

Część 2:

UNIA EUROPEJSKA I JEJ STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

Dr Grzegorz Paluszak
Katedra Bankowości
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Maciej Dziędziura
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Spór wokół Paktu Stabilności i Wzrostu

1. Wprowadzenie

W celu utrzymania stabilności poziomu cen w Unii Europejskiej (UE) istotne jest nie tylko spełnianie kryteriów zbieżności przed wstąpieniem do unii walutowej, ale również i po wejściu do tej unii. Kryteria konwergencji dzieli się na kryteria monetarne i fiskalne. Realizacji kryteriów fiskalnych w państwach euroobszaru i w państwach członkowskich UE nie będących w euroobszarze powinno służyć przestrzeganie Paktu Stabilności i Wzrostu uzgodnionego na posiedzeniu Rady Europejskiej, odbywającego się w grudniu 1996 r., w Dublinie. Pakt ten wszedł w życie 1 stycznia 1997 r. Głównym propagatorem Paktu Stabilności i Rozwoju w kręgu państw UE były Niemcy, których rząd chciał przekonać opinię publiczną, że UGW będzie oparta o solidne podstawy fiskalne. Procedurę postępowania w przypadku nadmiernego deficytu budżetowego, zawartą w Traktacie z Maastricht, ostro skrytykowano zwłaszcza w Niemczech za zbyt dużą niejednoznaczność i zostawienie zbyt wielu „otwartych furtek” dla państw nie spełniających kryteriów fiskalnych z Maastricht¹. Wprowadzenie tego Paktu zamknęło wiele z tych „furtek”, jednakże nadal wzbudza kontrowersje. Stąd wpierw przedstawiono argumenty za i przeciw temu Paktowi. Następnie przedstawiono rozwój: dochodów i wydatków oraz ich strukturę, salda budżetowego, salda pierwotnego budżetu i konsumpcji rządu, a wnioski przedstawiono na końcu każdego z tych punktów.

2. Argumenty za Paktem Stabilności i Wzrostu

2.1. Ograniczenie negatywnego efektu zewnętrznego polityki zadłużania jednego państwa członkowskiego na wspólną stopę inflacji w unii walutowej

Zdaniem R. Beetsma i H. Uhlig'a rządy nie odczuwają potrzeby podpisywania Paktu Stabilności i Wzrostu w przypadku, gdy nie istnieje unia walutowa. One go podpiszą, gdy powstanie unia walutowa, w celu ograniczenia tego negatywnego efektu polityki zadłużania na wspólną stopę inflacji. W warunkach niepewności, unia walutowa powiązana z właściwie podpisanym Paktem Stabilności i Wzrostu jest preferowanym rozwiązaniem niż unia walutowa bez tego Paktu. Bowiern trudno wyobrazić sobie Europejski Bank Centralny (EBC) beczynninie przyglądający się sytuacji narasta-

¹ M. Klein, *Kraje w procesie transformacji a walutowa unia europejska: kryteria konwergencji*, „Ekonomista” nr 1/1998, s. 96-97.

nia długu powiązanego z wyższymi stopami procentowymi w jednym z państw członkowskich, ponieważ deficyty fiskalne wywołują presję na zwiększenie inflacji².

Podpisanie Paktu Stabilności i Wzrostu nie ma sensu dla grupy niezależnych, małych i otwartych państw nie tworzących unii walutowej, gdyż państwa przestrzegające ten Pakt, nie mają szczególnych powodów do ukarania państw nie przestrzegających go, ponieważ nie ma efektów rozprzestrzeniania pomiędzy państwami polityki długu poszczególnych państw. Ponadto, brakuje organów egzekwujących nieprzestrzeganie tego Paktu³. Sytuacja ta się zmienia, gdy państwa mają wspólny bank centralny i uczestniczą w unii walutowej. Państwo uprawiające politykę wysokiego długu, próbuje rozwiązać problem tego długu przez zwiększenie inflacji, ale w ten sposób nakłada ciężar inflacji na wszystkie pozostałe państwa unii walutowej. Polityka budżetowa danego państwa wpływa na wspólną stopę inflacji w unii walutowej. W tym przypadku te inne państwa unii walutowej są skłonne egzekwować odpowiedzialność za rezultaty prowadzonej polityki fiskalnej państwa

2.2. Potrzeba egzekwowania wyników polityki nadmiernego deficytu budżetowego

T. Url opowiada się za klauzulą zrównoważonego budżetu w wyniku przekazania dyskrecjonalnej władzy z poziomu narodowego na poziom ponadnarodowy. Swoboda działania pozostawiona rządowi w formułowaniu polityki podatkowej i zakresu wydatkowania pozwala państwu prowadzić własną politykę w dziedzinie sektora publicznego, tak długo jak finansowanie tego sektora pochodzi z dochodów bieżących, niż ze zwiększania długu. Stąd T. Url proponuje porównywać Pakt Stabilności i Wzrostu z Aktem Gramm-Rudman-Holings Deficit Reduction Act w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, który zobowiązuje rząd federalny do osiągnięcia polityki zrównoważonego budżetu, ograniczającej wydatkowanie rządu⁴. Doświadczenie stanów amerykańskich potwierdza, że egzekwowanie reguł zrównoważonych budżetów jest bardziej efektywne, gdy dokonuje go niezależny od ocenianych stanów podmiot. W stanach z konstytucyjnym ograniczeniem budżetowym, które jest egzekwowane przez niezależny sąd najwyższy, występują znacznie wyższe nadwyżki budżetowe⁵. Jak można zauważyć, unikanie polityki nadmiernego deficytu budżetowego wymaga wprowadzenia m. in. niezależności banku centralnego, a egzekwowanie wyników takiej polityki wymaga niezależności organu sądowiczego. W obu przypadkach podstawową kwestią jest zapewnienie statusu niezależności danemu organowi.

² R. Beetsma i H. Uhlig, *An Analysis of the Stability and Growth Pact*, „The Economic Journal” vol 109/1999, s. 546-547.

³ R. Beetsma i H. Uhlig, *An Analysis of the Stability and Growth Pact*, „The Economic Journal” vol 109/1999, s. 548 i 558.

⁴ T. Url, *Avoiding Excessive Deficits with Fiscal Coordination Light*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” vol. 36 nr 6/2001, s. 282

⁵ T. Url, *Avoiding Excessive Deficits with Fiscal Coordination Light*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” vol. 36 nr 6/2001, s. 284.

2.3. Działanie sił rynkowych nie może samodzielnie zapobiegać nadmiernemu deficytowi budżetowemu państwa członkowskiego unii walutowej, dlatego wymaga ono ponadnarodowej bariery ograniczającej taką narodową politykę fiskalną

W badaniach EBC podkreśla się, iż w unii walutowej zanikają poprzednio istniejące waluty. W ten sposób, kredytobiorcy tracą element deprecjonujący walutę narodową. W tym samym czasie, narodowe rynki finansowe stają się coraz bardziej zintegrowane, a emitenci uzyskują większy i płynniejszy rynek kapitałowy niż umożliwia pozostawanie poza unią walutową. Dla tych państw członkowskich, które były ukarane w relatywnych kategoriach na rynku dla kredytów rządu, zanikająca premia za ryzyko i zwiększona płynność tego rynku, powodują że zaciąganie kredytu przez rząd jest korzystniejsze niż wydatki nie pociągające za sobą deficytu. To z kolei, prowadzi do deficytu dla unii jako całości, stanowiąc przyczynę dla wprowadzenia bariery w celu zapobiegania nadmiernemu zadłużaniu się rządu.

W sytuacji rozproszenia władzy fiskalnej, błędnie uprawiane polityki fiskalne przez poszczególne państwa unii walutowej wywierają negatywny wpływ na sąsiadujące z nimi państwa. Te negatywne efekty zewnętrzne są ogólnie przekazywane poprzez długookresowe stopy procentowe, ponieważ poluznienie polityki fiskalnej w jednym państwie i jej ciężar spoczywający na prywatnych oszczędnościach w całej unii równocześnie nakładają nacisk na koszt długookresowego finansowania dla jej obszaru jako całości. W zasadzie siły rynkowe mogą działać jako efektywny środek odstraszający przeciwko takiej polityce fiskalnej. Teoretycznie nawet przy braku wyraźnych instytucjonalnych ograniczeń dla nadmiernych deficytów budżetowych, istnieje premia za niewypłacalność dla danego państwa, która powinna ukarać rządy nadmiernie zaciągające kredyt w celu zachowania dyscypliny fiskalnej⁶. Jednakże, w praktyce wydaje się, że dyscyplina wywierana przez rynki finansowe nie jest wystarczająca, aby skłonić rządy do przestrzegania długookresowych ograniczeń budżetowych. W takiej sytuacji, polityka fiskalna państwa bez nałożonych na nią ograniczeń, prowadzi nieuchronnie do napięć, nie może być jedynie pozostawiona działaniu samych sił rynkowych, ale również powinna przestrzegać zasady ograniczające nadmierny deficyt budżetowy. Takie ponadnarodowe reguły wzmacniają koordynację i przyczyniają się do wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi.

2.4. Ułatwienie procesu konwergencji fiskalnej i zmniejszenie politycznych obaw w dużych państwach

R. Barell wypukła, iż cel Paktu Stabilności i Wzrostu jest dużo trudniejszy niż Traktatu z Maastricht. Cel Paktu „w równowadze lub w nadwyżce” wprowadzono w celu ułatwienia procesu konwergencji fiskalnej i zmniejszenia politycznych obaw w państwach takich jak Niemcy⁷. Jednocześnie, D. Gatti i Ch. van Wijnbergen zauważają, iż Niemcy nie dotrzymując swoich ograniczeń budżetowych, stwarzają pretekst dla innych państw członkowskich euroobszaru do negocjacji w sprawie nieprzestrzegania przez nie tych ograniczeń i nakładanych sankcji. Pakt Stabilności i Wzrostu próbuje

⁶ *The implementation of the Stability and Growth Pact*, ECB Monthly Bulletin, maj 1999, s. 45-46.

⁷ R. Barell, *Time to Consider Alternatives to the Stability and Growth Pact*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” vol. 36 nr 6/2001, s. 279.

uniknąć tego potencjalnego problemu przez wprowadzenie na miejsce mechanizmu wczesnego ostrzegania, w którym państwa powinny przedkładać roczne programy stabilności podkreślające ich średniookresowe cele budżetowe⁸.

2.5. Zmniejszenie strukturalnych deficytów budżetowych umożliwi prowadzenie elastyczniejszej polityki fiskalnej

W opinii EBC doświadczenie z ubiegłych dekad utwierdza w przekonaniu, że rosnące wskaźniki długu, jak i ukryty dług powiązany z systemami pomocy społecznej w starzejących się społeczeństwach zagraża rozwojowi gospodarczemu i wraz z dużymi deficytami ogranicza stale zakres polityki fiskalnej w stabilizowaniu gospodarki. Taka sytuację uwidaczniają wyższe długoterminowe realne stopy procentowe, niższe inwestycje prywatne i kapitał fizyczny częściowo wypierane z sektora prywatnego. Z kolei, to mniejsza produkcja i możliwości konsumpcji w długim okresie. Badania wskazują w średnim okresie, na znaczny negatywny związek pomiędzy brakiem równowagi deficytu budżetowego a krajowymi inwestycjami brutto oraz pomiędzy deficytami a dochodem *per capita*.

EBC zaznacza, iż poluznienie polityki fiskalnej zmniejsza elastyczność, z jaką dane państwo ze strukturalnym deficytem budżetowym reaguje na zmiany w swojej gospodarce. W ostatnich dekadach struktura budżetu stawała się coraz sztywniejsza. Do tego prowadzi częściowo uznaniowa polityka, zwiększająca zatrudnienie w sektorze publicznym, wcześniejsze odchodzenie na emerytury, a częściowo niekorzystny rozwój demograficzny zwiększa odsetek emerytów w populacji⁹. Można sądzić, że rosnące deficyty strukturalne utrudniają reagowanie uprawiających politykę na silną recesję, nawet gdy są konieczne wydatki i zmiany w podatkach.

2.6. Zwiększenie znaczenia automatycznych stabilizatorów w gospodarce

Deficyt budżetowy na poziomie około 1% stwarza większą swobodę dla funkcjonowania silniejszych automatycznych stabilizatorów niż obecnie działające. Jest to możliwe, gdy dochody podatkowe automatycznie wzrastają z dochodami w gospodarce a wydatki z tytułu takich pozycji jak zasiłki dla bezrobotnych automatycznie spadają. Takie reakcje mogłyby łatwo być wzmocnione, pomagając stabilizować poziom produkcji w gospodarce. Jednakże trudno jest taką sytuację osiągnąć, ponieważ zwiększenie dochodów w warunkach silnych nacisków politycznych uniemożliwia zwiększanie podatków i zmniejszanie wydatków. Zwiększanie dochodów i podatków może najlepiej działać jako automatyczne stabilizatory, a wydatki nie mogą funkcjonować jako automatyczne stabilizatory.

Reforma Paktu mogłaby połączyć poluzowanie jego celów i silniejsze automatyczne stabilizatory, poprawiając perspektywy wzrostu w Europie w krótkim i średnim okresie. Jednakże, istnienie Paktu musi być respektowane, a przyczyny dla utrzymania ostrych celów zrozumiałe. Wydatki mają bowiem charakter procykliczny, po-

⁸ D. Gatti, Ch. van Wijnbergen, *Co-ordinating fiscal authorities in the euro-zone: a key role for the ECB*, „Oxford Economic Papers” vol. 54/2002, s. 58.

⁹ *The implementation of the Stability and Growth Pact*, ECB Monthly Bulletin, maj 1999, s. 45.

nieważ budżetowe ograniczenia stają się luźniejsze, gdy wzrastają dochody¹⁰. W tej sytuacji cel zrównoważenia budżetu musi uwzględniać asymetryczny charakter załamania dla deficytu, szczególnie gdy rynek finansowy przestanie ograniczać nadmierne deficyty budżetowe państw tworzących unię walutową. Ostrzejszy cel mógłby pozwolić automatycznym stabilizatorom działać lepiej w okresie recesji, eliminując poluzowanie polityki fiskalnej w okresie ożywienia gospodarczego.

2.7. Ograniczania negatywnych efektów zewnętrznych z powodu nadmiernych narodowych deficytów budżetowych na państwa członkowskie unii walutowej

Nadmierne deficyty budżetowe jednego państwa, *ceteris paribus*, tworzą dodatkowy popyt na rynku kapitałowym euroobszaru, zwiększając stopy procentowe we wszystkich innych państwach członkowskich unii walutowej¹¹. Oddziaływanie nadmiernych deficytów budżetowych poprzez stopy procentowe, zakłada niedoskonały rynek kapitałowy, na którym państwo członkowskie z nadmiernym deficytem nie płać wysokich premii za ryzyko za możliwą w przyszłości niewypłacalność. Zewnętrzne efekty nadmiernych deficytów w euroobszarze ujawniające się poprzez rosnące stopy procentowe są drugorzędne znaczenia i nie wystarczają dla uzasadnienia Paktu.

2.8. Wpływ nadmiernych deficytów budżetowych na politykę pieniężną poprzez zmniejszenie wiarygodności klauzuli *no bail-out*

T. Url sądzi, iż brak wiarygodności klauzuli *no bail-out* może faktycznie wynikać z problemu niezgodności w czasie uprawiania polityki gospodarczej na poziomie europejskim. Jeżeli państwo członkowskie unii walutowej nie spłaci swojego nagromadzonego długu, inne państwa uczestniczące w tej unii mogą poczuwać się zobowiązane do ratowania tego niewypłacalnego państwa, ponieważ kryzys finansowy może rozprzestrzenić się na całą unię¹². W tej sytuacji, gdy koszty z finansowego kryzysu przewyższają koszty z utraty wiarygodności EBC, te inne państwa mogą podjąć próbę monetyzowania długu z państwa niewypłacalnego. Ponadto, postępująca integracja europejskiego sektora usług finansowych przyspieszy transmisję kryzysu finansowego na cały obszar jednolitego rynku, wpływając w ten sposób również na państwa nie będące uczestnikami euroobszaru. Jednak tak, jak w pierwszym przypadku (kanału stopy procentowej), nadmierne deficyty w dużych państwach członkowskich tworzą wyższe negatywne efekty zewnętrzne dla pozostałych państw unii walutowej niż w małych państwach.

2.9. Ograniczenie przed niegospodarnością rządu obciążająca przyszłych podatników

W opinii T. Url'a procedura przedłożona w Pakcie Stabilności i Wzrostu słabej koordynacji polityki fiskalnej w euroobszarze, wystarczająco chroni przyszłych podatników od konsekwencji braku dyscypliny w polityce fiskalnej i uznaniowej polityce

¹⁰ R. Barell, *Time to Consider Alternatives to the Stability and Growth Pact*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” vol. 36 nr 6/ 2001 s. 281.

¹¹ T. Url, *Avoiding Excessive Deficits with Fiscal Coordination Light*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy”, vol. 36 nr 6/2001, s. 281-282.

¹² ibidem, s. 282.

stabilizacji oraz zapewni funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów, tak długo jak budżet sektora publicznego jest bliski równowadze lub występuje w nim nadwyżka. Z kolei, zniesienie Paktu Stabilności i Wzrostu mogłoby nie tylko pozbawić obywateli europejskich systemu zewnętrznego nadzoru nad niegospodarnością narodowych rządów, ale również znieść ekonomicznie uzasadniony mechanizm koordynacji dla polityki fiskalnej w euroobszarze¹³.

Z kolei, W. H. Buiter sprzeciwia się ograniczeniom fiskalnym wobec publicznemu marnotrawstwu, które są nakładane na państwo, zgodnie z argumentem ekonomii politycznej. Jego zdaniem, rolę takiej bariery lepiej od Paktu Stabilności i Wzrostu spełnia złota reguła, zaznaczając, że żadnego z tych ograniczeń fiskalnych nie powinno się wprowadzać¹⁴. Bowiem Pakt ten wymaga, że rząd nie powinien pożyczać w ogóle, a zgodnie ze złotą regułą, deficyt budżetowy rządu powinien być zrównoważony w czasie cyklu.

2.10. Pakt Stabilności i Wzrostu umożliwia stosowanie zasady subsydiarności w polityce fiskalnej

EBC uwypukla, że osiągnięcie i utrzymywanie makroekonomicznej równowagi jako warunek wstępny dla ekonomicznego i społecznego postępu stanowi najważniejszy cel europejskiej integracji gospodarczej i walutowej w latach 1990. Ten warunek zarówno wspiera cel ESBC, aby zapewnić stabilność cen, jak i stosować zasadę subsydiarności do innej polityki, poza polityką pieniężną, rządów państw uczestniczących w europejskiej unii walutowej¹⁵. Warto podkreślić, że w tym samym czasie, uważano że solidne finanse publiczne wymagają makroekonomicznej stabilności, a stabilność finansowa jest również zakorzeniona w zdyscyplinowanych politykach fiskalnych.

3. Argumenty przeciw Paktowi Stabilności i Wzrostu

3.1. Konieczność zwiększenia inwestycji sektora publicznego, jako następstwo ich zmniejszenia w procesie konsolidacji finansów publicznych w latach 90. XX w.

W opinii R. Barrell'a, w Traktacie z Maastricht przedstawiono cel deficytu budżetowego, oparty na złotej regule finansów publicznych, która zezwala zaciągać kredyt w celu finansowania inwestycji sektora publicznego w infrastrukturę. W związku z tym, na inwestycje te w euroobszarze, jako całości pozwolono zaciągać kredyt aż do 3% a PKB. Jednakże, w latach 1990. dokonano znacznej redukcji inwestycji sektora publicznego w wyniku procesu konsolidacji finansów publicznych. Inwestycje te były często pierwszorzędym celem dla cięć budżetowych, pomimo że taka polityka może zmniejszyć potencjał dla wzrostu w UE. Wymogi Paktu Stabilności i Wzrostu mogą nałożyć ograniczenie na inwestycje publiczne na najbliższe kilka lat, podczas gdy jest

¹³ T. Url, *Avoiding Excessive Deficits with Fiscal Coordination Light*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy”, vol. 36 nr 6/2001, s. 285.

¹⁴ W. H. Buiter, *Notes on 'A Code For Fiscal Stability'*, „Oxford Economic Papers” vol. 53 nr 1/2001, s. 14-15.

¹⁵ *The implementation of the Stability and Growth Pact*, ECB Monthly Bulletin, May 1999, s. 45.

pilna potrzeba zwiększać je z dotychczas niskiego poziomu¹⁶. Wprowadzenie ograniczenia dla zaciągania kredytu przez sektor publiczny miało uzasadnienie we wczesnym okresie tworzenia unii walutowej w Europie. Jednakże, patrząc szczególnie na trwałość finansów publicznych w UE i rolę sektora publicznego w wzmacnianiu perspektyw wzrostu produkcji, Pakt Stabilności i Wzrostu nie stanowi wyraźnie najlepszego rozwiązania dla realizacji tych celów¹⁷.

3.2. Potrzeba poszerzenia swobody działania dla uznaniowej polityki stabilizacji wobec antycypowanego załamania gospodarczego

Zdaniem T. Url'a zwolennicy aktywnego keynesowskiego zarządzania popytem wzywają do zniesienia Paktu Stabilności i Wzrostu w celu poszerzenia swobody działania dla uznaniowej polityki stabilizacji wobec antycypowanego załamania w 2001 r. i 2002 r. To nieoczekiwane ponowne ożywienie fiskalnego aktywizmu ignoruje argumenty w kwestii opóźnień polityki fiskalnej i spowoduje uznaniowe procykliczne wydatkowanie budżetowe¹⁸. Należy dodać, że negatywne zewnętrzne efekty z naruszenia prognozy kryterium deficytu przez duże państwa członkowskie euroobszaru łatwo przewyższą jakąkolwiek korzyść z wyższego stopnia swobody w ustalaniu narodowej polityki fiskalnej w małej otwartej gospodarce euroobszaru.

3.3. Przyciąganie zagranicznego prywatnego kapitału do państw Europy Środkowo-Wschodniej i wykorzystanie tego kapitału na inwestycje uzasadnia przekraczanie progów kryterium deficytu budżetowego i długu publicznego

Jak zauważa F. L. Sell Art. 121 (poprzednio: 109j) w powiązaniu z art. 104, paragraf 6 i Protokołu z art. 109j – definiuje kryteria Maastricht, które powinny być spełnione przez jakiekolwiek państwo kandydujące do członkostwa w unii walutowej. Najważniejszym celem polityki gospodarczej państw Europy Środkowo-Wschodniej w warunkach wzmożonej konkurencji powinno być przyciągnięcie tak dużo prywatnego kapitału z zagranicy jak możliwe, tj. tak dużo by nie powodowały napięć w ich krajowym systemie finansowym i nie prowadziły do spekulacyjnych ataków na ich waluty. Ten cel może być osiągnięty łatwiej i szybciej, gdy rząd może przekroczyć krytyczny próg deficytu i długu na pewien okres¹⁹. W tej sytuacji, gdy deficyt budżetowy powodują wydatki inwestycyjne, wzrastający udział deficytu budżetowego i długu publicznego ponad poziom tych dwóch kryteriów z Maastricht jest usprawiedliwiony z ekonomicznego punktu widzenia. Założeniem Paktu Stabilności i Wzrostu jest zawsze zmniejszenie strukturalnych elementów deficytu budżetowego.

¹⁶ R. Barell, *Time to Consider Alternatives to the Stability and Growth Pact*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy”, vol. 36 nr 6 / 2001, s. 279.

¹⁷ Ibidem, s. 280.

¹⁸ T. Url, *Avoiding Excessive Deficits with Fiscal Coordination Light*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” vol. 36 nr 6/2001, s. 285.

¹⁹ F. L. Sell, *The European Stability Pact under Scrutiny*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” vol. 36 nr 6/2001, s. 288.

3.4. Wiarygodność europejskiej unii walutowej bardzo silnie zależy od wiarygodności europejskiej polityki fiskalnej, a mniej od wiarygodności organów europejskich uprawiających tę politykę

F. L. Sell dokonując interpretacji: art. 2 paragraf 3 Rozporządzenia Rady w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, art. 104c (3), zgodnie z którym Komisja przygotowuje Raport, art. 109d – Rada przedstawia zalecenie czy nadmierny deficyt jest zgodny z art. 104c (6) i art. 104c (11) – Rada nakłada depozyt nieoprocentowany, gdy decyduje o nałożeniu sankcji na państwo członkowskie, dochodzi do wniosku, że naruszenie tego samozobowiązania nie prowadzi do jakichkolwiek wyraźnych sankcji w formie wymuszonego depozytu nieoprocentowanego lub w formie kary. Stosowny koszt może wskutek tego polegać jedynie na możliwej utracie reputacji odpowiedniego narodowego organu fiskalnego, a nie na utracie wiarygodności polityki fiskalnej²⁰.

Niektórzy ekonomiści uważają, iż poluznienie Paktu może naruszyć wiarygodność europejskiej unii walutowej i jej instytucji. Ponadto, naruszenie przepisów Paktu może nie tylko wyeliminować klauzulę *non-bail-out*, ale może również zmusić EBC do poluznienia polityki pieniężnej w celu kompensowania podwyższonej długookresowej stopy procentowej niższymi krótkoterminowymi stopami procentowymi. Jednakże oba te argumenty nie znajdują swojego uzasadnienia w obecnej sytuacji. Wiarygodność europejskiej unii walutowej bardzo silnie zależy od wiarygodności europejskiej polityki fiskalnej, a mniej od wiarygodności organów europejskich uprawiających tę politykę. Uprawiający politykę może postępować dobrze, gdy nie dotrzymuje swojego zobowiązania, w przypadku wystarczająco złych uwarunkowań w gospodarce. Dla reputacji polityki fiskalnej, która jest zgodna ze średniookresowymi i długookresowymi celami Komisji w sprawie długu i deficytu, nie jest decydujące, że cele programów stabilności są wypełniane w każdym kolejnym roku. Przeciwnie, ważniejsza jest jedynie międzyczasowa zgodność programu stabilności²¹. Jak można zauważyć w teorii, problem rozróżnienia wiarygodności polityki fiskalnej i organu prowadzącego tę politykę może odgrywać bardzo ważną rolę. Jednakże w praktyce trudno oddzielić te dwa zagadnienia, o czym świadczy poniższa analiza i ocena rozwoju sytuacji budżetowej w euroobszarze w latach 1991-2000.

4. Rozwój sytuacji budżetowej w euroobszarze w latach 1991-2000

4.1. Rozwój i struktura dochodów budżetowych w euroobszarze w latach 1991-2000

Dochody budżetowe ogółem tworzą dochody bieżące i dochody kapitałowe (tab.1). W latach 1991-2000 dochody budżetowe ogółem w euroobszarze wykazują nieznaczną tendencję rosnącą o 1,5% PKB (z 46,4% do 47,9%). Najwyższe dochody zgromadzono na poziomie 48,3% PKB w 1997 r. i 1999 r., a najniższe na poziomie 46,4% PKB w 1991 r.

²⁰ ibidem, s. 286-287.

²¹ ibidem, s. 287-288.

Tabela 1. Dochody budżetowe euroobszaru w latach 1991-2000 (w % PKB)

	Do- chody ogó- łem	Do- chody bieżą- ce	Dochody z podatków bezpośrednich			Do- chody z pod- atk. po- śred.	Fun- dusz bezpie- czeń- stwa socjal- nego	Do- chod. ze Sprze- daży	Do- chody kapita- łowe	Z tego: Podat- ki kapita- łowe	Obciąż. fiskalne
			Ogółem	Gosp. do- mow.	Kor- por.						
1	2	3	4 (5+6)	5	6	7	8	9	10	11	12 4+7+8+11
1991	46,4	46	11,8	9,5	2,2	13	16,7	2,3	0,4	0,2	41,7
1992	47,4	46,7	11,9	9,8	2	13	17,1	2,4	0,7	0,6	42,5
1993	48	47,5	12,1	10	2,1	13,2	17,4	2,5	0,5	0,3	43
1994	47,5	47,1	11,6	9,5	2	13,5	17,5	2,5	0,4	0,2	42,7
1995	47,2	46,6	11,6	9,5	2	13,3	17,3	2,5	0,5	0,3	42,6
1996	48	47,5	12	9,6	2,3	13,4	17,6	2,5	0,5	0,3	43,3
1997	48,3	47,6	12,2	9,6	2,6	13,5	17,6	2,5	0,7	0,4	43,7
1998	47,7	47,2	12,4	9,9	2,5	14,1	16,5	2,5	0,5	0,3	43,3
1999	48,3	47,7	12,8	10,1	2,6	14,4	16,5	2,4	0,6	0,3	43,9
2000	47,9	47,4	13	10,1	2,7	14,2	16,3	2,4	0,5	0,3	43,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Monthly Bulletin ECB, March 2002, s. 54.

W latach 1991-2000 bieżące dochody budżetowe w euroobszarze wykazują również nieznaczną tendencję rosnącą o 1,4% PKB (z 46,0% do 47,4%). Najwyższe dochody zgromadzono także w 1997 r. i 1999 r. odpowiednio na poziomie 47,6% PKB i 47,7% PKB. Natomiast najniższe dochody bieżące odnotowano w 1991 r. i 1995 r. na poziomie 46,0% i 46,6% PKB.

W latach 1991-2000 dochody kapitałowe wznoszą jeszcze słabiej, bo jedynie o 0,1% PKB (z 0,4% do 0,5% PKB). W 1992 r. i 1997 dochody te wznoszą do najwyższego poziomu 0,7% PKB, a w 1991 r. i 1994 r. osiągają najniższą wartość 0,4% PKB. Na podstawie tych danych i tendencji można zauważyć, iż o wysokości dochodów budżetowych ogółem decydują przede wszystkim dochody bieżące, a dochody kapitałowe mają znaczenie marginalne.

W grupie dochodów bieżących najwyższe wartości posiadają kolejno dochody z: social contributions, podatki pośrednie, podatki bezpośrednie i dochody ze sprzedaży. W latach 1991-2000 najsilniej wznoszą odpowiednio w tej grupie: podatki pośrednie i podatki bezpośrednie (1,2% PKB), a dochody ze sprzedaży (o 0,1% PKB), a social contributions obniżyły się nawet o 0,4% PKB. Stąd na szczególne uwagę zasługują podatki bezpośrednie i pośrednie.

W grupie podatków bezpośrednich, podatki od gospodarstw domowych i podatki od korporacji rosną w podobnym stopniu (te pierwsze 0,6% PKB, a te drugie o 0,5% PKB). Podatki bezpośrednie od gospodarstw domowych swój najwyższy poziom (10,1% PKB) osiągają dopiero w latach 1999-2000, a najniższą (9,5% PKB) w 1991 r.,

1994 r. i 1995 r. Z kolei podatki od korporacji posiadają najwyższą wartość (2,7% PKB) również dopiero w 2000 r., a najniższą (2,0% PKB) w 1992 r, 1994 r, i 1995 r. Dochodów z podatków pośrednich najwięcej (14,4% PKB) uzyskano w 1999 r., a najmniej (13,0 PKB) w latach 1991-1992. Prawie połowę dochodów kapitałowych stanowią dochody z podatków kapitałowych, które w latach 1991-2000 wzrastają z 0,2% PKB do 0,3% PKB.

Warto zauważyć, że w latach 1991-2000 rośnie poziom obciążeń fiskalnych z 41,7% PKB do 43,7% PKB, czyli o 2% PKB. Największe obciążenie (43,9% PKB) występuje w 1999 r., a najmniejsze (41,7% PKB) w 1991 r. W 1991 r. na niższe obciążenie fiskalne mają wpływ najniższa wysokość podatków bezpośrednich od gospodarstw domowych, podatków pośrednich i podatku kapitałowego oraz jeden z niższych poziomów dochodu z podatków bezpośrednich ogółem, podatków bezpośrednich od korporacji i funduszu socjalnego. Natomiast w 1999 r, na zwiększenie tego obciążenia wpływa przede wszystkim najwyższa wysokość podatków bezpośrednich od gospodarstw domowych i podatków pośrednich. W tym roku także dochody z podatków bezpośrednich ogółem, a w ich grupie podatków bezpośrednich od korporacji, należą do jednych z wyższych. Jednocześnie w 1999 r. do zmniejszenia tego i tak już wysokiego obciążenia fiskalnego przyczynia się jeden z niższych dochodów z funduszy socjalnych i podatków kapitałowych.

Tabela 2. Struktura dochodów budżetowych euroobszaru w latach 1991-2000 (w %)

	Docho- dy ogółem	Do- chody bieżą- ce	Dochody z podat- ków bezpośrednich			Do- chody z pod- atk. po- śred- nich	Fun- dusz so- cjalny	Do- chod. ze sprze- daży	Do- cho- kapi- tał.	Po- datki kapi- tałowe	Obciążen. fiskalne
			Ogół- em	Gosp. domo- wych.	Kor- pora- cji						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12 4+7+8+11
1991	100,00	99,14	25,43	20,47	4,74	28,02	35,99	4,96	0,86	0,43	89,87
1992	100,00	98,52	25,11	20,68	4,22	27,43	36,08	5,06	1,48	1,27	89,66
1993	100,00	98,96	25,21	20,83	4,38	27,50	36,25	5,21	1,04	0,63	89,58
1994	100,00	99,16	24,42	20,00	4,21	28,42	36,84	5,26	0,84	0,42	89,89
1995	100,00	98,73	24,58	20,13	4,24	28,18	36,65	5,30	1,06	0,64	90,25
1996	100,00	98,96	25,00	20,00	4,79	27,92	36,67	5,21	1,04	0,63	90,21
1997	100,00	98,55	25,26	19,88	5,38	27,95	36,44	5,18	1,45	0,83	90,48
1998	100,00	98,95	26,00	20,75	5,24	29,56	34,59	5,24	1,05	0,63	90,78
1999	100,00	98,76	26,50	20,91	5,38	29,81	34,16	4,97	1,24	0,62	90,89
2000	100,00	98,96	27,14	21,09	5,64	29,65	34,03	5,01	1,04	0,63	91,23

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Monthly Bulletin ECB, marzec 2002, s. 54.

Należy podkreślić, że dochody z podatków bezpośrednich od gospodarstw domowych i podatków pośrednich wpływają głównie na obciążenie fiskalne w euroobszarze. Te dwie pozycje dochodów bieżących zarówno zasadniczo oddziałują na zmniejszenie jak i zwiększenie tego obciążenia. Trzecią ważną pozycją dla obciążenia fiskalnego jest *social contributions*. W 1991 r. dochody z podatków bezpośrednich od gospodarstw domowych i podatków pośrednich stanowią 48,49% ogółu dochodów budżetowych, a razem z *social contributions* wynosi ich udział w dochodach ogółem 84,48% tych dochodów (tab. 2). W 1999 r. dochody z podatków bezpośrednich od gospodarstw domowych i podatków pośrednich stanowią 50,72% ogółu dochodów budżetowych, a łącznie z *social contributions* ich udział wynosi 84,88%. Czwartą, mniej ważną pozycją, są dochody z podatków bezpośrednich od korporacji. Najmniej na to obciążenie oddziałuje podatek kapitałowy. Dochody z podatków bezpośrednich od korporacji i podatków kapitałowych stanowią 5,17% (w 1991 r.) i 6,00% (w 1999 r.) ogółu dochodów budżetowych.

Jak można dostrzec, w latach 1991-1999, czyli najniższego i najwyższego obciążenia fiskalnego w euroobszarze, dochody z podatków bezpośrednich od gospodarstw domowych (o 0,44%) i podatków pośrednich (o 1,79%) wzrastają o 2,23% ogółu dochodów budżetowych, a wraz z funduszu socjalnego rosną tylko o 0,40%. Taka sytuacja potwierdza obniżanie dochodów z funduszu socjalnego. Natomiast w tych samych latach następuje nieznaczne zwiększenie dochodów z podatków bezpośrednich od korporacji (0,64%) i podatków kapitałowych (0,19%) o 0,83% w dochodach ogółem. W ten sposób następuje niewielka zmiana w położeniu nacisku na źródła gromadzenia dochodów budżetowych, stanowiących obciążenie fiskalne, z funduszu socjalnego na podatki bezpośrednie od korporacji i podatki kapitałowe. Jednakże stale obciążenie fiskalne dotyka najbardziej gospodarstwa domowe euroobszaru, poprzez płacone przez nie podatki pośrednie i podatki bezpośrednie.

W latach 1991-2000 obciążenie fiskalne gospodarstw domowych wzrasta zarówno w formie podatków bezpośrednich (o 0,62%) i podatków pośrednich (o 1,63%), czyli razem o 2,25% ogółu dochodów budżetowych. W tych samych latach zwiększa się również obciążenie z tytułu podatków bezpośrednich od korporacji (0,90%) i podatków kapitałowych (0,20%) o 1,10% ogółu dochodów budżetowych. Uwzględniając udział podatków bezpośrednich i pośrednich w dochodach budżetowych ogółem w latach 1991-1999 i 1991-2000, należy zauważyć iż zmniejsza się udział podatków pośrednich, a zwiększa się udział podatków bezpośrednich w tych dochodach budżetowych euroobszaru. Tendencja ta może wskazywać na zmianę obciążenia fiskalnego z podatków pośrednich na podatki bezpośrednie. Pomimo tej tendencji, obciążenie to wzrasta i ponoszą je nadal gospodarstwa domowe euroobszaru. W latach 1991-2000 fakt ten uwidacznia najwyraźniej wzrost, z jednej strony, podatku pośredniego o 1,2%, podatków bezpośrednich od gospodarstw domowych o 0,6%, czyli razem 1,8% PKB euroobszaru, a z drugiej strony, podatków bezpośrednich od korporacji o 0,5% i podatków kapitałowych o 0,1%, czyli razem 0,6% PKB.

4.2. Rozwój i struktura wydatków budżetowych w euroobszarze w latach 1991-2000

Wydatki budżetowe ogółem tworzą wydatki bieżące i wydatki kapitałowe (tab. 3). W latach 1991-2000 wydatki budżetowe ogółem wykazują tendencję malejącą

z 51,1% PKB do 48,7% PKB, czyli o 1,4% PKB. Najwyższe wydatki (53,6%) występują w 1993 r., a najniższe (48,7%) w 2000 r. W tych samych latach wydatki bieżące są odpowiednio na poziomie 49% i 44,7% PKB. Wydatki bieżące również zmniejszają się z 46,3% PKB do 44,7% PKB, czyli o 1,6% PKB. W latach 1991-2000 wydatki bieżące spadają bardziej niż ogół wydatków budżetowych. Odwrotna sytuacja uwiadcza się, gdy porównano 2000 r. i 1993 r. W tych latach wydatki budżetowe ogółem obniżają się o 4,9% PKB, a wydatki bieżące o 4,3% PKB. Wydatki bieżące wpływają głównie na poziom wydatków budżetowych ogółem, a w latach 1991-2000 wydatki kapitałowe nieznacznie i coraz słabiej (spadają z 4,8% PKB do 3,9% PKB) oddziałują na wydatki budżetowe ogółem. Można stwierdzić, iż w latach 1991-2000 zmniejszanie wydatków budżetowych ogółem następuje zasadniczo poprzez obniżanie wydatków bieżących (o 1,6% PKB), a w mniejszym stopniu przez spadek wydatków kapitałowych (0,9% PKB).

Tabela 3. Wydatki budżetowe euroobszaru w latach 1991-2000 (w % PKB)

Lata	Wydatki ogółem	Wydatki bieżące					Wydatki kapitałowe	Wydatki pierwotne
		Ogółem	Wynagrodz. pracow.	Konsumpcja pośrednia	Odsetki	Transfery bieżące		
1	2	3	4	5	6	7	8	9 (2-6)
1991	51,1	46,3	11,2	5,0	5,3	25,0	4,8	45,8
1992	52,2	47,5	11,4	5,0	5,6	25,6	4,7	46,6
1993	53,6	49	11,6	5,2	5,8	26,6	4,6	47,8
1994	52,6	48,3	11,3	5,0	5,5	26,6	4,4	47,1
1995	52,2	47,7	11,2	4,8	5,7	26,3	4,5	46,5
1996	52,2	48,3	11,2	4,8	5,7	26,7	4,0	46,6
1997	50,8	47,1	11,0	4,8	5,1	26,4	3,7	45,8
1998	49,9	46	10,7	4,7	4,7	26,1	3,9	45,2
1999	49,6	45,5	10,7	4,7	4,2	26,0	4,1	45,4
2000	48,7	44,7	10,5	4,7	4,0	25,6	3,9	44,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Monthly Bulletin ECB, March 2002, s. 54.

W przypadku odniesienia zmian wydatków bieżących i wydatków kapitałowych do ogółu wydatków budżetowych w latach 1991-2000, a nie do PKB, występuje tendencja przeciwna. W latach 1991-2000 wydatki bieżące zmniejszają się (o 1,18%) słabiej niż wydatki kapitałowe (o 1,38%) w wydatkach budżetowych ogółem (tab.4). W tym okresie obniżanie wydatków budżetowych ogółem jest wynikiem zmniejszania bardziej wydatków kapitałowych niż wydatków bieżących. Taka zmiana struktury wydatków budżetowych może być niekorzystna dla gospodarki euroobszaru, gdy nadal będzie się ona powiększać. Zmniejszanie wydatków budżetowych ogółem nie powinno odbywać się silniejszym obniżeniem wydatków kapitałowych, a słabszym spadkiem

wydatków bieżących. Rządzący państwami euroobszaru zdają sobie z tego sprawę, ponieważ w stosunku do PKB, to obniżanie wydatków budżetowych ogółem następuje przede wszystkim drogą zmniejszania wydatków bieżących, a w mniejszym stopniu poprzez spadek wydatków kapitałowych.

Warto podkreślić, iż inwestycje w kapitał ludzki są ważniejsze niż bieżące konsumowanie dochodu, są dostrzeganiem i zrozumieniem potrzeb gospodarki przyszłości, gospodarki opartej na wiedzy w procesie zaostrzającej się konkurencji w procesie integracji i globalizacji, a nie spoglądaniem krótkowzrocznym jedynie w terażniejszość i obecne problemy gospodarki.

Należy podkreślić, że aby dojść do gospodarki przyszłości nie można zapominać o uwzględnianiu aktualnych problemów gospodarczych. Umiejętne rozwiązywanie tych trudnych kwestii gospodarczych przyspiesza podążanie drogą ku gospodarce przyszłości, ale dominowanie tych spraw bieżących nad problemami przyszłości może spowodować zbaczanie z tej drogi, a nawet opóźnienie wejścia na tę drogę. Za wszelkie opóźnienia wejścia na tę ścieżkę lub zbaczanie z niej, rachunek zapłaci przyszłe pokolenie lub przyszłe pokolenia. W przyszłości rachunek ten może się uwidocznić w jeszcze silniejszym obniżaniu wydatków bieżących na rzecz zwiększania wydatków kapitałowych niż to jest możliwe w obecnej sytuacji gospodarczej. W celu przestrzegania ograniczeń ustanowionych w UE dla zachowania solidnych finansów publicznych, poprzez Traktat o UE i Pakt Stabilności i Wzrostu, konieczne jest utrzymywanie odpowiednich proporcji wydatków bieżących i wydatków kapitałowych, ze szczególnym zwiększaniem tych drugich. Ten ich relatywny wzrost będzie tym mniejszy, im wcześniej będzie on następował, a czym później on nastąpi, tym będzie on stosunkowo wyższy. Należy dodać, iż jest i będzie on nie tylko konieczny, ale również i wystarczający, gdy się dobrze gospodaruje pieniędzmi publicznymi wydawanymi na inwestycje służące rozwojowi gospodarki terażniejszości w gospodarce przyszłości.

W latach 1991-2000 wydatki bieżące tworzą cztery pozycje, a mianowicie: wynagrodzenia pracowników, konsumpcja pośrednia, odsetki i transfery bieżące. W tej grupie wydatków jedynie transfery bieżące wykazują słaby wzrost (0,6% PKB), a pozostałe trzy pozycje mają tendencję spadkową (tab. 3). Wynagrodzenia pracowników, konsumpcja pośrednia, odsetki zmniejszają się kolejno o 0,7% PKB, 0,3% PKB i 1,3% PKB. Ten wzrost transferów bieżących odnoszony do PKB jest słaby, jednakże transfery te zwiększają swój udział w wydatkach budżetowych ogółem z 48,73% do 52,36%, czyli o 3,63%.

Jednakże, wzrost tych transferów rekompensuje z pewnym nadmiarem (1,7% PKB) trzy pozycje o tendencji spadkowej. W grupie tych trzech pozycji najsilniej zmniejszają się odpowiednio w wydatkach budżetowych ogółem, odsetki (o 2,16%), wynagrodzenia pracowników (o 0,36%) i konsumpcja pośrednia (o 0,30%), czyli razem o 2,82% ogółu wydatków (tab. 4). W stosunku do PKB, spadek odsetek, wynagrodzeń pracowników i konsumpcji pośredniej jest wyższy od wzrostu transferów bieżących (o 1,7% PKB), ale w strukturze wydatków budżetowych ogółem te trzy pozycje obniżają się słabiej o 0,81% niż zwiększenie tych transferów. Taka sytuacja wskazuje na rosnącą pomoc socjalną w gospodarce euroobszaru.

Tabela 4. Struktura wydatków budżetowych euroobszaru w latach 1991-2000 (w %)

Lata	Wydatki ogółem	Wydatki bieżące					Wydatki kapitałowe	Wydatki pierwotne
		Ogółem	Wynagrodz Pracow.	Konsumpcja pośrednia	Odsetki	Transfery bieżące		
1	2	3	4	5	6	7	8	9 (2-6)
1991	100,00	90,61	21,92	9,78	10,37	48,73	9,39	89,63
1992	100,00	91,00	21,84	9,58	10,73	48,85	9,00	89,27
1993	100,00	91,42	21,64	9,70	10,82	49,44	8,58	89,18
1994	100,00	91,83	21,48	9,51	10,46	50,38	8,37	89,54
1995	100,00	91,38	21,46	9,20	10,92	50,00	8,62	89,08
1996	100,00	92,53	21,46	9,20	10,92	50,96	7,66	89,27
1997	100,00	92,72	21,65	9,45	10,04	51,57	7,28	90,16
1998	100,00	92,18	21,44	9,42	9,42	51,90	7,82	90,58
1999	100,00	91,73	21,57	9,48	8,47	52,22	8,27	91,53
2000	100,00	91,79	21,56	9,65	8,21	52,36	8,01	91,58

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Monthly Bulletin ECB, March 2002, s. 54.

Jednocześnie obniżają się dość znacznie odsetki płacone z budżetu w euroobszarze, przy nieznacznym wzroście wydatków bieżących ogółem, dlatego wydatki pierwotne (stanowiące różnicę tych dwóch pozycji) zwiększają się o 1,95%. Wydatki budżetowe ogółem są coraz mniej przeznaczane na spłatę odsetek. To korzystne zjawisko potwierdza rosnąca nadwyżka pierwotna budżetu, z 0,6% PKB (1991 r.) aż do 3,2% PKB (2000 r.) (tab. 5). Czym większa ta nadwyżka, tym bardziej pozytywne jest działanie rządu w celu długotrwałego obniżenia zadłużenia.

4.3. Rozwój salda deficytu budżetowego, salda pierwotnego budżetu i konsumpcji rządu w euroobszarze w latach 1991-2000

W latach 1991-2000 saldo pierwotne budżetu w euroobszarze jest zawsze dodatnie²². Najwyższą nadwyżką pierwotną (3,2% PKB) osiągnięto w 2000 r., a najniższą (0,2% PKB) w 1993 r. Od 1997 r. nadwyżka ta uzyskuje poziom 2,5% PKB, wykazując tendencję rosnącą.

²² **Saldo pierwotne budżetu** jest różnicą między dochodami i wydatkami pomniejszonymi o koszt obsługi długu publicznego. Saldo pierwotne wskazuje, jak kształtowałyby się równowaga budżetu państwa, gdyby nie było w ogóle długu publicznego i nie zachodziła konieczność jego obsługi. Wystąpienie deficytu pierwotnego sygnalizuje przekroczenie granicy bezpieczeństwa w zakresie długu publicznego w państwie. Natomiast wzrastająca nadwyżka pierwotna w warunkach łącznego deficytu oznacza zbliżenie się do zrównoważenia budżetu, które następuje w momencie zrównania się nadwyżki pierwotnej z kosztami obsługi długu publicznego. Wysokość salda pierwotnego pokazuje, w jakim zakresie rządu podejmują starania, by kwoty ich zadłużenia obniżyć w sposób długotrwały. (Por. J. Żabińska, *Polityka fiskalna a stabilność euro*, „Bank i Kredyt”, maj 2000, s. 5).

Tabela 5. Saldo budżetowe, saldo pierwotne i konsumpcja rządu euroobszaru w latach 1991-2000 (w % PKB)

Lata	Deficyt (-)/ Nadwyżka (+)					Pierwotny/a deficyt (-)/ nadwyżka (+)	Konsumpcja rządu		
	Ogółem	Rząd centralny	Rząd stanowy	Rząd lokalny	Fundusze bezpieczeństwa socjalnego		Ogółem	Zbiorowa konsumpcja rządu	Indywidualna konsumpcja rządu
1	2 3+4+5+6	3	4	5	6	7	8 (9+10)	9	10
1991	-4,7	-4,6	-0,3	-0,1	0,3	0,6	20,3	8,6	11,7
1992	-4,8	-4,2	-0,3	-0,2	0	0,8	20,7	8,7	12
1993	-5,7	-5	-0,4	-0,2	-0,1	0,2	21,1	8,9	12,2
1994	-5,1	-4,4	-0,5	-0,2	0	0,4	20,8	8,6	12,1
1995	-5	-4,2	-0,5	-0,1	-0,3	0,7	20,5	8,4	12
1996	-4,3	-3,6	-0,4	-0,1	-0,2	1,4	20,6	8,5	12,1
1997	-2,6	-2,3	-0,4	0,1	0	2,5	20,3	8,4	12
1998	-2,2	-2,2	-0,2	0,2	0,1	2,5	20	8,1	11,8
1999	-1,3	-1,6	-0,1	0,1	0,4	2,9	20	8,2	11,8
2000	-0,8	-1,3	-0,1	0,2	0,5	3,2	18,8	8,1	11,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Monthly Bulletin ECB, March 2002, s. 54.

W latach 1991-2000 zmniejsza się deficyt budżetowy z 4,7% PKB do najniższego poziomu 0,8% PKB, osiągając jeszcze w 1993 r. najwyższy poziom 5,7% PKB (tab. 5). Na ten deficyt wpływają saldo budżetu rządu: centralnego, stanowego i lokalnego oraz saldo fundusz bezpieczeństwa socjalnego. Warto zauważyć, że w latach 1991-2000 we wszystkich tych czterech saldach następują korzystne zmiany, ponieważ obniżają się deficyty rządu centralnego (o 3,3% PKB) i stanowego (0,2%), budżet rządu lokalnego przechodzi z deficytu 0,1% PKB do nadwyżki 0,2% PKB, a fundusz bezpieczeństwa socjalnego zwiększa się 0,2% PKB. Najwyższe deficyty mają miejsce kolejno na poziomie centralnym, stanowym i lokalnym. Na wszystkich tych poziomach władzy występują w latach 1992-1995, z różnym natężeniem. Najwyższy deficyt występuje na szczeblu centralnym w 1993 r. (5% PKB), na szczeblu stanowym w latach 1994-1995 (0,5% PKB), a na szczeblu lokalnym w latach 1992-1994 (0,2% PKB). W 1995 r. fundusz bezpieczeństwa socjalnego odnotowuje również najwyższy deficyt na poziomie 0,3% PKB.

Na szczeblu władzy centralnej zaznacza się silny spadek deficytu (od 1997 r.), na szczeblu stanowym ten spadek następuje od 1998 r., a na szczeblu lokalnym występuje nadwyżka budżetowa od 1997 r. W 1997 r. fundusz bezpieczeństwa socjalnego posiada również jedną z najwyższych nadwyżek. Wydaje się zatem, że od 1997 r. uwidacznia się coraz bardziej znaczna poprawa salda budżetowego.

W latach 1991-2000 znacznej poprawie salda budżetowego towarzyszy także zmniejszenie konsumpcji rządu o 1,5%. Na uwagę zasługuje fakt, że w 1993 r. (rok najwyższego deficytu budżetowego) występuje również najwyższy poziom konsumpcji rządu na poziomie 21,1% PKB, a z kolei w 2000 r. (rok najniższego deficytu budżetowego) jest także najniższy poziom konsumpcji rządu na poziomie 18,8%. W grupie konsumpcja rządu najwyższy poziom posiada jego konsumpcja indywidualna, a najmniejszy jego konsumpcja zbiorowa. W tej grupie występuje jedynie obniżenie konsumpcji zbiorowej o 0,5% PKB.

W kształtowaniu się coraz mniejszego deficytu budżetu państwa euroobszaru najważniejszą rolę odgrywa ograniczanie deficytu budżetowego na szczeblu centralnym. Jednocześnie deficyt rządu stanowego zmniejsza się do minimalnego, a rząd lokalny osiąga nawet nadwyżkę wraz z funduszem bezpieczeństwa socjalnego. Zwiększanie lub zmniejszanie się deficytu budżetowego państwa euroobszaru wiąże się odpowiednio ze wzrostem lub spadkiem konsumpcji rządu. Stąd jednym z koniecznych sposobów obniżania deficytu budżetowego państwa jest zmniejszanie konsumpcji jego rządu. Drugim z tych sposobów jest dobre gospodarowanie pieniędzmi publicznymi, które przyczynia się nie tylko do zmniejszania deficytów, ale również uzyskiwania nadwyżek budżetowych na najniższym poziomie władzy w euroobszarze. Wydaje się, że ten fakt potwierdza celowość stosowania zasady subsydiarności w celu ograniczania deficytów budżetowych.

Bibliografia

1. Barel R., *Time to Consider Alternatives to the Stability and Growth Pact*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy”, vol. 36 nr 6 /2001.
2. Beetsma R., Uhlig H., *An Analysis of the Stability and Growth Pact*, „The Economic Journal” vol 109/1999.
3. Buitter W. H., *Notes on „A Code For Fiscal Stability”*, „Oxford Economic Papers” vol. 53 nr 1/ 2001.
4. *Euro area statistics*, „ECB Monthly Bulletin”, marzec 2002, s. 54.
5. Gatti D., van Wijnbergen Ch., *Co-ordinating fiscal authorities in the euro-zone: a key role for the ECB*, „Oxford Economic Papers” vol. 54 nr 1/2002.
6. Klein M., *Kraje w procesie transformacji a walutowa unia europejska: kryteria konwergencji*, „Ekonomista” nr 1/1998.
7. Sell F. L., *The European Stability Pact under Scrutiny*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy” vol. 36 nr 6/2001.
8. *The implementation of the Stability and Growth Pact*, „ECB Monthly Bulletin”, maj 1999.
9. Url T., *Avoiding Excessive Deficits with Fiscal Coordination Light*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy”, vol. 36 nr 6 /2001.
10. Żabińska J., *Polityka fiskalna a stabilność euro*, „Bank i Kredyt” nr 5/2000.