

Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu

Wstęp

Poważne problemy budżetowe Francji i Niemiec oraz związany z nimi konflikt między Komisją Europejską i Radą, skandal z fałszowaniem statystyk budżetowych w Grecji, a także powiększający się dług publiczny Austrii, Belgii, Portugalii czy Włoch spowodowały, iż w Unii Europejskiej zapanowała powszechna zgoda co do potrzeby reformy Paktu Stabilności i Wzrostu. W komunikacie z dnia 3 września 2004 roku Komisja Europejska zapowiedziała przedstawienie szczegółowych propozycji zmian w Pakcie, których celem miało być zwiększenie efektywności jego funkcjonowania. Ewentualna reforma powinna doprowadzić do wzmocnienia nadzoru i koordynacji polityki fiskalnej państw członkowskich, a zarazem zapewnić maksymalną prostotę i przejrzystość mechanizmu. W tym kontekście dwa podstawowe wskaźniki konwergencji (deficyt budżetowy na maksymalnym poziomie 3% PKB i dług publiczny na poziomie 60% PKB) powinny pozostać fundamentem Paktu.

Ostatnie miesiące ubiegłego roku upłynęły pod znakiem gorących dyskusji między państwami członkowskimi (głównie na forum ECOFIN) na temat szczegółowych propozycji Komisji, zawartych w materiałach przygotowanych przez DG ECFIN. Od początku wyraźny stał się podział na dwie grupy krajów; część państw domagała się zmian umożliwiających swobodniejsze prowadzenie polityki fiskalnej, podczas gdy inne stały na stanowisku, iż Pakt powinien pozostać jak najbardziej restrykcyjny, zaś wszelkie zmiany powinny prowadzić jedynie do usprawnienia jego funkcjonowania. Podsumowaniem dialogu były rekomendacje ECOFIN na posiedzenie Rady Europejskiej, która w dniach 22 i 23 marca 2005 br. podjęła ostateczne decyzje co do kształtu reformy.

Niniejszy artykuł omawia szczegółowe propozycje zmian w Pakcie przedstawione przez Komisję Europejską, stanowiska negocjacyjne państw członkowskich oraz ostateczny kształt reformy i jej możliwe konsekwencje zarówno dla dalszego funkcjonowania Paktu, jak i sytuacji gospodarczej Wspólnoty. Na początku przedstawione są główne problemy, jakie związane były z implementacją założeń Paktu do tej pory oraz wybrane propozycje dotyczące jego modyfikacji wysuwane przez środowiska naukowe. Następnie omówione są szczegóły propozycji Komisji, zamieszczone w materiałach DG ECFIN. Część

* Autor jest doktorantem w Katedrze Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Artykuł wpłynął do redakcji w lipcu 2005 r.

czwarta zawiera przegląd stanowisk krajów członkowskich w kwestii reformy, podczas gdy w piątej części opisane są decyzje podjęte na szczycie Rady Europejskiej. Ostatnia część poświęcona jest podsumowaniu oraz zawiera komentarz dotyczący konsekwencji zmian przeprowadzonych w ramach uzgodnionej reformy.

Propozycje reformy Paktu wysuwane przez ekspertów ekonomicznych

Dyskusja na temat konieczności reformy Paktu Stabilności i Wzrostu toczy się wśród ekspertów ekonomicznych praktycznie od chwili jego powstania, czyli od roku 1997. Pakt został bowiem podpisany pod naciskiem Niemiec (będących jego pomysłodawcą), które obawiały się zwiększenia presji inflacyjnej w efekcie wprowadzenia euro. Konieczność zawarcia kompromisu z Francją, spowodowała jednak, iż do Paktu wprowadzono zapisy, zgodnie z którymi miały one zapewnić wysoką stopę wzrostu gospodarczego w strefie euro. Doraźne zapotrzebowanie polityczne doprowadziło zatem do sytuacji, w której zarówno utworzenie Paktu, jak i oparcie go na kryteriach fiskalnych z Maastricht nie zostało poprzedzone pogłębioną analizą ekonomiczną. Teoria ekonomii pokazuje tymczasem, że jednoczesna realizacja obydwu nominalnych celów funkcjonowania Paktu jest praktycznie niemożliwa, przynajmniej w krótkim okresie¹.

Pierwsze lata funkcjonowania Paktu nie tylko nie przyniosły spodziewanych efektów (przede wszystkim ograniczenia deficytów budżetowych państw członkowskich i spadku długu publicznego), ale można nawet powiedzieć o znacznym pogorszeniu finansów publicznych wśród dużej części sygnatariuszy porozumienia. Spowolnienie gospodarcze obserwowane w strefie euro od 2001 roku, spowodowało przekroczenie limitów deficytu przez Francję, Niemcy i Portugalię. Zarazem dług publiczny przekroczył poziom 60% PKB w Austrii, Francji i Niemczech, które w ten sposób dołączyły do Belgii, Grecji i Włoch (w niedalekiej przyszłości czeka to również Portugalię).

Niskiej oceny Paktu nie poprawiło również ujawnienie przypadków fałszowania statystyk budżetowych przez Grecję, której udowodniono celowe zaniżanie danych dotyczących deficytu budżetowego. Jednak wydarzeniem ostatecznie obnażającym słabość przyjętego mechanizmu, była nieudana próba nałożenia sankcji finansowych na Francję i Niemcy, które nie tylko przekroczyły ustalony limit deficytu budżetowego, ale także nie podporządkowały się zaleceniom Komisji w kwestii jego ograniczenia².

¹ Potwierdza to również szereg badań empirycznych, w tym analiza zależności między wzrostem a inflacją w krajach OECD; patrz [Andres i Hernando, 1997].

² Zgodnie z zapisami Paktu, na kraj który nie przestrzega jego zaleceń, powinny zostać nałożone kary finansowe. Tymczasem w 2004 roku Rada Europejska nie zgodziła się na nałożenie sankcji na Francję i Niemcy, co zresztą zostało następnie zaskarżone przez Komisję do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który opowiedział się po stronie Komisji. Niemniej pod koniec 2004 roku, wobec zmiany stanowiska rządów Francji i Niemiec, które zobowiązały się do ograniczenia deficytu, Komisja ostatecznie odstąpiła od wymierzenia kary finansowej.

W opinii większości ekonomistów, głównym problemem, z jakim miały do czynienia kraje będące sygnatariuszami Paktu, był brak jego elastyczności. Chodzi tutaj przede wszystkim o zbyt restrykcyjnie określony dopuszczalny poziom deficytu budżetowego oraz wymagane tempo dostosowań w przypadku jego przekroczenia (praktycznie nie było brane pod uwagę występowanie różnych cykli ekonomicznych). Ponadto Pakt traktował wszystkie kraje w jednaki sposób (nie biorąc pod uwagę charakterystyki ich gospodarki; np. przy określaniu celu średniookresowego), zaś mechanizm sankcji okazał się zupełnie nieskuteczny. Trzeba także podkreślić, że już po wejściu do strefy euro kraje członkowskie nie odczuwały już takiej presji, jak w okresie konwergencji, a zatem w tym kontekście siła oddziaływania Paktu była dużo mniejsza [Fatás i Mihov, 2002]. [Hughes-Hallet et al., 2004] w swoim badaniu empirycznym wprost pokazują, że prawdopodobieństwo polityki prowadzącej do wystąpienia deficytu przekraczającego 3% PKB wzrosło po 1998 roku.

Zgodnie z teorią ekonomiczną, zmuszenie krajów o niskiej stopie inflacji do ścisłego przestrzegania zaleceń Paktu, w chwili przekroczenia dozwolonego poziomu deficytu budżetowego, może jedynie pogorszyć ich sytuację gospodarczą. Co więcej, w sytuacji wystąpienia wyjątkowej recesji, zwiększenie deficytu ponad limit 3% PKB może być sposobem na wyjście z gospodarczego dołka, a nie przejawem niewłaściwej polityki fiskalnej [Buiter, 2003]; [de Grauwe, 2003]; [Eichengreen, 2003]; [Mathieu i Sterdyniak, 2003]; [Zsolt de Sosa, 2004].

W tym kontekście [de Grauwe, 2003] proponował zlikwidowanie limitu 3% dla deficytu budżetowego. Jego zdaniem, koordynacja polityk fiskalnych powinna opierać się na kontrolowaniu poziomu długu publicznego, przy zachowaniu zasady o nie przekraczaniu poziomu 60% PKB. Nie ma jednak żadnego ekonomicznego uzasadnienia, zgodnie z którym kraje strefy euro powinny dążyć do likwidacji długu publicznego w średnim okresie³, gdyż zadłużenie państwa jest do pewnego stopnia narzędziem służącym do redystrybucji między generacyjnej⁴.

W celu zapewnienia większej elastyczności, [Bofinger, 2003] postulował dokonywanie oceny polityki fiskalnej danego państwa w oparciu o prognozy dotyczące krajowej stopy inflacji i jej kompatybilności z celem inflacyjnym Europejskiego Banku Centralnego. W sytuacji gdy prognoza inflacji w kraju nie przekraczałaby założeń inflacyjnych ECB (a więc 2% rocznie), deficyt budżetowy powyżej 3% PKB nie powinien być źródłem problemów dla wspólnej polityki monetarnej (jakkolwiek należałoby dokonać jego oceny pod kątem stabilności finansów publicznych). W krajach o poziomie inflacji nieznacznie przekraczającym cel inflacyjny, w przypadku wystąpienia deficytu przekraczającego poziom 3%, należałoby zastosować Procedurę Nadmiernego Deficytu.

³ Oczywiście przy założeniu, że polityka fiskalna ma wpływ na tempo wzrostu; patrz część 2 opracowania.

⁴ Koszt inwestycji realizowanej dziś powinny ponosić także następne generacje, które będą z niej korzystać.

W przypadku państw, gdzie prognozowana inflacja byłaby dużo wyższa, powinna być przeanalizowana możliwość nałożenia sankcji nawet, gdy deficyt pozostawałby poniżej 3%, jeśli ich sytuacja gospodarcza byłaby dużo lepsza w porównaniu do innych członków Wspólnoty (oznaczałoby to bowiem, że polityka fiskalna jest tutaj zbyt ekspansywna)⁵.

Kolejna propozycja reformy to skupienie się na obserwacji instytucji i procedur służących do prowadzenia polityki fiskalnej, a nie jedynie jej efektów [Eichengreen, 2003]. Zgodnie z powyższym, państwa o odpowiednio zaprojektowanym i funkcjonującym systemie fiskalnym powinny mieć prawo do prowadzenia własnej polityki fiskalnej. W krajach tych przekroczenie poziomu deficytu nie musi wskazywać na chroniczną skłonność do nadmiernych wydatków, a jedynie może świadczyć o spowolnieniu gospodarki i spadku dochodów.

Kompleksowy, chociaż zdecydowanie mniej rewolucyjny projekt zmian w Pakcie przygotowali [Buti et al., 2003]. Wyszli oni z założenia, iż nie należy od początku redefiniować całego Paktu, ale raczej wprowadzić pewne zmiany do już istniejącego schematu. Pierwszą propozycją, mającą na celu rozwiązanie problemów związanych z praktycznym funkcjonowaniem Paktu, było sformułowanie celu średniookresowego indywidualnie dla każdego państwa. Jednocześnie, oprócz zmienności cyklicznych komponentów bilansu budżetowego, przy określaniu celu powinny być także brane pod uwagę wielkość i struktura długu publicznego oraz zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów państwa wynikające z płatności związanych z systemami emerytalnymi⁶. Kolejnym postulatem było zwiększenie przejrzystości Paktu poprzez poprawę jakości statystyk budżetowych krajów członkowskich⁷. Autorzy zaproponowali także stworzenie systemu zachęcającego do zmniejszania deficytu i długu publicznego w okresach gospodarczej prosperity⁸. Ostatnim punktem w proponowanym pakiecie zmian było usprawnienie procesu praktycznej implementacji zasad Paktu, zakładające wzmocnienie pozycji Komisji Europejskiej w ramach Procedury Nadmiernego deficytu, co zwiększyłoby możliwość nałożenia sankcji na kraj nie przestrzegający zobowiązań wynikających z Paktu.

Problem reformy mechanizmu nakładania sankcji podnoszono także w wielu innych opracowaniach. W większości z nich akcentowana była konieczność wprowadzenia takich zmian, które sprawiłyby, że prowadzenie niewłaściwej polityki fiskalnej groziłoby poniesieniem rzeczywistych konsekwencji. Proponowano zatem wprowadzenie konieczności składania depozytu już w momen-

⁵ Oparcie koordynacji polityki fiskalnej w strefie euro na obserwacji stopy inflacji postulowali także [Mathieu i Sterdyniak, 2003].

⁶ Niektórzy eksperci sugerowali nawet przesunięcie akcentów i oparcie Paktu przede wszystkim na monitorowaniu poziomu długu publicznego, a nie deficytu; patrz [Barysch, 2003], [de Grauwe, 2003], [Mortensen, 2004], [Walton, 2004]. Inni zgadzali się z postulatem uwzględnienia większej roli czynników mających wpływ na długoterminową stabilność finansów; patrz [Annett, Jaeger, 2004].

⁷ Podobne postulaty wysuwali także inni ekonomiści; patrz [Ubide, 2004].

⁸ Kwestię tę poruszano również w innych opracowaniach; patrz: [Barysch, 2003], [Annett, Jaeger, 2004].

cie stwierdzenia występowania nadmiernego deficytu [Mortensen, 2004]. Pojawiały się jednak również inne opinie, zgodnie z którymi w miejsce kar finansowych powinien zostać wprowadzony jakiś inny mechanizm, np. wykluczenie z udziału i możliwości głosowania w ECOFIN [Buiter, 2003].

Zdecydowanym zwolennikiem osłabienia mechanizmu sankcji był [Zsolt de Sousa, 2004], którego zdaniem realizacja Strategii Lizbońskiej wymaga zwiększonych nakładów sektora publicznego na inwestycje w R&D, edukację czy infrastrukturę. Dlatego sugerował on wprowadzenie *złotej reguły* dla finansów publicznych, zgodnie z którą należałoby dokonać rozróżnienia na wydatki produkcyjne i nieprodukcyjne. Inwestycje prowadzące do wzrostu produkcji i zatrudnienia, a więc będące narzędziem realizacji Strategii, mogłyby zostać wyłączone z kalkulacji deficytu budżetowego⁹.

Kwestię powiązania Paktu z reformami strukturalnymi poruszali także [Boeri i Tabellini, 2004], którzy obawiali się pomysłów łączenia ocen polityki fiskalnej z wypełnianiem założeń Strategii Lizbońskiej. Ich zdaniem, jednym ze wskaźników skuteczności reform strukturalnych powinna być obecna wartość wszystkich przyszłych zobowiązań systemu emerytalnego w danym kraju, w ramach obowiązujących w nim rozwiązań. Podobnie, jak w propozycjach Komisji dotyczących poziomu długu publicznego, kraje wykazujące większe postępy w reformowaniu systemu mogłyby tutaj liczyć na większe pole manewru przy planowaniu swojej polityki fiskalnej.

Jednym z istotnych problemów Paktu była jednak również jego wiarygodność, wielokrotnie podważana w ostatnich latach. [Hafeker, 2003] proponował zatem dość radykalny środek zaradczy, jakim byłoby powołanie niezależnego zespołu ekspertów, nadzorującego utrzymywanie deficytów budżetowych na określonym poziomie¹⁰. Nie oznacza to bynajmniej, iż cykliczne komponenty nie byłyby brane pod uwagę, jednak pozwoliłoby na zagwarantowanie zbilansowania budżetu w ramach całego cyklu. Niezależna rada fiskalna nie odebrałaby rządowi możliwości określania struktury podatkowej i wydatków, jednak w przypadku zagrożenia celu budżetowego miałyby prawo podnosić podatki lub zmniejszać wydatki (tak, aby utrzymać deficyt w ramach określonego limitu).

Szczegółowe propozycje Komisji Europejskiej

Zdaniem Komisji ewentualne zmiany w Pakcie powinny prowadzić przede wszystkim do:

- Położenia większego nacisku na obserwację długu publicznego.
- Umożliwienia bardziej elastycznego definiowania średniookresowego celu polityki fiskalnej (działania mające za zadanie osiągnięcie niskiego poziomu deficytu budżetowego analizowane byłyby w oparciu o specyfikę danego kraju).

⁹ Pomysł ten podchwyciły następnie takie kraje, jak: Francja, Irlandia, Niemcy czy Włochy.

¹⁰ Podobny pomysł zgłaszany był także przez [Buiter, 2003], [Wyplosz, 2002] czy [Wren-Lewis, 2000].

- Uzależnienia wdrożenia Procedury Nadmiernego Deficytu od okoliczności ekonomicznych oraz osiągnięć gospodarczych.
- Stworzenia mechanizmu umożliwiającego wczesną korektę niewłaściwej polityki fiskalnej, której przejawem jest nadmierny deficyt budżetowy.

Poniżej przedstawione są szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem. Zostały one połączone w główne bloki tematyczne.

a) Statystyki budżetowe i nadzór nad deficytem budżetowym

Zdaniem Komisji deficyt budżetowy powinien pozostać obliczany w oparciu o metodologię ESA, która jest zintegrowanym systemem księgowania, rejestrującym transakcje w ramach wszystkich sektorów gospodarki. Wielkość deficytu budżetowego nadal określana byłaby w oparciu o moment zawarcia transakcji, a nie rzeczywisty czas jej realizacji (zarówno wpływy budżetowe, jak i wydatki mogą nastąpić dopiero po pewnym czasie). Dane opracowane w ten sposób oddają dużo lepiej rzeczywiste działania rządów niż statystyki bazujące na przepływach finansowych, które są bardziej podatne na ewentualne próby manipulacji.

Komisja postulowała również dalsze uszczegółowienie informacji statystycznych, m.in. danych na temat posiadanych aktywów i beneficjentów pożyczek rządowych. Zarazem proponowano włączenie do bilansu budżetowego zysków i strat przedsiębiorstw państwowych, przy jednoczesnym zachowaniu obowiązującej klasyfikacji sektora finansów publicznych. Najistotniejszą propozycją, z punktu widzenia interesów Polski, była jednak zmiana klasyfikacji tych systemów emerytalnych, które nie będąc częścią sektora publicznego są jednocześnie przez niego finansowane. Zgodnie z propozycją zmian ESA kwalifikowałyby nadal zobowiązania rządu jako wydatki, jednocześnie jednak przyszłe wypłaty świadczeń byłyby traktowane jako jego dochody (finansowanie Otwartych Funduszy Emerytalnych nie powiększałoby zatem deficytu budżetowego)¹¹.

b) Identyfikacja celu średniookresowego polityki fiskalnej (CTBOIS)

Jednym z kluczowych elementów Paktu jest koncepcja średniookresowego celu polityki fiskalnej, mającego doprowadzić do zbilansowania budżetu bądź osiągnięcia nadwyżki budżetowej. Została ona wprowadzona, aby umożliwić państwu członkowskim rozwiązywanie problemów, będących pochodną wahań wielkości deficytu budżetowego (wynikających z normalnych fluktuacji cyklu gospodarczego), które mogłyby doprowadzić do przekroczenia limitu 3% PKB. Operacyjna specyfikacja CTBOIS nie została określona w ramach

¹¹ Zgodnie z klasyfikacją przyjętą przez Eurostat w 2004 roku zobowiązania sektora finansów publicznych związane z finansowaniem systemów emerytalnych zarządzanych przez sektor prywatny są traktowane jako wydatki i wpływają na zwiększenie deficytu budżetowego. Ponieważ jednak OFE należą do sektora prywatnego to przyszłe wypłaty świadczeń nie są już traktowane jako dochody budżetu państwa. Tymczasem finansowanie systemów emerytalnych będących częścią sektora publicznego zgodnie z metodologią ESA nie ma wpływu na wielkość deficytu, gdyż wypłaty świadczeń są księgowane po stronie dochodów rządu.

Paktu Stabilności i Wzrostu, który zawierał jedynie wskazanie, iż Komisja przy jej ocenie powinna brać pod uwagę cykliczne i strukturalne cechy państwa.

DG ECFIN zaproponował konkretną formułę służącą do obliczania celu średniookresowego, którego zadaniem byłoby osiągnięcie bezpiecznego poziomu długu publicznego (proponowany poziom wynosił 40% PKB). Szybsze tempo dostosowań wymagane byłoby od państw, których wielkość długu publicznego najbardziej przekracza bezpieczny poziom. Zarazem, im wyższa prognozowana stopa wzrostu PKB w danym kraju, tym szybsze powinno być tempo dostosowania, po to, aby wykorzystać sprzyjające okoliczności. W przypadku krajów o niskim poziomie długu publicznego i wysokim tempie wzrostu gospodarczego możliwe byłoby utrzymanie większego marginesu dla polityki fiskalnej poprzez określenie mniej ambitnego celu średniookresowego. Jednak nawet w sytuacji, gdy prognozy dotyczące redukcji długu publicznego byłyby bardzo korzystne, żadne państwo nie mogłoby wyznaczyć deficytu będącego obiektem CTBOIS powyżej poziomu 1,5% PKB, który gwarantuje zminimalizowanie ryzyka przekroczenia limitu 3% PKB¹².

Zgodnie z przedstawionymi symulacjami, zastosowanie nowej metodologii spowodowałoby określenie celu średniookresowego w postaci niewielkiej nadwyżki budżetowej (od 0,2% do 0,3% PKB) dla **Grecji, Włoch i Belgii**, niewielkiego deficytu budżetowego (do 0,3% PKB) dla **Austrii, Niemiec i Francji** oraz większego deficytu (od 0,4% do 0,9% PKB) dla większości państw dawnej „piętnastki”. **Polska** znalazłaby się w grupie krajów o maksymalnym dopuszczalnym poziomie deficytu (1% PKB).

Konkurencyjne propozycje definicji CTBOIS przedstawiły Francja i Dania. Francja postulowała, aby przy ustalaniu celu średniookresowego pod uwagę brany był bieżący stosunek długu publicznego do PKB oraz przyszłe zobowiązania związane z opieką zdrowotną czy systemem emerytalnym. Wersja ta umożliwiałaby rewizję CTBOIS w przypadku przeprowadzenia reform strukturalnych, wpływających na poprawę długoterminowej stabilności finansów publicznych. Z kolei propozycja Danii sprowadzała się do modyfikacji istniejącej formuły służącej określaniu celu średniookresowego. Proponowane były 2 warianty; pierwszy z nich wprowadzał do formuły wskaźnik stabilności polityki fiskalnej, drugi był dużo prostszy i zakładał, że deficyt budżetowy w ramach celu średniookresowego może przyjąć wartość -1%, 0, lub 1%, w zależności od poziomu długu publicznego i wskaźnika stabilności¹³.

c) Reformy strukturalne a nadzór nad polityką fiskalną

Komisja zajęła stanowisko, iż do reform, które mogłyby zostać uwzględnione w ramach schematu fiskalnego UE, zaliczają się jedynie te niosące ze sobą znaczne koszty dla budżetu państwa w krótkim okresie, a zarazem w widoczny sposób wpływające na poprawę stabilności finansów publicznych w śred-

¹² W efekcie dyskusji prowadzonych na forum ECOFIN, proponowany maksymalny poziom deficytu w ramach CTBOIS został następnie obniżony do 1% PKB.

¹³ Podczas szczytu Rady Europejskiej rozważana była jedynie propozycja francuska.

nim/długim okresie czasu. Reformy podwyższające potencjalną stopę wzrostu również mogłyby być brane pod uwagę, o ile jednoznacznie stwierdzony byłby ich pozytywny wpływ na sytuację budżetową.

Przeprowadzenie reform zaliczanych do jednej z powyższych kategorii mogłoby usprawiedliwiać odchylenie od założeń celu średniookresowego, jeśli nie powodowałyby to znaczącego wzrostu ryzyka wystąpienia kryzysu finansów publicznych. Zarazem możliwe byłoby rozważenie opóźnienia w dostosowaniu do CTBOIS, jeśli opóźnienie takie związane jest z wdrożeniem reformy strukturalnej powodującej widoczne koszty budżetowe i jeżeli dostarczone są odpowiednie informacje o działaniach (i perspektywie czasowej), które będą podjęte w celu osiągnięcia założeń celu średniookresowego. Oprócz tego, reformy strukturalne mogłyby stanowić uzasadnienie dla specjalnego traktowania w ramach Procedury Nadmiernego Deficytu, jeśli odchylenie od założeń CTBOIS prowadziło do nieoczekiwanego przekroczenia limitu 3%. W tych okolicznościach, ścieżka dostosowania dla nadmiernego deficytu mogłaby zawierać wydłużony limit czasu, przewidziany na jej realizację, w porównaniu do standardowych rozwiązań Procedury.

Zgodnie z propozycją DG ECFIN, państwa członkowskie musiałyby udowodnić negatywny wpływ reformy na sytuację budżetu w krótkim okresie oraz jej pozytywne efekty w kontekście stabilności finansów publicznych średnim/długim okresie oraz, w miarę możliwości, w kontekście osiągnięcia wyższej potencjalnej stopy wzrostu. Potencjalne korzyści wynikające z reformy powinny być porównywane z ryzykiem, jakie niesie dla budżetu jej wdrożenie. Dlatego też stanowisko Komisji, w kwestii specjalnego traktowania kraju przeprowadzającego reformę, zależałoby od jego aktualnej sytuacji budżetowej.

d) Kryterium długu publicznego

Pogarszająca się sytuacja sektora finansów publicznych wielu państw członkowskich niejako wymusiła na Komisji zwrócenie uwagi na kwestię monitorowania nie tylko deficytu, ale także poziomu długu publicznego. Symulacje przeprowadzone przez DG ECFIN pokazały, iż w kraju o niskiej stopie wzrostu wypełnienie kryterium deficytu budżetowego (a więc jego utrzymanie poniżej 3%) nie tylko nie gwarantuje zmniejszenia długu publicznego, ale nawet może doprowadzić do jego systematycznego wzrostu. Oznacza to w praktyce, iż kryterium deficytu budżetowego jest niewystarczające, gdyż zanika związek pomiędzy nim, a kryterium długu publicznego.

W odróżnieniu od kryterium deficytu budżetowego, aplikacja kryterium długu publicznego nie została precyzyjnie określona w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu, szczególnie w kontekście definicji „wystarczającego zmniejszenia” długu publicznego czy „zadowalającego tempa” jego spadku. Dlatego Komisja zaproponowała zdefiniowanie „zadowalającego tempa” redukcji długu jako funkcji odległości od wartości referencyjnej (60% PKB), co jest zgodne zarówno z zapisami traktatu, jak i logiką ekonomiczną. Funkcja ta rosłaby liniowo wraz z wielkością długu publicznego, przy czym wymagany poziom

redukcji wynosiłby rocznie od 1% PKB dla krajów nieznacznie przekraczających limit długu, do 3% PKB dla państw o poziomie długu rządu 100% PKB. Wynikająca z niego wymagana pierwotna nadwyżka budżetowa nie przekroczyłaby poziomu 5% PKB, co nie powinno być trudne do osiągnięcia nawet dla państw o najwyższym poziomie długu publicznego (w latach 1996-2000 Belgia, Grecja czy Włochy spełniały to kryterium).

Ze względu na fakt, iż żaden rząd nie ma możliwości pełnego wpływania na aktualny poziom stopy wzrostu, funkcja „zadowalającego tempa” redukcji długu powinna brać także pod uwagę cykliczne wahania koniunktury. Oznaczałoby to, iż w okresach, w których aktualna stopa wzrostu jest wyższa od potencjalnej (ustalanej przez Komisję dla każdego kraju), należałoby oczekiwać szybszego tempa redukcji długu, podczas gdy w przypadku wystąpienia recesji, możliwe byłoby przejściowe złagodzenie zobowiązań wynikających z omawianego kryterium. Zaproponowano zatem, by przy ustalaniu wymaganego poziomu redukcji długu, uwzględniać zarówno odchylenia od potencjalnego poziomu wzrostu w roku oceny pomnożonego przez wysokość długu, jak i zwiększenie deficytu będące pochodną uruchomienia automatycznych stabilizatorów.

Warto dodać, że potencjalna stopa wzrostu obliczana byłaby przy użyciu ustalonego poziomu inflacji zgodnego z kryterium konwergencji (a więc 1,5% – w przypadku zaostrzonych reguł lub 2% – w przypadku łagodniejszych). Oznaczałoby to, że kryterium długu stawałoby się bardziej wymagające w okresach charakteryzujących się wyższym poziomem inflacji. Należałoby jednak dokonać rozróżnienia na tzw. gospodarki „doganiające” (*catching-up economies*), gdzie uzasadnione jest wystąpienie wyższej inflacji (zaliczyć do nich można większość nowych państw członkowskich) oraz dojrzałe gospodarki, w których należy oczekiwać jej niższego poziomu.

e) Poprawa praktycznego funkcjonowania Procedury Nadmiernego Deficytu (EDP)

Według Komisji, aplikacja Procedury Nadmiernego Deficytu spowodowała w ostatnich latach wystąpienie pewnych problemów związanych z koniecznością szybkiego zmniejszenia deficytu budżetowego. Chodzi tutaj głównie o uboczne efekty zbyt sztywnych ram Procedury, które przełożyły się w kilku przypadkach na zaniechanie ambitnych planów reform, odłożenie zaplanowanych projektów inwestycyjnych lub krótkoterminowej redukcji deficytu opartej na jednorazowych działaniach.

Pierwszą propozycją Komisji w tej kwestii było doprecyzowanie klauzuli „wyjątkowych i czasowych okoliczności”, która może być podstawą do nie wszczynania Procedury Nadmiernego Deficytu (prowadzącej do nałożenia ewentualnych sankcji finansowych na kraj nie przestrzegający zobowiązań wynikających z Paktu). Zdaniem DG ECFIN warunek nagłego załamania gospodarczego, uzasadniający uwzględnienie klauzuli „wyjątkowych i czasowych okoliczności”, był do tej pory zbyt rygorystyczny w kontekście spadku realnego PKB o co najmniej 2% w skali roku.

Propozycje zmian zakładały, iż zastosowanie klauzuli w przypadku nagłego załamania gospodarczego musiałyby opierać się na precyzyjnym określeniu wielkości spadku PKB. Przekroczenie tego limitu byłoby koniecznym warunkiem uwzględnienia „wyjątkowych i czasowych okoliczności”. Jednocześnie limit ten mógłby być znacznie mniej restrykcyjny niż wcześniej i uwzględniałby jedynie ujemne stopy wzrostu. Pod uwagę brane byłyby wyłącznie przypadki nagłego załamania gospodarczego, a nie spadku produkcji będącego wynikiem czynników strukturalnych.

Zdaniem pomysłodawców, uelastycznienie limitu nie spowodowałoby znacznie częstszego wykorzystywania klauzuli, ponieważ i tak wymagała ona, aby deficyt miał tylko tymczasowy charakter. Przy określaniu wysokości limitu, definiującego nagłe załamanie gospodarcze, należałoby także uwzględnić ewentualne modyfikacje ścieżki dostosowań w celu korekcji nadmiernego deficytu. Możliwe byłoby również alternatywne określenie limitu jako różnicy pomiędzy aktualną i potencjalną stopą wzrostu (w tym przypadku nawet dodatnia stopa wzrostu mogłaby być podstawą zastosowania klauzuli, o ile byłaby znacznie niższa od potencjalnej). Przyjęcie takiej propozycji byłoby korzystniejsze dla państw o wyższej potencjalnej stopie wzrostu, gdyż zwiększałoby ich szanse na skorzystanie z klauzuli w przypadku ewentualnego kryzysu gospodarczego (można zaliczyć do nich Polskę).

Zdaniem DG ECFIN uszczegółowienie ogólnych zasad, na podstawie których Komisja i Rada dokonują oceny działań podjętych przez kraje objęte Procedurą Nadmiernego Deficytu, znacznie poprawiłoby skuteczność EDP. Wśród wymienianych możliwości zmian Procedury w pierwszej kolejności pojawił się pomysł wydłużenia zarówno okresów implementacji zaleceń Rady w kwestii podjęcia „skutecznych działań” przez państwa członkowskie, jak i czasu, po którym istniałaby możliwość nałożenia sankcji na kraje nie wypełniające rekomendacji Rady. Proponowano wydłużenie tych pierwszych o 2 miesiące, co w konsekwencji spowodowałoby konieczność analogicznej zmiany w okresach, po których nakładane są ewentualne kary finansowe.

Sugerowano także umożliwienie przedłużenia okresu redukcji deficytu o dodatkowy rok w przypadku wystąpienia okoliczności uzasadniających takie posunięcie, przy czym działania wymagane w rekomendacji, mające na celu konsolidację fiskalną, musiałyby być podjęte przez dany kraj już w pierwszym roku. Za takie okoliczności proponowano uznać:

- niskiej stopy wzrostu gospodarczego (przy czym zasadność uznania tego jako podstawy do przyznania dodatkowego roku na redukcję deficytu oceniania byłaby w oparciu o występujący trend oraz prognozy dotyczące przyszłości),
- niskiej stopy długu publicznego (proponowany poziom to 60% PKB; kraje o długu poniżej tej granicy automatycznie uzyskiwałyby wydłużony czas redukcji deficytu),
- występowania czynników strukturalnych uzasadniających wyższy poziom deficytu (nowe państwa członkowskie mogłyby tu liczyć na specjalny sta-

tus) lub też implementacji reform strukturalnych, które w krótkim okresie miałyby bezpośredni wpływ na wielkość deficytu budżetowego.

Zaproponowano także umożliwienie zmian czasu na realizację działań nałożonych w ramach rekomendacji już w czasie trwania Procedury. Podjęcie takiej decyzji uzasadnione mogłoby być w sytuacji, gdy stopa wzrostu okazałaby się niższa niż w prognozach Komisji, gdyby aktualna stopa wzrostu była niższa niż potencjalna w długim okresie czasu lub też gdyby wystąpiły jakieś nieoczekiwane czynniki. Jednocześnie należałoby wprowadzić jakieś ograniczenie maksymalnego okresu korekcji deficytu, gwarantujące ograniczenie ryzyka narastania długu publicznego.

Komisja przedstawiła także sugestie dotyczące doprecyzowania zwrotu „skuteczne działanie”, które w dużej mierze sprowadzały się do sposobów oceny „wysiłku fiskalnego” podejmowanego przez kraj członkowski w celu redukcji deficytu. Jej zdaniem powinny być równoległe stosowane dwa podejścia, a więc obserwacja zmian w cyklicznie dostosowanych bilansach budżetowych (podejście *top-down*) oraz wpływie na bilans pojedynczych działań (*bottom-up*).

f) Prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego i sytuacja fiskalna

Prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego są jednym z najważniejszych elementów branych pod uwagę przy projektowaniu budżetu państwa. Na ich podstawie ustalana jest wielkość deficytu budżetowego, dlatego jakiegokolwiek odstępstwa od zaplanowanej wielkości deficytu są zwykle spowodowane różnicą pomiędzy rzeczywistą stopą wzrostu i jej wcześniejszą prognozą. Badania empiryczne poświęcone największym gospodarkom UE pokazały, iż w większości z nich w latach 1987-2003 dokonywano zbyt optymistycznych prognoz wzrostu, co powodowało w rezultacie przekroczenie założonego poziomu deficytu budżetowego (jedynym wyjątkiem była Wielka Brytania). Obciążenie prognoz wynosiło 0,2-0,3% PKB rocznie, co w średnim okresie znacząco wpłynęło na stosunek długu publicznego do PKB. W podobnym badaniu dotyczącym państw OECD autorzy stwierdzili, iż przeszacowania stopy wzrostu o średnio 0,2% rocznie miały miejsce w około 60% krajów.

Zdaniem DG ECFIN umieszczenie ośrodka prognozującego w tym samym miejscu, w którym opracowywany jest budżet (w większości państw Unii jest to Ministerstwo Finansów), powoduje powstanie ryzyka zawyżenia prognoz wzrostu z powodów politycznych. Warto zauważyć, że jedynie w dwóch krajach dokonywane jest celowe zaniżenie prognoz wzrostu (Słowacja i Wielka Brytania), mające na celu uniknięcie ewentualnego przeszacowania. Dlatego jedną z propozycji Komisji było zlecenie prognoz wzrostu niezależnym instytucjom, które to prognozy musiałyby następnie zostać uwzględnione przez Ministerstwo Finansów przy projektowaniu budżetu. Kluczowym problemem byłoby tutaj jednak zapewnienie rzeczywistej niezależności instytucji prognozującej od władz centralnych.

Drugą propozycją było wyrażenie zgody na warunkowanie dostosowania wielkości deficytu do wyznaczonego poziomu, faktycznym spełnieniem się uzgod-

nionego wcześniej scenariusza makroekonomicznego. A zatem ocena wyników działań podjętych przez państwo członkowskie dokonywana byłaby przez pryzmat potwierdzenia się wcześniejszych prognoz gospodarczych. Jak zauważono już wcześniej, wprowadzenie modelu warunkowego zależałoby jednak od możliwości odróżnienia rzeczywistych szoków wpływających na poziom produkcji od systematycznego przeszacowywania prognoz stopy wzrostu PKB. W tym celu proponowano wykorzystanie prognoz Komisji, które według niezależnych badań empirycznych spełniają warunek obiektywności. Stanowiłyby one punkt odniesienia dla modelu warunkowego, zaś ich zastosowanie byłoby uzasadnione również w kontekście równego traktowania wszystkich krajów członkowskich. Wprowadzenie tego pomysłu w życie powinno się wiązać z ujednoczeniem kalendarza prognoz (obecnie Komisja i kraje członkowskie publikują swoje prognozy w różnych miesiącach).

Trzecią i chyba najbardziej istotną propozycją było wprowadzenie do Paktu zapisów, zgodnie z którymi kraje członkowskie zobowiązałyby się do nieprowadzenia procyklicznej polityki fiskalnej. Oznacza to, że w okresach dobrej koniunktury gospodarczej nacisk zostałby położony na konsolidację finansów publicznych po to, aby w przypadku recesji możliwe było zwiększenie wydatków budżetowych, niezbędne dla ponownego pobudzenia gospodarki, bez przekroczenia 3% limitu dla deficytu budżetowego.

Stanowiska państw członkowskich

Na forum dyskusji w sprawie reformy Paktu Stabilności i Wzrostu, toczącej się pomiędzy państwami członkowskimi UE wyraźnie widoczne były dwa przeciwstawne stanowiska. Z jednej strony duże kraje, takie jak: Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy, były zwolennikami znacznych zmian, mających na celu osłabienie Paktu. Przeciwnie temu były natomiast mniejsze państwa (jak Austria, Dania czy Holandia) oraz większość nowych krajów członkowskich. Estonia, Litwa i Łotwa opowiadały się za zachowaniem obecnych reguł Paktu oraz wzmocnieniem mechanizmu wczesnego ostrzeżenia.

Różnice w podejściu przekładały się także na konkretne propozycje zmian wysuwane przez poszczególne kraje. I tak, początkowo Niemcy postulowały, np. uwzględnienie w bilansie budżetowym wpłat do wspólnego budżetu, co znacznie obniżyłoby ich nominalny deficyt budżetowy i pozwoliłoby na obniżenie podatków. W ostatnich tygodniach przed szczytem Rady Europejskiej (22-23 marca 2005) stanowisko Niemiec uległo jednak zmianie i zamiast koncentrować się na propozycjach modyfikacji bilansu budżetowego proponowały one raczej „demonтаж” Procedury Nadmiernego Deficytu. Kanclerz Schroeder na łamach prasy (*Financial Times Deutschland*, 17 stycznia 2005) sugerował stworzenie katalogu kryteriów, które byłyby brane pod uwagę w momencie podejmowania decyzji o ewentualnym wszczęciu Procedury. Podzielone one byłyby na 3 grupy:

- Reformy strukturalne podejmowane przez kraje członkowskie (system opieki społecznej, rynek pracy, system podatkowy, ale także wydatki na kształcenie, politykę innowacyjności, badania i rozwój).

- Kryteria makroekonomiczne uwzględniające okresy stagnacji gospodarczej (a nie tylko recesji). W kategorii tej mieści się także, zdaniem kanclerza, udział państwa członkowskiego w zapewnianiu stabilności cenowej w strefie euro.
- Specyficzne uwarunkowania poszczególnych państw (w przypadku Niemiec byłaby to kwestia transferów na rzecz wschodnich landów oraz budżetu Unii).

Powyższe czynniki powinny być brane pod uwagę również przy ocenie realizacji harmonogramu dochodzenia do wyznaczonego limitu deficytu. Jednocześnie wszczęcie Procedury możliwe byłoby jedynie w przypadku jaskrawego łamania zobowiązań zawartych w programie redukcji deficytu.

W podobnym duchu wypowiadały się także Francja i Włochy, które szukały możliwości usankcjonowania większego deficytu budżetowego powstałego w wyniku cięć podatkowych, mających stymulować wzrost gospodarczy. Postulowały one stworzenie listy obszarów, które nie byłyby brane pod uwagę w bilansie budżetowym, np. wydatki na infrastrukturę, zbrojenia czy badania i rozwój.

Francja opowiadała się także za zmianą definicji celu średniookresowego (CTBOIS) oraz odrzucała postanowienie krajów strefy euro o redukcji deficytu strukturalnego na poziomie co najmniej 0,5% rocznie. Postulowała również zlikwidowanie mechanizmu sankcji finansowych jako czynnika mogącego prowadzić do spadku stopy wzrostu gospodarczego.

Nieco inaczej wyglądało stanowisko Wielkiej Brytanii, która chciała zapewne wprowadzić do paktu „złotą zasadę”, podobną do tej, która jest stosowana obecnie w tym kraju. Oznaczałoby to odejście od nadzoru nad deficytem budżetowym na rzecz obserwacji wielkości długu publicznego. Razem z Irlandią sugerowała ona także uwzględnienie w Pakcie specjalnego statusu wydatków inwestycyjnych.

Włochy sprzeciwiały się zwiększeniu znaczenia długu publicznego, co związane jest z jego rekordowym poziomem w tym kraju (ponad 100% PKB). Zaprezentowały też konkretną propozycję wykorzystania Analizy Stabilności Długu jako narzędzia służącego do oceny stabilności finansów publicznych. W ich opinii zastosowanie rozszerzenia tej metodologii pozwoliłoby na skwantyfikowanie wpływu reform strukturalnych na wielkość potencjalnej produkcji w danym kraju. Jednym z głównych argumentów przemawiających za przyjęciem włoskiej propozycji, miałyby być możliwość wykazania korzystnego wpływu obniżania podatków jako narzędzia służącego zwiększeniu potencjalnej produkcji w długim okresie. Zarazem możliwe byłoby bezpośrednie porównanie różnych rodzajów reform strukturalnych (w prezentowanej symulacji reforma rynku pracy okazała się dużo bardziej efektywna niż obniżanie podatków).

Bardzo konkretne stanowisko w kwestii propozycji reformy Paktu zajmowała Holandia, która była absolutnie przeciwna tworzeniu katalogu działań, które nie wpływałyby na zwiększanie deficytu. Za jedyne dopuszczalne odstępstwo uważała przejściowe zwiększenie deficytu w efekcie przeprowadzenia reform strukturalnych, jednakże przy zapewnieniu o konsolidacji finansów pu-

blicznych, przez kraje dokonujące reform, w okresie dobrej koniunktury. Zarazem proponowała uzupełnienie Paktu regułami krajowymi, które zapewnią jego praktyczną implementację na wszystkich szczeblach administracji.

Czechy uważały, iż jakiegokolwiek reforma Paktu powinna raczej prowadzić do jego wzmocnienia, przy czym nacisk powinien zostać położony na zwiększenie przejrzystości jego zasad i usprawnienie mechanizmu implementacji. Zdaniem Czech, Pakt jest instrumentem fiskalnym, którego podstawowym zadaniem nie jest wspieranie reform strukturalnych, jakkolwiek nie powinien on uniemożliwiać ich przeprowadzenia. Dlatego ewentualne zmiany powinny być minimalne i w miarę możliwości zostać wpisane do kodeksu postępowania.

Zdaniem Węgier reforma systemów emerytalnych była jedyną, która powinna być brana pod uwagę przy ocenie polityki fiskalnej w kontekście wypełniania zobowiązań Paktu. W ocenie tej powinna zostać uwzględniona wysokość potencjalnej stopy wzrostu, jakkolwiek w praktyce byłoby to trudne do przeprowadzenia, chociażby ze względu na problemy związane z jej określeniem.

Zwolennikiem wzmocnienia Paktu wydawała się być także Austria, postulująca z jednej strony stosowanie sankcji wobec państw, które nie dostarczają instytucjom unijnym wiarygodnych danych statystycznych, z drugiej zaś nagradzanie krajów prowadzących politykę gospodarczą zgodną z zaleceniami Paktu. Nie zgadzała się także na wyłączenie niektórych wydatków z bilansu budżetowego (proponowane np. przez Francję czy Włochy). Z punktu widzenia Polski niepokojąca była propozycja Austrii, dotycząca zwiększenia możliwości blokowania transferu środków z funduszu spójności do państw krajów, w których występuje nadmierny deficyt budżetowy (zastosowanie takiego kroku rozważano w przypadku Portugalii).

Dania postulowała zwiększenie znaczenia nadzoru nad poziomem długu publicznego, a zarazem zaprezentowała własną propozycję nadzoru nad stabilnością polityki fiskalnej. Stabilna polityka fiskalna definiowana była jako taka, która spełnia międzyokresowe ograniczenia budżetowe, a więc zapewnia pokrycie zarówno bieżących zobowiązań państwa związanych z długiem publicznym, jak i przyszłego wzrostu wydatków będących pochodną np. procesu starzenia się społeczeństwa. Jednocześnie polityka taka gwarantowałaby wypełnienie powyższych zamierzeń, bez konieczności podnoszenia podatków lub obniżania standardów usług publicznych w przyszłości.

Charakterystyczna była postawa Hiszpanii, która jako jedyny duży kraj strefy euro nie przedstawiła postulatów złagodzenia zapisów Paktu, jakkolwiek było to zrozumiałe biorąc pod uwagę jej relatywnie dobry stan finansów publicznych. Warto jednak zauważyć, że ze względu na interes, jaki ma Hiszpania w utrzymaniu dobrych stosunków z Niemcami (głównie chodzi o kwestię nakładów na politykę spójności), możliwe było jej poparcie dla niektórych postulatów niemieckich (np. kwestii specjalnego traktowania unijnych płatników netto). Niewykluczone było także poparcie przez Hiszpanię jakiejś propozycji dotyczącej łagodniejszej oceny polityki fiskalnej w państwach przeprowadzających reformy strukturalne (chociażby ze względu na sygnalizowaną przez ekonomistów potrzebę reformy systemu emerytalnego w tym kraju).

Głównym postulatem Polski było oczywiście uwzględnienie kosztów reform emerytalnych w statystykach dotyczących wielkości deficytu budżetowego. Stanowisko to zbieżne było z postawą innych państw wyszehradzkich. Generalnie jednak Polska, w której stanowisku widoczny był konsensus pomiędzy Ministerstwem Finansów i Narodowym Bankiem Polskim, popierała większość propozycji Komisji. Punktem wywołującym sprzeciw naszego kraju, były propozycje złagodzenia definicji „czasowych i wyjątkowych okoliczności” czy też poszerzenia listy „innych istotnych czynników”. Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem, jedynym czynnikiem wpływającym na ewentualne łagodniejsze traktowanie, powinien być fakt przeprowadzenia reform systemu emerytalnego.

Decyzje podjęte na szczycie Rady Europejskiej

W konkluzjach Prezydencji po marcowym szczycie Rady Europejskiej oddzielna część poświęcona została reformie Paktu Stabilności i Wzrostu. Na wstępie podkreśla się, iż Rada potwierdza znaczenie Paktu jako kluczowego elementu unii gospodarczo walutowej, który zapewnia stabilność makroekonomiczną. W tym kontekście dwa podstawowe filary Paktu, a więc limity określające maksymalny dozwolony poziom deficytu budżetowego (3% PKB) i długu publicznego (60% PKB), pozostaną niezmienione. Rada zaakceptowała jednak konkretne propozycje zmian, które powinny zostać wprowadzone do Paktu w celu poprawy jego funkcjonowania. Poniżej przedstawiono najważniejsze decyzje Rady z zachowaniem podziału dokonanego przez Prezydencję.

a) poprawa zarządzania

W celu wzmocnienia skuteczności współpracy między państwami członkowskimi, Komisją i Radą, wszystkie wymienione instytucje powinny zobowiązać się do wcześniejszej wymiany informacji odnośnie ich zamiarów na wszystkich etapach monitorowania budżetu i w ramach Procedury Nadmiernego Deficytu. Komisja i Rada powinny także zachęcać państwa członkowskie do podejmowania działań mających za zadanie wzmocnienie wzajemnej presji do przestrzegania Paktu.

Rada uznała, iż krajowe mechanizmy budżetowe powinny być zgodne z zobowiązaniami wynikającymi z Paktu i przedstawione w programach stabilności i konwergencji. W przypadku zmiany rządu, pierwsza nowelizacja programu konwergencji powinna z jednej strony pokazywać kontynuację realizacji celów wyznaczonych wcześniej przez Radę, z drugiej zaś zawierać informację na temat celów i środków, jakie stawia sobie nowy rząd w ramach swojej strategii budżetowej.

Mając na uwadze konieczność poprawy jakości danych statystycznych, państwa członkowskie przy tworzeniu prognoz makroekonomicznych i budżetowych powinny wykorzystywać „wspólne założenia zewnętrzne” przygotowane przez Komisję. Mogą one jednak opierać programy stabilności/konwergencji na własnych prognozach, przy czym wszelkie różnice pomiędzy prognozami

Komisji i krajowymi powinny zostać szczegółowo wyjaśnione. Rada Europejska stoi również na stanowisku, iż państwa członkowskie i instytucje Wspólnoty powinny współpracować przy tworzeniu wiarygodnych statystyk budżetowych. W tym kontekście powinno być rozważone nałożenie sankcji na kraj niewypełniający swoich zobowiązań w tej dziedzinie.

b) wzmocnienie ramienia prewencyjnego Paktu

Rada zgodziła się na oddzielne formułowanie celu średniookresowego dla każdego kraju członkowskiego. Cel ten powinien być zróżnicowany w zależności od bieżącego poziomu długu publicznego oraz potencjalnego wzrostu, zarazem musi zapewniać wystarczający margines poniżej granicy deficytu 3% PKB. Granicznymi punktami odniesienia dla celu są deficyt rządu 1% w przypadku państw o niskim długu i wysokim potencjalnym wzroście oraz równowaga lub nadwyżka budżetowa, gdy mowa jest o krajach z wysokim długiem i niskim wzrostem. Rada postanowiła, że cel średniookresowy będzie weryfikowany co 4 lata, po to aby uwzględnić zmiany zachodzące w poziomie długu, potencjalnym wzroście gospodarczym i ogólnej stabilności fiskalnej danego kraju. Dodatkowo weryfikacja może zostać dokonana także w momencie przeprowadzenia dużej reformy strukturalnej.

Reformy strukturalne powinny być wzięte pod uwagę także przy definiowaniu tempa dostosowań do celu średniookresowego, dla krajów które go nie osiągnęły, oraz umożliwieniu przejściowych odchyień od niego dla tych, którym się to udało. W przypadku reform systemu emerytalnego, wprowadzających mechanizm oparty na kilku filarach, powinno być możliwe nie tylko odchylenie od ścieżki dostosowań, ale i od samego celu.

W celu uniknięcia polityk procyklicznych Rada postuluje również bardziej symetryczne podejście do polityki fiskalnej. A zatem kraje, które nie osiągnęły jeszcze swojego celu średniookresowego, powinny podejmować większy wysiłek w okresie prosperity¹⁴ oraz mniejszy w czasie recesji. Punktem odniesienia dla rocznego tempa dostosowań powinien być poziom 0,5% PKB, nie uwzględniający jednorazowych lub tymczasowych działań.

c) poprawa funkcjonowania Procedury Nadmiernego Deficytu

Rada Europejska pozostanie instytucją decydującą o nałożeniu ewentualnych sankcji. Jej zdaniem obowiązująca definicja „wyjątkowych i czasowych okoliczności” jest zbyt restrykcyjna. Dlatego zarówno Komisja, jak i Rada powinny uznawać za wyjątkowe również przekroczenie deficytu wynikające z ujemnej stopy wzrostu lub z zakumulowanego spadku produkcji w okresie, gdy stopa wzrostu jest wyraźnie niższa od potencjalnej¹⁵.

¹⁴ Okres taki definiowany jest jako ten, w którym rzeczywista produkcja przewyższa swój potencjalny poziom.

¹⁵ Do tej pory, zgodnie z definicją, zastosowanie klauzuli „wyjątkowych i czasowych okoliczności” możliwe było w przypadku spadku realnego PKB o co najmniej 2% w skali roku.

Rada uznała także, że należy doprecyzować listę „innych istotnych czynników”, które musi brać pod uwagę. Komisja przy sporządzaniu raportu o nie przestrzeganiu przez dany kraj zobowiązań Paktu. Zarazem zdecydowała, że czynniki te mogą być wzięte pod uwagę jedynie, gdy przekroczenie limitu 3% jest czasowe i nieznaczne. W swoim raporcie Komisja powinna uwzględniać osiągnięcia w średniookresowej sytuacji gospodarczej (w tym wzrost potencjalny, ogólną koniunkturę gospodarczą, wdrażanie polityk związanych z realizacją Strategii Lizbońskiej i rozwojem innowacyjności i sektora R&D). Podobnie jest w przypadku osiągnięć w średniookresowej pozycji budżetu (w tym konsolidacja fiskalna w okresie prosperity, stabilność długu publicznego, inwestycje publicznym i ogólna jakość sfery finansów publicznych). Do innych istotnych czynników zaliczono wysiłek budżetowy związany z kontrybucjami finansowymi na rzecz solidarności międzynarodowej oraz osiągnięciem celów polityki europejskiej, jeśli mają negatywny wpływ na wzrost i sytuację budżetu.

Przy ocenie działań podejmowanych w celu korekty nadmiernego deficytu, Komisja i Rada będą brały pod uwagę reformy emerytalne jako czynnik powodujący dodatkowe koszty dla budżetu. Koszty netto reformy uwzględniane będą przez pięć lat po jej wdrożeniu lub przez pięć lat po 2004 roku dla krajów, które już ją wdrożyły w minionym okresie. Mechanizm będzie miał charakter degresywny, a zatem w kolejnych latach od wysokości deficytu odejmowane będzie odpowiednio 100, 80, 60, 40 i 20% kosztów ponoszonych przez filar zarządzany publicznie.

Rada zdecydowała także o wzmocnieniu nadzoru nad poziomem długu publicznego poprzez zastosowanie kwantyfikacji przy koncepcji długu „malejącego i zbliżającego się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie”. A zatem Komisja wydawać będzie rekomendacje dotyczące dynamiki długu opierając się na ocenie warunków makroekonomicznych i osiągnięć w jego redukcji.

Wydłużono także czas na przyjęcie decyzji o wystąpieniu nadmiernego deficytu (o miesiąc) oraz czas na podjęcie efektywnych działań (o 2 miesiące). Podobnie Rada umożliwiła wydłużenie okresu na korekcję deficytu o dodatkowy rok w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności. Jednocześnie uzgodniła, iż czas na korekcję nadmiernego deficytu może być zrewidowany i wydłużony w przypadku wystąpienia nieoczekiwanego załamania gospodarczego, mającego miejsce już po zastosowaniu Procedury Nadmiernego Deficytu.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było omówienie propozycji reform Paktu Stabilności i Wzrostu przyjętych na marcowym posiedzeniu Rady Europejskiej, w świetle postulatów wysuwanych zarówno przez środowiska naukowe, jak i projektu przygotowanego przez Komisję Europejską. Jak zaznaczono na wstępie głównymi powodami, dla których zdecydowano się na wprowadzenie zmian do Paktu, była z jednej strony konieczność uelastyczenia jego zapi-

sów tak, aby uwzględniona została heterogeniczność gospodarek państw będących jego sygnatariuszami, z drugiej zaś wzmocnienie prewencyjnego ramienia Paktu. Niewątpliwie celem zmian miało być również przywrócenie jego wiarygodności jako mechanizmu umożliwiającego koordynację polityk fiskalnych państw członkowskich, która została poważnie nadszarpnięta w ostatnich latach.

Propozycje przedstawione przez Komisję w zdecydowanej większości można uznać za rozsądne i prowadzące do rzeczywistego usprawnienia funkcjonowania Paktu. Rada zaakceptowała większość postulatów Komisji, w tym zmianę definicji celu średniookresowego, położenie większego akcentu na nadzór nad długiem publicznym, złagodzenie definicji gwałtownego załamania gospodarczego, stworzenie mechanizmu zachęcającego do zaniechania prowadzenia procyklicznej polityki gospodarczej czy też uwzględnienie kosztów reform emerytalnych. Zarazem jednak Rada, pod naciskiem niektórych państw, wprowadziła do tych propozycji pewne zmiany, które w znaczący sposób mogą utrudnić czy nawet uniemożliwić osiągnięcie celów przyświecających pomysłodawcom reformy.

Główny spór dotyczący kształtu reformy toczył się pomiędzy zwolennikami jak najbardziej restrykcyjnych zapisów Paktu oraz państwami dążącymi do ich złagodzenia. Niewątpliwie zwycięzcami okazali się przedstawiciele tej drugiej grupy, którzy praktycznie osiągnęli wszystko, co było ich celem. Kluczowe zapisy w tej kwestii, które mogą zdeterminować przyszłość Paktu, znalazły się w definicji listy „innych istotnych czynników”, umożliwiającej państwu nie przestrzegającemu zapisów Paktu uniknąć sankcji finansowych. Definicję tę, w kształcie zaakceptowanym przez Radę, można uznać za kuriozalną, gdyż praktycznie pozwala danemu krajowi na prowadzenie własnej polityki fiskalnej, bez jakiegokolwiek zagrożenia wynikającego z tytułu przekroczenia dozwolonej wielkości deficytu budżetowego¹⁶. Zapis mówiący o tym, że czynniki te mogą być wzięte pod uwagę jedynie, gdy przekroczenie limitu 3% jest czasowe i nieznaczne, wydaje się w tym kontekście dość łatwy do omińnięcia.

Trudno jest w tej chwili jednoznacznie prognozować, jak rozwiązania przyjęte przez Radę wpłyną na funkcjonowanie Paktu w przyszłości. Nie ma jednak wątpliwości, iż w ich efekcie Pakt został poważnie osłabiony. Trudno jest się zatem spodziewać zwiększenia jego politycznej wiarygodności. Komisja Europejska w praktyce straciła bowiem jedyny argument, za pomocą którego mogła starać się dyscyplinować kraje członkowskie do prowadzenia rozsądnej polityki fiskalnej, a więc możliwość nakładania sankcji finansowych (mimo tego, iż formalnie pozostają one elementem Paktu). Przestrzeganie zaleceń Pak-

¹⁶ Absolutnym ewenementem jest zaliczenie do tych czynników „wysiłku budżetowego związanego z kontrybucjami finansowymi na rzecz solidarności międzynarodowej oraz osiągnięciem celów polityki europejskiej, jeśli mają negatywny wpływ na wzrost i sytuację budżetu”. Zdanie to pojawiło się na życzenie Niemiec, które będą mogły na tej podstawie domagać się uniknięcia ewentualnej kary finansowej ze względu na koszty, jakie ponoszą w związku ze zjednoczeniem kraju w 1990 roku.

tu zależeć będzie jedynie od dobrej woli państw członkowskich, co stawia pod dużym znakiem zapytania możliwość skutecznego funkcjonowania całego mechanizmu, zwłaszcza w świetle dotychczasowych doświadczeń.

Paradoksalnie komentarze pojawiające się w ostatnich miesiącach w niektórych krajach członkowskich mogą wskazywać, iż efekty reformy Paktu mogą okazać się znacznie istotniejsze niż wydawało się to do tej pory. Wśród przyczyn stagnacji gospodarczej dotyczącej Holandii, Niemcy czy Włochy zaczyna wymieniać się bowiem wprowadzenie wspólnej waluty. Oznacza to, że w przyszłości możliwa jest realizacja czarnego scenariusza, zgodnie z którym słabo funkcjonujący Pakt stanie się pretekstem do upadku projektu europejskiej unii walutowej.

Dla Polski, podobnie jak innych krajów akcesyjnych, niewątpliwie najważniejszą zmianą była decyzja o uwzględnieniu kosztów reform emerytalnych, która otwiera drogę do szybkiego przystąpienia do strefy euro. Jednak również inne zmiany wydają się z punktu widzenia naszego kraju korzystne. Wprowadzenie indywidualnego celu średniookresowego stawia Polskę w grupie krajów o największym dopuszczalnym deficycie budżetowym. Z punktu widzenia prowadzenia odpowiedzialnej polityki makroekonomicznej zachęcanie krajowego rządu do unikania polityk procyklicznych powinno pozytywnie wpłynąć na rozwój gospodarczy w długim okresie. Z kolei złagodzenie definicji nagłego załamania gospodarczego może zapewniać poczucie pewnego bezpieczeństwa i pozwolić na podjęcie skutecznych działań w momencie wystąpienia ewentualnego kryzysu.

Nieco bardziej dwuznaczna wydaje się kwestia zapisów wynegocjowanych przez Francję i Niemcy. Z jednej strony może to stanowić zachętę do prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej już po wprowadzeniu euro (z uwagi na możliwość uniknięcia sankcji). Z drugiej jednak, właśnie wprowadzenie możliwości uniknięcia ewentualnych sankcji może być przyjęta przez część polityków i ekonomistów z zadowoleniem. Warto jeszcze pamiętać o politycznym aspekcie negocjacji dotyczących reformy Paktu. Mianowicie, panuje dość powszechne przekonanie o tym, że ustępstwa poczynione na rzecz Francji i Niemiec mogą pomóc w negocjacjach perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013, co zresztą widoczne było w ich postawie podczas zakończzonego fiaskiem czerwcowego szczytu Unii.

Bibliografia

- Andres J., Hernando I., [1997], *Does inflation harm economic growth?*, Evidence for the OECD, NBER Working Paper No. 6062.
- Annett A., Jaeger A., [2004], *Europe's quest for fiscal discipline*, Finance & Development, June.
- Barysch K., [2003], *A pact for stability and growth*, Centre for European Reform.
- Boeri T., Tabellini G., [2004], *Saving the Stability Pact from itself*, Commentary, Project Syndicate.
- Bofinger P., [2003], *Should the Stability and Growth Pact be changed?*, Intereconomics, January/February.

- Buiter W., [2003], *How to reform the Stability and Growth Pact*, European Bank for Reconstruction and Development.
- Buti M., Eijffinger S., Franco D., [2003], *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand design or internal adjustment?*, CEPR Discussion Paper No. 3692.
- Collignon S., [2004], *The end of the Stability and Growth Pact?*, International Economics and Economic Policy Vol. 1, No. 1.
- Commission of the European Communities, [2004], Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact.
- Council of the European Union, [2005], European Council Brussels 22 and 23 March 2005. Presidency Conclusions.
- de Grauwe P., [2003], The Stability and Growth Pact in need of reform.
- Economic and Financial Committee, [2004], Non-paper. Strengthening, clarifying and better implementing the Stability and Growth Pact.
- Economic and Financial Committee, [2004], Reviewing the Stability and Growth Pact: options for change.
- Eichengreen B., [2003], *What to do with the Stability Pact*, Intereconomics, January/February.
- Eijffinger S., [2003], *How can the Stability and Growth Pact be improved to achieve both stronger discipline and higher flexibility?*, Intereconomics, January/February.
- European Commission, DG ECFIN, [2004], *Budgetary statistics and budgetary surveillance*, Note for the Economic and Financial Committee – Alternates.
- European Commission, DG ECFIN, [2004], *Economic growth forecasts and fiscal performance*, Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee.
- European Commission, DG ECFIN, [2004], *Exceptional and temporary circumstances*, Note for the Economic and Financial Committee.
- European Commission, DG ECFIN, [2004], *Identifying sustainable targets for the medium-term objective of close-to-balance or in surplus (CTBOIS)*, Note for the attention of the EFC Alternates.
- European Commission, DG ECFIN, [2005], *Improving governance*, Note for the Economic and Financial Committee.
- European Commission, DG ECFIN, [2004], *Improving the implementation of the excessive deficit procedure*, Note for the Economic and Financial Committee.
- European Commission, DG ECFIN, [2004], *Increasing focus on debt and sustainability: the debt criterion*, Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee.
- European Commission, DG ECFIN, [2004], Structural reforms and fiscal surveillance.
- European Commission, DG ECFIN, [2004], Structural reforms and sustainability.
- Fatás A., Mihov I., [2002], *Fiscal Policy in the EMU: Challenges of the Early Years*, [w:] Marco Buti and Andre Sapir (eds.), EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years.
- Fischer C., [2002], *Real currency appreciation in accession countries: Balassa-Samuelson effect and investment demand*, Economic Research Centre of Deutsche Bundesbank, Discussion Paper 19/02.
- Hafeker C., [2003], Credible at last? Reforming the Stability Pact, Intereconomics, January/February.
- Halenberg M., [2004], *How should the Stability and Growth Pact be reformed?*, Finance & Development, June.
- Hughes-Hallet A., Lewis J., von Hagen J., [2004], Fiscal policy in Europe 1991-2003: an evidence-based analysis, CEPR.
- Jazbec B., [2002], *Balassa-Samuelson effect in transition economies: the case of Slovenia*, William Davidson Institute, Working Paper No. 507.

- MacDonald R., Ricci L., [2002], *PPP and the Balassa-Samuelson effect: the role of the distribution sector*, DNB Staff Reports No. 81.
- Mathieu C., Sterdyniak H., [2003], *Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the ice*, Paper for the 20th Symposium on Banking and Monetary Economics in Birmingham.
- Mortensen J., [2004], *Economic policy coordination in EMU: What role for the SGP?*, Centre for European Policy Studies, Working Document No. 202.
- Orłowski W., [2001], *Możliwość spełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji z Maastricht*, Miemo.
- Rother P., [2004], *Fiscal policy and inflation volatility*, European Central Bank, Working Paper No. 317.
- Schadler S., [2004], *Charting a course towards successful Euro adoption*, Finance & Development, June.
- Schuknecht L., [2004], *EU fiscal rules. Issues and lessons from political economy*, European Central Bank, Working Paper No. 421.
- Ubide A., [2004], *Just reinforce the pact*, [w:] How should the Stability and Growth Pact be reformed?, Finance & Development, June.
- Warin T., [2004], *Should Europe get rid of Stability and Growth Pact?*, Middlebury College, Economics Discussion Paper No. 04-15.
- Walton D., [2004], *Time for radical surgery*, [w:] How should the Stability and Growth Pact be reformed?, Finance & Development, June.
- Wren-Lewis S., [2000], *The limits of discretionary fiscal stabilisation policy*, Oxford Review of Economic Policy Vol. 16, No. 4.
- Wyplosz C., [2002], *Fiscal policy in EMU: Rules or institutions?*, Paper prepared for the Group of Economic Analysis of the European Commission.
- Zsolt de Sousa H., [2004], *The future of the Stability and Growth Pact as a tool of economic policy co-ordination*, Groupement d'études et recherches Notre Europe, Policy Paper No. 9.

REFORM OF THE STABILITY AND GROWTH PACT

Summary

The article is dedicated to a Reform of the Stability and Growth Pact endorsed by the Council of the European Union at its meeting in Brussels on March 22-23, 2005.

Under reform guidelines worked out by the European Commission and consulted within the Community, any changes to the pact should enable more effective supervision over the budget deficit and public debt in EU member states. On the other hand, reforms should guarantee member states sufficient flexibility in pursuing their national fiscal policies. In this context, the Council's decisions, made under the pressure of France and Germany, put a question mark over not only the implementation of the key goals of the reform, but also the continued functioning of the pact.

The compromise reached within the Council may be important for new member states, both in the context of their prospective accession to the euro zone and the ongoing negotiations on the new financial perspective for 2007-2013. The author notes that, by offering concessions in the area of the pact, Poland could probably count on the "gratefulness" of the key net contributors to the EU budget.