zaradzenia istniejącej sytuacji. Decyzja o wezwaniu powinna nastąpić w ciągu jednego miesiąca od decyzji Rady stwierdzającej, że nie podjęto żadnych efektywnych działań (przykład zastosowania w praktyce omówionych dotąd kroków w procedurze nadmiernego deficytu zawarty jest w tab. 2). Jeśli państwo członkowskie zastosuje się do zaleceń Rady, to procedura nadmiernego deficytu zostaje zawieszona. W przypadku jednak niezastosowania się danego kraju do rekomendacji Rady³,

³ Dalsze postanowienia odnoszą się, zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia nr 1467/97, wyłącznie do tzw. krajów uczestniczących, czyli do tych państw, które przyjęły wspólną walutę.

w ciągu dwóch miesięcy od wydania drugiego upomnienia podjęta zostaje decyzja o zaostrożeniu lub zastosowaniu przez Radę, jednego z takich środków, jak:

- zażądanie opublikowania przez państwo członkowskie dodatkowych, ściśle określonych przez Radę informacji przed emisją obligacji i papierów wartościowych;
- wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego z nadmiernym deficytem.

Ostatecznym krokiem w ramach procedury nadmiernego deficytu budżetowego jest decyzja Rady, podjęta najpóźniej w terminie dziesięciu miesięcy od przedstawienia przez państwo członkowskie danych budżetowych, o nałożeniu na dany kraj obowiązku wniesienia na rzecz UGW nieoprocentowanego depozytu. Kwota pierwszej kaucji nie powinna przekroczyć łącznie 0,5% jego PKB, a jej wartość ustalana jest poprzez zsumowanie dwóch pozycji:

- części stałej – w wysokości 0,2% PKB tego kraju;
- części zmiennej – stanowiącej jedną dziesiątą różnicy pomiędzy rzeczywiście występującym deficytem a wielkością referencyjną (3% PKB).

W każdym następnym roku Rada ocenia, czy w odpowiedzi na jej upomnienia państwo członkowskie podjęło efektywne działania zmierzające do skutecznego obniżenia deficytu budżetowego. Rada podejmuje decyzję o zwrocie wniesionego depozytu, gdy tylko deficyt spadnie poniżej 3% PKB. Gdy jednak utrzymuje się on w dalszym ciągu powyżej ustalonej wartości referencyjnej, wówczas może uchwalić zaostrożenie sankcji. Jeśli podjęta zostanie decyzja o dodatkowym depozycie kaucji, to winien on być równy jednej dziesiątej różnicy pomiędzy deficytem ujętym jako procentowa część PKB w poprzednim roku a wartością referencyjną. Jeśli – zdaniem Rady – w ciągu dwóch lat od wydania decyzji nakazującej danemu państwu członkowskiemu złożenie nieoprocentowanego depozytu nadmierny deficyt nie został skorygowany, to zdeponowana kaucja zostaje przekazana na rzecz budżetu unijnego, stając się w ten sposób karą. W Rozporządzeniu nr 1467/97 określone też zostały pewne techniczne rozwiązania dotyczące deponowania kaucji: powinny być one składane Komisji, a odsetki od depozytów oraz ściągniętych grzywien dzielone są pomiędzy państwa członkowskie wypełniające w danym roku budżetowe kryteria konwergencji.

Należy zaznaczyć, że w przeciwieństwie do nałożonych sankcji, w przypadku uchylecia decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu, nałożone na państwa członkowskie grzywny nie mogą zostać anulowane i nie są im zwracane. Może to więc stanowić dla niektórych z państw poważne finansowe obciążenie i niewątpliwie działa dyscyplinująco.

Tabela 2. Procedura nadmiernego deficytu w działaniu – przypadek Niemiec

Data	Działanie (podstawa prawna – art. traktatu)	Uwagi
19.11.2002	raport Komisji (104 § 3)	Przygotowana jesienią 2002 r. prognoza Komisji wskazuje, że deficyt budżetowy Niemiec wyniesie w 2002 r. 3,8% PKB; Komisja przyjmuje raport dotyczący finansów publicznych w Niemczech, rozpoczęcie procedury nadmiernego deficytu
	opinia Komitetu Ekonomiczno- -Finansowego (1004 § 4)	Komitet Ekonomiczno-Finansowy wyraża opinię na temat raportu Komisji
08.01.2003	opinia Komisji (1004 § 5); rekomendacja dla Rady (1004 § 6) oraz rekomendacja (1004 § 7)	Komisja stwierdza, że w Niemczech występuje nadmierny deficyt, rekomenduje Radzie analogiczną decyzję, Komisja rekomenduje Radzie przygotowanie zleceń dla Niemiec
21.01.2003	decyzja Rady (1004 § 6)	Rada stwierdza istnienie nadmiernego deficytu w Niemczech
21.01.2004	Rada przedstawia zalecenia dla Niemiec (1004 § 7)	Rada przyjmuje zalecenia dla Niemiec, mające zapewnić szybkie zlikwidowanie nadmiernego deficytu
18.11.2003	Komisja rekomenduje Radzie opracowanie zaleceń dla Niemiec (1004 § 8 i 9)	Komisja rekomenduje Radzie przyjęcie dwóch zaleceń: w pierwszym stwierdza, że kroki podjęte przez Niemcy w 2003 r. były niewystarczające i procedura nadmiernego deficytu będzie kontynuowana w 2004 r.; w drugim zobowiązuje Niemcy do przeprowadzenia bardziej radykalnych reform w celu ograniczenia nadmiernego deficytu, najpóźniej w 2005 r.
25.11.2003	wniosek Rady	Rada decyduje o zawieszeniu procedury nadmiernego deficytu względem Niemiec i przedłużeniu terminu korekty deficytu do 2005 r.
13.07.2004	orzeczenie Trybunału	Trybunał anuluje wniosek Rady z 25.11.2003 r.
14.12.2004	komunikat Komisji	Komisja stwierdza, że działania podjęte przez Niemcy są wystarczające i kraj ten znajduje się na drodze szybkiej redukcji nadmiernego deficytu; Komisja, mając na uwadze orzeczenie Trybunału, stwierdza, że nie jest konieczne kontynuowanie procedury nadmiernego deficytu; Komisja zobowiązuje się do monitorowania sytuacji budżetowej w Niemczech
01.03.2006	Komisja rekomenduje Radzie przygotowanie zaleceń (1004 § 9)	Komisja rekomenduje Radzie sporządzenie zalecenia dla Niemiec wskazującego konieczność obniżenia deficytu poniżej 3% PKB najpóźniej w 2007 r.
14.03.2006	decyzja Rady (1004 § 4)	Rada zobowiązuje Niemcy do jak najszybszego ograniczenia deficytu do dopuszczalnego poziomu (nie później niż w 2007 r.); Niemcy do 14.07.2006 r. przedstawić mają plan działań koniecznych do osiągnięcia tego celu

Źródło: opracowanie własne.

Ponadto w procedurze nadmiernego deficytu nie znajduje zastosowania istniejąca w innych kwestiach możliwość wniesienia przez dane państwo członkowskie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. Wykluczona została tym samym kontrola prawna, więc wszelkie decyzje dotyczące kwestii budżetowych w państwach członkowskich podejmowane są na szczeblu ponadnarodowym. Może to w znacznym stopniu wpływać na skuteczność podejmowanych na szczeblu Rady decyzji, jak również na same decyzje dotyczące stwierdzenia istnienia nadmiernego deficytu.

5. Krytyka obowiązujących rozwiązań

Nie jest tajemnicą, iż progowe wartości deficytu i długu publicznego zapisane w kryteriach konwergencji i „Pakcie stabilności i wzrostu” zostały ustanowione pod naciskiem Niemiec, które chciały wymusić dyscyplinę budżetową w krajach, które wówczas uważano za te znajdujące się w najgorszej kondycji finansowej, jak np. Włochy i Grecja. Miało to przekonać opinię publiczną, że euro będzie walutą silną, opartą na stabilnych podstawach makroekonomicznych. Nie podano jednak oficjalnie, dlaczego takie właśnie wartości uznano za dopuszczalne. W literaturze możemy jednak znaleźć uzasadnienie tej decyzji (zob. [Thygesen, Neils 2002] za [Orban, Szpary 2004, s. 5]). Uważa się, że za dopuszczalną relację długu publicznego do PKB uznano 60%, ponieważ był to jej średni poziom w krajach członkowskich UE około roku 1990. Jednocześnie założono, że poziom taki będzie możliwy do utrzymania tylko przy poziomie deficytu budżetowego nie większym niż 3% PKB (zakładając średnie tempo realnego wzrostu PKB na poziomie 3% rocznie).

Nic zatem dziwnego, że tak arbitralnie ustalone wartości progowe stały się z czasem obiektem krytyki. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że założone tempo wzrostu było prawdopodobnie zbyt optymistyczne. Dla przykładu w roku 2003 realne tempo wzrostu PKB w strefie euro wyniosło 0,7%, w 2004 r. – 2%, zaś prognozy na 2005 r. mówią o wzroście na poziomie 1,6%⁴. Co więcej, sztywne reguły paktu nie uwzględniają tego, iż tempo wzrostu PKB w poszczególnych krajach może znacznie się różnić. Problem ten związany jest z zagadnieniem zbieżności cykli koniunkturalnych gospodarek tworzących obszar walutowy. Taka zbieżność jest pożądana z punktu widzenia sprawności funkcjonowania unii walutowej i efektywności instrumentów polityki pieniężnej realizowanej przez Europejski Bank Centralny oraz założenia teorii optymalnych obszarów walutowych. Niemniej jednak dostępne analizy nie wskazują na istnienie silnej korelacji tempa wzrostu PKB poszczególnych krajów członkowskich UE, szczególnie, jeżeli badaniu poddaje się wszystkie 25 państw członkowskich⁵. Co więcej, skoro podsta-

⁴ EUROSTAT, *Long-term Indicators*, witryna internetowa instytucji.

⁵ Szerzej na temat problematyki korelacji cykli koniunkturalnych na obszarze UGW [Biegun 2004, s. 83-92].

wowym celem polityki gospodarczej nowych, słabiej rozwiniętych państw członkowskich ma być konwergencja realna, a więc zniwelowanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, którego jednym z podstawowych wskaźników jest PKB *per capita*, to znaczy, że niejako zakłada się trwałe występowanie znacznych różnic w długookresowym tempie wzrostu PKB dla poszczególnych grup państw. Kraje słabiej rozwinięte, dążące do zniwelowania luki rozwojowej (*catching-up countries*), doświadczają zazwyczaj wyższego tempa wzrostu, wyższego poziomu inflacji i stóp procentowych i wyższego deficytu, nie narażając przy tym długookresowej równowagi finansów publicznych [Orban, Szpary 2004, s. 6].

Zwolennicy dyskrecjonalnej polityki budżetowej argumentowali, że pakt praktycznie uniemożliwia realizację stabilizacyjnej funkcji budżetu, nie dopuszczając do zwiększania wydatków publicznych w celu pobudzenia popytu w okresie recesji. Argumentowali, że deficyt budżetowy jest zjawiskiem normalnym, a wymóg utrzymywania niskiego deficytu, również w okresie recesji, skutkować będzie pogłębieniem niekorzystnych wahań koniunkturalnych⁶.

Kolejną negatywną konsekwencją wprowadzenia paktu może okazać się wpływ koniecznych oszczędności budżetowych na poziom inwestycji w gospodarkach krajów członkowskich. Problem ten dotyczy szczególnie nowych państw członkowskich UE. Dążąc do wyrównania poziomu rozwoju, powinny one podejmować relatywnie duże inwestycje, m.in. w rozwój infrastruktury, badania i rozwój. Z problemem inwestycji wiąże się też kwestia przeznaczenia znacznych środków na współfinansowanie przedsięwzięć realizowanych dzięki pozyskaniu funduszy strukturalnych. Jeżeli nowe państwa członkowskie nie wykorzystają należnych im funduszy, to może to znacznie osłabić ich zdolność konkurencyjną w długim okresie, osłabiając tym samym tempo wzrostu gospodarczego. Problem inwestycji publicznych jest szczególnie trudny w Polsce, gdzie znaczną część wydatków budżetu państwa stanowią wydatki o charakterze sżywnym (są to głównie wydatki na cele społeczne i socjalne), które nie mogą być przeznaczone na cele inwestycyjne. Ograniczenie możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych poprzez np. emisję obligacji może być, w przypadku naszego kraju, szczególnie kłopotliwe i może nieść ze sobą niekorzystne skutki dla tempa konwergencji realnej.

Z perspektywy czasu widać jednak, że największą „słabością” paktu było uzależnienie wejścia w życie sankcji od decyzji politycznej. Przyczyniło się to do całkowitego „rozmiękczenia” jego reguł. To właśnie ze względów politycznych Rada już kilkakrotnie odstąpiła od uruchomienia sankcji wobec państw przekraczających dopuszczalny poziom deficytu – od roku 2002 nadmierny deficyt wykazują Niemcy i Francja⁷. Przekazane raporty wskazują, że w roku 2005 nadmierny deficyt budżetowy wystąpi we Włoszech i w Portugalii. Komisja zarekomendowała tym krajom natychmiastowe podjęcie reform (przede wszystkim redukcji wydatków) mających na celu przywrócenie dopuszczalnego poziomu deficytu i dała

⁶ Szerzej na ten temat [Paluszak, Dziędziura 1999, s. 8].

⁷ EUROSTAT, *Long-term Indicators*, witryna internetowa instytucji.

im czas na ich realizację (Włochy mają zredukować deficyt poniżej 3% PKB do 2007 r., zaś Portugalia do 2008 r.). Jeżeli jednak kraje te nie wywiążą się z tych zobowiązań, to instytucjom UE trudno będzie nałożyć na nie sankcje, skoro wcześniej nie zrobiły tego wobec Niemiec i Francji. Mimo jasnych reguł paktu, Włochy i Portugalia mogłyby bronić się, przywołując zasadę równego traktowania. Odstąpienie od zastosowania sankcji znacznie osłabiło wiarygodność zasad funkcjonowania UGW.

6. Argumenty za utrzymaniem obowiązujących procedur koordynacji

W literaturze możemy napotkać opinie, że mimo wszystkich zastrzeżeń, pakt jest korzystny dla krajów UE m.in. dlatego, że umożliwił utrzymanie relatywnie niskiego poziomu stóp procentowych (mimo wysokiego poziomu zadłużenia niektórych państw członkowskich) oraz przyczynia się (choć nie zawsze bezpośrednio) do wdrażania koniecznych reform dotyczących systemu emerytalnego i rynków pracy w krajach członkowskich UE [Padoan, João Rodrigues 2004, s. 1].

Co więcej, wprowadzenie reguł paktu uniemożliwiło zachowania typu „pasażer na gapę”, zabezpieczając pozostałe państwa członkowskie strefy przed podwyżką stóp procentowych wynikającą z nadmiernego zadłużania się jednego lub kilku z nich. Narzucając ograniczenia co do dopuszczalnego poziomu zadłużenia, pakt przyczynił się także do złagodzenia jednego z kosztów funkcjonowania unii walutowych, jakim jest zwiększenie ryzyka niewypłacalności krajów członkowskich. De Grauwe stwierdził [De Grauwe 2003, s. 231-233], za McKinnonem, Eichengreenem i von Hagenem, iż w warunkach autonomicznej polityki pieniężnej państwo ma dwie możliwości osiągnięcia stanu niewypłacalności. Pierwszy to całkowita niewypłacalność (np. ogłoszenie zaprzestania spłaty odsetek od zadłużenia), druga to sztuczne wywołanie wysokiej inflacji i dewaluacja, które mogą pomóc w redukcji rzeczywistej wielkości długu. Ten drugi typ De Grauwe nazywa niewypłacalnością ukrytą. Tymczasem w unii walutowej kraj nie ma możliwości wpływania na poziom zadłużenia poprzez zmiany poziomu inflacji i kursu walutowego. Może więc wzrastać ryzyko ogłoszenia całkowitej niewypłacalności. Jest to niebezpieczne także dla pozostałych członków unii – integracja rynków może sprawić, iż w wyniku niewypłacalności jednego z krajów ucierpi znaczna liczba podmiotów na terenie pozostałych państw członkowskich. Takie ryzyko może wzmacniać presję wsparcia niewypłacalnego państwa przez pozostałe kraje członkowskie [De Grauwe 2003]. Mimo iż przedstawiciele instytucji UE wielokrotnie zapewniali, że bezwzględnie zostanie zachowana zasada *no bail out*, mówiąca, iż w razie niewypłacalności jednego z państw członkowskich inne w żadnej formie nie będą spłacać jego zadłużenia, to wśród podmiotów rynków finansowych istnieje przekonanie, że w takiej sytuacji, w imię tzw. większego dobra (czyli choćby w celu ochrony własnych inwestorów przed negatywnymi konsekwencjami),

wencjami), instytucje UE czy państwa członkowskie podjęłyby jakąś formę wsparcia (jak np. wykup obligacji). Wprowadzenie reguł paktu minimalizuje ryzyko zaistnienia takiej sytuacji.

Zwolennicy paktu wskazują także, iż sztywne trzymanie się jego reguł nie tylko nie ograniczałoby roli antycyklicznej polityki budżetowej, ale wręcz ją wzmacniało. Wskazuje się, iż w warunkach permanentnego deficytu i rosnącego zadłużenia publicznego nie może być mowy o sprawnej realizacji tej funkcji. Nawet w przypadku prowadzenia dyskrecjonalnej polityki, powinno się bowiem przyjąć założenie, że wydatki pobudzające koniunkturę w okresie recesji powinny być finansowane z nadwyżek uzyskanych w fazie wzrostu gospodarczego. Oznacza to, że nawet jeżeli budżet dotyczący danego roku nie musi być zrównoważony, to powinien on być zrównoważony w perspektywie kilku lat, a na pewno w czasie trwania cyklu koniunkturalnego. Tego właśnie wymagają reguły paktu traktujące o stanie niskim równowagi lub nadwyżce w średnim okresie. W ten sposób pakt przyczynia się do zwiększenia roli automatycznych stabilizatorów, czyli mechanizmów pobudzających gospodarkę w fazie recesji i schładzających ją w razie zbyt szybkiego wzrostu bez interwencji władz.

Mimo podkreślenia roli automatycznych stabilizatorów, zakłada się jednak, że w pewnych sytuacjach byłoby konieczne skoordynowane zastosowanie instrumentów polityki dyskrecjonalnej. Do sytuacji tych należą [Borowiec 2004, s. 18]:

- ryzyko przegrzania gospodarki, które może wymagać zacieśnienia krajowej polityki budżetowej poszczególnych państw w celu ograniczenia ryzyka nadmiernego wzrostu stóp procentowych,
- poważny długookresowy kryzys, którego nie dałoby się (np. wobec braku możliwości dalszego obniżania stóp procentowych przez ECB) łagodzić instrumentami polityki pieniężnej,
- negatywne szoki podażowe, które jednocześnie ograniczając produkcję i zwiększając inflację, mogą spowodować konieczność skoordynowanego wspierania polityki pieniężnej EBC.

Za utrzymaniem reguł dotyczących poziomu dopuszczalnego zadłużenia przemawia także przyspieszenie procesu starzenia się społeczeństw europejskich. W średnim i długim okresie wywoła on silną presję na zwiększanie wydatków na emerytury i opiekę zdrowotną. Aby uchronić się przed finansowaniem ich przez podnoszenie podatków (co byłoby zresztą coraz trudniejsze wraz ze wzrostem udziału ludności w wieku poprodukcyjnym), państwa UE powinny już obecnie ograniczać poziom deficytu i zadłużenia [Gros 2005].

7. Wnioski

Jak zauważa K. Lutkowski, koncepcją polityki gospodarczej, którą przyjęła UGW i która wyraża się m.in. w zapisach PSiW i publikowanych corocznie szerokich wytycznych dla polityki gospodarczej państw członkowskich, jest kon-

cepcja zbliżona do idei nowej ekonomii klasycznej. Główną rolę w polityce gospodarczej odgrywa niezależny bank centralny, którego podstawowym celem jest zapewnienie stabilizacji cen. Może on wspierać osiąganie innych celów, jednak tylko wówczas, gdy w żaden sposób nie zagraża to celowi głównemu. Zakłada się, iż za pomocą konkretnej polityki można osiągać tylko cele jej przynależne, zaś wspieranie innych (np. przemian strukturalnych) należy pozostawić konkretnej polityce (w tym przypadku polityce strukturalnej) i odpowiedzialnym za nie podmiotom. Najlepszą formą wsparcia, jakie polityka pieniężna może udzielić innym dziedzinom polityki gospodarczej, jest wywiązanie się z realizacji swoich zadań, czyli zapewnienie stabilnego poziomu cen [Lutkowski 2004, s. 279-280]. Ta sama zasada dotyczy pozostałych dziedzin polityki ekonomicznej. Ważną konsekwencją tego wyboru jest uznanie za nieskuteczne prób podnoszenia konkurencyjności gospodarczej UGW za pomocą dewaluacji wspólnej waluty czy walki z bezrobociem za pomocą „miękkiej” polityki pieniężnej.

Współczesna teoria ekonomii wskazuje, iż określanie niskiego dopuszczalnego poziomu deficytu nie jest ograniczeniem dla polityki budżetowej, a czynnikiem zapewniającym jej niezbędną elastyczność i pozwalającym zachować możliwość reakcji na pojawiające się zakłócenia. Przyjęcie takiego punktu widzenia będzie miało dalekosiężne skutki dla funkcjonowania UGW, ponieważ w warunkach braku możliwości prowadzenia autonomicznej polityki pieniężnej to polityka budżetowa pozostaje jedynym instrumentem reakcji na pojawiające się asymetryczne zakłócenia makroekonomiczne. Zdolność polityki budżetowej do podjęcia działań dostosowawczych w takiej sytuacji jest szczególnie ważna, jako że UGW nie spełnia wielu założeń teorii optymalnych obszarów walutowych.

W polityce gospodarczej równie ważna jak przyjęte założenia jest również konsekwencja w ich realizacji. Mimo licznych zarzutów wobec obecnie obowiązujących procedur koordynacji polityki budżetowej, trudno wyobrazić sobie sprawne funkcjonowanie UGW bez nich. Można się spierać o dopuszczalną wielkość deficytu czy długu publicznego w krajach członkowskich, niemniej jednak musi funkcjonować jakaś skuteczna forma egzekwowania uzgodnionych progów. Trudno bowiem wyobrazić sobie funkcjonowanie UGW bez koordynacji polityki budżetowej państw członkowskich, szczególnie, że porażka planu Wernera i jednoznaczne deklaracje państw członkowskich wskazują, iż w dającej się przewidzieć przyszłości w UE nie nastąpi centralizacja polityki budżetowej.

Literatura

- Biegun K., *Kryteria optymalnego obszaru walutowego w rozszerzonej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 83-92.
 Borowiec J., *Koordynacja polityki budżetowej w strefie euro*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1033, Wrocław 2004, s. 18.
 Borowiec J., *Unia Ekonomiczna i Monetarna*, AE, Wrocław 2001.
 De Grauwe P., *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2003.

- Gros D., *The Stability Pact is Dead! Long Live the Treaty?*, Centre for European Policy Studies, 23.07.2005.
- Lutkowski K., *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*, Twigger, Warszawa 2004.
- Orban G., Szpary G., *The Stability and Growth Pact from the Perspective of the New Member States*, Mnb Working Paper 2004, nr 4.
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004.
- Padoan P.C, João Rodrigues M., *Good Quality Finance Rule*, European Policy Centre, Economic Governance Issue Papers 2004, nr 12.
- Paluszak G., Dziędziura M., *Spór wokół Paktu Stabilności i Wzrostu*, 1999.
- The Stability and Growth Pact: A Discussion Paper, UK-HM Treasury, 2004.
- Thygesen, N., *The Stability and Growth Pact: Any Need for Revision?*, A Note for the Economic and Monetary Affairs Committee of the European Parliament, 2002.
- Rozporządzenie nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych [OJ L 209, 02/08/1997].
- Rozporządzenie nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytowi [OJ L 209, 02/08/1997].
- Traktat o Unii Europejskiej [OJ L 332 31/12/1993].
- Uchwała Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu Stabilizacji i Wzrostu [OJ C 236 02/08/1997].

PROCEDURES OF COORDINATION OF BUDGETARY POLICY IN EU COUNTRIES AND THEIR CONSEQUENCES FOR ECONOMIC POLICY

Summary

One of the main aim, of the EU is strengthening the conditions for price stability and assuring strong and sustainable growth conducive to employment creation. In the opinion of many politicians and economists means safeguarding sound government finances is a solution. Fiscal discipline in the member countries of EU are provided by articles 99 and 104 of UE Treaty and regulations of the Stability and Growth Pact. They set two procedures: *multilateral surveillance procedure* and *excessive deficit procedure*, which enforce budgetary stabilization as a permanent feature of the EMU.

The effective coordination of budgetary policies should ensure long-term sustainability, promote fiscal co-ordination and information sharing, and provide the flexibility to respond to shocks. It is argued that collective fiscal discipline and co-ordination are essential for a successful monetary union. Effective macroeconomic frameworks are those which are characterized by: credibility so that policymakers have public trust; flexibility allowing a prompt and timely response to economic developments; and legitimacy meaning there is widespread support for the framework.

Bernadeta Baran – doktorantka w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

Krzysztof Biegun – asystent w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.