

# Sławomir Miklaszewicz

---

## Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu

---

International Journal of Management and Economics 20, 103-117

---

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## **Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu**

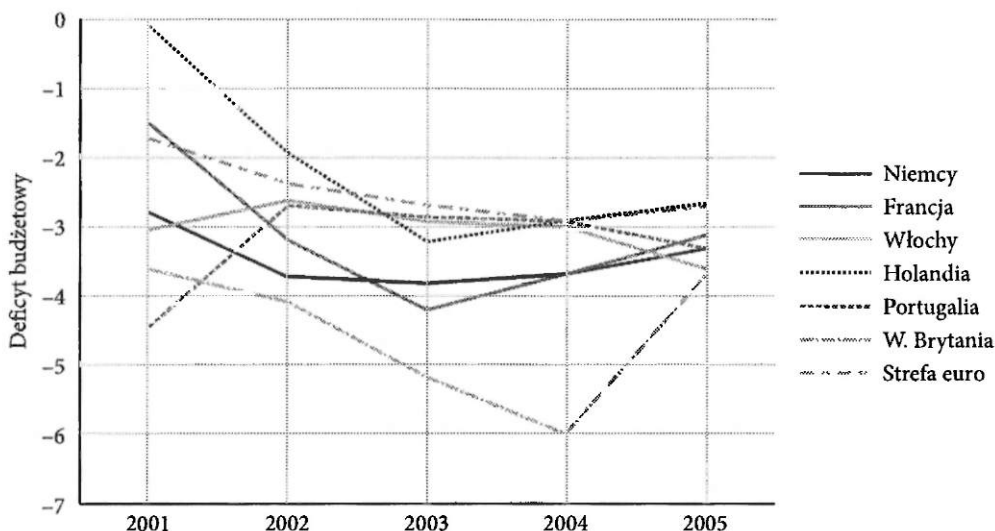
### **Wprowadzenie**

W Unii Europejskiej narodowe budżety krajów członkowskich zostały poddane ograniczeniom Paktu Stabilności i Wzrostu (Stability and Growth Pact – GP). W szczególności kontrolą Paktu objęte są deficyty finansów publicznych i długi publiczne.

Pakt Stabilności i Wzrostu w swojej krótkiej historii wielokrotnie poddawany był ostrej krytyce. Wynikała ona głównie z trudności, jakie miały ostatnio niektóre kraje obszaru euro ze spełnieniem wymogu równoważenia budżetu w średniookresowej perspektywie. Pod wpływem kłopotów z przestrzeganiem Paktu wytworzyła się silna presja na rewizję jego przepisów<sup>1</sup>. Pierwsze zmiany zostały wprowadzone za pomocą komunikatów Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego w listopadzie 2002 r. oraz wrześniu 2004 r. Zmiany interpretacji Paktu, jakie zaproponowano w komunikatach Komisji Europejskiej okazały się jednak niedostateczne i w marcu 2005 r. doszło do generalnej rewizji przepisów Paktu. Nowe rozwiązania pozostawiły dwa kluczowe kryteria 3-procentowego deficytu budżetowego i 60-procentowego długu publicznego wobec PKB<sup>2</sup>, niemniej jednak realnie wprowadziły luźniejsze zasady oceny finansów publicznych. Zreformowany Pakt między innymi pozwala krajom członkowskim prowadzić antycykliczną politykę fiskalną, która dopuszcza deficyty budżetowe przekraczające wartość referencyjną 3%. Z zaproponowaną przez Pakt antycykliczną teorią finansów publicznych wiążą się spore zagrożenia zarówno dla obecnych członków eurolandu, jak i krajów do niego aspirujących.

Niebezpieczeństwa wiążące się z prowadzeniem finansów publicznych w krajach strefy euro na zasadach zaproponowanych w zreformowanym Pakcie będą głównym przedmiotem niniejszego opracowania.

W pierwszej części opracowania przedstawiono próby zmiany interpretacji przepisów Paktu. Następnie opisana została Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu przeprowadzona w marcu 2005 r. W kolejnej części opisano teorię antycyklicznej polityki fiskalnej. Ostatnia część zawiera analizę zagrożeń, jakie mogą wyniknąć z nowych uregulowań Paktu, i konsekwencje dla Unii Gospodarczej i Walutowej i nowych krajów członkowskich.



Rysunek 1. Równowaga budżetowa wybranych krajów Unii Europejskiej

Źródło: Eurostat, <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>

## Zmiana interpretacji przepisów Paktu

Wobec coraz większych trudności w spełnieniu wymogów Paktu, narastających od 2001 r., co przedstawia rysunek 1, Komisja w 2002 r. po raz pierwszy uległa naciskom niektórych krajów członkowskich i podjęła próbę rozwiązania niewygodnej sytuacji, publikując komunikaty Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące:

- umocnienia koordynacji polityk budżetowych (z 27 listopada 2002 r.)<sup>3</sup>
- umocnienia nadzoru i wyjaśnienia stosowania Paktu Stabilności i Wzrostu (z 3 września 2004 r.)<sup>4</sup>

Komunikaty miały głównie na celu poprawę procesu stosowania Ogólnych Wytucznych Polityki Gospodarczej (Broad Economic Policy Guidelines – BEPGs)<sup>5</sup>. W szczególności zwracały uwagę na potrzebę rozsądnego prowadzenia polityki fiskalnej w celu uniknięcia błędów popełnionych w przeszłości. Wśród błędów wymieniony został niewłaściwy kierunek nadany finansom publicznym zmierzającym w stronę:

- wyższych wydatków rządowych
- wysokich podatków w połączeniu ze strukturalnym deficytem
- akumulacji długu publicznego
- prowadzenia procyklicznej polityki gospodarczej.

Komunikaty, mimo że wielokrotnie podkreśliły potrzebę utrzymania w mocy przepisów Paktu oraz nieodzowność utrzymania zasad rządzących koordynacją finansów publicznych krajów członkowskich strefy euro, wskazały jednak duże problemy z implementacją przepi-

sów Paktu. W skrócie dysfunkcje Paktu można przedstawić w kilku punktach. Po pierwsze, komunikaty informują, że Pakt stracił poparcie polityczne krajów członkowskich, co przekłada się na niezrealizowanie celów w nim postawionych. Wyrazem tego jest osłabienie przyjacielskiej presji, jaką kraje na siebie powinny wywierać, co objawia się niskim egzekwowaniem mechanizmów Paktu. Po drugie, zauważono, że ustanowienie jasnych i dających się weryfikować celów polityki budżetowej nastęrcza kłopotów, gdyż Pakt wprowadza nieostre określenia typu: „prowadzenie finansów publicznych w równowadze lub z nadwyżką” (*close to balance or in surplus*). Stwierdzono ponadto, że Pakt zakłada zbyt optymistyczne kształtowanie wzrostu gospodarczego, co skutkuje trudnościami w osiągnięciu równowagi budżetowej w średnim okresie czasowym. Po trzecie, kraje członkowskie napotykały spore problemy statystyczne w mierzeniu i ocenie działalności budżetowej. Przykładem podanym w komunikacie z listopada 2002 r. jest Portugalia, która dokonała sporej rewizji poziomu deficytu budżetowego w górę. Po czwarte, w komunikacie zajęto się dyskusją toczącą się nad Paktem Stabilności i Wzrostu, a wiążącą się z niewypełnianiem jego zobowiązań oraz niepodejmowaniem środków naprawczych w niektórych krajach członkowskich. Komunikat porusza także problem słabości Paktu w obszarze efektywnej koordynacji polityki w ramach specyficznych dla poszczególnych krajów warunków w przeprowadzaniu strukturalnych reform tworzących miejsca pracy i pobudzających wzrost gospodarczy. Komunikat zauważa, że obecne przepisy Paktu są zbyt rygorystyczne i nie pozostawiają dostatecznego pola manewru, by prowadzić politykę poszczególnych przypadków (*a case-by-case approach*).

Uzdrowieniem wyżej wymienionych słabości Paktu miała być nowa interpretacja jego przepisów<sup>6</sup>. By pozostawić dotychczasowe zapisy traktatowe i Paktu Stabilności i Wzrostu Komisja wysunęła pięć propozycji.

Po pierwsze, zaproponowano nową luźniejszą interpretację, która miała w pierwszej kolejności wprowadzić określanie celów budżetowych uwzględniających zmiany cyklu koniunkturalnego. Zauważono, że można w ocenie sytuacji budżetowej brać pod uwagę cyklicznie dostosowane dane budżetowe, które zmieniają się wraz z fluktuacją cyklu koniunkturalnego. Po drugie, wprowadzono zasadę, że Komisja, oceniając sytuację budżetową, zwróci uwagę na to, jak się mają podjęte przez kraj członkowski wysiłki w poprawie sytuacji budżetowej do jego możliwości. Wykonywać będzie to w ramach tymczasowych ustaleń z krajem członkowskim (*transitional arrangements for countries*). Po trzecie, środki naprawcze podjęte przez kraj powinny pomniejszać deficyt budżetowy nie mniej niż o 0,5% PKB rocznie. W dogodnych warunkach wzrostu gospodarczego wartość ta ma być wyższa. Po czwarte, podkreślono, że rozluźniony Pakt Stabilności i Wzrostu ma się przyczynić do realizacji strategii lizbońskiej, tworząc nowe miejsca pracy i wywołując wzrost gospodarczy. Po piąte, nadrzędnym celem (*core policy objective*) polityki fiskalnej ma się stać jej ciągłość (*sustainability*), czyli możliwość do utrzymywania przez długi okres finansów publicznych w niepogorszonym stanie. Kraje mają w tym celu podjąć zdecydowane środki, budując jasną strategię poprawy sytuacji finansowej i ściśle jej przestrzeganie.

Dokonując oceny pierwszych prób dostosowania Paktu Stabilności i Wzrostu do rzeczywistości budżetowej niektórych państw członkowskich UGW, można powtórzyć

za K. Lutkowskim i B. Eichengreenem, że zmiany poszły „wyraźnie w kierunku wyjścia naprzeciw doraźnym, krótkofalowym potrzebom tych krajów stawienia czoła recesji bez dodatkowego pogłębiania trudności bieżących zbyt mechanicznym stosowaniem recept przepisanych Paktem w sytuacji przekraczania limitu deficytu”<sup>77</sup>. Jak pokazuje rysunek 1, lata 2003 i 2004 potwierdziły tę tezę i pokazały, że nie doszło do oczekiwanego wypełnienia zaleceń Komisji zawartych w komunikatach.

## Nieprzestrzeganie reguł Paktu

Pakt Stabilności i Wzrostu znalazł się w najtrudniejszym punkcie w listopadzie 2003 r. kiedy Komisja Ecofin powinna stwierdzić, że dwa największe państwa strefy euro Francja i Niemcy nie przeprowadziły dostatecznie skutecznych działań w celu zredukowania deficytu budżetowego. Mimo że ten etap procedury nie powodował sankcji finansowych, a nawet droga do ich podjęcia była jeszcze dość daleka, to kraje te zdołały solidarnie przeforsować w ramach Rady korzystne dla siebie rozstrzygnięcia. Państwom tym udało się uzyskać wydanie decyzji faktycznie zawieszającej procedurę nadmiernego deficytu. Korzystna dla Niemiec i Francji decyzja Rady z 13 lipca 2004 r. została w części dotyczącej łamania przepisów Paktu uchylona przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Te problemy z praktycznym stosowaniem Paktu poważnie podważyły jego wiarygodność jako instrumentu wymuszającego dyscyplinę budżetową w krajach strefy euro. Tak trudna sytuacja wpłynęła bezpośrednio na podjęcie bardziej zdecydowanych kroków w celu naprawy sytuacji Paktu.

Na szczycie 22–23 marca 2005 r. Rada Europejska składająca się z prezydentów państw i premierów rządów przyjęła rezolucję wprowadzającą reformę Paktu Stabilności i Wzrostu, opartą na kompromisie osiągniętym przez Ecofin 20 marca 2005 r. Główną zmianą wprowadzoną do Paktu było uelastycznienie jego interpretacji i stosowania w sytuacji przekroczenia wymaganego stosunku 3% deficytu budżetowego wobec produktu krajowego brutto, czyli w sytuacji, jak to definiuje Pakt, nadmiernego deficytu. Reforma wprowadziła czynniki łagodzące, na które Komisja powinna zwrócić uwagę, wszczynając procedurę nadmiernego deficytu. Dodatkowo reforma wprowadziła możliwość przedłużenia okresu przejściowego na usunięcie nadmiernego deficytu.

## Rozluźnienie Paktu Stabilności i Wzrostu z marca 2005

Propozycje i wnioski Komisji Ecofin zostały zaprezentowane w raporcie „Poprawa implementacji Paktu Stabilności i Wzrostu”<sup>8</sup> i można je pogrupować w trzy główne obszary<sup>9</sup>:

1. zalecenia mające zwiększyć skuteczność unijnego nadzoru nad kształtowaniem sytuacji budżetowej krajów członkowskich

2. działania mające na celu poprawę efektywności prewencyjnego oddziaływania Paktu Stabilności i Wzrostu, tzn. zmiany w Rozporządzeniu 1466/97<sup>10</sup>
3. zmiany w stosowaniu procedury dotyczącej nadmiernego deficytu budżetowego w Rozporządzeniu 1667/97<sup>11</sup>.

W pierwszej kolejności Rada zaproponowała, by przygotowane przez kraje członkowskie programy zbieżności i programy stabilizacyjne były poddawane dyskusjom na forum parlamentu narodowego. Działanie takie ma służyć wywołaniu debaty na temat zaleceń odnoszących się do procedury wczesnego ostrzegania i procedury zwalczania nadmiernego deficytu. Kolejnym elementem mającym zwiększyć unijny nadzór w tym obszarze jest zalecenie wykorzystywania prognoz Komisji Europejskiej w programach stabilizacyjnych i zbieżności, gdyż prognozy narodowe często w przeszłości obciążone były błędami. By uniknąć dodatkowych niecisłości, zaproponowano, by w programach zawarto obszerniejsze niż dotychczas analizy czynników niepewności i różne scenariusze rozwoju sytuacji gospodarczej.

Rada utrzymała w mocy zalecenie, by kraje w horyzoncie średniookresowym utrzymywały równowagę budżetową bądź nadwyżkę budżetową. Nowym rozwiązaniem wprowadzonym tym wymogiem jest różnicowanie średnioterminowej polityki budżetowej w poszczególnych krajach członkowskich w zależności od sytuacji gospodarczej, a w szczególności sytuacji budżetowej. Za najważniejsze uznano, by deficyt budżetowy nie przekraczał 3% PKB w krajach członkowskich strefy euro, a w krajach stosujących Europejski Mechanizm Kursowy 2, by relacja ta wynosiła 1% dla krajów o niskim długu publicznym i wysokim wzroście gospodarczym oraz by budżet był zrównoważony lub z nadwyżką budżetową w krajach o dużym długu publicznym i słabym wzroście gospodarczym.

Po raz pierwszy w historii Paktu przedstawiono pomysł, by w ocenie sytuacji budżetowej poddać badaniu także przyszłe zobowiązania wynikające ze zmian demograficznych, objawiających się w większości krajów jako proces starzenia się społeczeństwa. Nie stworzono jednak konkretnych rozwiązań, a w szczególności metodologii czy zasad wyliczania i uwzględniania wydatków budżetowych z tego tytułu przy ustalaniu wielkości długu publicznego. Postanowiono, że zasady te zostaną określone w 2006 r.

Kolejnym nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie zobowiązania krajów członkowskich do konsolidacji finansów publicznych w okresie dobrej koniunktury. Jest to wprowadzenie do przepisów prawa unijnego teorii ekonomii prowadzenia polityki gospodarczej wygładzającej cykl koniunkturalny<sup>12</sup>. Prezentacją tej teorii i jej krytyką zajmę się w dalszej części niniejszego opracowania. W raporcie Komisji Ecofin i w przyjętych rozporządzeniach zmieniających Pakt wprowadzono ogólną zasadę, by podczas dobrej koniunktury, określanej przez Radę jako „dobre czasy”, wysiłek dostosowawczy był większy niż w okresie osłabienia aktywności gospodarczej. Wprowadzono także uzasadnienie dla nierównowagi fiskalnej w czasie dobrej koniunktury, które obejmuje przeprowadzanie poważnych reform strukturalnych, dających szansę przyspieszenia wzrostu gospodarczego w przyszłości i zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Wśród reform służących osiągnięciu tego celu wymienia się między

innymi reformę systemu emerytalnego, polegającą na wprowadzeniu systemu wielofilarowego, w którym funkcjonowałyby także obowiązkowy filar kapitałowy.

Najważniejsze zmiany z marca 2005 r. zostały jednak wprowadzone w Rozporządzeniu 1467/97, które jak wyżej pokazano, dotyczy stosowania procedury nadmiernego deficytu. Zmiany te wprowadzają dodatkowe okoliczności uzasadniające przekroczenie deficytu budżetowego 3% PKB oraz wyjaśniają cel Paktu, którym nie powinno być karanie kraju za kłopoty budżetowe, lecz pomoc w zwalczeniu nadmiernego deficytu. Jak mówi pkt 1 Rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2005 r.<sup>13</sup>, Pakt w swojej historii udowodnił swoją bezużyteczność w zakotwiczeniu dyscypliny budżetowej, dlatego powinien przyczynić się do wysokiego stopnia stabilności makroekonomicznej wraz z niską inflacją i niskimi stopami procentowymi, które są niezbędne do trwałego tworzenia wzrostu gospodarczego i miejsc pracy<sup>14</sup>. Punkt 3 rozporządzenia wprowadza stosowanie przepisów Paktu w efektywny i czasowo prawidłowy sposób wzmocniony życzliwym wsparciem i presją koleżeńską (*through peer support and peer pressure*).

W zmianach utrzymano główne wymagania odnoszące się do dyscypliny budżetowej, wynoszące 3% PKB wobec deficytu budżetowego i 60% PKB dla długu publicznego, uznając te wielkości referencyjne za kotwice w procesie koordynacji polityki fiskalnej w Unii Gospodarczej i Walutowej. Utrzymano także w mocy przepisy dotyczące sporządzania przez Komisję Europejską raportów w sprawie nadmiernego deficytu zgodnie z delegacją zawartą w art. 104 (3) TWE oraz oceniania, czy zachodzą sytuacje wyjątkowe przewidziane w art. 104 (2) a i b dające delegację Komisji do stwierdzenia, czy deficyt nie jest nadmierny. Według przepisów Komisja, sporządzając raport oceniający finanse publiczne kraju, bierze pod uwagę nie tylko wyjątki przewidziane w art. wymienionym powyżej, ale także „wydatki inwestycyjne” kraju oraz „wszystkie inne istotne czynniki” (*all other relevant factors*).

Art. 104 pkt 2 podpunkt a) wprowadza możliwość akceptacji nadmiernego deficytu w dwóch przypadkach. Zanim jednak przejdę do opisanie tych przypadków, przypomnę, że deficyt uznaje się za nadmierny, gdy stosunek planowanego lub rzeczywistego deficytu budżetowego do PKB przekracza wartość odniesienia określoną w Pakcie w wysokości 3%. Wielkości: 3% PKB jako wartość referencyjna dla oceny deficytu budżetowego oraz 60% PKB dla długu publicznego uznawane są za wielkości ustalone arbitralnie. Wielu ekonomistów podnosi argument, że w obecnym czasie nie ma żadnej konkretnej prawidłowości, która wskazywałaby, że takie powinny być limity deficytu budżetowego i długu publicznego.

Wspomniane wyżej wyjątkowe sytuacje zachodzą, gdy stosunek deficytu do PKB „zmniejszył się znacznie oraz osiągnął poziom bliski wartości odniesienia” lub „przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia”. W znowelizowanym Rozporządzeniu 1467/97 sprecyzowano wspomniane okoliczności, dookreślając ich konkretne zastosowanie do szczególnych sytuacji. Wskazano, że aby deficyt mógł zostać uznany za wyjątkowy, musi być rezultatem nadzwyczajnego wydarzenia, będącego poza kontrolą kraju

członkowskiego, a mającego poważny wpływ na sytuację budżetową lub musi wynikać z poważnego spadku koniunktury (*severe economic downturn*). W rozporządzeniu ten poważny spadek koniunktury zdefiniowano jako „roczny realny spadek PKB wynoszący co najmniej 2%”. Jeśli ten spadek jest mniejszy niż 2%, wybór pozostawiono Radzie. Nie określono dokładnie, czy ma uznać deficyt za nadmierny czy nie.

W raporcie z 20 marca 2005 r. oraz w rozporządzeniu wprowadzającym ten raport do Paktu uznano, że taka definicja „poważnego spadku koniunktury” jest zbyt restrykcyjna i potrzebne jest jej dostosowanie w sposób umożliwiający uznanie przekroczenia deficytu ponad wielkość referencyjną za wyjątkowe w sytuacji, gdy wzrost gospodarczy jest ujemny (bez względu na wielkość tego spadku) lub gdy przedłuża się okres bardzo niskiego wzrostu gospodarczego w stosunku do wzrostu potencjalnego. Z opisaną powyżej sytuacją miały do czynienia Niemcy w przeciągu ostatnich lat, gdy nominalny wzrost gospodarczy nie przekraczał 1% PKB. W takich okolicznościach nie miały zastosowania poprzednie przepisy Paktu, wystawiające Niemcy na procedurę deficytu. Po zmianach Komisja, zgodnie z art. 2 Rozporządzenia 1467/97, w ocenie sytuacji budżetowej odnosi rzeczywisty obserwowany wzrost gospodarczy do potencjalnego maksymalnego możliwego do osiągnięcia, gdy gospodarka wykorzystuje wszystkie potencjalne czynniki produkcji. Przepisy akceptujące deficyt budżetowy wyłącznie w sytuacji poważnego spadku koniunktury, jak pokazały właśnie doświadczenia wspomnianych państw strefy euro, okazały się zbyt rygorystyczne i niemożliwe do zastosowania w rzeczywistości. Jak zostanie pokazane w kolejnym punkcie, ich stosowanie mogłoby być bardzo bolesne dla kraju borykającego się z trudnościami fiskalnymi, lecz w dłuższej perspektywie ich zastosowanie mogłoby przynieść korzyści, mimo przejściowych poważnych nakładów pracy na reformę gospodarczą kraju, a w szczególności finansów publicznych. Stosowanie oceny rzeczywistego wzrostu gospodarczego w odniesieniu do potencjalnego pozostawia Komisji niewyczerpane możliwości uznania deficytu za nieprzekraczający wartości odniesienia w każdej sytuacji gospodarczej. W mojej ocenie, co wykażę poniżej, zmiana tu opisana jest najsłabszym spośród nowych rozwiązań wprowadzonych w przepisach Paktu Stabilności i Wzrostu.

Obok potencjalnego wzrostu gospodarczego wprowadzono dodatkowe czynniki, jakie Komisja ma brać pod uwagę. Wśród nich enumeratywnie wymienione zostały:

- stan koniunktury
- realizacja strategii lizbońskiej
- polityka wspierająca prace badawczo-rozwojowe
- rozwój sytuacji budżetowej w średnim okresie, a w szczególności wysiłki kraju na rzecz konsolidacji budżetowej podjęte w czasie dobrej koniunktury (*in good times*)
- poziom długu publicznego
- inwestycje publiczne
- ogólny stan finansów publicznych.

Nie jest to jednak lista zamknięta, gdyż art. 3 Rozporządzenia 1467/97 nakazuje, by Komisja poddała należytej rozwadze także wszelkie inne czynniki, które według kraju członkowskiego mają duże znaczenie dla pełnej oceny przekroczenia wielkości



referencyjnej. Ponadto kolejnym elementem wymienionym w art. 3, a branym pod „szczególną uwagę” Komisji jest „wsparcie finansowe” udzielane przez kraj członkowski na rzecz wzmocnienia międzynarodowej solidarności oraz osiągnięcia celów polityki europejskiej, w tym także zjednoczenia Europy, gdyby takie wsparcie miało niekorzystny wpływ na wzrost obciążeń budżetowych kraju członkowskiego.

Art. 5 rozporządzenia pozwala Komisji uznać deficyt budżetowy przekraczający wartość odniesienia za dopuszczalny, gdy kraj członkowski ponosi ciężary fiskalne związane z reformą systemu emerytalnego, a w szczególności te związane z wprowadzeniem systemu wielofilarowego, w którym funkcjonuje obowiązkowy filar kapitałowy. Koszty te powinny być uwzględniane na wszystkich etapach procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Art. 7 dodatkowo precyzuje przepisy odnoszące się do reformy emerytalnej. Mówi, że kraj, którego nadmierny deficyt częściowo uzasadniony jest reformą, może przez 5 lat w degresywnym tempie pomniejszać wielkość deficytu o koszty tej reformy.

Ważną zmianą wprowadzoną do Paktu w marcu 2005 r. jest przeniesienie uwagi Komisji przy ocenie sytuacji budżetowej z deficytu budżetowego na dług publiczny. Reforma potwierdza potrzebę utrzymania poziomu długu publicznego na nieprzekraczalnym poziomie 60% PKB. Przy czym im wyższe jest zadłużenie kraju, tym wysiłki w celu przywrócenia do referencyjnego poziomu powinny być większe. Większą wagę przypisano także zapisowi, by dług zmniejszał się i w satysfakcjonującym tempie zbliżał do wielkości referencyjnej.

Podobnie ważnym ułatwieniem wprowadzonym reformą jest wydłużenie terminów procedury nadmiernego deficytu budżetowego. Zmiana pozwala krajom członkowskim przeprowadzić większe reformy, również strukturalne, a nie jak dotychczas podejmować działania tymczasowe.

Wyżej opisane reformy zmieniają istotnie zasady koordynacji polityki fiskalnej w strefie wspólnotowej waluty euro. Nowe rozwiązania dają większą swobodę krajom członkowskim w prowadzeniu aktywnej polityki budżetowej. Z drugiej strony większa swoboda fiskalna przekłada się na wzrost liczby zagrożeń mogących wystąpić przy nieostrożnym stosowaniu obecnych przepisów<sup>15</sup>.

## Antycykliczna polityka fiskalna

Twórcą teorii ekonomicznej, która na czołowym miejscu postawiła dyskrejonalne prowadzenie polityki fiskalnej był John Maynard Keynes. Jego doktryna po wielu zmianach została w zmodyfikowanym kształcie zaproponowana przez reformatorów Paktu Stabilności i Wzrostu 20 marca 2005 r. Teoria w swoim najprostszym ujęciu daje uzasadnienie większym wydatkom budżetowym oraz w szczególnych sytuacjach obniżaniu podatków bez obniżania wydatków. Wprowadza duży udział budżetu publicznego w gospodarce i budżetu niekoniecznie zbilansowanego, a do listy powodów uzasadniających złamanie zasady budżetowej dodaje cykl koniunkturalny. Na podkreślenie zasługuje jednak bardzo ważna informacja – Keynes stworzył tę teorię w czasie wielkiego kryzysu, czyli w sytuacji

wyjątkowej dla gospodarki. Uważa się, że podobnymi wyjątkowymi sytuacjami są wojny czy katastrofy. W trudnych okresach gospodarka potrzebuje silnego bodźca finansowego, jakim może być wzrost wydatków budżetowych. W reformie Paktu z 20 marca 2005 r. do listy okoliczności usprawiedliwiających istnienie deficytu budżetowego dopisano spowolnienie gospodarcze obserwowane obecnie w największych krajach eurolandu. W trakcie dyskusji nad reformą sugerowano, by specjalnemu traktowaniu poddać takie wielkości budżetowe, jak wydatki inwestycyjne na badanie i rozwój, obronę, składkę unijną, wydatki na reformę i zjednoczenie. Wzrost wydatków lub obniżenie wpływów budżetowych wywołane tymi działaniami pozwoli uzasadniać większą nierównowagę budżetową.

W latach 60. poprzedniego wieku teoria ekonomiczna Keynesa została rozbudowana. Wprowadzono rozróżnienie pomiędzy aktualnymi danymi gospodarczymi a ich potencjalnymi odpowiednikami, możliwymi do osiągnięcia w hipotetycznej sytuacji, gdy wszystkie czynniki gospodarcze są w pełni wykorzystane. Aktualne dane budżetowe porównuje się z wirtualnymi danymi możliwymi do osiągnięcia w sytuacji, gdy gospodarka wykorzystuje swój cały potencjał. Różnice wynikające z oceny obecnej sytuacji budżetowej pozwalają stwierdzić, czy gospodarka wymaga ekspansywnej, czy restrykcyjnej polityki fiskalnej. Teoria ta zakłada, że potencjalny dochód narodowy jest zmienną szacowaną, która umożliwi wyliczenie przyszłego wzrostu gospodarczego. Przy czym do projekcji tych zmiennych wykorzystuje się ich historyczne trendy.

Teoria antycyklicznej polityki fiskalnej<sup>6</sup> zakłada ponadto równowagę pomiędzy cyklicznie dostosowanymi dochodami a cyklicznie dostosowanymi wydatkami publicznymi. Zasadę zbilansowanych finansów publicznych przykłada się do nieobserwowanych wirtualnych danych. Jeśli cyklicznie dostosowane zmienne nie są w równowadze, to niezbędne są zmiany polityki fiskalnej mogące albo stymulować gospodarkę, albo ją spowalniać. Jeśli cyklicznie dostosowane wpływy budżetowe przewyższają cyklicznie dostosowane wydatki budżetowe, polityka fiskalna pozwala więcej wydawać lub obniżać podatki. Jeśli zachodzi odwrotna sytuacja, polityka fiskalna powinna obniżać wydatki lub podnosić podatki. Dostosowany cyklicznie budżet zakłada deficyt budżetowy w okresie recesji, rozumianej w tej teorii jako osiąganie niższego dochodu narodowego niż dochód potencjalny i nadwyżkę budżetową w czasie boomu gospodarczego, kiedy obecny dochód przewyższa dochód potencjalny.

Polityka cyklicznie dopasowana lub inaczej – neutralna wobec cyklu gospodarczego – stosowana prawidłowo w przeciagu całego cyklu koniunkturalnego nie powinna wytwarzać deficytu budżetowego, a dzięki temu nie powinna prowadzić do akumulacji długu publicznego w długim terminie. Dług zgromadzony podczas recesji zostaje bowiem spłacony w czasie ożywienia. Jak jednak historia gospodarcza pokazuje (z kilkoma wyjątkami – Luksemburga, Norwegii i Estonii), kraje stosujące antycykliczną politykę fiskalną skończyły z dużym długiem publicznym w okresie, kiedy nie przechodziły wojen, katastrof czy załamań.

Z praktyki wiadomo, że zasady ograniczające finanse publiczne są nieodzowne. Wielu ekonomistów podkreśla, że kraje z dużym długiem publicznym narażone są na ryzyko

znalezienia się na równi pochyłej skierowanej w stronę kryzysu finansowego<sup>17</sup>. Dług publiczny bowiem przemienia ograniczone i cenne jednocześnie przychody budżetowe w wydatki na obsługę tegoż długu, stawiając kraj w jeszcze trudniejszej pozycji w równoważeniu finansów publicznych.

## Zagrożenia obecnych rozwiązań Paktu Stabilności i Wzrostu

Obserwując przypadki stosowania polityki antycyklicznej, można zauważyć, że popełniano w historii jej implementacji dużo i to podobnych błędów<sup>18</sup>. Główne niebezpieczeństwo w implementacji dostrajanej (dyskrecjonalnej) polityki fiskalnej (*fine-tune fiscal policy*) tkwi w założeniu, że obecne wskaźniki ekonomiczne, takie jak wielkość dochodów i wydatków budżetowych, poziom deficytu budżetowego i długu publicznego oraz poziom wzrostu gospodarczego porównuje się z danymi fikcyjnymi, realnie nieobserwowanymi w gospodarce, lecz szacowanymi przy pomocy różnych narzędzi. Ten proces jest bardzo trudny i z założenia obciążony błędami. Udowodniono, że mierzenie obecnych obserwowanych danych gospodarczych stwarza niemałe problemy. Potwierdza to zarówno Eurostat, jak i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Przykładem takich trudności i błędów są ujawnione niedawno rozbieżności w poziomie deficytu budżetowego obserwowane przez ostatnie lata w Grecji i Włoszech, i jak wyżej wspomniano – Portugalii. Wobec tego, że popełnia się błędy w ocenie rzeczywistych wskaźników, jakże trudno będzie określić dane nieobserwowane, szacowane i potencjalne – mogące wystąpić w gospodarce w momencie wykorzystywania całego potencjału gospodarczego, tzn. w sytuacji hipotetycznego wykorzystywania wszystkich środków produkcji.

Jak już wyżej powiedziano, najtrudniejszym wyzwaniem stosowania polityki antycyklicznej jest oszacowanie potencjalnego dochodu. W tym miejscu należy dodać, że chodzi nie tylko o dochód potencjalny w tym momencie, ale i w przyszłych okresach. Prowadząc obecnie politykę gospodarczą wielu ekonomistów próbuje odpowiedzieć na pytanie, jak wielki potencjał posiada obecnie gospodarka, czyli jak wielka jest luka produkcyjna (*output gap*). Odpowiedź, choć na pierwszy rzut oka wydaje się prosta, wcale taka nie jest. Otóż cykl koniunkturalny nie zachowuje się wcale w modelowy sposób, a ponadto niezmiernie trudno oszacować, czy obecny wzrost gospodarczy wynika wyłącznie ze zmian cyklu gospodarczego, czy raczej ze zmian trendu, które zostały wywołane strukturalnymi zmianami. Potwierdzeniem tej tezy jest trudność w odpowiedzi na skonkretyzowane powyżej pytanie: czy obserwowane w chwili obecnej spowolnienie gospodarcze największych państw strefy euro wynika z fazy cyklu koniunkturalnego, czy z trendu niskiego wzrostu gospodarczego, którego źródła są dużo bardziej złożone? Zastosowanie w obecnych okolicznościach w tych państwach rozluźnionego Paktu Stabilności i Wzrostu może nie przyczynić się do oczekiwanego wzrostu gospodarczego, lecz powielić błędy z przeszłości.

Prowadzenie polityki antycyklicznej w kształcie zaproponowanym przez zreformowany Pakt Stabilności i Wzrostu może napotkać kolejny problem. Jest nim oddzielne

traktowanie wpływu cyklu gospodarczego na wielkości wydatków i przychodów budżetowych i wpływu prowadzonej dyskrecjonalnej polityki fiskalnej na zaobserwowany w przeszłości cykl koniunkturalny. Wiele państw prowadzi aktywną politykę fiskalną, dokonując wielu administracyjnych zmian wysokości podatków. Oddzielenie zmian wielkości budżetowych wywołanych dyskrecjonalnymi środkami podjętymi w przeszłości od zmian wywołanych przebiegiem cyklu koniunkturalnego jest niezmiernie trudne.

Opisany powyżej problem wiąże się z kolejną trudnością, polegającą na ilościowym ustaleniu relacji pomiędzy przychodami i wydatkami publicznymi z jednej strony, a dochodem narodowym z drugiej strony. Stosunek ten powinien być oszacowany dla możliwie najdłuższego przedziału czasu, z wyłączeniem wpływu dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, co – jak wspomniano wyżej – może być niewykonalne lub obciążone istotnym błędem. Należy jednocześnie podkreślić, że związek tych wielkości nie jest stały w czasie i istotnie się zmienia. Prócz tego historyczne wielkości tej relacji są słabym wyznacznikiem dla przyszłych jego wartości nawet przy założeniu oddzielenia od wpływu zmian polityki fiskalnej. Biorąc także pod uwagę fakt, że relacja ta powinna być wyliczona na możliwie najdłuższym szeregu czasowym, nowe kraje członkowskie są w trudniejszej sytuacji niż starzy członkowie Unii.

By prowadzić trafną politykę antycykliczną, kraj powinien ponadto znać obecną sytuację fiskalną i gospodarczą. Dane takie jak obecne przychody budżetowe, wydatki, deficyt budżetowy czy dochód narodowy są dostępne z pewnym opóźnieniem i często znacznie się różnią od danych *ex post*.

Prócz opisanych wyżej technicznych problemów z wdrożeniem antycyklicznej polityki fiskalnej w krajach obszaru euro wyróżnić należy drugą kategorię oczekiwań – wymagań o charakterze politycznym. Pierwszym i podstawowym politycznym warunkiem jest wymóg, by polityczne cykle nie miały miejsca, by wybory nie wywierały jakiegokolwiek wpływu na decyzje fiskalne rządu. Kolejnym wymogiem jest, by dane budżetowe były wolne od manipulacji. Wszelkie zwolnienia podatkowe, sprzedaż aktywów publicznych, tworzenie nadzwyczajnych kont rządowych, na które przesuwane są zobowiązania czy też wyprowadzanie zobowiązań z budżetu, a dokładniej płatności, nie mogą mieć miejsca. Podobnie „inżynieria finansowa” lub znana z doświadczeń amerykańskiej spółki Enron „kreatywna księgowość” nie może mieć w nowych okolicznościach miejsca.

Obecne rozwiązania prawne w obszarze polityki fiskalnej mogą wywołać negatywne konsekwencje w nowych krajach członkowskich Unii<sup>19</sup>. Rozluźnienie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz wzrastający stopień swobody w zastosowaniu Paktu obniża presję na reformowanie finansów publicznych, co może być istotne w trakcie transformacji tych państw do strefy euro. Jest to również niekorzystne, bowiem przy dużym długu publicznym nowym członkom Unii będzie trudniej osiągnąć poziom dochodów państw starej Unii. Wszystkie te okoliczności składają się na trudniejsze spełnienie kryteriów zbieżności przez nowe kraje i możliwość odłożenia w czasie przejścia do ostatniego etapu integracji walutowej.

## Podsumowanie

Zaproponowane w marcu 2005 r. zmiany Paktu Stabilności i Wzrostu mają głównie na celu uelastycznienie polityki fiskalnej w krajach strefy euro. Z punktu widzenia państw członkowskich reforma ma się przyczynić do przyspieszenia wzrostu gospodarczego i wykorzystania pełnego potencjału gospodarczego. Daje także krajom członkowskim większą swobodę w kształtowaniu polityki gospodarczej oraz narzędzia reagowania na negatywne szoki gospodarcze. Dotychczasowe doświadczenia stosowania antycyklicznej polityki fiskalnej dowodzą, że zmiany reformy mogą być bolesne w skutkach, podobnie jak nadmierna swoboda w obszarze finansów publicznych.

Politycy tworzący unię monetarną, kreśląc jej podstawy, zdawali sobie sprawę z możliwych negatywnych konsekwencji nadmiernych deficytów budżetowych. Przyjęli rozwiązania mające na celu ograniczanie ryzyka wynikającego z nierównoważonych finansów publicznych oraz z akumulacji długu publicznego. Rozwiązania te, jak pokazała praktyka, okazały się niedoskonałe, ale były to właściwie jedyne rozwiązania, jakie można było przyjąć<sup>20</sup>. Powodem przyjęcia takich rozwiązań nie jest jednak jedynie teoria optymalnych obszarów walutowych<sup>21</sup>, ale głównie opór krajów członkowskich przed rezygnacją z suwerenności w sferze finansów publicznych. Można stwierdzić, że rozwiązania przyjęte w obszarze polityki pieniężnej nie są przez nikogo podważane, gdyż prowadzone są przez niezależny bank centralny wtedy, gdy jest jednym z organów państwa, lecz także gdy jest organem Unii. Dopóki zaś polityka fiskalna będzie uzależniona od partykularnych celów krajowych rządów, na których decyzje ma wpływ zaplecze polityczne tych rządów, dopóty efektywne wypełnienie przepisów zreformowanego Paktu Stabilności i Wzrostu będzie niemożliwe. Warunek opisany wyżej pozostanie nadal ważny, gdy wymienione wcześniej techniczne trudności zostaną przełamane. Konsekwencją spełnienia się tego czarnego scenariusza jest akumulacja długów publicznych, za które będą musiały zapłacić przyszłe pokolenia Unii. Jak jednak pokazuje historia integracji europejskiej, Unia Europejska potrafi przełamywać bariery i reformować się. Możliwe, że także i w tym przypadku nie dojdzie do realizacji czarnych scenariuszy, lecz rozkwitu gospodarczego i wzrostu bogactwa narodów Unii<sup>22</sup>.

---

### Przypisy

<sup>1</sup> K. Lutkowski, *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*, Twigger, Warszawa 2004, s. 204.

<sup>2</sup> E. Chraboszczewska, *Ograniczenia wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe” nr 17, Kolegium Gospodarki Światowej SGH, Warszawa 2005.

<sup>3</sup> Comunication from The Commision to Council and European Parliament: „Strengthening the co-ordination of budgetary policies”, Brussels, 27.11.2002.

<sup>4</sup> Comunication from The Commision to Council and European Parliament: „Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact”, Brussels, 3.9.2004.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat: S. Miklaszewicz, Pakt Stabilności i Wzrostu, cz. 1, „Studia i Prace”, Kolegium Zarządzania i Finansów, SGH, Warszawa 2005.

<sup>6</sup> Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej, „Zeszyty BRE Bank-CASE” 2004, nr 75.

<sup>7</sup> K. Lutkowski, op.cit.

<sup>8</sup> Raport – Improving the implementation of the Stability and Growth Pact.

<sup>9</sup> L. Oręziak, Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje, „Bank i Kredyt” 2005 nr 7.

<sup>10</sup> Council Regulation (EC) 2005/0064 (SYN) amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.

<sup>11</sup> Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

<sup>12</sup> J. Sulmicki, Stabilność rynków finansowych a wejście Polski do strefy euro, SGH, Warszawa 2005.

<sup>13</sup> Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005.

<sup>14</sup> „The Stability and Growth Pact has proven its usefulness in anchoring fiscal discipline, thereby contributing to a high degree of macroeconomic stability with low inflation and low interest rates, which is necessary to induce sustainable growth and employment creation”.

<sup>15</sup> L. Oręziak, op.cit.

<sup>16</sup> M. Buti, Monetary and Fiscal Policy Interactions under a Stability Pact, Cambridge 2001.

<sup>17</sup> S. Miklaszewicz, Instrumenty polityki gospodarczej w modelowym ujęciu unii monetarnej, SGH, Warszawa 2002.

<sup>18</sup> F. Coricelli, Design and Implementation of the Stability and Growth Pact: The perspective of New Member States, „Studia i Analizy” CASE, Warszawa 2005, s. 11.

<sup>19</sup> F. Coricelli, Designe and Implementation of the Stability and Growth Pact: The perspective of New Member States, „Studia i Analizy” CASE, Warszawa 2005, s. 4.

<sup>20</sup> L. Oręziak, Polityka budżetowa na obszarze euro, „Bank i Kredyt” 2002, nr 6.

<sup>21</sup> R. Mundell, Currency areas, common currencies, and EMU, „The American Economic Review”, Nashville, May 1997.

<sup>22</sup> P. De Grauwe, Unia walutowa. Funkcje i wyzwania, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2003.

## Bibliografia

Chrabonszczewska E., Ograniczenia wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, „Zeszyty Naukowe” nr 17, Kolegium Gospodarki Światowej SGH, Warszawa 2005.

- Coricelli F., Design and Implementation of the Stability and Growth Pact: The perspective of New Member States, „Studia i Analizy” CASE, Warszawa 2005.
- De Grauwe P., Unia walutowa. Funkcje i wyzwania, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej, „Zeszyty BRE Bank-CASE” 2004, nr 75.
- Lutkowski K., O sposobie integracji Polski z obszarem euro. Niektóre dyskusyjne punkty strategii polityki pieniężnej po 2003 roku, „Bank i Kredyt” 2003, nr 7.
- Lutkowski K., Polska polityka monetarna dotychczas i w przyszłości, „Ekonomista” 2003, nr 4.
- Lutkowski K., Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei, Twigger, Warszawa 2004.
- Miklaszewicz S., Instrumenty polityki gospodarczej w modelowym ujęciu unii monetarnej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.
- Miklaszewicz S., Reżimy kursowe przy dochodzeniu Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej wobec kryterium walutowego traktatu z Maastricht, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Warszawa 2004.
- Milcher S., Slay B., The economics of the „European Neighbourhood Policy”: An initial assessment, „Studia i Analizy” CASE, Warszawa 2005.
- Mundell R., Currency areas, common currencies, and EMU, „The American Economic Review”, Nashville, May 1997.
- Oręziak L., Polityka budżetowa na obszarze euro, „Bank i Kredyt” 2002, nr 6.
- Oręziak L., Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje „Bank i Kredyt” 2005, nr 7.
- Nowak-Far A., Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie, C.H. Beck, Warszawa 2001.
- Szeląg K., Koordynacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej. Część I, „Bank i Kredyt” 2003, nr 3.
- Szeląg K., Koordynacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej. Część II, „Bank i Kredyt” 2003, nr 4.
- Tanzi V., Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union, „Studia i Analizy” CASE, Warszawa 2005.

## Akty prawne

- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Tekst skonsolidowany, zawierający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei, Official Journal C 169 of 18 July 2003.
- Traktat o Unii Europejskiej, Official Journal C 325 of 24 December 2002.
- Protokół nr 5 w sprawie procedury nadmiernego deficytu, Official Journal 1991, C 191/84.
- Protokół nr 6 w sprawie kryteriów konwergencji, o których mowa w art. 109j Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, Official Journal 1991, C 191/84.
- Rozporządzenie Rady 1466/97/WE z 7.7.1997 r. w sprawie wzmocnienia rozpoznania sytuacji budżetowych oraz rozpoznania i koordynacji polityk gospodarczych, Official Journal L 209/1.
- Rozporządzenie Rady 1467/97 z 7.7.1997 r. w sprawie przyspieszenia wdrożenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Official Journal L 209/6.

Comuncation from The Commision to Council and European Parlament „Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact”, Brussels, 3.9.2004.

Comuncation from The Commision to Council and European Parlament „Strengthening the co-ordination of budgetary policies”, Brussels, 27.11.2002.

Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

Council Regulation (EC) 2005/0064 (SYN) amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.

\* \* \*

## **Reform of the Stability and Growth Pact (Summary)**

During its short history, the Stability and Growth Pact has been submitted to the acute criticism. It derived mainly from the difficulties that some Euro zone countries encountered when they wanted to balance the budget in the medium term perspective. The problems with meeting the Pact requirements caused a strong pressure on the revision of its regulations. The first changes were introduced throughout the European Commission Communicates to the Council and European Parliament in November 2002 and September 2004. The change of interpretation of some Pact provisions proposed then turned out to be insufficient. In March 2005, a general revision of the Pact regulations was implemented. The new provisions left two key criteria, i.e. 3% budget deficit and 60% public debt of GNP. Nevertheless, they introduced less strict principles of evaluation of public finances.

The reformed Pact inter alia allows Member States to carry out anticyclic fiscal policy, which allows budget deficits exceeding the reference value of 3%. Some serious dangers to both: the present European Union Member States, as well as the candidate countries accompany the proposed by the Pact anticyclic fiscal policy.

The Author discusses the danger related to maintaining the public finances in the Euro zone countries in accordance with the principles proposed in the reformed Pact. The first part of the paper describes the attempts at changing the interpretation of the Pact provisions and its reform carried out in March 2005. In the next part the Author refers to the anticyclic fiscal policy theory in order to present the dangers that may result from the new provisions of the Pact and consequences for the Economic and Monetary Union, and Member States.