

Unia Ekonomiczna i Monetarna

— wyzwania fiskalne: wnioski dla nowych krajów członkowskich UE

Stawomir Bukowski, prof. nadzw. dr hab., Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych i Integracji Regionalnej, Politechnika Radomska im. K. Pułaskiego

1. Kryteria stabilizacji fiskalnej

Kryteria stabilizacji fiskalnej zostały określone w Traktacie o Unii Europejskiej w części dotyczącej Unii Ekonomicznej i Monetarnej (zob. art. 103, 104). W Protokole (nr 5) do Traktatu o procedurze w przypadku nadmiernego deficytu budżetowego (Protocol No 5 on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Union)¹ określono wartości referencyjne dotyczące deficytu budżetowego i długu publicznego. Relacja planowanego lub bieżącego deficytu budżetowego do PKB w cenach rynkowych nie powinna przekraczać 3%, a relacja długu publicznego do PKB w cenach rynkowych nie powinna przekraczać 60%.

17 czerwca 1997 roku Rada Europejska przyjęła rezolucję w sprawie Paktu Stabilizacji i Wzrostu. W Pakcie sprecyzowano zasady koordynacji polityki ekonomicznej krajów UE oraz wskazano na wymogi stawiane przed krajami kandydującymi do Unii Ekonomicznej i Monetarnej². W Pakcie wzmocniono odpowiednie zapisy zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej (m.in. w art. 103, 104). Zobowiązano kraje kandydujące do unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Ustalono, że maksymalna wysokość deficytu budżetowego wynosić może 3% PKB (wielkość referencyjna). Komisji Europejskiej powierzono obowiązek sprawowania nadzoru nad sytuacją budżetową w poszczególnych krajach. Miała ona obowiązek porównywać rzeczywiste wyniki z wielkością referencyjną. Gdyby w danym kraju deficyt budżetowy przekroczył wielkość referencyjną, Komisja miała obowiązek sporządzić stosowny raport. W owym raporcie miało być wykazane, czy deficyt budżetowy ma charakter trwały, czy przejściowy. Gdyby Komisja uznała, że deficyt jest nadmierny, miała o tym informować Radę Unii Europejskiej. Ta zaś miała wydawać krajowi odpowiednie zalecenia. Gdyby stwierdzono, że kraj uchyla się od realizacji zaleceń, Rada może podjąć następujące działania:

- a) zażądać od kraju opublikowania dodatkowych informacji, określonych przez Radę przed dokonaniem emisji obligacji skarbowych;

¹ Zob. [The Euro and Economic Policy..., s. 25–77].

² Zob. [The Euro and Economic Policy..., s. 25–77].

- b) zwrócić się do Europejskiego Banku Inwestycyjnego o zrewidowanie polityki pożyczkowej w stosunku do tego kraju;
- c) zobowiązać ten kraj do złożenia depozytu nie oprocentowanego w wysokości ustalonej w proporcji do przekroczenia wielkości referencyjnej na rzecz Wspólnoty (depozyt ten zawiera część stałą w wysokości 0,2 PKB oraz część zmienną, stanowiącą jedną dziesiątą różnicy między rzeczywistym deficytem a wielkością referencyjną wynoszącą 3% PKB; maksymalna wielkość depozytu może wynieść 0,5% PKB danego kraju). Depozyt ten podlega zwrotowi, jak tylko deficyt spadnie poniżej 3% PKB;
- d) nałożyć na ten kraj karę finansową (jeżeli deficyt nie zostanie odpowiednio zmniejszony w ciągu 2 lat, depozyt, o którym mowa wyżej może być definitywnie przekazany na rzecz budżetu unijnego, stanowiąc karę).

W Pakcie przewidziano również możliwość odstąpienia od sankcji finansowych. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy przekroczenie relacji deficytu do PKB wynoszącej 3% ma charakter wyjątkowy i przejściowy i wynika z wyjątkowych okoliczności. Okolicznościami takimi jest spadek realnego PKB o co najmniej 2%. W przypadku wystąpienia gwałtownego załamania się koniunktury Rada Europejska może uznać za nadzwyczajne okoliczności spadek realnego PKB mieszczący się w przedziale 0,75% do 2%.

Ponadto Rada Europejska systematycznie monitoruje sytuację budżetową poszczególnych krajów członkowskich Unii Ekonomicznej i Monetarnej oraz formułuje zalecenia stanowiące element mechanizmu wczesnego ostrzegania.

Kryterium stabilizacji fiskalnej wynikało zarówno z przyczyn ekonomicznych, jak też politycznych związanych m.in. z interesami Niemiec.

W przeszłości występowały poważne problemy z deficytami budżetowymi o charakterze strukturalnym. Narastanie deficytów budżetowych i wzrost długu publicznego prowadziły do efektu wypychania prywatnych wydatków konsumpcyjnych i inwestycyjnych, co ograniczało możliwości wzrostu gospodarczego w długim okresie. Było to również przyczyną utrzymywania wysokich obciążeń podatkowych ludności i przedsiębiorstw, to zaś zdecydowanie wpływało ujemnie na efektywność gospodarowania i konkurencyjność międzynarodową gospodarki. Wprowadzenie tego kryterium przyczyniło się niewątpliwie do przyspieszenia reform finansów publicznych w poszczególnych krajach.

Z drugiej strony warto pamiętać, że wprowadzenie wielkości referencyjnych w postaci 3-procentowego udziału deficytu budżetowego w PKB i udziału długu publicznego PKB na poziomie 60% było arbitralne i nie znajdowało oparcia w teorii ekonomii i praktyce gospodarczej. Wielkości te zostały przyjęte pod naciskiem Niemiec.

Chodziło m.in. o niedopuszczenie, by nadmierny wzrost deficytów budżetowych i zadłużenia publicznego doprowadził do wzrostu stóp procentowych na obszarze całej Unii, ze szkodą dla krajów o niższych stopach procentowych w momencie tworzenia Unii. Do tych krajów należały dotychczas przede wszystkim Niemcy.

2. Kryteria stabilizacji fiskalnej a mechanizmy dostosowawcze i wzrost gospodarczy

Przyjęte w Unii Ekonomicznej i Monetarnej kryteria stabilizacji fiskalnej spotkały się z krytyką, która nasiliła się wraz z pojawieniem się recesji gospodarczej w 2001 r. i kłopotami niektórych krajów z utrzymaniem deficytu budżetowego poniżej wskaźnika referencyjnego. Niektórzy przeciwnicy Paktu Stabilizacji i Wzrostu wręcz postulują jego rewizję. Kluczowe zarzuty koncentrują się wokół kwestii wykorzystania polityki fiskalnej w stabilizowaniu koniunktury gospodarczej, szczególnie wokół kwestii wykorzystania polityki fiskalnej w celu absorpcji szoków ekonomicznych lub ożywienia gospodarki. Podkreśla się również, że kryteria stabilizacji fiskalnej usztywniają politykę fiskalną, osłabiają działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury oraz ograniczają inwestycje publiczne. Do innych zarzutów należą: możliwość uprawiania przez rządy tzw. „kreatywnej księgowości” po to, aby wykażać niższy niż w rzeczywistości deficyt budżetowy i uchronić się przed ewentualnymi sankcjami³.

Analizę zarysowanych powyżej zarzutów dotyczących kryteriów stabilizacji fiskalnej można przeprowadzić w szerszym kontekście roli polityki fiskalnej w gospodarce i jej skuteczności w stabilizowaniu gospodarki i regulowaniu procesów gospodarczych.

Polityka fiskalna w najszerszym znaczeniu obejmuje wykorzystanie różnych instrumentów dla realizacji celów fiskalnych i pozafiskalnych. Cele fiskalne sprowadzają się do zapewnienia dochodów budżetowi państwa i szeroko pojętemu sektorowi publicznemu oraz ich rozdysponowania pomiędzy różne sfery działalności państwa określone jego funkcjami w społeczeństwie i gospodarce.

Cele pozafiskalne z kolei polegają na wykorzystaniu instrumentów polityki fiskalnej (takich jak system podatkowy, programy wydatków budżetowych) do: regulowania zachowań przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, wyrównywania poziomu zamożności ludzi, poziomów realizacji celów społecznych, wyrównywania poziomów w rozwoju gospodarczym regionów, regulowania koniunktury gospodarczej, zmiany alokacji zasobów czynników produkcji w układzie sektorowym i przestrzennym.

Politykę fiskalną można też umownie ująć w węższym znaczeniu, jako politykę regulowania koniunktury gospodarczej. W tym przypadku zatem pierwszorzędnymi zagadnieniami będzie wykorzystanie takich instrumentów, jak podatki i wydatki państwa (w tym automatyczne stabilizatory koniunktury, czyli programy wydatków i progresywne systemy podatkowe z wbudowaną elastycznością w stosunku do zmian poziomu PKB) w celu stabilizacji gospodarki i stymulowania wzrostu gospodarczego.

³ Zob. szerzej [Oręziak, 2000; Fitoussi, 2002; Eijffinger, 2002; Blinder, 2002].

W praktyce cele fiskalne i pozafiskalne polityki fiskalnej wzajemnie się przenikają i warunkują.

Charakter polityki fiskalnej i jej zakres oraz proporcje między celami fiskalnymi i pozafiskalnymi zależą od opcji politycznych i związanej z nimi koncepcją państwa oraz jego funkcji w gospodarce.

Na politykę fiskalną i jej rolę w gospodarce, zwłaszcza w gospodarkach krajów unii monetarnej, można spojrzeć z punktu widzenia zarówno ekonomii keynesowskiej, jak i z punktu widzenia kierunków antyetyatystycznych (szczególnie takich, jak monetaryzm, i ekonomia podaży) z uwagi choćby na to, że istnieją doświadczenia polegające na oparciu na nich koncepcji reform w praktyce w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych. W obu krajach zmierzały one do ograniczenia roli państwa w gospodarce⁴.

Z punktu widzenia teoretycznego koncepcji państwa aktywnego w sferze regulacji procesów gospodarczych oraz realizującego ideę państwa dobrobytu (*welfare state*) odpowiada ekonomia keynesowska. W skrócie można przytoczyć jej główne treści w ślad za A. Wojtyną⁵:

- a) sektor prywatny jest z natury niestabilny;
- b) produkcja jest określana przede wszystkim przez łączny zagregowany popyt, zaś czynniki podażowe odgrywają niewielką rolę;
- c) procesy dostosowawcze w gospodarce są długotrwałe z uwagi na „lepkość” (*ridigity*) płac i cen;
- d) między inflacją i bezrobociem istnieje wymiennosc, przynajmniej w krótkim okresie;
- e) państwo powinno prowadzić aktywną politykę ekonomiczną opartą na działaniach dyskrecjonalnych i automatycznych stabilizatorach koniunktury;
- f) polityka fiskalna jest bardziej skuteczna niż polityka monetarna;
- g) priorytetowym celem polityki ekonomicznej jest ograniczenie bezrobocia.

A zatem z punktu widzenia keynesizmu polityka fiskalna będzie zasadniczym czynnikiem stabilizacji koniunktury gospodarczej. Ponadto zakres regulacji w gospodarce będzie również dość duży przy ograniczeniu regulacyjnych funkcji rynku.

Jeżeli spojrzymy na zarysowany problem z punktu widzenia krótkiego okresu, to teoretycznie, usztywnienie polityki fiskalnej poprzez przyjęcie przedmiotowych kryteriów stabilizacji fiskalnej niewątpliwie ograniczy możliwość jej wykorzystania (jako polityki dyskrecjonalnej) w ożywieniu gospodarki. Jednakże należy zwrócić uwagę na to, że i tak skuteczność dyskrecjonalnej polityki fiskalnej jest bardzo ograniczona, na co wskazuje zarówno teoria jak i doświadczenia ostatnich dekad dwudziestego wieku.

⁴ Zob. wywiad z R. Barro, w: [Snowdon, Vane, Wynarczyk, 1998, s. 281–292]; na temat gospodarki amerykańskiej szeroko pisze W. Bieńkowski, zob. [Bieńkowski, 1995].

⁵ Zob. [Wojtyna, 1990, s. 56].

Aby polityka fiskalna była dobrym narzędziem regulacji procesów gospodarczych, musi być skuteczna. Niestety, istnieje szereg ograniczeń jej skuteczności. Przede wszystkim jest to polityka mało elastyczna z przyczyn politycznych i społecznych, do których należy zaliczyć⁶:

- a) fragmentaryczność informacji gospodarczych, w tym dotyczących reakcji podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych (ograniczenie informacyjne);
- b) trudność w doprowadzeniu do porozumienia parlamentarnego dotyczącego zmian rozmiarów deficytu budżetowego i struktury budżetu (tzw. ograniczenie operacyjne);
- c) długi okres przygotowywania i uzgadniania zmian w wydatkach i zmian podatkowych (tzw. ograniczenie czasowe);
- d) bariery społeczne w podnoszeniu podatków lub ograniczaniu wydatków budżetowych;
- e) specyficzna cecha wydatków rządowych — łatwo je podnosić, a trudno je obniżyć;
- f) cykl polityczny stojący w sprzeczności z racjonalną polityką fiskalną;

Powyższe przyczyny mogą powodować, że rząd może nie być w stanie reagować na szoki asymetryczne w wymaganym czasie. Spóźnione działania fiskalne mogą nie być adekwatne do sytuacji gospodarczej, w której mają miejsce.

Problem ograniczenia skali inwestycji publicznych w wyniku przyjęcia kryteriów stabilizacji fiskalnej wynika nie tyle z braku możliwości zwiększenia deficytu budżetowego powyżej 3% PKB, ile z niewłaściwej struktury wydatków budżetowych. W większości krajów Unii Ekonomicznej i Monetarnej po stronie wydatków budżetowych dominują cele socjalne, a nie inwestycje publiczne.

Kryzys keynesizmu związany z pojawieniem się nowych zjawisk w gospodarce kapitalistycznych w latach siedemdziesiątych wiązał się z rozwojem nowych antyetytystycznych nurtów w ekonomii, do których należą: monetaryzm, nowa ekonomia klasyczna, nowa szkoła austriacka, ekonomiczna teoria polityki, teoria wyboru publicznego, ekonomia podaży (*supply side economics*), teoria racjonalnych oczekiwań. Co więcej, trzy z nich, a mianowicie monetaryzm, ekonomia podaży i teoria racjonalnych oczekiwań stały się podstawą ukształtowania doktryny reaganomiki w Stanach Zjednoczonych i jej realizacji⁷.

Wymienione wyżej antyetytystyczne nurty współczesnej ekonomii są związane z koncepcją państwa o ograniczonych funkcjach w gospodarce, państwa, które formułuje reguły gry w gospodarce pozwalające na jak najszerszy zakres regulacji rynkowej i czuwa nad ich przestrzeganiem, prowadzi ograniczoną politykę ekonomiczną. Wnioski wspólne wymienionym wyżej kierunkom antyetytystycznym można ująć w skrócie następująco⁸:

⁶ Zob. szerzej [Mortimer-Lee, 2001].

⁷ [Zob. [Bieńkowski, 1995, s. 109–121].

⁸ [Zob. Wojtyła 1995, s. 53–98; Hall, Taylor, 1997, s. 529–535; Bieńkowski, 1995, s. 109–121], zobacz również szerzej: [Snowdon, Vane, Wynarczyk, 1998]

- a) niepewność i stałe zakłócenia równowagi są istotną cechą procesu gospodarczego; informacja jest rozproszona wśród olbrzymiej liczby jednostek, które dysponują jedynie fragmentaryczną częścią wiedzy o gospodarce; zatem w tych warunkach rynek stanowi najlepszy sposób koordynacji działań poszczególnych podmiotów gospodarczych, państwo zaś nie jest w stanie zastąpić rynku jako mechanizmu alokacji, ponieważ nie posiada niezbędnych do tego informacji;
- b) aktywna polityka stabilizacyjna państwa przynosi w rzeczywistości rezultaty odwrotne do zamierzonych, a mianowicie oddziałuje destabilizująco na system gospodarczy, ponieważ zakłóca naturalną grę sił rynkowych; ponadto nie bez znaczenia jest podporządkowanie działań rządu cyklowi wyborczemu; kreowanie przez rząd polityki gospodarczej podporządkowanej maksymalizacji celu, jakim jest zwycięstwo w wyborach, jest czynnikiem destabilizującym gospodarkę;
- c) polityka popytowa jest nieskuteczna z uwagi na wpływ oczekiwań podmiotów gospodarczych;
- d) ekspansywna polityka fiskalna prowadzi do trwałego deficytu budżetowego oraz długu publicznego, to zaś negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy m.in. poprzez występowanie tzw. efektu wypychania (*crowding out effect*), którego istota polega na tym, że wzrost wydatków państwa wywołuje kompensacyjny spadek prywatnej konsumpcji lub inwestycji⁹; występowanie efektu wypychania oznacza również nieskuteczność polityki fiskalnej;
- e) gospodarka jest w zasadzie stabilna i po szoku ekonomicznym powraca w okresie długim do swojego naturalnego poziomu określonego przez czynniki podażowe; jednakże z uwagi na występujące w gospodarce sztywności ten powrót może trwać długo;
- f) państwo powinno prowadzić politykę gospodarczą opartą na stałych regulacjach i skierowaną na pobudzanie podaży (m.in. równoważenie budżetu, niski dług publiczny, niskie podatki); polityka gospodarcza tego typu może oddziaływać w długim okresie na zmniejszenie wielkości lub czasu trwania odchyłek produkcji, zatrudnienia i inflacji od poziomu normalnego po tym, jak gospodarka znajdzie się pod wpływem wstrząsów ekonomicznych.

Z punktu widzenia wymienionych powyżej antyetatystycznych nurtów myśli ekonomicznej, polityka fiskalna powinna być docelowo nastawiona na realizację jedynie celów fiskalnych. W ekonomii podaży zakłada się ponadto, że do czynników propodażowych w momencie deregulowania gospodarki należą: obniżka podatków oraz wydatków budżetowych i przywrócenie równowagi budżetowej oraz zmniejszenie długu publicznego.

⁹ Mechanizm efektu wypychania jest następujący: wyższe wydatki państwa zwiększają produkcję i dochody. Wyższe dochody podwyższają poziom realnych zasobów gotówkowych. Wyższy realny popyt na pieniądź przy niezmienionej jego podaży prowadzi do wzrostu stóp procentowych. Z kolei wyższe stopy procentowe wypychają konsumpcję i inwestycje, hamując ekspansję. Wokół efektu wypychania narosło wiele kontrowersji. Wyróżnia się wypychanie bezpośrednie oraz pośrednie: transakcyjne i portfelowe. Zob. na ten temat szerzej: [Wojtyła, 1990, s. 163–167].

Pomimo niedoskonałości rynku, przejawiających się m.in. w średnich i długich okresach dostosowań stabilizacyjnych do zmian spowodowanych szokami ekonomicznymi, można sformułować wniosek, że polityka fiskalna nie musi być wykorzystywana w szerokim zakresie (tak jak to przyjmuje się w koncepcji polityki ekonomicznej typu keynesowskiego) do celów stabilizacji koniunktury i pobudzania wzrostu gospodarczego. Są inne mechanizmy stabilizowania gospodarki po szokach ekonomicznych (zob. tab. 1.).

Tabela 1.

Polityka fiskalna i inne mechanizmy absorpcji szoków ekonomicznych, obniżenia kosztów (strat stabilizacyjnych), ich skuteczność oraz ograniczenia w warunkach unii monetarnej

Rodzaj mechanizmu	Działanie mechanizmu	Efekty krótkookresowe	Efekty średnio i długookresowe	Ograniczenia
1	2	3	4	5
Polityka fiskalna	Wyrównywanie popytu	Złagodzenie bezrobocia przez pobudzenie produkcji i zatrudnienia, wzrost deficytu budżetowego długu publicznego	1. Utrzymywanie się wysokiego deficytu budżetowego i długu publicznego. 2. Wzrost obciążeń podatkowych i obniżenie poziomu wzrostu gospodarczego oraz dobrobytu. 3. Wzrost stóp procentowych.	1. Niska skuteczność w warunkach szoków podaźowych. 2. Ograniczenia informacyjne, czasowe operacyjne.
Międzynarodowe transfery fiskalne w ramach unii	Wyrównywanie popytu	Złagodzenie problemu bezrobocia przez pobudzenie produkcji i zatrudnienia	Znikome	1. Brak budżetu na szczelbu unii lub też niewystarczające rozmiary budżetu. 2. Brak zgody na wprowadzenie systemu transferów ze strony wszystkich krajów unii.
Migracja siły roboczej	Dostosowuje podaź siły roboczej	Znikome	1. Zmniejszenie bezrobocia. 2. Dostosowanie płac do popytu i podaży.	1. Sztywność rynku pracy. 2. Stałe koszty migracji. 3. Ochrona socjalna. 4. Poziom rozwoju rynku mieszkaniowego. 5. Różnice w systemach fiskalnych i socjalnych i prawnych pomiędzy krajami. 6. Różnice kulturowe. 7. Czynniki psychologiczne.

Rodzaj mechanizmu	Działanie mechanizmu	Efekty krótkookresowe	Efekty średnio i długookresowe	Ograniczenia
1	2	3	4	5
Mobilność kapitału	Przepływ kapitału do gospodarki lub regionu o niższych kosztach pracy, restrukturyzacja sektorów gospodarki	Znikome	1. Zwiększenie produkcji i zatrudnienia. 2. Wzrost efektywności gospodarowania. 3. Zmniejszenie bezrobocia.	1. Przepływy kapitału niekoniecznie odpowiadają potrzebom krajów lub regionów. 2. Konkurencja podatkowa. 3. Bariery społeczne i polityczne.
Elastyczność płac	Dostosowanie ceny pracy do relacji między podażą i popytem. Poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez obniżkę płac	1. Poprawa efektywności mikroekonomicznej. 2. Wzrost produkcji i zatrudnienia.	1. Zmniejszenie bezrobocia. 2. Przyspieszenie procesów dostosowawczych.	1. Działalność związków zawodowych. 2. Restrykcyjne prawo pracy i układy zbiorowe. 3. Bariery społeczne i możliwość strajków.
Elastyczność cen	Dostosowanie popytu i podaży, poprawa konkurencyjności mikroekonomicznej	Znikome	1. Efekty alokacyjne. 2. Przyspieszenie procesów dostosowawczych po stronie popytu i podaży.	1. Monopolizacja gospodarki. 2. Sztuczności rynków i zachowań przedsiębiorstw w stanowieniu cen.
Deregulacja rynków produktów	Przyspiesza dostosowania popytowo-podażowo-cenowe. Stymuluje wzrost aktywności gospodarczej.	Znikome	1. Wzrost konkurencji i efektywności mikroekonomicznej. 2. Wzrost stopnia elastyczności cen. 3. Przyspieszenie procesów dostosowawczych.	1. Przeciwdziałanie ze strony grup interesów gospodarczych. 2. Konserwatyzm polityków w przypadku wycofywania się państwa z regulacji.
Deregulacja rynku pracy	Zmniejszenie kosztów pracy przez obniżenie kosztów administracyjnych systemów ochrony socjalnej związanych z zatrudnieniem, elastyczność systemów zatrudnienia i płac. Stymulowanie wzrostu zatrudnienia.	Znikome	1. Obniżenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw. 2. Wzrost skłonności do pracy i wzrost zatrudnienia. 3. Stymulowanie wzrostu gospodarczego. 4. Przyspieszenie procesów dostosowawczych.	1. Bariery społeczne i polityczne. 2. Silne związki zawodowe. 3. Możliwość występowania strajków.
Obniżenie podatków, w tym bezpośrednich i uproszczenie systemu podatkowego	Stymulowanie aktywności gospodarczej, akumulacji kapitału, wzrostu gospodarczego zatrudnienia.	Przejściowy spadek dochodów budżetowych i wzrost deficytu budżetowego.	1. Wzrost oszczędności i akumulacji kapitału. 2. Wzrost inwestycji i zatrudnienia. 3. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego i wzrost poziomu PKB.	1. Bariery społeczne i polityczne. 2. Wysoki deficyt budżetowy i dług publiczny w momencie zapoczątkowania reformy podatkowej.

Rodzaj mechanizmu	Działanie mechanizmu	Efekty krótkookresowe	Efekty średnio i długookresowe	Ograniczenia
1	2	3	4	5
			4. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarki. 5. Wzrost dochodów budżetowych. 6. Zmniejszenie szarej strefy.	
Obniżenie deficytu budżetowego, długu publicznego poprzez zmniejszenie wydatków	Zmniejszenie skutków efektu wypychania. Stymulowanie wzrostu gospodarczego w długim okresie. Stworzenie możliwości do reformy i obniżenia podatków.	Przejęciowy spadek tempa wzrostu gospodarczego.	1. Wzrost stabilności gospodarki. 2. Wzrost skłonności do pracy w związku ze zmniejszeniem ochrony socjalnej. 3. Obniżenie stóp procentowych. 4. Wzrost inwestycji prywatnych w związku z ograniczeniem efektu wypychania.	1. Bariery społeczne i polityczne.

Źródło: [Bukowski, 2003].

Warunkiem jednak jest dostateczny stopień deregulacji gospodarki, co oznacza wzrost elastyczności rynków (w tym rynku pracy) oraz cen i płac, jak również zdjęcie z przedsiębiorstw ciężaru wysokich podatków oraz nadmiaru regulacji działalności gospodarczej. Zakres deregulacji umożliwiający działanie samoczynnych rynkowych procesów dostosowawczych będzie wyznaczał zakres niezbędnego oddziaływania państwa przy pomocy polityki monetarnej i fiskalnej (jako tzw. *policy-mix*), w tym zakres stosowania narzędzi polityki fiskalnej. Zatem można sformułować postulat, że gospodarki krajów unii monetarnej powinny zostać zderegulowane, co oznacza mniejszy budżet, niższy dług publiczny, niższe obciążenia podatkowe (niższa krańcowa stopa podatkowa w przypadku podatków pośrednich i niższe podatki pośrednie), bardziej elastyczny rynek pracy, wyższa elastyczność cen i płac. Jeżeli przyjąć w ślad za wnioskami formułowanymi przez antyetatystyczne nurty współczesnej ekonomii, że polityka fiskalna jest nieskuteczna lub mało skuteczna jako narzędzie stabilizacji koniunktury, to deregulacja i ograniczenie roli państwa w gospodarce przy stworzeniu warunków do ujawnienia się naturalnych rynkowych mechanizmów dostosowawczych mogłyby umożliwić krajom unii monetarnej minimalizację kosztów (strat stabilizacyjnych) związanych z utworzeniem wspólnego obszaru walutowego zarówno w krótkim, jak też w długim okresie. Gospodarki krajów unii monetarnej zbliżyłyby się w ten sposób do spełnienia kryteriów optymalnego obszaru walutowego.

W tabeli 1. pokazano, że efekty działania większości mechanizmów dostosowawczych pojawiają się dopiero w średnim i długim okresie. Efekty polityki fiskalnej w postaci pobudzenia wzrostu gospodarczego mogą ujawnić się w krótkim okresie, ale w średnim i długim okresie jej skutki mogą być negatywne dla wzrostu gospodarczego.

Z uwagi na negatywne skutki wysokiego deficytu budżetowego oraz długu publicznego dla długookresowego wzrostu gospodarczego, utrzymanie kryteriów stabilizacji fiskalnej przyjętych w Pakcie o Stabilizacji i Wzroście jest w pełni zasadne. Dyscyplinują one politykę fiskalną poszczególnych krajów i stanowią narzędzie jej koordynacji. Przede wszystkim stanowią one tamę dla dążeń fiskalnych polityków obliczonych na pozyskiwanie wyborców w kolejnych kampaniach wyborczych poprzez rozszerzanie przywilejów znajdujących odbicie we wzroście wydatków budżetowych. Ugrupowania polityczne zazwyczaj kreują politykę gospodarczą z punktu widzenia wymogów utrzymania władzy przez jedną lub dwie kadencje. Raczej nie są skłonni do kształtowania polityki z punktu widzenia celu, jakim jest długofalowy wzrost gospodarczy.

Z drugiej strony wymóg spełniania kryteriów stabilizacji fiskalnej może być jednym z bodźców do reform strukturalnych w gospodarkach krajów członkowskich unii monetarnej oraz tych, które w następnej kolejności będą do niej przystępować. Reformy te właśnie powinny zmierzać w zarysowanych wyżej kierunkach deregulacji gospodarki i tworzenia warunków dla sprawniejszego działania rynkowych mechanizmów dostosowawczych.

Zamiast zatem postulować zniesienie lub złagodzenie kryteriów stabilizacji fiskalnej, należałoby się zastanowić nad przyspieszeniem reform strukturalnych oraz ewentualnie nad usprawnieniem funkcjonowania mechanizmu Paktu o Stabilizacji i Wzroście. W przypadku Paktu chodziłoby o stworzenie mechanizmów wczesnego ostrzegania, które zapobiegałyby przekroczeniu wielkości referencyjnych przez poszczególne kraje członkowskie Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Próby formułowania konkretnych rozwiązań już zresztą istnieją¹⁰.

3. Przyczyny problemów ze stabilizacją fiskalną w wybranych krajach (Niemcy, Francja, Portugalia) na tle procesów konwergencji

Nie wszystkie kraje, które utworzyły Unię Ekonomiczną i Monetarną w 1999 roku spełniły nominalne warunki konwergencji w 1998 roku, w tym warunki stabilizacji fiskalnej.

Problemem, który występował w niektórych krajach było wypełnienie warunku konwergencji dotyczącego deficytu budżetowego publicznego długu publicznego (zob. tabela 2.). Jak wynika z zaprezentowanych w tabeli 2. da-

¹⁰ Zob. m.in. [Eijffinger, 2002].

nych, trzy kraje Eurolandu: Belgia, Włochy i Grecja nie spełniły warunku dotyczącego długu publicznego, zaś Grecja i Włochy nie spełniły również kryterium deficytu budżetowego. W Hiszpanii deficyt budżetowy stanowił 3% PKB.

Tabela 2.

Warunki konwergencji i ich wypełnienie przez kraje Eurolandu w 1998 r.

Kraj/kryterium	Inflacja	deficyt budżetowy	dług publiczny	długoterminowa stopa procentowa
Maksymalny wsk.	0,7 + 1,5 = 2,2%	-3,0%	60,0%	4,6 + 2,0 = 6,6%
Belgia	0,9	-0,7	119,6	4,7
Niemcy	0,6	-2,2	60,9	4,6
Grecja	4,5	-4,3	112,4	8,5
Hiszpania	1,8	-3,0	64,6	4,8
Francja	0,7	-2,7	59,5	4,6
Irlandia	2,1	2,3	53,7	4,8
Włochy	2,0	-3,1	116,7	4,8
Luksemburg	1,0	3,2	6,3	4,7
Holandia	1,8	-0,8	66,8	4,6
Austria	0,5	-2,5	67,4	4,7
Portugalia	2,2	-3,2	54,3	5,0
Finlandia	1,4	2,2	47,0	4,8
Euroland (12)	1,2	-2,3	72,9	4,8

Źródło: („European Economy” No 2/2002; „Economic forecasts”, Spring 2002; „European Economy” No 72/2001; „OECD Economic Outlook. Economics”, Volume 2001/2, No 70, December; „OECD Economic Outlook. Economics”, Volume 2002/1, No 71, June; „Annual Report”, European Central Bank, 2002; „General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt”, Spring 2005, European Commission, Directorate General ECFIN).

W latach następnych nastąpiło odejście od niektórych warunków konwergencji w poszczególnych krajach Eurolandu (zob. tabela 3.). Nadal warunku konwergencji dotyczącego długu publicznego nie spełniają: Belgia, Grecja i Włochy. Ponadto dług publiczny wzrósł powyżej granicznej wielkości 60% PKB w Austrii, Holandii, Hiszpanii i w Niemczech (w 1999 roku). Grecja nie spełnia również kryterium deficytu budżetowego.

W latach 2000–2001 sytuacja jeszcze bardziej się pogorszyła. I tak, w 2001 roku warunki konwergencji w pełni spełniały następujące kraje: Niemcy, Hiszpania, Francja, Luksemburg, Holandia i Finlandia.

Natomiast Portugalia i Irlandia przekroczyły wskaźnik inflacji, Austria przekroczyła wskaźnik długu publicznego, Włochy wskaźnik długu publicznego. Grecja przekroczyła wskaźnik długu publicznego i inflacji, Belgia wskaźnik długu publicznego. Ponadto Portugalia przekroczyła dopuszczalny

wskaźnik udziału deficytu budżetowego w PKB. Wzrósł również deficyt budżetowy w Niemczech i we Włoszech.

Tabela 3.

Warunki konwergencji i ich wypełnienie przez kraje Eurolandu w roku 1999 i 2001

Rok	1999				2001			
Kraj/ kryterium	inflacja	deficyt budżetowy	dług publiczny	długoter- minowa stopa pro- centowa	inflacja	deficyt budżetowy	dług publiczny	długoter- minowa stopa pro- centowa
Maksymalny wsk.	0,6 + 1,5 = 2,1%	-3,0%	60,0%	4,6 + 2 = 6,6%	2,1 + 1,5 = 3,6%	-3%	60,0%	5,1 + 2,0 = 7,1%
Belgia	1,1	-0,4	114,9	4,8	2,4	0,6	108,0	5,1
Niemcy	0,6	-1,5	61,2	4,5	2,4	-2,8	59,4	4,8
Grecja	2,1	-3,4	112,3	6,5	3,7	-3,6	114,8	5,3
Hiszpania	2,2	-1,2	63,1	4,7	3,2	-0,5	56,9	5,1
Francja	0,6	-1,8	58,8	4,6	1,8	-1,5	56,8	5,0
Irlandia	2,5	2,1	50,1	4,6	4,0	1,1	36,8	4,9
Włochy	1,7	-1,8	114,5	4,8	2,3	-3,0	109,5	5,2
Luksemburg	1,0	3,4	6,0	4,7	2,4	6,2	5,6	5,0
Holandia	2,0	0,7	63,2	4,6	5,2	-0,1	52,8	5,0
Austria	0,7	-2,4	64,7	4,7	2,3	-1,3	67,3	5,1
Portugalia	2,2	-2,9	55,0	4,8	4,4	-4,4	55,6	5,2
Finlandia	1,3	2,2	46,9	4,7	2,7	5,2	43,8	5,0
Euroland (12)	1,1	-1,4	72,3	4,7	2,5	-1,8	69,2	5,0

Źródło: („European Economy” No 2/2002; „Economic forecasts”, Spring 2002; „European Economy” No 72/2001; „OECD Economic Outlook. Economics”, Volume 2001/2, No 70, December; „OECD Economic Outlook. Economics”, Volume 2002/1, No 71, June; „Annual Report”, European Central Bank, 2002; „General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt”, Spring 2005, European Commission, Directorate General ECFIN].

Można zatem sformułować wniosek, że zmiany, jakie przeprowadzono w krajach Eurolandu, których efektem było spełnienie przez większość z nich warunków konwergencji w 1998 roku, nie są trwałe. Jest to istotna słabość gospodarek Eurolandu. Potwierdzają to wyniki badań przeprowadzonych m.in. przez M. Demertzis, A.H. Hallet, O. Rummel. Według nich, wzrost stopnia konwergencji, przejawiający się w spełnieniu pod koniec lat dziewięćdziesiątych kryteriów z Maastricht, wynikał raczej z zastosowania odpowiednich narzędzi polityki ekonomicznej, niż z naturalnych procesów konwergencji w obszarze dostosowań ekonomicznych i struktur gospodarczych. Podkreślają również, że aczkolwiek polityka pomogła w stworzeniu warunków

dla zaistnienia Unii Ekonomicznej i Monetarnej, to jednak odtąd cały projekt jest uzależniony od oddziaływania wszelkich zmian politycznych¹¹.

Utrzymanie, a w niektórych krajach powrót do wielkości określonych kryteriami konwergencji, wymaga głębokich zmian strukturalnych. Rozwój Unii Ekonomicznej i Monetarnej wymaga osiągnięcia większego stopnia konwergencji realnej. Wskazują na to również problemy z utrzymaniem relacji deficytu budżetowego do PKB poniżej 3% w Niemczech, Portugalii i Francji. Deficyt budżetowy w Niemczech wyniósł w 2002 roku -3,6%, we Francji zaś -3,2% i utrzymuje się nadal na poziomie powyżej 3% PKB. Portugalia zaś już w 2001 roku miała deficyt budżetowy na poziomie -4,4%, zaś w 2004 r. już na poziomie -6,1% PKB (zob. tab. 5.). Przypadek Grecji jest znamieny. Oficjalnie do 2004 roku kraj ten nie wykazywał nadmiernego deficytu budżetowego, jednakże okazało się, że był to wynik „kreatywnej księgowości”, co odkryli sami Grecy przy okazji zmiany ekipy sprawującej władzę. Ponadto przyczyną deficytu budżetowego jest brak dyscypliny fiskalnej.

Przyczyn takiego stanu rzecz należy upatrywać z pewnością w pewnej mierze w przebiegu cyklu koniunkturalnego. W 2001 roku pojawiła się recesja przejawiająca się w większości krajów w znacznym obniżeniu tempa wzrostu gospodarczego (zob. tabela 4.).

Tabela 4.

Produkt krajowy brutto krajów Eurolandu, UE w cenach stałych z 1995 r. (roczna zmiana procentowa)

Kraj/rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belgia	2,8	1,9	1,6	-1,5	3,0	2,6	1,2	3,4	2,4	2,7	3,9	0,7	0,9	1,3	2,7
Niemcy	5,7	5,0	2,2	-1,1	2,3	1,7	0,8	1,4	2,1	1,6	3,0	0,8	0,1	-0,1	1,6
Grecja	0,0	3,1	0,7	-1,6	2,0	2,1	2,4	3,5	3,1	3,4	4,1	4,3	3,8	4,7	4,2
Hiszpania	3,8	2,5	0,9	-1,0	2,4	2,8	2,4	3,9	4,3	4,0	4,1	2,8	2,2	2,5	2,7
Francja	2,6	1,0	1,5	-0,9	2,1	1,7	1,1	1,9	3,1	2,9	3,8	2,1	1,2	0,5	2,5
Irlandia	7,6	1,9	3,3	2,7	5,8	9,7	7,7	10,7	8,6	11,1	9,9	6,0	6,1	3,7	5,4
Włochy	2,0	1,4	0,8	-0,9	2,2	2,9	1,1	2,0	1,8	1,6	2,9	1,8	0,4	0,3	1,2
Luksemburg	2,2	6,1	4,5	8,7	4,2	3,8	2,9	7,3	5,0	7,5	8,9	1,5	2,5	2,9	4,2
Holandia	4,1	2,3	2,0	0,8	3,2	2,3	3,0	3,8	4,1	3,9	3,5	1,4	0,6	-0,9	1,3
Austria	4,7	3,3	2,3	0,4	2,6	1,6	2,0	1,3	3,3	2,8	3,2	1,0	1,2	0,8	2,0
Portugalia	4,4	2,3	2,5	-1,1	2,2	2,9	3,7	3,8	3,8	3,0	3,3	1,8	0,4	-1,1	1,0
Finlandia	0,0	-6,3	-3,3	-1,1	4,0	3,8	4,0	6,3	5,3	4,2	5,7	1,1	2,2	2,4	3,7
Euroland (12)	3,5	2,4	1,5	-0,8	2,4	2,3	1,5	2,4	2,8	2,6	3,4	1,6	1,4	0,6	2,0
Unia Europejska (15)	2,9	1,7	1,2	-0,4	2,8	2,4	1,7	2,6	2,8	2,5	3,4	1,7	1,5	0,9	2,2

Źródło: („European Economy” No 72/2001; „European Economy” No 2/2002; „Economic forecasts”, Spring 2002; „European Economy” No 4/2002; „General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt”, Spring 2005, European Commission, Directorate General ECFIN).

¹¹ Zob. [Demertzis, Hallet, Rummel, 2000].

Jednakże ograniczenie się do wpływu zmian w koniunkturze gospodarczej na deficyt budżetowy tych krajów byłoby znacznym uproszczeniem. Przyczyny leżą znacznie głębiej—w samych gospodarkach tych krajów oraz charakterze ich krótko- i długookresowej polityki fiskalnej. Należy również wziąć pod uwagę to, w jaki sposób kraje te dochodziły do spełnienia kryterium stabilizacji fiskalnej w okresie II etapu tworzenia Unii Ekonomicznej i Monetarnej.

W większości krajów będących obecnie członkami Unii Ekonomicznej i Monetarnej (z wyjątkiem Luksemburga) proces dostosowań do warunków stabilizacji fiskalnej był podobny. Kraje te zaostrzyły politykę fiskalną. W latach 1996–1999 przeprowadzano redukcję wydatków budżetowych. Jednakże w większości przypadków tego typu polityka natrafiała na bariery społeczne i polityczne, tym bardziej, że nie towarzyszyły temu zasadnicze reformy w takich obszarach, jak ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia, edukacja. Stąd też dla obniżenia deficytów budżetowych stały się konieczne podwyżki podatków, opłat administracyjnych i składek na ubezpieczenia społeczne¹². W rezultacie obniżono znacznie deficyty budżetowe (zob. tabela 5.).

Tabela 5.

Deficyt budżetowy w krajach Eurolandu, UE (deficyt bilansu sektora państwowego), % PKB

Kraj/ rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
B	-6,7	-7,4	-8,0	-7,3	-5,0	-4,3	-3,8	-1,9	-0,9	-0,4	0,2	-0,7	0,1	0,4	0,1
D	-2,0	-3,0	-2,5	-3,1	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,1	-1,5	1,3	-2,2	-3,7	-3,8	-3,7
GR	-15,9	-11,4	-12,6	-13,6	-9,9	-10,2	-7,4	-4,0	-2,5	-3,4	-4,2	-4,3	-4,1	-5,2	-6,1
E	-4,2	-4,3	-4	-6,7	-6,1	-6,6	-4,9	-3,2	-2,6	-1,2	-0,9	-3,0	-0,3	0,3	-0,3
F	-2,1	-2,5	-4,2	-6,0	-5,5	-5,6	-4,1	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4	-2,7	-3,2	-4,2	-3,7
IRL	-2,8	-2,9	-3	-2,7	-2,0	-2,2	-0,1	0,7	2,2	2,1	4,4	2,3	-0,5	0,2	1,3
I	-11,0	-10,0	-9,5	-9,4	-9,1	-7,6	-7,1	-2,7	-2,8	-1,8	-0,7	-3,1	-2,6	-2,9	-3,0
L	4,7	1,4	2,6	5,0	4,6	3,3	2,5	3,6	3,2	3,4	6,2	3,2	2,3	0,5	-1,1
NL	-5,7	-3,2	-4,4	-3,6	-4,2	-4,2	-1,8	-1,1	-0,7	0,7	2,2	-0,8	-1,9	-3,2	-2,5
A	-2,4	-3,0	-2,0	-4,2	-5	-5,2	-3,8	-1,7	-2,2	-2,4	-1,7	-2,5	-0,2	-1,1	-1,3
P	-4,9	-5,9	-2,9	-5,9	-5,9	-4,6	-4,0	-2,6	-2,3	-2,9	-2,9	-3,2	-2,7	-2,9	-2,9
SF	5,3	-1,1	-5,6	-7,3	-5,7	-3,7	-3,2	-1,5	1,3	2,2	7,1	2,2	4,3	2,5	2,1
E (12)	-4,5	-4,7	-4,9	-5,6	-5,0	-5,0	-4,3	-2,6	-2,2	-1,4	0,1	-2,3	-2,5	-2,8	-2,7
UE (15)	-4,0	-4,4	-5,2	-6,3	-5,6	-5,3	-4,3	-2,5	-1,6	-0,7	0,6	-0,8	-2,0	-2,1	-1,9

Kraje oznaczone literami skrótów samochodowych, E (12) — Euroland (12), UE — Unia Europejska

Źródło: „OECD Economic Outlook. Economics”, Volume 2001/2, No 70, December; „OECD Economic Outlook. Economics”, Volume 2002/1, No 71, June; „Annual Report”, European Central Bank, 2002; „General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt”, Spring 2005, European Commission, Directorate General ECFIN.

¹² Zob. [Keis, 2001].

Znalazło to odbicie we wzroście wskaźnika fiskalizmu, tj. udziału podatków, opłat parafiskalnych i składek na ubezpieczenie społeczne w PKB (zob. tabela 6.).

Tabela 6.

Wskaźniki fiskalizmu (udział podatków i opłat parafiskalnych oraz składek na ubezpieczenie społeczne w PKB w %)

Kraj/ rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
B	46,6	46,8	46,9	47,5	48,4	46,8	47,0	47,5	48,1	47,6	47,5	47,7	48,0	47,2	47,2
D	39,2	40,8	42,5	43,0	43,5	43,0	43,9	43,7	43,8	44,5	44,4	43,0	42,9	41,6	40,7
GR	31,6	32,5	33,3	34,5	36,1	34,0	34,8	36,0	38,1	39,3	40,6	38,9	39,5	38,7	39,2
E	37,5	38,3	39,9	40,5	39,0	37,4	38,1	38,1	38,2	38,2	38,4	38,5	38,6	36,7	37,0
F	47,4	47,6	47,5	47,9	48,2	48,0	49,7	49,7	49,6	47,0	46,5	49,6	45,3	45,2	45,4
IRL	36,7	37,8	38,2	38,1	38,7	35,4	35,7	34,8	34,0	35,0	34,7	34,2	33,9	31,2	32,3
I	41,3	42,2	42,9	46,0	43,7	43,5	44,2	45,8	44,5	44,9	44,1	43,4	43,1	41,5	41,4
L	45,7	44,3	45,8	48,8	46,7	46,2	45,8	44,8	44,3	45,4	44,8	42,5	41,8	42,1	41,6
NL	43,7	46,3	45,6	46,3	43,4	43,6	43,8	43,3	42,7	43,7	43,7	42,1	42,2	40,0	39,9
A	46,2	46,7	48,4	49,0	47,6	47,3	48,1	48,0	47,9	47,3	46,4	46,9	46,6	45,9	44,9
P	34,6	36,1	39,6	38,1	36,8	36,6	37,4	37,4	37,9	38,9	40,2	40,3	40,5	38,0	37,4
SF	49,6	51,6	52,0	51,8	51,8	50,6	50,9	49,8	49,4	48,6	50,3	48,1	47,6	44,6	43,9
E (12)	42,6	42,8	43,5	44,7	44,2	44,0	44,9	45,1	44,8	45,4	45,1	44,2	44,0	41,8	41,5
UE (15)	42,7	43,0	43,3	44,0	43,6	43,4	44,2	44,5	44,5	45,0	44,8	44,2	44,0	43,1	42,1

Oznaczenia jak w tabeli 5.

Źródło: „European Economy” No 2/2002; „Economic forecasts”, Spring 2002; „European Economy” No 72/2001; „OECD Economic Outlook. Economics”, Volume 2001/2, No 70, December; „OECD Economic Outlook. Economics”, Volume 2002/1, No 71, June; „General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt”, Spring 2005, European Commission, Directorate General ECFIN.

Nie jest przypadkiem to, że problemy z utrzymaniem kryteriów stabilizacji fiskalnej wystąpiły w Niemczech i we Francji. Oba kraje charakteryzują się pewnymi wspólnymi cechami, do których należą:

- a) realizacja koncepcji państwa opiekuńczego;
- b) szerokie przywileje społeczne związane z dużymi wydatkami budżetowymi;
- c) skomplikowane systemy podatkowe o charakterze progresywnym z nadmiernie wysokimi stawkami podatkowymi;
- d) fiskalizm w polityce ekonomicznej;
- e) wysoki udział w wydatkach budżetowych i PKB takich pozycji, jak: wydatki na cele socjalne, ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia (w Niemczech 30,1% PKB, we Francji 32,2% PKB w 2001 roku)¹³;

¹³ Zob. [„European Economy” 2002, No 3, s. 168, s. 184]

- f) niesprawne, nieefektywne społecznie i kosztowne systemy ubezpieczeń społecznych, systemy ochrony zdrowia, systemy zasiłków dla bezrobotnych;
- g) przeregulowanie rynków, w tym przede wszystkim rynków pracy;
- h) biurokratyzacja gospodarki;
- i) równoważenie budżetu głównie przez podnoszenie podatków;

W obu krajach nastąpiła też relaksacja polityki fiskalnej w latach 2001–2002 w związku z recesją i wzrost wydatków budżetowych, przede wszystkim na cele socjalne.

Portugalia jest natomiast typowym przykładem kraju, w którym wzrost był w ostatnich latach stymulowany poprzez wzrost popytu konsumpcyjnego napędzanego kredytem bankowym. W latach 1997–1998 roku Portugalia była piątym krajem Eurolandu o najwyższym tempie wzrostu PKB (po Irlandii, Hiszpanii, Finlandii, Luksemburgu i Holandii). Jednakże o ile np. w Irlandii wzrost gospodarczy był wynikiem inwestycji i postępu technologicznego, o tyle w Portugalii głównie popytu konsumpcyjnego. Wzrost ten był również stymulowany ekspansywną polityką fiskalną w latach 1999–2000. Brak głębszych reform finansów publicznych (w tym przede wszystkim systemu ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia) oraz spadek tempa wzrostu gospodarczego spowodowały przede wszystkim obniżeniem się popytu krajowego i zagranicznego spowodował, że rok 2001 zamknął się wysokim deficytem budżetowym. Jednakże już w roku 2002 w wyniku zacieśnienia polityki fiskalnej Portugalia obniżyła udział deficytu w PKB spełniając na powrót kryterium stabilizacji fiskalnej. W Grecji natomiast niezbędne są głębokie reformy finansów publicznych. Istnieje w tym kraju wyraźna tendencja do wzrostu deficytu budżetowego. Gospodarka Grecji należy również do jednych z najbardziej przeregulowanych w Unii Europejskiej.

Reasumując, przyczyny obecnych problemów fiskalnych w Eurolandzie, które ze szczególną siłą uwidoczniły się w Niemczech, Portugalii i Francji, należy szukać przede wszystkim w sferze czynników strukturalnych. Recesja przyspieszyła jedynie ujawnienie się niesprawności gospodarek niektórych krajów.

4. Perspektywy stabilizacji fiskalnej, wzrostu gospodarczego w Unii Ekonomicznej i Monetarnej

Przyszłość unii monetarnej krajów Wspólnot Europejskich, długofalowy wzrost gospodarczy oraz stabilizacja fiskalna będą zależeć od głębokich reform w gospodarkach poszczególnych krajów członkowskich. Reformy te powinny zmierzać do deregulacji i uelastycznienia gospodarek, co powinno zbliżyć je do kryteriów optymalnego obszaru walutowego. Chodzi o to, aby wprowadzić takie zmiany instytucjonalne i strukturalne, które umożliwią sprawniejsze działanie rynkowych mechanizmów dostosowawczych w przywracaniu równowagi gospodarczej, a z drugiej zaś strony będą sprzyjać osiągnięciu

nięciu wysokiego poziomu realnej konwergencji gospodarek krajów członkowskich unii monetarnej.

Do kierunków takich przekształceń strukturalnych i instytucjonalnych należą:

- a) głęboka reforma finansów publicznych obejmująca: zmianę struktury wydatków budżetowych (zmniejszenie tzw. wydatków sztywnych przez odejście od koncepcji państwa opiekuńczego, rezygnację z niektórych dóbr publicznych na rzecz dóbr prywatnych, rezygnację z pomocy publicznej dla przedsiębiorstw oraz subsydiowania rolnictwa i trwałe zrównoważenie budżetu); zmniejszenie obciążeń podatkowych przedsiębiorstw i ludności (przez uproszczenie systemów podatkowych i obniżenie podatków zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich);
- b) deregulacja rynków pracy mająca na celu uelastycznienie płac, zwiększenie swobody w zawieraniu umów o pracę, likwidację obciążeń socjalnych, zmniejszenie roli związków zawodowych w oddziaływaniu na rynek pracy;
- c) prywatyzacja sektora przedsiębiorstw państwowych i demonopolizacja oraz deregulacja rynków (w tym rynku rolnego);
- d) odejście w polityce ekonomicznej od krótkookresowej interwencji po stronie popytu na rzecz oparcia polityki ekonomicznej na trwałych regułach w długim okresie; w krótkim okresie polityka ekonomiczna powinna wzmacniać procesy dostosowawcze, których rezultatem jest powrót gospodarki po szokach ekonomicznych do normalnego poziomu produkcji, PKB, zatrudnienia i inflacji;
- e) utrzymanie koordynacji polityki fiskalnej w ramach paktu Stabilizacji i Wzrostu.

Niektóre z reform narodowych są związane z reformami na szczeblu UE, jak choćby zrewidowanie celów, założeń i instrumentów oraz reforma wspólnej polityki rolnej, czy też polityki przemysłowej.

Zmiany te mają szczególne znaczenie dla krajów peryferyjnych unii monetarnej, ponieważ przede wszystkim te kraje są narażone na szoki asymetryczne i destabilizację gospodarczą.

5. Wnioski dla nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej

Do unii monetarnej mogą jednakże przystąpić kraje o różnym poziomie rozwoju gospodarczego, skłonności do inflacji oraz różnym stopniu zintegrowania z pozostałymi krajami. Istotną zatem kwestią jest zagadnienie relacji między krajami dominującymi w unii monetarnej i krajami peryferyjnymi.

Do grupy krajów dominujących zaliczyć można te, które są powiązane silnymi więzami integracyjnymi, co oznacza, że tworzą one zintegrowany jednolity rynek, stopień wymiany wewnątrzgałęziowej jest wysoki, gospodarki są komplementarne, stopień konwergencji gospodarek w zakresie inflacji, stanu budżetu, długu publicznego, infrastruktury ekonomicznej jest również wysoki. Można do tej grupy zaliczyć: Niemcy, Włochy, Francję, Austrię, Belgię i Luksemburg, Holandię, Danię. Druga grupa krajów, to kraje peryferyjne,

które dopiero integrują się z krajami dominującymi. W ich przypadku stopień konwergencji z gospodarkami krajów dominujących jest stosunkowo niski i jego wzrost wymaga czasu. Ponadto niektóre z tych krajów mogą się charakteryzować znacznie niższym poziomem rozwoju gospodarczego (Portugalia, Hiszpania, Grecja). Kraje peryferyjne o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego (Szwecja, Finlandia, Wielka Brytania) są bliskie krajom dominującym i same mają szanse po odpowiednim okresie dostosowań strukturalnych i instytucjonalnych wejść do grupy krajów dominujących.

Kraje peryferyjne są szczególnie narażone na tzw. szoki asymetryczne. Polityka monetarna w warunkach unii monetarnej jest kształtowana na podstawie sygnałów płynących z krajów dominujących, tworzących zasadniczą część gospodarki obszaru walutowego.

Jeśli zatem uznamy, że gospodarki krajów dominujących osiągnęły wyższy stopień wzajemnego zintegrowania (m.in. wyższy poziom dopasowania struktur i polityki gospodarczej) niż stopień zintegrowania gospodarek krajów peryferyjnych z gospodarkami krajów dominujących, to prawdopodobieństwo problemów związanych z wystąpieniem szoków asymetrycznych jest dla krajów peryferyjnych bardzo wysokie. W warunkach braku możliwości stosowania polityki monetarnej, w tym kursowej i polityki stóp procentowych, zostaną one skazane jedynie na politykę fiskalną, która może się okazać mało skuteczna. Koszty tej polityki mogą też być dość wysokie.

Kraje, które podpisały w 2003 roku układ akcesyjny (Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta i Cypr) charakteryzują się niższym poziomem rozwoju gospodarczego niż średni poziom w UE (z wyjątkiem Słowenii). Również ich stopień integracji z krajami UE jest stosunkowo niski. Powiększą one zatem grupę krajów peryferyjnych w UE.

W krajach peryferyjnych bardzo prawdopodobne jest pojawienie się inflacji z uwagi m.in. na oddziaływanie tzw. efektu Samuelsona–Balassy¹⁴. Efekt ten może utrudniać osiągnięcie lub utrzymanie niskiego poziomu inflacji na poziomie średniej stopy inflacji w unii monetarnej. Jest on mało zauważalny w gospodarkach wysoko rozwiniętych, w których tempo wzrostu gospodarczego jest stosunkowo niskie. Natomiast występuje w krajach szybko rozwijających się, w których nadal zachodzą procesy realnej konwergencji.

W gospodarkach tych krajów następuje szybki wzrost produktywności pracy w sektorze dóbr handlowych, wymiennalnych w skali międzynarodowej. Wzrost produktywności pracy jest tu wyższy niż w sektorze dóbr niewymiennalnych. Ponadto wzrost produktywności pracy w sektorze dóbr handlowych związany jest z tendencją do wzrostu płac. Jednakże różnice w poziomach płac w sektorze dóbr wymiennalnych i dóbr niewymiennalnych nie mogą utrzymywać się długo. Płace w sektorze dóbr niewymiennalnych zaczynają rosnać pomimo niższej produktywności pracy. W rezultacie, ponieważ wzrost płac przekłada się na wzrost kosztów wytwarzania, rosą ceny dóbr niewy-

¹⁴ Zob. [Samuelson, 1964; Balassa, 1964].

mienialnych. To zaś oznacza wzrost poziomu inflacji w sektorze dóbr niewymienialnych. Zatem wzrasta poziom inflacji w gospodarce.

Przy braku polityki monetarnej rząd w kraju peryferyjnym może zastosować jedynie restrykcyjną politykę fiskalną przeciwdziałającą inflacji przez ograniczenie popytu konsumpcyjnego. To zaś może obniżyć tempo wzrostu gospodarczego zarówno w krótkim, jak i w długim okresie oraz prowadzić do obniżenia dobrobytu społecznego w długim okresie. Wystąpienie szoku popytowego będzie się wiązać z koniecznością zastosowania ekspansywnej polityki fiskalnej, co znajdzie wyraz we wzroście deficytu budżetowego i długu publicznego. W przypadku szoków podaźowych polityka fiskalna jest nieskuteczna w krótkim okresie¹⁵.

Jak podkreśla W. Siwiński, brak możliwości reagowania przez zmiany polityki pieniężnej odrębnie dla poszczególnych krajów w ramach unii monetarnej oraz brak mechanizmu kursowego powoduje, że procesy dostosowawcze reagujące na powstałe zakłócenia w większym stopniu będą zależały od elastyczności rynków dóbr i usług oraz czynników produkcji, w tym także od rynku pracy¹⁶.

Zatem kraje peryferyjne o niższym poziomie rozwoju gospodarczego i niższym stopniu zintegrowania z krajami integrującego się obszaru mogą, z jednej strony, uzyskać korzyści ogólnie możliwe dla wszystkich, z drugiej zaś, ceną, jaką mogą zapłacić za nie, są wyższe koszty dostosowań po wystąpieniu szoków ekonomicznych o charakterze asymetrycznym w związku z brakiem polityki monetarnej właściwej dla ich gospodarek¹⁷.

Z tego też względu kraje akcesyjne nie powinny się spieszyć z przystąpieniem do pełnej Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Przystąpienie to powinno być poprzedzone gruntownymi reformami o charakterze strukturalnym i instytucjonalnym. Przede wszystkim powinny zostać stworzone warunki do sprawnego działania rynkowych mechanizmów dostosowawczych poprzez deregulację gospodarki, w tym rynków produktów i rynku pracy. Mechanizmy rynkowe przejmą bowiem ciężar dostosowań do szoków ekonomicznych w warunkach braku polityki monetarnej na szczeblu narodowym oraz ograniczonej skuteczności polityki fiskalnej. Szczególne znaczenie ma reforma finansów publicznych. Zamiast stosować w krótkim i średnim okresie wszelkie możliwe środki równoważenia budżetu mające na celu spełnienie kryteriów stabilizacji fiskalnej, kraje akcesyjne powinny przede wszystkim rozłożyć w czasie działania mające na celu radykalne zmniejszenie rozmiarów budżetu poprzez redukcję wydatków budżetowych do niezbędnego minimum i radykalne obniżenie podatków oraz uproszczenie systemów podatkowych (niektóre kraje, jak np. Słowacja, Estonia, Łotwa już to uczyniły), zreformowanie systemu ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia. Reforma finansów pub-

¹⁵ Zob. [Bukowski, 2002].

¹⁶ Zob. [Siwiński, 2000].

¹⁷ Zob. również [Wagner, 2001].

licznych powinna zmierzać w kierunku wyeliminowania mechanizmów zwiększania wydatków budżetowych pod wpływem różnego typu nacisków o charakterze politycznym.

Spełnienie kryteriów stabilizacji fiskalnej powinno wynikać z względnie trwałej stabilizacji makroekonomicznej i sprawności rynkowych mechanizmów dostosowawczych.

Bibliografia

- „Annual Report”, European Central Bank, 2002.
- Balassa B. 1964, *The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal*, „Journal of Political Economy”, vol. 72.
- Bieńkowski W., 1995, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Blinder A.S., 2002, *Discussion of Canzoneri, Cumby, and Diba*, Jackson Hole, www.kc.frb.org/Publicat/2002/pdf/Blinder.912pdf.
- Bukowski S., 2002, *Polityka fiskalna w unii monetarnej*, „Finanse Bankowość Ubezpieczenia”, Zeszyt Naukowy nr 1, WSiF w Radomiu, Radom.
- Bukowski S., 2003, *Teoretyczne podstawy i realizacja unii monetarnej krajów członkowskich Wspólnot Europejskich. Szanse i zagrożenia dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Politechniki Radomskiej, Radom (maszynopis książki przyjętej do druku).
- Demertzis M., Hallet A. H., Rummel O., 2000, *Is the European Union a Natural Currency Area, or Is It Held Together by Policy Makers?*, „Weltwirtschaftliches Archiv. Review of World Economies”, Band 136, Heft 4.
- Demertzis M., Hallet A. H., Rummel O., 1997, *Does a Core-Periphery Regime Make Europe into a Optimal Currency Area?*, w: P.J.J.Welfens, 1997 (ed.), *European Monetary Union. Transition, International Impact and Policy Options*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York.
- Eijffinger S.C.W., 2002, *How Can the Stability and Growth Pact Be Improved To Achieve Both Stronger Discipline and Higher Flexibility?*, Briefing Paper On „The Conduct of Monetary Policy and an Evaluation of the Economic Situation in Europe—4th Quarter 2002” (November 2002) for the European Parliament, www.europarl.eu.int/comparl/econ/pdf/emu/speeches/20021203/eijffinger.pdf.
- „European Economy”, No 72/2001.
- „European Economy”, No 2/2002
- „European Economy”, No 3/2002.
- „European Economy”, No 4/2002.
- „Economic forecasts”, Spring 2002.
- Fitoussi J.P., 2002, *The Stability (and Growth) Pact and Monetary Policy*, European Parliament, Committee For Economic and Monetary Affairs, Briefing paper no 4–15 November, www.europarl.eu.int/comparl/econ/pdf/emu/speeches/w0021203/fitoussi.pdf.
- „General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt”, Spring 2005, European Commission, Directorate General ECFIN.
- Hall R.E., Taylor J.B., 1997, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Wyd. naukowe PWN, Warszawa.
- Keis N., 2001, *Koszty i korzyści wynikające z wprowadzenia euro. Przypadek Niemiec*, w: P. Temperton (red.), *Euro. Wspólna waluta*, Feldberg SJA, Warszawa.
- Mortimer-Lee P., 2001, *Czy Euroland może funkcjonować przy jednej stopie procentowej?*, w: P. Temperton (red.), *Euro. Wspólna waluta*, Feldberg SJA, Warszawa.

- „OECD Economic Outlook. Economics”, Volume 2001/2, No 70, December; „OECD Economic Outlook. Economics”, Volume 2002/1, No 71, June.
- Oręziak L., 2002, *Polityka budżetowa na obszarze euro (cz. II)*, „Bank i Kredyt” nr 7, lipiec.
- Samuelson P., 1964., *Theoretical Notes on Trade Problems*, „Review of Economics and Statistics”, vol. 46.
- Scheide J., 2002, *For the Round Table on the Stability and Growth Pact*, Eurafra-me—Conference in Berlin, November 29, www.euro-frame.org/projects/ifw-statement-conference-2002.pdf.
- Siwiński W., 2000, *Euro a kraje Europy Środkowo-Wschodniej*, w: J. Kleer, A. Łukasiewicz (red.), *Euro i jego wpływ na system bankowy Europy Środkowo-Wschodniej*, WSBFiZ Warszawa.
- Snowdon B., Vane H., Wynarczyk P., 1998, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- The Euro and Economic Policy. Legal and Political Texts adopted by the Council of the European Union and the European Council*. General Secretariat of The Council of The European Union January 1999.
- Thygesen N., 2002, *The Stability and Growth Pact: Any Need for Revision*, A note for the Economic and Monetary Affairs Committee of the European parliament 4th quarter 2002, www.europarl.eu.int/comparl/econ/pdf/emu/speeches/20021203/thygesen.pdf.
- Wagner H., 2001, *Pitfalls in the European Enlargement Process—Challenges for Monetary Policy*, prepared for conference: *How to pave the Road to EMU: The Monetary Side of the Enlargement process (and its Fiscal Support)* in Eltville, 26/27 October, www.fernuni-hagen.de.
- Wojtyna A., 1990, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.

A b s t r a c t EMU—Fiscal Challenges: Conclusions for the New Members of the EU



The aim of the paper is to evaluate the fiscal challenges which have appeared before EMU (Economic and Monetary Union) countries after four years of monetary union functioning. Then the author formulates conclusions for accession countries, which plan to be members of EMU in the near future.

The first part of the paper deals with criteria of fiscal stabilization within EMU, their meaning and connections with economic growth. The fiscal stabilization criteria were taken from the Pact of Stabilization and Growth and in the Maastricht Treaty. The first criterion concerns budget deficit, whose relation to the GDP should be no higher than 3%. The second criterion concerns public debt, whose relation to the GDP should be no higher than 60%. Special procedure and sanctions are forecasted in case of a country which does not respect those criteria.

It fundamentally limits possibilities of using fiscal policy to stabilize economy after the economic shocks. On the other hand, the fiscal criteria have also positive influence, because of implementation of discipline to the economic policy, which is created by the policymakers who act under policy cycle pressure. At that point, a problem of contradictions between short or medium period of economic policy and long period in policymaker's actions appears.

If we assume that effective economic policy should be based on the long-run stable rules to assure economic development in long period, we can conclude that fiscal discipline is necessary. But if we assume that government should apply fiscal policy for short run “fine tuning” of economic processes, we can consequently conclude that fiscal stabilization criteria limit government possibilities.

After four years of EMU functioning, budget deficit and public debt have appeared as challenges again. Those selected countries are: Portugal, Germa-

ny and France. Reasons of budgeted deficit and public debt are different in each country. An explanation may be found in processes of adjustment to the Maastricht criteria in the period of the 90s. Research by M. Demertzis, M. Hallet and A.H. Rummel indicates that the convergence degree, which was revealed by fulfilling the Maastricht criteria at the end of the 90's resulted from applying appropriate instruments of economic policy rather than from natural convergence processes in the area of economic and structural adjustments. The authors of the research also emphasise that although politics helped to create conditions which enabled the existence of the Economic and Monetary Union, from that time on the whole project has depended on the impact of all political changes.

In the case of fiscal stabilization, governments of many EMU countries increased tax burden rather than cut the budgeted expenditure to achieve lower deficit. In Germany, France, Portugal and many other countries governments did not implement radical reform of public finance structure.

Recession which has started from 2000 is another problem. Especially deep recession has appeared in Germany. One of the reasons is rigidity of German economy and lack of deep public finance reform.

The prospect of EMU is dependent on economic reforms in member countries. One of them is deep reform of public finance structure.

The new member countries of the EU are facing the necessity of economic adjustment to the convergence criteria, and among them criteria of fiscal stabilization. Experiences of selected EMU countries let conclude that nominal convergence should be the result of real convergence processes. Thus fiscal stabilization should be the result of deep changes in the structure of public finance and tax systems.