

Wypełnianie finansowych wymogów Traktatu z Maastricht przez kraje obszaru euro i Polskę w realizowanej polityce budżetowej

Jolanta Ciak

Polityka budżetowa jest częścią polityki finansowej państwa, a ta jako taka stanowi postawę polityki gospodarczej danego kraju. W literaturze ekonomicznej i finansowej pojęcie tej polityki jest interpretowane podobnie. Określa się ją jako politykę kształtowania dochodów i wydatków, której celem jest rozwój, a zwłaszcza stabilizacja gospodarki i właściwe funkcjonowanie tzw. sfery budżetowej. Polega ona zatem na manewrowaniu dochodami i wydatkami (regulowaniu ich struktury, wysokości i właściwych proporcji) w celu realizacji zadań stojących przed danym państwem¹. Czy możemy zatem mówić o polityce budżetowej w krajach należących do obszaru euro? Czy wejście do Unii Gospodarczej i Walutowej obecnych krajów UE (i w najbliższym czasie krajów ubiegających się o wejście do UE, a z czasem do UGW) nie powoduje pewnych ograniczeń w zakresie realizowanej polityki budżetowej każdego kraju z osobna? Jeśli tak, to jaki wpływ wywiera to na politykę gospodarczą poszczególnych krajów?

Ustanowienie z dniem 1 stycznia 1999 r. Unii Gospodarczej i Walutowej w ramach UE i powołanie do życia ponadnarodowej instytucji, jaką jest Europejski Bank Centralny (EBC), w fundamentalny sposób zmieniło istniejące poprzednio ramy prowadzenia polityki gospodarczej przez kraje członkowskie.

Polityka gospodarcza, w tym zwłaszcza polityka budżetowa, pozostała na szczeblu narodowym (w tym regionalnym i lokalnym), jednak podlega wspólnemu nadzorowi oraz pewnej koordynacji².

Literatura dotycząca obszaru wspólnej waluty (OWW) zasadniczo zaleca scentralizowanie na szczeblu unii walutowej istotnej części polityki budżetowej (w szczególności chodzi o kwestię podatków i wydatków). Centralizacja taka ma służyć między innymi zapewnieniu niezbędnych transferów finansowych do krajów borykających się ze skutkami wstrząsów o różnym charakterze. Brak tych środków pieniężnych mógłby doprowadzić do kryzysów finansowych w tych krajach.

¹ Szerzej: J. Ciak: *Polityka budżetowa*. Toruń 2002 TNOiK, s. 15.

² Por.: L. Oręziak: *Polityka budżetowa na obszarze euro*. Część I. „Bank i Kredyt” nr 6/2002, s. 5.

Już w Raporcie *Wernera* z 1970 r. zostały uwzględnione zalecenia co do centralizacji polityki budżetowej. Przewidziano w nim bowiem, że unia walutowa, którą miały tworzyć ówczesne kraje Wspólnoty, powinna dysponować własnym budżetem. Skala tego budżetu miała być zbliżona do występującej w państwach federalnych. Chodziło również o kwestię uprawnień w kształtowaniu podatków.

Mimo zaniechania w latach 70. realizacji powyższego projektu, idea federalnego budżetu została ponownie podjęta w 1977 r. w specjalnym raporcie przygotowanym na zlecenie ówczesnej Komisji Wspólnot Europejskich. Był to Raport MacDougalla na temat roli finansów publicznych w integracji europejskiej.

Chodziło o tzw. federalizm fiskalny. W raporcie określono trzy etapy integracji prowadzącej do stadium federalizmu fiskalnego:

1) integracja przedfederacyjna, w ramach której centralny budżet wynosiłby 2 – 2,5% PKB Wspólnoty jako całości;

2) federacja dysponująca relatywnie niewielkim centralnym budżetem – rzędu 5 – 7% PKB Wspólnoty;

3) federacja mająca budżet centralny na poziomie 20 – 25% PKB Wspólnoty.

Ta etapowa ewolucja miała doprowadzić do sytuacji podobnej do tej, która występuje w pojedynczym kraju. W takim kraju redystrybucja regionalna dokonywałaby się automatycznie, gdyż regiony, których sytuacja finansowa uległaby pogorszeniu, z jednej strony wpłacałyby mniej do budżetu centralnego, a z drugiej strony otrzymywałyby więcej w formie różnych świadczeń. W ten sposób transfery dokonujące się wewnątrz kraju pozwalałyby stabilizować sytuację jego poszczególnych regionów³.

W 1989 r. opublikowany został kolejny raport. Był nim Raport Delorsa, który stał się punktem wyjścia do określenia w Traktacie z Maastricht zasad funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej. Tu również została poruszona kwestia federalizmu fiskalnego, chociaż – jak podkreśla to wielu ekonomistów – w sposób bardzo skrótowy, przy ogólnej charakterystyce pojęcia unii gospodarczej.

Stwierdza się tam między innymi, że unię gospodarczą charakteryzują cztery elementy, a mianowicie⁴:

1) jednolity rynek – w ramach którego usługi, siła robocza oraz kapitały mogą swobodnie się przemieszczać,

2) polityka ochrony konkurencji oraz inne mechanizmy mające zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku,

3) wspólne polityki sprzyjające przemianom strukturalnym oraz rozwojowi regionalnemu,

4) koordynacja polityki makroekonomicznej, w tym stosowanie odpowiednich reguł polityki budżetowej zobowiązującej kraje członkowskie do nieprzekraczania określonego poziomu deficytu budżetowego.

Dwa pierwsze elementy zostały urzeczywistnione do końca 1992 r. Trzeci element, będący załącznikiem federalizmu fiskalnego, dotychczas sprowadzał się do wydatkowania środków z tzw. funduszy strukturalnych (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie – FEOGA – Sekcja Orientacji, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), stanowiących integralną część budżetu ogólnego UE. Z kolei czwarty element określający unię gospodarczą wskazuje, że Komitet Delorsa założył decentralizację polityki gospodarczej. W związku z tym uznał, że konieczna jest koordynacja narodowych polityk budżetowych w taki sposób, by możliwe było minimalizowanie ryzyka powstawania nadmiernych deficytów w budżetach krajów należących do obszaru jednawalutowego.

Należy tu dodać, że w ramach pakietu Delorsa określono między innymi górną granicę dochodów budżetowych Wspólnot na poziomie 1,2% PKB krajów członkowskich oraz wprowadzono czwarte źródło dochodów (wykorzystywane jedynie w wyjątkowych sytuacjach) w postaci jednolitego opodatkowania PKB członków Wspólnot⁵. Można zatem stwierdzić, że obecny kształt UGW jest bliższy pierwszemu modelowi, który można określić jako przedfederacyjny. Podstawą do tego typu stwierdzenia jest fakt, że budżet ogólny UE w relacji do PKB jako całości pozostał na niezmiennym poziomie i wynosi 1,27% PKB. Oznacza to, że jest on około 40-krotnie niższy od budżetów poszczególnych krajów. Przykładowo w 2000 i 2001 r. dochody w krajach UE średnio wynosiły 47,8% PKB, w Japonii około 30% PKB, natomiast w USA około 43% PKB; z kolei w Polsce 19,5% PKB.

Podstawową rolę w ustanowieniu wiążących reguł kształtowania polityki budżetowej przez kraje należące do UGW i pozostawieniu jej w gestii władz narodowych odegrały zarówno względy polityczne, jak i argumenty natury ekonomicznej. Dążenie do zapewnienia systemowych podstaw stabilnego i harmonijnego funkcjonowania UE spowodowało pogodzenie się krajów członkowskich z koniecznością pewnej ingerencji instytucji unijnych w sytuację ich finansów publicznych. Ingerencje tę uznano za uzasadnioną zwłaszcza w sytuacji, gdy deficyt budżetowy lub dług publiczny w danym kraju byłyby zjawiskami niekorzystnymi z punktu widzenia UGW jako całości.

Chodzi tu zatem o relację deficytu budżetowego do PKB nie wyższą niż 3% PKB i relację długu publicznego do PKB nie wyższą niż 60% PKB⁶.

⁵ Por. *Polityka ekonomiczna*. Praca pod. red. A. Fajferka. Kraków 1999 Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, s. 290.

⁶ Szerzej: A. Wernik: *Perspektywy wstąpienia Polski do Europejskiej Unii Walutowej z punktu widzenia polityki fiskalnej*. „Bank i Kredyt” nr 6/1997, s. 112 oraz *Treaty on European Union*, EEC, Brussels – Luxembourg 1992, s. 27-28 i 183-184.

³ Tamże, s. 6.

⁴ *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Committee for Study of Economic and Monetary Union (Delors Committee), 12 April 1989. „ECU Newsletter” No. 28/1989 – Supplement.

W artykule 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) stwierdza się, że państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego. Monitorowanie sytuacji budżetowej krajów UE powierzono Komisji Europejskiej. Jej zadaniem jest identyfikacja poważnych błędów, które mogłyby stanowić źródło problemów budżetowych, a także dokonywanie oceny tej sytuacji⁷.

W odniesieniu do argumentów natury ekonomicznej najważniejsze znaczenie ma minimalizowanie negatywnego wpływu deficytu budżetowego na stopy procentowe w całej UE, jak również kwestia prowadzenia zbyt ekspansywnej polityki budżetowej, która mogłaby wywierać niekorzystny wpływ na ceny. Polityka taka mogłaby doprowadzić do wzrostu deficytu budżetowego i – co się z tym wiąże – wzrostu długu publicznego. Mogłoby to przyczynić się do kryzysu finansowego w danym kraju członkowskim. Znaczenie ma tu kwestia pozyskania środków finansowych dla sfinansowania nadmiernego deficytu. Wiadomo bowiem, że wejście do UGW, jak również przynależność Europejskiego Banku Centralnego nie dają możliwości uzyskania szybkiego kredytu z krajowego banku centralnego. Nie można jednak wykluczyć, że nawet bardzo niezależny bank centralny (np. Bundesbank), starając się wybierać mniejsze zło, może niestety zdecydować się na zmiany w polityce pieniężnej sprzeczne z jego pierwotnymi założeniami, po to aby nie dopuścić do masowej upadłości banków komercyjnych lub innych instytucji finansowych. W odniesieniu do kwestii wpływu deficytu budżetowego na stopy procentowe należy pokreślić, że UE jest jednolitym rynkiem finansowym, który umożliwia swobodny przepływ kapitałów. Stąd też zbyt duży deficyt mógłby wpływać na wzrost stóp procentowych na całym obszarze Unii. Wiąże się to z emitowaniem papierów wartościowych przez rządy danych krajów na pokrycie ich deficytu budżetowego. Mogą one w ten sposób korzystać z oszczędności zgromadzonych w innych krajach należących do UE. Niestety, zbyt duże zapotrzebowanie na środki finansowe mogłoby doprowadzić do wzrostu stóp oprocentowania kredytów czy wzrostu kosztów obsługi zadłużenia.

Procedura postępowania przewidziana w art. 104 TWE obejmuje kilka kolejnych kroków⁸.

Pierwszy krok jest wykonywany, gdy Komisja stwierdzi, że kraj członkowski nie spełnia wymogów określonych jednym lub obydwoma wskazanymi w tym artykule kryteriami. Drugi krok to wydanie opinii o powyższym raporcie Komisji przez Komitet Ekonomiczny i Finansowy. Trzeci krok następuje, gdy Komisja uzna, że w kraju członkowskim istnieje nadmier-

ny deficyt lub że taki deficyt może wystąpić. Wtedy Komisja kieruje swą opinię do Rady. Czwarty krok polega na tym, że Rada – stanowiąc kwalifikowaną większość głosów z uwzględnieniem zalecenia Komisji oraz ewentualnych uwag zgłoszonych przez dany kraj członkowski – decyduje, czy występuje nadmierny deficyt. Piąty krok następuje po stwierdzeniu przez Radę, że istnieje nadmierny deficyt, i skierowaniu do tego kraju zalecenia, aby w wyznaczonym okresie położył kres tej sytuacji. Zastosowanie się do zalecenia przez zainteresowany kraj zamyka procedurę.

W przypadku gdy Rada stwierdzi, że dany kraj we wskazanym okresie nie podjął żadnego skutecznego działania w odpowiedzi na skierowane do niego zalecenia, może podać zalecenia do wiadomości publicznej. Gdyby ten kraj uchylał się od dostosowania się do zaleceń Rady, wówczas może ona wezwać go do podjęcia w określonym terminie działań zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, które uznaje się za konieczne, by zaradzić istniejącej sytuacji. Jeśli dany kraj nie stosuje się do decyzji Rady, może ona zadecydować o zastosowaniu albo, w określonym przypadku, zaostrożeniu jednego lub kilku poniższych środków⁹:

- 1) zażądać od danego kraju członkowskiego, by przed emisją papierów wartościowych opublikował dodatkowe informacje, które Rada określi,
- 2) wezwać Europejski Banki Inwestycyjny do rozważenia jego polityki pożyczkowej stosowanej wobec danego kraju,
- 3) zażądać od danego kraju złożenia na rzecz Unii nieoprocentowanego depozytu o odpowiedniej wysokości aż do czasu, gdy w opinii Rady nadmierny deficyt zostanie skorygowany,
- 4) nałożyć kary w odpowiedniej wysokości.

Powyższa kwestia zastała dokładnie sprecyzowana w Pakcie Stabilności i Wzrostu, który formalnie został zatwierdzony na szczycie w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. W Pakcie zawarto regulacje, mające na celu usprawnienie działań określonych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską w odniesieniu do procedury dotyczącej nadmiernego deficytu budżetowego. W zasadniczej części Pakt ten jest porozumieniem międzynarodowym¹⁰.

Pakt zobowiązuje kraje Unii Gospodarczej i Walutowej do przedstawiania budżetu w perspektywie średnio-terminowej. Chodzi o to, by osiągnąć sytuację w budżecie bliską równowagi, a nawet nadwyżkę.

Potrzeba osiągania nadwyżek budżetowych dotyczy przede wszystkim tych krajów obszaru euro, które charakteryzują się relatywnie wysokim długiem publicznym (Belgia, Grecja czy Włochy).

Stosowanie się przez kraje członkowskie do dyscypliny wynikającej z Paktu ma służyć stworzeniu pola

⁷ Komisja Europejska ma zatem za zadanie dokonywanie porównań wielkości deficytu i długu publicznego w relacji do PKB i wyciąganie wniosków, czy relacja taka zmniejsza się i osiąga wielkość referencyjną, czy też występuje odmienna tendencja. Por. L. Oreziak: *Polityka budżetowa...*, op.cit., s. 11.

⁸ Tamże, s. 12.

⁹ Tamże.

¹⁰ Por. L. Oreziak: *Polityka budżetowa na obszarze euro. Część II*, op.cit., s. 4.

manewru niezbędnego do uniknięcia nadmiernego deficytu budżetowego w sytuacji poważnego pogorszenia się koniunktury gospodarczej. Pakt składa się z dwóch części.

- 1) części prewencyjnej,
- 2) części represyjnej.

W ramach części prewencyjnej Paktu kraje członkowskie zostały zobowiązane do tworzenia kilkuletnich programów stabilizacyjnych, określających cele realizowane w dziedzinie finansów publicznych przy przyjętych założeniach w dziedzinie wzrostu gospodarczego. Stopień realności tych programów oceniany jest przez Komisję Europejską, która nadzoruje także ich realizację. Kraje członkowskie zadeklarowały wolę dążenia do równowagi w budżecie w okresie normalnej koniunktury. Czas pokaże, czy cel ten będzie realizowany konsekwentnie, biorąc pod uwagę fakt, że niemożność jego osiągnięcia nie pociąga za sobą żadnych sankcji. Z kolei w części represyjnej Paktu określono szczegółową procedurę postępowania w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu, a także system sankcji wobec kraju, który do takiego deficytu dopuścił i nie redukuje go w odpowiednim tempie. W ostateczności kraj uchylający się od skorygowania powstałej nierównowagi może zostać zobowiązany do wniesienia na rzecz UGW nieoprocentowanego depozytu. Depozyt taki zawiera dwa podstawowe elementy, a mianowicie:

- część stałą – w wysokości 0,2% PKB,
- część zmienną – stanowiącą dziesiątą część różnicy między rzeczywiście występującym deficytem budżetowym a wielkością referencyjną wynoszącą 3% PKB.

Maksymalnie depozyt ten może wynieść 0,5% PKB kraju, który powinien go złożyć¹¹.

Depozyt taki podlega zwrotowi, gdy tylko deficyt budżetowy będzie niższy niż 3% PKB. Jeżeli jednak w ciągu dwóch lat deficyt nie zostanie odpowiednio zmniejszony, depozyt ten może być przekazany do budżetu unijnego. W ten sposób stanie się karą nałożoną na kraj o nadmiernym deficycie. Istnieją jednak sytuacje, kiedy możliwe jest odstępianie od zastosowania powyższych sankcji finansowych. Odstąpienie takie może nastąpić jedynie wtedy, gdy przekroczenie relacji deficytu do PKB wynoszącej 3% PKB, ma charakter wyjątkowy i tymczasowy i jest rezultatem nadzwyczajnych okoliczności. Okoliczności te to realny spadek PKB o co najmniej 2%.

Co ciekawe, w podejmowaniu przez Radę decyzji wynikających z procedury określonej w tym dokumencie biorą również udział kraje, które nie są pełnymi członkami UGW, czyli – Dania, Wielka Brytania i Szwecja. Niektórzy podają w wątpliwość sens tego rozwiązania, gdyż te trzy kraje nie podlegają takim samym surowym wymaganiom w odniesieniu do wielkości deficytu budżetowego, jak kraje należące do obszaru euro.

Wielu przeciwników Paktu Stabilności i Wzrostu podkreśla, że w pewien sposób narusza on suwerenność pojedynczego kraju. Zmusza bowiem kraje członkowskie do nieprzekraczania limitu 3% PKB w odniesieniu do deficytu budżetowego, co w okresie osłabie-

¹¹ Przykładowo w sytuacji, gdy deficyt budżetowy wyniesie 5% PKB, depozyt ten wyniesie:

$$\text{część stała} - 0,2\% \text{ PKB} + 0,1 \times (5 - 3) = 0,2 + 0,1 \times 2 = 0,4\% \text{ PKB.}$$

Tabela 1 Poziom deficytu budżetowego w Polsce i krajach obszaru euro w latach 1997-2002 w relacji do PKB

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Austria	-1,9	-2,4	-2,2	-1,9	0,1	0,0	-0,4
Belgia	-2,0	-0,8	-0,6	0,1	0,0	-0,2	0,2
Finlandia	-1,5	1,3	1,9	7,0	4,9	3,3	2,7
Francja	-3,0	-2,7	-1,6	-1,3	-2,7	-0,3	-1,8
Grecja	-4,0	-2,4	-1,8	-0,8	-0,4	0,3	0,5
Hiszpania	-3,2	-2,6	-1,1	-0,4	-0,1	-0,3	0,0
Holandia	-1,1	-0,8	0,4	1,5	0,2	0,0	-0,4
Irlandia	1,2	2,3	2,3	4,5	1,7	0,4	0,2
Luksemburg	3,4	3,5	3,7	5,8	5,0	2,0	2,5
Niemcy	-2,7	-2,2	-1,6	-1,3	-2,7	-2,8	-2,1
Portugalia	-2,7	-2,4	-2,1	-1,8	-2,7	-2,6	-2,5
Włochy	-2,7	-2,8	-1,8	-1,7	-1,4	-1,3	-1,3
Średnio kraje strefy euro	-2,6	-2,2	-1,3	-0,9	-1,3	-1,4	-1,2
Polska	-1,1	-2,4	-2,0	2,2	5,4	-4,5	-3,9

* wartość planowana.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu Komisji Europejskiej z kwietnia 1997 r.; Raportu Międzynarodowego Funduszu Walutowego z maja 1997 r.; L. Oręziak: Polityka budżetowa na obszarze euro. Część II „Bank i Kredyt” nr 7/2002, s. 8; dla lat 2000-2002: Bundeshaushalt 2003. Tabellen und Übersichten, Berlin, August 2002 Bundesministerium der Finanzen, s. 50; dla 2003 r. dane Komisji Europejskiej wg EU-KOM Frühjahrprognose, April 2002; dla Polski za lata 1997-2000: J. Ciak: Polityka budżetowa. Toruń 2002 TNOiK, s. 105, tabela 16; za lata 2001-2003 dane Ministerstwa Finansów.

nia koniunktury znacznie ogranicza działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury (w postaci niższych podatków i wyższych wydatków, np. zasiłki dla bezrobotnych). Kraje członkowskie mogą więc czuć się zobowiązane do realizacji zbyt rygorystycznej polityki budżetowej nie tylko w przypadku pogorszenia się sytuacji gospodarczej, ale również w okresie dobrej koniunktury gospodarczej po to, aby uniknąć przekroczenia dozwolonego limitu deficytu w czasie gdy sytuacja gospodarcza ulegnie pogorszeniu. Prowadząc do niepotrzebnego usztywnienia polityki budżetowej, Pakt stwarza ryzyko nadmiernego przesunięcia ciężaru stabilizacji na politykę pieniężną, co może przyczynić się do braku jej autonomii. W związku z tym polityka budżetowa stanie się mniej elastyczna. Dodatkowo, kraje UGW mogą stanąć przed pokusą, by przedstawiać zniekształcone prognozy swojej sytuacji budżetowej. Co więcej, władze tych krajów mogą ograniczać się do podjęcia działań symbolicznych w przypadku, gdy zostaną zobowiązane do skorygowania nadmiernego deficytu, mając nadzieję, że problem deficytu sam się rozwiąże, zanim jeszcze dane za kolejny rok zostaną opublikowane. Będą to więc działania jednostkowe, które w dłuższym okresie nie przyniosą spodziewanych efektów w postaci poprawy sytuacji finansów publicznych.

Faktem jest, że konsolidacja finansów publicznych stała się najważniejszym celem polityki budżetowej realizowanej przez kraje należące obecnie do obszaru euro, a także przez państwa, które do tego obszaru nie przystąpiły. W przypadku krajów zmierzających do pełnego członkostwa w UGW wynikało to najpierw z dążenia do spełnienia kryterium zbieżności dotyczącego deficytu budżetowego i długu publicznego, a w 1999 r. do sprostania wymogom wynikającym z Paktu Stabilności i Wzrostu.

Jak łatwo zauważyć w tabeli 1, w badanym okresie wszystkie kraje obszaru euro starały się utrzymać relację deficytu budżetowego do PKB poniżej granicznej wielkości 3% PKB. Podobnie, średnia wartość dla całego obszaru euro malała i wynosiła od 2,6% PKB w 1997 r. do - 0,9% PKB w 2000 r., natomiast w latach 2001-2002 wzrosła z 1,3% PKB do 1,4% PKB. Zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej, w 2003 r. relacja ta powinna ulec ograniczeniu do - 1,2% PKB.

Wśród krajów obszaru euro są również i takie, które już o dłuższego czasu utrzymują nadwyżkę w budżecie państwa. Przykładowo, Luksemburg w badanym okresie osiągnął nadwyżkę na poziomie 3,4 - 3,7% PKB (lata 1997-1999), 5,0 - 5,8% PKB w latach 2000-2001, z kolei w latach 2002-2003, zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej na 2003 r., relacja ta będzie się kształtowała na poziomie 2 - 2,5% PKB.

Bardzo ciekawym krajem jest Irlandia, która podobnie jak Luksemburg osiągała nadwyżkę. W latach 1997-2000 wykazywała nadwyżkę, która miała tendencję rosnącą (odpowiednio: 1,2% PKB, 2,3% PKB, 2,3%

PKB i 4,5% PKB). W 2001 r. nadal występowała nadwyżka budżetowa, z tym że wykazywała i obecnie również wykazuje tendencję malejącą (odpowiednio: w 2001 r. 1,7% PKB, w 2002 r. 0,4% PKB i wg prognoz Komisji Europejskiej w 2003 r. 0,2% PKB w 2003 r.)¹².

Co ciekawe, jeszcze w latach 80. poprzedniego stulecia irlandzka gospodarka była w głębokim kryzysie. Deficyt budżetowy sięgał 15% PKB, a dług publiczny przekroczył 140% PKB¹³. Dlatego osiągnięcie tak wysokiej nadwyżki w 2000 r. (na poziomie 4,5% PKB) było ogromnym sukcesem.

Podobna sytuacja była w Finlandii. W latach 1998-2002 wykazywała ona nadwyżkę. Najwyższy wskaźnik osiągnięto w 2000 r. - 7,0% PKB. Był to jak dotąd najwyższy wskaźnik w porównaniu ze wszystkimi krajami obszaru euro. Również prognoza Komisji Europejskiej jest bardzo optymistyczna. Nadwyżka budżetowa, którą prawdopodobnie osiągnie Finlandia, wyniesie 2,7% PKB. Nie grożą jej zatem sankcje dotyczące deficytu budżetowego. Jedynie w 1997 r. wystąpił deficyt w wysokości 1,5% PKB¹⁴.

Z kolei Niemcy w badanym okresie wykazywały deficyt. W latach 1997-2000 relacja deficytu budżetowego do PKB miała tendencję malejącą (z 2,7% PKB do 1,3% PKB). W kolejnych latach wystąpiła odwrotna sytuacja, a mianowicie deficyt budżetowy wzrósł z 2,7% PKB do 2,8% PKB. Wg prognoz Komisji Europejskiej, wielkość ta powinna ulec zmniejszeniu do - 2,1% PKB. Czy ta prognoza będzie trafna, czas pokaże.

Należy podkreślić, że jednym z krajów, który był inicjatorem obecnie obowiązującego Paktu Stabilności i Wzrostu¹⁵, były Niemcy. Zabiegały bowiem o wprowadzenie rozwiązania w postaci Paktu po to, aby tradycja zdrowego pieniądza w tym kraju nie została zagrożona przez Unię walutową z takimi krajami jak Włochy, które mają reputację państw o słabej walucie, wysokiej inflacji oraz charakteryzują się brakiem odpowiedzialności w kształtowaniu polityki budżetowej. Niestety, pogarszająca się sytuacja gospodarcza w Niemczech może spowodować, że to właśnie ten kraj jako pierwszy zostałby poddany surowym rygorom Paktu Stabilności i Wzrostu. Być może właśnie Niemcy będą musiały zapłacić karę do budżetu UE.

¹² *Bundeshaushalt 2003. Tabellen un Übersichten*, op.cit., s. 50.

¹³ Irlandia stała się częścią wspólnej Europy w 1973 r. Przez długie lata była w Unii „pariasem”. W 1986 r. „The Economist” zamieścił na okładce zdjęcie przedstawiające irlandzką biedę i opatrzył je tytułem „Najbiedniejsi wśród bogatych”. Po dziesięciu latach powróciła ona na okładkę tego tygodnika. Tym razem temat numeru brzmiał: „Gwiazda Europy”. Głównymi posunięciami, które zastosowano, były: zlikwidowanie programów społecznych, redukcja udziału wydatków w relacji do PKB i wprowadzenie preferencyjnych 10% podatków dla przedsiębiorstw. W rezultacie w ciągu 2 - 3 lat Irlandia wyszła z kryzysu. Szerzej: A. Bartosik: *Uzależnieni od bogactwa*. „Rzeczpospolita” nr 244 z 18 października 2002 r.

¹⁴ Należy podkreślić, że w latach 80. Finlandia wykazywała również nadwyżkę. Podobnie było w 1990 r., kiedy nadwyżka wyniosła 5,3% PKB. Por. *Bundeshaushalt 2003...*, op.cit., s. 50.

¹⁵ Por. L. Oręziak: *Polityka budżetowa na obszarze euro*. Część II, op.cit., s. 4.

Tabela 2 Dług publiczny krajów obszaru euro i Polski w latach 1997 – 2003 w relacji do PKB

Wyszczególnienie	1997	2000	2001	2002	2003*
Austria	64,7	63,6	61,8	60,2	57,6
Belgia	124,7	109,3	107,5	104,3	99,4
Finlandia	54,1	44,0	43,6	43,1	52,9
Francja	59,3	57,4	57,2	57,4	57,2
Grecja	108,2	102,8	99,7	97,9	95,2
Hiszpania	66,6	60,4	57,2	55,5	53,5
Holandia	69,9	56,0	52,9	50,1	47,4
Irlandia	65,1	39,0	36,3	33,6	31,4
Luksemburg	6,0	5,6	5,5	5,2	5,1
Niemcy	61,0	60,3	59,8	60,8	60,1
Portugalia	58,9	53,4	55,4	56,5	57,2
Włochy	120,2	110,6	109,4	107,8	105,6
Średnio kraje strefy euro	75,3	70,2	69,1	68,6	67,2
Polska	48,1	40,9	43,2	49,8	52,5
			(38,7)**	(43,8)**	(44,7)**

* wartość planowana

** relacja długu publicznego do PKB wg zasad Traktatu z Maastricht

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raportu Komisji Europejskiej z kwietnia 1997 r.; Raportu Międzynarodowego Funduszu Walutowego z maja 1997 r.; dla lat 1997-2002 *Bundeshaushalt 2003. Tabellen und Übersichten*, op.cit., s. 51; dla 2003 r. dane Komisji Europejskiej wg EU-KOM Frühjahrsprognose, April 2002; dla Polski za lata 1997-2001 sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa; za lata 2002-2003 dane Ministerstwa Finansów.

Zdaniem Rady UE, ryzyko kary w stosunku do Niemiec jest bardzo duże, jeżeli rząd tego kraju nie przyjmie programu radykalnych reform strukturalnych. Program taki powinien zostać zatwierdzony do maja 2003 r. i wprowadzony jeszcze w tym roku, na przełomie września i października. Powinien zawierać m.in. liberalizację rynku pracy oraz reformę systemu ubezpieczeń społecznych¹⁶.

Pakt Stabilności i Wzrostu zakłada, poza wcześniej wspomnianym zakazem przekraczania limitu 3% PKB dla deficytu budżetowego, przywrócenie równowagi finansów publicznych w 2006 r.

W celu wyeliminowania wysokiego deficytu budżetowego na poziomie 3,75% PKB, który wystąpił w Niemczech w 2002 r., i planowanego na 2003 r. na poziomie 3,1% PKB (a zatem również powyżej poziomu określonego w Traktacie z Maastricht) Niemcy będą musiały co roku zmniejszać dziurę budżetową o 0,5% PKB.

Co ciekawe, w podobnej sytuacji może się znaleźć również Francja za prowadzenie polityki, która grozi przekroczeniem dozwolonych limitów budżetowych. Zdaniem Komisji Europejskiej, w obecnym roku dziura budżetowa może wynieść 2,9% PKB wobec 2,7% PKB w 2002 r.

Niestety, inaczej niż w przypadku Niemiec francuski minister odrzucił powyższe założenia i przedłużył sobie okres dochodzenia do równowagi do 2007 r.¹⁷

Również Polska, jako kraj kandydujący do Unii Europejskiej, starała się do końca lat 90. utrzymać relację deficytu budżetowego do PKB na poziomie niższym niż

3%. Niestety, pogorszenie się sytuacji gospodarczej (między innymi: niskie tempo wzrostu, wprowadzenie wielu reform) spowodowało, że mamy obecnie do czynienia z sytuacją kryzysową. W 2001 r. deficyt budżetowy osiągnął wielkość 5,4% PKB. Musi to budzić obawy, gdyż tak wysoki wskaźnik wystąpił jedynie w 1992 r. (6,0% PKB)¹⁸. Jak podkreśla wielu ekonomistów, spełnienie przez Polskę fiskalnego kryterium najwcześniej w 2005 r. „jest na granicy ludzkich bądź nadludzkich możliwości”. Być może osiągniemy wielkość deficytu relacji do PKB w wysokości poniżej 3% dopiero w 2007 r. Gdybyśmy zatem chcieli wejść do strefy euro w 2007 r., to deficyt budżetowy w relacji o PKB musiałby zostać zredukowany w latach 2004-2005 o 0,75 – 2 punkty procentowe¹⁹. Zapewne jest to możliwe, ale pod warunkiem dokonania głębokiej reformy finansów publicznych, przede wszystkim wydatków sztywnych²⁰.

Gdybyśmy zatem przyjęli realistyczne założenie, że stosunek dochodów budżetowych do PKB nie zmieniłby się w ciągu kolejnych lat i nadal oscylował w granicach 20% PKB, konieczne stanie się kontrolowanie wydatków. Aby w 2005 r. deficyt budżetowy w relacji do PKB stanowił 3% PKB, w kolejnych latach (od 2003-2005) wydatki budżetowe (w stosunku do roku poprzedniego) powinny rosnąć maksymalnie po 3,2%, biorąc pod uwagę przewidywane wielkości wzrostu gospodarczego w Polsce na poziomie 4,9% w 2004 r. i 5,2% w 2005 r. Gdyby jednak powyższe

¹⁶ Por. J. Ciak: *Polityka budżetowa...*, op.cit., s. 100-101.

¹⁹ Por. *Najwcześniej w 2006 r. „Rzeczpospolita”* nr 278 z 29 listopada 2002 r.

²⁰ Zgodnie z uzasadnieniem do projektu budżetu na 2003 r. wydatki sztywne – zdeterminowane mają stanowić 68,7% ogółu wydatków budżetu państwa. Oznacza to, że ponad 2/3 wydatków to wydatki określone ustawami i sytuacją demograficzną, a zatem w tym zakresie władze publiczne mają niewielkie pole manewru.

¹⁶ Por. *Ryzyko kary dla Niemiec, ostrzeżenie dla Francji. „Rzeczpospolita”* nr 18 z 22 stycznia 2003 r.

¹⁷ Tamże.

przewidywania okazały się zbyt optymistyczne, wydatki budżetowe musiałyby niestety ulec realnemu obniżeniu²¹. Oznacza to, że polityka budżetowa w kolejnych latach musiałaby być bardziej restrykcyjna. Niestety, niski wzrost wydatków w kolejnych latach będzie bardzo trudny do osiągnięcia, zważywszy że gdy będziemy już członkami UE, w budżecie będą musiały zostać uwzględnione środki na współfinansowanie pomocy strukturalnej Unii. Udział polskich środków publicznych we współfinansowaniu tych działań w kraju będzie stanowił około 25% kosztów przedsięwzięć w przypadku Funduszy Strukturalnych i około 15% w przypadku Funduszy Spójności²².

Drugim finansowym kryterium Traktatu z Maastricht jest relacja długu publicznego do PKB, która nie powinna być wyższa niż 60% PKB. Niewiele państw jest w stanie osiągnąć taką wielkość. W tabeli 2 zostały przedstawione dane określające wysokość długu publicznego do PKB krajów obszaru euro i Polski w latach 1997- 2003.

Z danych w tabeli 2 wynika, że w latach 1997 – 2002 jedynie kilka krajów spełniało kryterium relacji długu publicznego do PKB. Były to kolejno: Luksemburg, Irlandia, Finlandia, Holandia, Hiszpania, Portugalia i Francja. Dwa kraje, Austria i Niemcy, były bliskie spełnienia powyższego kryterium, natomiast pozostałe charakteryzowały się bardzo wysokim wskaźnikiem. Najwyższym wskaźnikiem relacji długu publicznego do PKB cechowały się Włochy i Belgia. Wskaźnik ten był wyższy niż 100% PKB. Z kolei Grecja osiągała relację poniżej 100% PKB i w 2002 r. wskaźnik ten wyniósł 97,9% PKB.

Jeśli chodzi o Polskę, nie ulega wątpliwości, iż w tej kwestii spełniamy wymóg Traktatu z Maastricht. Uważa się, że dług publiczny Polski jest umiarkowany (w 2002 r. wyniósł 43,8% PKB) i oczekuje się, że w średnim okresie pozostanie on na poziomie poniżej 60% PKB. Porównując wielkość długu publicznego do PKB Polski i krajów obszaru euro, można np. stwierdzić, że w 2002 r. Polska jako kraj kandydujący do UE i w późniejszym okresie do UGW byłaby trzecim państwem, po Luksemburgu i Irlandii, pod względem wypełnienia kryterium długu publicznego.

Protokół Traktatu z Maastricht określa również zasady liczenia deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Z porównania sposobów liczenia deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce i w ujęciu Traktatu z Maastricht widać, że stanowią one odmienny typ salda. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z saldem obrotów (wynika to z operacji związanych z gromadzeniem dochodów i dokonywaniem wy-

datków), czyli tzw. deficytem kasowym, natomiast w drugim z saldem majątkowo-kredytowym (dotyczącym zmian w stanie majątku, zarówno w wyniku operacji budżetowych, jak i zmian w zobowiązaniach czy należnościach sektora budżetowego powstałych w ciągu roku), czyli deficytem zobowiązań państwa²³.

Modyfikacja obliczania deficytu budżetowego zgodnie z zasadami Traktatu mogłaby dotyczyć odliczenia do przyrostu zadłużenia tej części, która wynika z różnic kursowych.

Sposób obliczania deficytu budżetowego odpowiadający ustaleniom Traktatu można przedstawić za pomocą równania:

$$DB - N - W +/- M = DN$$

gdzie:

DN – przyrost zadłużenia netto, czyli *net borrowing*,

DB – przyrost zadłużenia brutto,

N – przyrost należności sektora budżetowego,

W – przyrost stanu środków na rachunkach bankowych sektora budżetowego,

M – saldo operacji majątkowych w sektorze budżetowym (wydatki majątkowe pomniejszone o dochody uzyskane ze sprzedaży składników majątkowych)²⁴.

Podobnie jest z kryterium długu publicznego, który w Polsce jest obliczany jako wielkość wynikająca z kapitału, natomiast zgodnie z Traktatem stanowi wielkość pozostającą do zapłacenia.

Pomimo wielu rozbieżności w liczeniu zarówno deficytu budżetowego, jak i długu publicznego istnieją realne możliwości całkowitego spełnienia tych dwóch kryteriów Traktatu z Maastricht. Trwałość spełnienia ich w niedalekiej przyszłości (2005-2006) będzie zależać od tempa wzrostu PKB, konsekwentnej i twardej polityki budżetowej oraz zmiany struktury wydatków budżetowych.

Przez pierwsze trzy lata istnienia obszaru euro 12 krajów należących do tego obszaru nie miało większych trudności w sprostaniu wymogom Paktu Stabilności i Wzrostu. Spadek ogólnego deficytu budżetowego w 2000 r. był konsekwencją dobrej koniunktury. PKB w krajach euro wzrósł o 3,4%²⁵. W większości krajów wysiłek budżetowy (biorąc pod uwagę wystąpienie salda pierwotnego – czyli deficyt budżetowy pomniejszony o odsetki od zadłużenia) był słabszy, niż zakładano w programach stabilizacyjnych na lata 2002-2005. Część krajów przesunęła na dalsze lata reformy

²¹ Szerzej: P. Blajer: *Długa droga do euro*. „Rzeczpospolita” nr 235 z 18 października 2002 r.

²² W ostatniej wersji Narodowego Planu Rozwoju można znaleźć zapis, że wydatki związane z pomocą strukturalną Unii w latach 2002-2004 wyniosły 6,2 mld zł. Por. P. Blajer: *Długa droga do euro*, op.cit.

²³ Szerzej: M. Dąbrowski: *Trzeba spełniać kryteria*. „Życie Gospodarcze” nr 50/1996, s. 21.

²⁴ Por. A. Wemik: *Możliwości trwałego spełnienia przez Polskę kryteriów dopuszczalnego deficytu budżetowego i długu publicznego*. W: *Możliwości spełnienia przez polską gospodarkę warunków Traktatu z Maastricht*. Warszawa, październik 1996 Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, s. 271.

²⁵ W programach stabilizacyjnych przedstawionych przez kraje obszaru euro wzrost PKB szacowano na 2,8%. Osiągnięto zatem przyrost o 0,6 punktu procentowego.

Tabela 3 Programy stabilizacyjne krajów obszaru euro na lata 2002-2005 w odniesieniu do deficytu budżetowego i długu publicznego (wartość w relacji do PKB)

Kraj	Saldo budżetu państwa				Dług publiczny			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Austria	0,0	0,0	0,0	0,5	59,6	57,2	54,7	-
Belgia	0,0	0,5	0,6	0,7	103,3	97,7	93,0	88,6
Finlandia	2,6	2,1	2,6	-	42,9	43,0	41,8	-
Francja	-1,4	-1,0	0,0	0,3	56,3	55,3	53,6	51,8
Grecja	0,8	1,0	1,2	-	97,3	94,4	90,0	-
Hiszpania	0,0	0,0	0,1	-	55,7	53,8	51,9	50,0
Holandia	0,4	0,2	0,5	1,0	48,0	45,0	42,0	-
Irlandia	0,7	-0,5	-0,6	-	33,7	33,8	34,1	-
Luksemburg	2,8	3,1	3,4	-	4,6	4,2	3,9	-
Niemcy	-2,0	-1,0	0,0	0,0	60,0	59,0	57,0	55,5
Portugalia	-1,8	-1,0	0,0	0,4	55,7	55,5	54,0	53,2
Włochy	-0,5	0,0	0,0	0,2	104,3	101,0	98,0	95,4

Uwaga: saldo budżetu nie uwzględnia ewentualnych wpływów z tytułu sprzedaży licencji UMTS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Monthly Bulletin” (European Central Bank) z marca 2002, s. 51; cyt. za L. Oreziak: Polityka budżetowa na obszarze euro. Część II, op. cit., s. 9.

strukturalne wydatków budżetowych. Oznacza to spowolnienie tempa uzdrawiania finansów publicznych, po okresie oszczędności związanych z dostosowywaniem się do wymogów Traktatu z Maastricht²⁶.

W kolejnym roku kraje obszaru euro zredukowały podatki – głównie od przedsiębiorstw oraz osób fizycznych. Proces zmniejszania ciężarów podatkowych był realizowany w 2002 r. i jest kontynuowany, nawet w krajach wykazujących nadwyżki budżetowe, tj. w Belgii, Luksemburgu i Finlandii.

Kraje członkowskie obszaru euro zostały zobligowane do przygotowania, o czym już wspomniano, programów stabilizacyjnych na lata 2002-2005. Programy te miały uwzględniać wytyczne realizowanej w kolejnych latach polityki gospodarczej, a tym samym polityki budżetowej. Pierwsze programy przedstawiono w 2000 r., natomiast w 2001 r. przedłożono ich aktualizację. Tabela 3 przedstawia zaktualizowane dane dotyczące deficytu budżetowego i długu publicznego w relacji do PKB.

Biorąc pod uwagę założenia zaktualizowanych programów stabilizacyjnych, należy zauważyć, że są one wyrazem woli politycznej władz krajów członkowskich konsekwentnej realizacji celów określonych w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Skuteczna realizacja tych programów powinna zapewnić odpowiednie pole działania automatycznych stabilizatorów koniunktury, których celem jest łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego.

Proces dostosowywania się krajów obszaru euro do wymagań wynikających z Paktu nie był w rzeczywistości taki prosty. Jak łatwo zauważyć porównując tabelę 1 i 2 z tabelą 3, rzeczywiste wielkości deficytu i długu w relacji do PKB były nieco odmienne. Wpływały na to zbyt optymistycznie oszacowane wielkości PKB.

Jak zatem należałoby traktować planowane wskaźniki zawarte w tabeli 3, jeżeli wskaźniki rzeczywiste osiągnięte w 2002 r. są odmienne niż prognozowane? Czy zatem rację mają przeciwnicy Paktu Stabilności i Wzrostu stwierdzając, że kraje UGW mogą stanąć przed pokusą przedstawiania zniekształconych prognoz swojej sytuacji budżetowej?

Należy stwierdzić, że realizacja celów programów stabilizacyjnych w postaci równoważenia budżetów narodowych jest zadaniem trudnym, szczególnie biorąc pod uwagę aktualny stan koniunktury czy uwarunkowania strukturalne. Zgłaszane przez niektóre kraje obszaru euro postulaty złagodzenia kalendarza dochodzenia do równowagi budżetowej raczej nie będą brane pod uwagę²⁷. Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej kładą duży nacisk na dążenie przez kraje obszaru euro do równowagi budżetowej, a w konsekwencji do nadwyżek w budżetach. Chodzi o zminimalizowanie problemów, z którymi borykają się obecnie Niemcy i być może Francja.

²⁶ Por. L. Oreziak: Polityka budżetowa..., cz.II, op.cit., s. 9-10.

²⁷ Zbyt liberalne potraktowanie któregoś z krajów obszaru euro wymaga porównania innych krajów członków UGW.

Literatura

1. A. Bartosik: *Uzależnieni o bogactwa*. „Rzeczpospolita” nr 244, z 18 października 2002 r.
2. P. Blajer: *Długa droga do euro*. „Rzeczpospolita” nr 235 z 8 października 2002 r.
3. *Bundeshaushalt 2003. Tabellen und Übersichten*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin, August 2002.
4. J. Ciak: *Polityka budżetowa*. Toruń 2002 TNOiK.
5. M. Dąbrowski: *Trzeba spełniać kryteria*. „Życie Gospodarcze” nr 50 /1996.
6. *Najwcześniej w 2006 r.* „Rzeczpospolita” nr 278 z 29 listopada 2002 r.
7. L. Oręziak: *Polityka budżetowa na obszarze euro. Część I*. „Bank i Kredyt” nr 6/2002.
8. L. Oręziak: *Polityka budżetowa na obszarze euro. Część II*. „Bank i Kredyt” nr 7/2002.
9. *Polityka ekonomiczna*. Praca pod. red. A. Fajferka. Kraków 1999 Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
10. *Raport Komisji Europejskiej* z kwietnia 1997 r.
11. *Raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego* z maja 1997 r.
12. *Raport on Economic and Monetary Union in the European Community. Committee for Study of Economic and Monetary Union (Delors Committee), April 1989*. „ECU Newsletter” 1989, no. 28 – Supplement.
13. *Ryzyko kary dla Niemiec, ostrzeżenie dla Francji*. „Rzeczpospolita” nr 18 z 22 stycznia 2003 r.
14. *Treaty on European Union*. EEC, Brussels – Luxembourg 1992.
15. A. Wernik: *Możliwości trwałego spełnienia przez Polskę kryteriów dopuszczalnego deficytu budżetowego i długu publicznego*. W: *Możliwości spełnienia przez polską gospodarkę warunków Traktatu z Maastricht*. Warszawa październik 1996 Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego.
16. A. Wernik: *Perspektywy wstąpienia Polski do Europejskiej Unii Walutowej z punktu widzenia polityki fiskalnej*. „Bank i Kredyt” nr 6/1997.