

Urszula Kosterna

Politechnika Radomska

KRYZYS FISKALNY A PERSPEKTYWY ZACIEŚNIENIA KOORDYNACJI POLITYKI FISKALNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Globalny kryzys ekonomiczny przyniósł dramatyczne pogorszenie stanu finansów publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, stwarzając zagrożenie dla stabilności obszaru jednowalutowego. Jakkolwiek przyjęty w maju 2010 r. antykryzysowy mechanizm finansowy uspokoił rynki na kilka miesięcy, to warunkiem przetrwania wspólnej waluty jest stworzenie nowych ram instytucjonalnych narodowej polityki fiskalnej. Obecnie dyskutowane są elementy takich ram. Obejmują one pakiet regulacji prawnych wzmacniających i poszerzających nadzór nad polityką makroekonomiczną wraz z nowymi mechanizmami egzekwowania oraz „pakt na rzecz euro” zawierający zasady koordynacji różnych obszarów polityki makroekonomicznej.

Słowa kluczowe: budżet, deficyt, dług publiczny.

1. Wstęp

Globalny kryzys gospodarczy stał się katalizatorem zmian struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej. Dla przetrwania wspólnej waluty konieczne było zarówno znalezienie rozwiązań doraźnych (w obliczu ryzyka niewypłacalności państwa członkowskiego), jak i podjęcie działań w kierunku stworzenia mechanizmów skutecznie dyscyplinujących narodową politykę fiskalną. Obecnie dyskutowane propozycje dotyczą istotnego wzmocnienia postanowień i egzekwowalności paktu stabilności i wzrostu oraz istotnego poszerzenia obszarów koordynacji polityki makroekonomicznej (nie tylko fiskalnej) w ramach paktu na rzecz euro.

Celem artykułu jest przedstawienie wpływu kryzysu na stan finansów publicznych państw członkowskich UE oraz zarysowanie proponowanych rozwiązań instytucjonalnych wraz z próbą oceny możliwości ich przyjęcia.

2. Finanse publiczne w państwach członkowskich UE w warunkach kryzysu

Kryzys fiskalny obnażył nieskuteczność mechanizmów dyscyplinowania polityki fiskalnej państw członkowskich UE¹. Dane zawarte w tab. 1 wskazują, że po okresie trwającej od 2004 r. dobrej koniunktury w 2007 r. w 8 na 16 państw strefy euro występował deficyt budżetowy. Łączne saldo budżetu państwa w strefie euro było także ujemne, stanowiąc 0,6% PKB tego obszaru. Łączna wielkość długu publicznego (66,0% PKB) przekroczyła wartość referencyjną, a przekroczenie tej wartości zanotowano w 7 państwach.

Tabela 1. Deficyt budżetowy (DB) i dług publiczny (DP) w relacji do PKB w państwach strefy euro (%)

	DB 2007	DB 2009	DB 2010	DB 2011*	DP 2007	DP 2009	DP 2010	DP 2011*
Austria	-0,4	-3,5	-4,3	-3,6	59,3	67,5	70,4	72,0
Belgia	-0,3	-6,0	-4,8	-4,6	84,2	96,2	98,6	100,5
Cypr	+3,4	-6,0	-5,9	-5,7	58,3	58,0	62,2	65,2
Estonia	+2,5	-1,7	-1,0	-1,9	3,7	7,2	8,0	9,5
Finlandia	+5,2	-2,5	-3,1	-1,6	35,2	43,8	49,0	51,1
Francja	-2,7	-7,5	-7,7	-6,3	63,8	78,1	83,0	86,8
Grecja	-6,4	-15,4	-9,6	-7,4	105,0	126,8	140,2	150,2
Hiszpania	+1,9	-11,1	-9,3	-6,4	36,1	53,2	64,4	69,7
Holandia	+0,2	-5,4	-5,8	-3,9	45,3	60,8	64,8	66,6
Irlandia	0,0	-14,4	-32,3	-10,3	25,0	65,5	97,4	107,0
Luksemburg	+3,7	-0,7	-1,8	-1,3	6,7	14,5	18,2	19,6
Malta	-2,3	-3,8	-4,2	-3,0	61,7	68,6	70,4	70,8
Niemcy	+0,3	-3,0	-3,7	-2,7	64,9	73,4	75,7	75,9
Portugalia	-2,8	-9,3	-7,3	-4,9	62,7	76,1	82,8	88,8
Słowacja	-1,8	-7,9	-8,2	-5,3	29,6	35,4	42,1	45,1
Słowenia	0,0	-5,8	-5,8	-5,3	23,4	35,4	40,7	44,8
Włochy	-2,7	-7,5	-7,7	-6,3	103,6	116,0	118,9	120,2
Strefa euro-17	-0,6	-6,3	-6,3	-4,6	66,0	79,1	84,1	86,5
UE-27	-0,9	-6,8	-6,8	-5,1	58,8	74,0	79,1	81,8

* Prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Statistical Annex of European Economy*, Autumn 2010, s. 180-181 i 184-185.

Kryzys dramatycznie zmienił sytuację finansów publicznych. Łączny deficyt budżetowy państw strefy euro stanowił w 2009 i 2010 r. 6,3% ich łącznego PKB,

¹ Zob. U. Kosterna, *Mechanizmy dyscyplinowania polityki fiskalnej państw strefy euro*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 112, UE, Wrocław 2010, s. 329-344.

w 2011 r. prognozowany jest na 4,6%. Powiększenie się deficytu jest wynikiem negatywnego wpływu czynnika cyklicznego (załamanie koniunktury)² oraz działań dyskrejonalnych – pakietów ratunkowych wspierających instytucje zarówno rynku finansowego, jak i sfery realnej. Nastąpił także skokowy wzrost wielkości długu publicznego i jego relacji do PKB – dług publiczny stanowił w strefie euro 79,1% PKB w 2009 r. i 84,1% PKB w 2010 r.; relacja ta w 2011 r. ma wynosić 86,5%, przekraczając, tak jak w 2010 r., wartość referencyjną w 12 państwach.

Przekroczenie fiskalnych wartości referencyjnych było usprawiedliwione „poważnym załamaniem koniunktury”. Pakt stabilności i wzrostu okazał się jednak całkowicie bezskuteczny w dyscyplinowaniu polityki fiskalnej – wśród państw członkowskich strefy euro na koniec 2010 r. jedynie Luksemburg nie był objęty procedurą nadmiernego deficytu.

W trakcie kryzysu zasadniczo zmieniły się warunki finansowania zadłużenia publicznego systemów gospodarczych obszaru jednowalutowego. W tabeli 2 ujęto średniomiesięczną dochodowość (przed opodatkowaniem) długoterminowych (10-letnich) obligacji rządów szczebla centralnego na rynku wtórnym.

Tabela 2. Średniomiesięczna dochodowość długoterminowych obligacji skarbowych państw strefy euro

Państwo	Dochodowość (%)						Marża w stosunku do obligacji niemieckich (p. p.)					
	04. 2008	12. 2008	03. 2009	12. 2009	03. 2010	12. 2010	04. 2008	12. 2008	03. 2009	12. 2009	03. 2010	12. 2010
Niemcy	4,04	3,05	3,02	3,14	3,10	2,91	0	0	0	0	0	0
Austria	4,22	3,74	4,01	3,29	3,53	3,43	0,18	0,69	0,99	0,15	0,43	0,52
Belgia	4,37	3,87	4,03	3,61	3,63	3,99	0,33	0,82	1,01	0,47	0,53	1,08
Cypr	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60	0,56	1,55	1,58	1,46	1,5	1,69
Finlandia	4,22	3,72	3,81	3,46	3,26	3,19	0,18	0,67	0,79	0,32	0,16	0,28
Francja	4,27	3,54	3,65	3,48	3,44	3,34	0,23	0,49	0,63	0,34	0,34	0,43
Grecja	4,54	5,07	5,87	5,49	6,24	12,01	0,50	2,02	2,85	2,35	3,14	9,10
Hiszpania	4,32	3,86	4,06	3,81	3,83	5,38	0,28	0,81	1,04	0,67	0,73	2,47
Holandia	4,21	3,65	3,66	3,44	3,37	3,16	0,17	0,60	0,64	0,30	0,27	0,25
Irlandia	4,44	4,57	5,76	4,88	4,53	8,45	0,40	1,52	2,74	1,74	1,43	5,54
Luksemburg	4,55	4,17	4,30	3,80	3,60	3,32	0,51	1,12	1,28	0,66	0,5	0,41
Malta	4,77	4,17	4,58	4,41	4,33	4,42	0,73	1,12	1,56	1,27	1,23	1,51
Portugalia	4,52	4,00	4,68	3,91	4,31	6,53	0,48	0,95	1,66	0,77	1,21	3,62
Słowacja	4,46	4,72	4,71	4,12	4,01	4,06	0,42	1,67	1,69	0,98	0,91	1,15
Słowenia	4,47	4,56	4,71	3,91	3,94	4,11	0,43	1,51	1,69	0,77	0,84	1,20
Włochy	4,53	4,47	4,46	4,01	3,94	4,60	0,49	1,42	1,44	0,87	0,84	1,69
Strefa euro*	4,28	3,72	3,83	3,65	3,64	4,16	0,24	0,67	0,81	0,51	0,54	1,25

*2008 – UE 15, 2009, 2010 – UE 16.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat.

² Po śladowym (o 0,4%) wzroście PKB w strefie euro w 2008 r. w następnym roku nastąpił jego spadek o 4,1%. Poprawa klimatu makroekonomicznego znalazła wyraz we wzroście PKB państw strefy euro w 2010 r. o 1,7%; podobny (o 1,6%) wzrost prognozowany jest na 2011 r.

W okresie od 1999 r. do połowy 2007 r. średnia marża (spread) dochodowości obligacji skarbowych w stosunku do dochodowości (stanowiących benchmark) 10-letnich niemieckich obligacji Bund wynosiła 18 punktów bazowych, w kwietniu 2008 r. 24 punkty bazowe, w grudniu 2008 r. 67 punktów bazowych, w marcu zaś 2009 r. 81 punktów bazowych. Po trwającym do końca 2009 r. okresie zawężania przeciętnego spreadu (uspokojenie rynków nastąpiło w rezultacie uruchomienia pomocy finansowej) w 2010 r. ponownie zaczął on wzrastać, by osiągnąć w grudniu historyczny rekord 125 punktów bazowych.

Jednocześnie wyraźnie wzmożły się różnice dochodowości obligacji emitowanych przez poszczególne państwa. O ile w kwietniu 2008 r. w grupie „starych” członków UGW spread nie przekraczał 50 punktów bazowych, o tyle w marcu 2009 r. osiągnął poziom 285 punktów dla Grecji i 274 punktów dla Irlandii, w grudniu zaś 2010 r. wyniósł 910 punktów dla Grecji, 554 punkty dla Irlandii, 362 punkty dla Portugalii i 247 punktów dla Hiszpanii.

Zróżnicowanie dochodowości skarbowych papierów wartościowych rozpatruje się w trzech powiązanych ze sobą ujęciach uwzględniających ryzyko kredytowe, ryzyko płynności oraz zmiany skłonności (niechęci) inwestorów do podejmowania ryzyka, następujące pod wpływem zmian ogólnego klimatu ekonomicznego³. Silny wzrost rozpiętości dochodowości obligacji skarbowych państw strefy euro był konsekwencją nierównomiernego wzrostu postrzeganego przez inwestorów ryzyka związanego z posiadaniem walorów poszczególnych państw. Czynnikiem wzmacniającym to zróżnicowanie była zwiększona awersja wobec ryzyka, skłaniająca do kierowania kapitału do bezpiecznej i płynnej „przystani”, jaką w strefie euro jest rynek niemieckich obligacji Bund. Analiza empiryczna⁴ przebiegu kryzysu na rynkach obligacji skarbowych państw strefy euro potwierdziła taki charakter zmiany zachowań inwestorów, wskazując dodatkowo na zaistnienie wyraźnego efektu „zarażenia” kryzysem greckim w większości państw strefy, szczególnie w Portugalii, Irlandii i Hiszpanii.

3. Reakcja na kryzys

Zagrożenie stabilności obszaru jednowalutowego spowodowało konieczność podjęcia działań z jednej strony szybkich, nakierowanych na uspokojenie rynków finansowych (zorganizowanie pomocy finansowej dla Grecji), z drugiej zaś długofalowych, wzmacniających strukturę instytucjonalną UGW w aspekcie dyscyplinowania finansów publicznych.

³ Zob. S. Barrios, P. Iversen, M. Lewandowska, R. Setzer, *Determinants of intra-euro area government bond spreads during the financial crisis*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, „Economic Papers” 2009, no 388, November oraz L. Codogno, C. Favero, A. Missale, *Yield spreads on EMU government bonds*, „Economic Policy” 2003, October.

⁴ M.G. Arghyroua, A. Kontonikas, *The EMU sovereign-debt crisis: Fundamentals, expectations and contagion*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, „Economic Papers” 2011, no. 436, February.

W odniesieniu do środków pomocowych na początku marca 2010 r. niemiecki minister finansów – Wolfgang Schaeuble – zaproponował utworzenie Europejskiego Funduszu Walutowego⁵, który miałby wspierać pożyczkami kraje strefy euro, w zamian za reformy i konsolidację finansów publicznych. Jakkolwiek fundusz nie miałby stanowić konkurencji dla Międzynarodowego Funduszu Walutowego, to państwa członkowskie miałyby się zobowiązać do tego, że nie będą zabiegały o wsparcie z MFW. Miałoby to zapobiec uzyskaniu przez USA czy inne państwo wpływu na politykę strefy euro. Ponadto, zgodnie z wypowiedzią Schaeublego, „akceptacja pomocy finansowej z MFW byłaby przyznaniem, że strefa euro nie potrafi samodzielnie rozwiązywać swoich problemów”. Wątpliwości co do trybu ustanowienia takiego funduszu, przede wszystkim problem jego zgodności z Traktatem z Lizbony, spowodowały, że Komisja Europejska zaczęła poszukiwać innych rozwiązań antykryzysowych.

W ciągu weekendu 1-2 maja 2010 r. zakończone zostały negocjacje Grecji w sprawie pomocy finansowej. Na posiedzeniu ministrów finansów strefy euro w Brukseli zapadła decyzja o przyznaniu do 2012 r. 110 mld euro. Członkowie strefy euro zapewnili 80 mld euro⁶, 30 mld euro pochodzi z MFW.

Na szczycie zakończonym w nocy z 7 na 8 maja 2010 r. przywódcy państw strefy euro uzgodnili stworzenie stałego antykryzysowego mechanizmu pomocowego, zapowiadając wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych i dyscypliny budżetowej, wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz bardziej skuteczne sankcje za jego naruszenie, szybkie przyjęcie regulacji o nadzorze finansowym i walkę ze spekulacją na rynkach. 9 maja 2010 r. na posiedzeniu Ekofin przyjęto koncepcję powołania mechanizmu stabilizacyjnego o wartości do 750 mld euro, z uwzględnieniem udziału MFW. Środki UE pochodzą z dwóch źródeł. 60 mld euro zapewnia Komisja Europejska dzięki pożyczkom na rynkach kapitałowych, gwarantowanym niewykorzystanymi funduszami ujętymi w wieloletnich ramach budżetowych UE, 440 mld euro to wartość pożyczek i gwarancji kredytowych udzielanych przez inne państwa strefy euro⁷. W praktyce jednak rzeczywiste zdolności pożyczkowe tej części funduszu wynosiły tylko 250 mld euro – reszta służyła gwarancji, że pożyczki uzyskają na rynkach ocenę AAA.

W listopadzie 2010 r. Irlandia została zmuszona do wystąpienia o pakiet pomocy o wartości 85 mld euro. Dla zagwarantowania środków dla ewentualnych następnych pożyczkobiorców na szczycie państw strefy euro 11 marca 2011 r. przyjęto, że pula dostępnych środków wynosić będzie pełne 440 mld euro. Potwierdzono tak-

⁵ Koncepcja utworzenia takiego funduszu oraz równoległego określenia warunków i procedur kontrolowanego bankructwa członka strefy euro została opracowana w Centre for European Policy Studies; zob. D. Gros, T. Mayer, *How to deal with sovereign default in Europe: towards a euro(peak) monetary fund*, „CEPS Policy Brief” 2010, no. 202, February.

⁶ Udział poszczególnych państw w pomocy dla Grecji jest proporcjonalny do udziału w kapitale EBC.

⁷ Państwa spoza strefy euro także będą mogły udzielać tego rodzaju wsparcia.

że, że przyszedł stały Europejski Mechanizm Stabilizacyjny, który od 2013 r. zastąpi tymczasowy fundusz, będzie wynosił 500 mld euro.

W odniesieniu do aspektu ram instytucjonalnych UGW na szczycie UE w marcu 2010 r. uzgodniono, że dyskusje o koordynacji polityki gospodarczej strefy euro muszą się odbywać z udziałem wszystkich 27 państw członkowskich. Mają one bowiem konsekwencje dla całej UE, w tym dla państw o niepełnym członkostwie w UGW. Opracowywanie ram prawnych wzmocnienia dyscypliny budżetowej powierzono nowo powołanej specjalnej grupie zadaniowej do spraw zarządzania gospodarczego (Task Force on the Economic Governance) pod kierownictwem przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy, współdziałającej z przedstawicielami UE-27 i z EBC. Wśród wstępnie zasygnalizowanych działań znalazła się wzajemna, coroczna ocena planów budżetowych poszczególnych państw pod kątem ich zgodności z celami gospodarczymi UE i zasadami dyscypliny budżetowej.

4. Wzmocnienie nadzoru nad polityką ekonomiczną – reforma paktu stabilności i wzrostu

29 września 2010 r. Komisja Europejska przedłożyła pakiet regulacji prawnych wzmacniających i poszerzających nadzór nie tylko nad polityką fiskalną, lecz także makroekonomiczną i reformami strukturalnymi państw członkowskich, wraz z nowymi mechanizmami egzekwowania ich zobowiązań⁸. Pakiet zawiera następujące propozycje legislacyjne:

1. Rozporządzenie zmieniające podstawę prawną części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu (rozporządzenie nr 1466/97).

Część prewencyjna paktu ma zapewnić, by państwa członkowskie prowadziły zdyscyplinowaną politykę budżetową w czasach dobrej koniunktury, tak aby zachować odpowiedni bufor bezpieczeństwa na czas pogorszenia warunków ekonomicznych. Monitorowanie finansów publicznych będzie opierać się na nowej zasadzie prowadzenia rozważnej polityki budżetowej, która powinna zapewnić zbliżanie się do średniookresowego celu budżetowego. Wobec państw członkowskich należących do strefy euro Komisja może skierować ostrzeżenie w przypadku istotnego odejścia od rozważnej polityki budżetowej.

2. Rozporządzenie zmieniające podstawę prawną części naprawczej paktu stabilności i wzrostu (rozporządzenie nr 1467/97).

Część naprawcza paktu ma zapobiegać rażącym błędom w polityce budżetowej. Proponowane rozporządzenie traktuje zadłużenie publiczne równorzędnie z deficy-

⁸ Zob. European Commission, *EU economic governance: the Commission delivers a comprehensive package of legislative measures*, Brussels, 29 September 2010, IP/10/1199 oraz: European Commission, *Economic governance package (1): Strengthening the Stability and Growth Pact*, Brussels, 29 September 2010, MEMO/10/455; European Commission, *Economic governance package (2): Preventing and correcting macroeconomic imbalances*, Brussels, 29 September 2010, MEMO/10/454; European Commission, *Economic governance package (3): Chronology and overview of the new framework of surveillance and enforcement*, Brussels, 29 September 2010, MEMO/10/456.

tem budżetowym w kontekście decyzji związanych z procedurą nadmiernego deficytu. Oznacza to, że państwa członkowskie, których dług publiczny przekracza poziom 60% PKB, powinny podjąć środki zmierzające do obniżenia go w wystarczającym tempie, za które uznaje się redukcję w ciągu trzech lat o 1/20 rocznie poziomu zadłużenia powyżej 60%.

3. Rozporządzenie w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru nad sytuacją budżetową w strefie euro.

Zmianom w części prewencyjnej i naprawczej paktu towarzyszy nowy zestaw stopniowanych sankcji finansowych dla państw członkowskich należących do strefy euro. W odniesieniu do części prewencyjnej w razie istotnego odejścia od rozsądnej polityki fiskalnej wymagane będzie złożenie oprocentowanego depozytu. W zakresie części naprawczej już po podjęciu decyzji o istnieniu w danym kraju nadmiernego deficytu wymagane będzie złożenie nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB. W przypadku niezastosowania się do zalecenia nakazującego skorygowanie deficytu depozyt przekształcany byłby w grzywnę.

W celu wzmocnienia skuteczności egzekwowania sankcje te nakładane byłyby zgodnie z procedurą „głosowania odwrotnego”. Oznacza to, że wniosek Komisji dotyczący nałożenia sankcji będzie uznany za przyjęty, chyba że Rada odrzuci go kwalifikowaną większością głosów. Odsetki od depozytów i grzywien zostaną rozdzielone pomiędzy te państwa członkowskie należące do strefy euro, które nie znajdują się ani w sytuacji nadmiernego deficytu, ani w sytuacji nadmiernego zaburzenia równowagi gospodarczej.

4. Dyrektywa w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich.

Ponieważ polityka fiskalna w UE jest zdecentralizowana, istotne jest, by cele paktu stabilności i wzrostu miały odzwierciedlenie w krajowych ramach budżetowych, tzn. zbiorze elementów tworzących podstawę zarządzania budżetem krajowym (systemy rachunkowości, statystyka, zasady prognozowania, reguły i procedury budżetowe, relacje budżetowe z innymi jednostkami sektora publicznego, takimi jak samorzady i organy władzy lokalnej). Dyrektywa ustanawia minimalne wymagania, które muszą spełniać państwa członkowskie.

5. Rozporządzenie w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania.

Procedura nadmiernego zaburzenia równowagi jest nowym elementem ram nadzoru gospodarczego w UE. Obejmuje ona systematyczną ocenę ryzyka zaburzeń równowagi opierającą się na tablicy wskaźników ekonomicznych. Na tej podstawie Komisja może rozpocząć dogłębny przegląd sytuacji zagrożonych państw członkowskich w celu zidentyfikowania leżących u podstaw tej sytuacji problemów. W odniesieniu do państw członkowskich znajdujących się w sytuacji poważnego zaburzenia równowagi lub w sytuacji zagrożenia stwarzającego ryzyko dla funkcjonowania UGW Rada może przyjąć zalecenia i wszcząć „procedurę nadmiernego zaburzenia równowagi”.

Państwo członkowskie, wobec którego wszczęto tę procedurę, będzie zobowiązane do przedstawienia planu działań naprawczych, weryfikowanego przez Radę, która wyznaczy ostateczny termin realizacji tych działań. Uporczywe niepodjęcie działań naprawczych narazi dane państwo członkowskie należące do strefy euro na sankcje.

6. Rozporządzenie w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro.

Podobnie jak ma to miejsce w sferze polityki fiskalnej, jeżeli należące do strefy euro państwo członkowskie wielokrotnie uchyla się od podjęcia działań realizujących zalecenie Rady w sprawie nadmiernego zaburzenia równowagi, będzie ono musiało płacić roczną grzywnę w wysokości 0,1% swojego PKB. Decyzja o nałożeniu grzywny może zostać zablokowana wyłącznie kwalifikowaną większością głosów („głosowanie odwrotne”), w głosowaniu państw członkowskich należących do strefy euro.

Proponowane wzmocnienie i poszerzenie nadzoru nad polityką ekonomiczną państw członkowskich może przyczynić się do jej zdyscyplinowania, zwłaszcza że przewidziane sankcje nakładane byłyby „półautomatycznie”. Pozytywnym efektem dyrektywy w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich będzie większa przejrzystość i porównywalność sytuacji fiskalnej poszczególnych państw. Wątpliwości budzi jednak nowy element zarządzania polityką makroekonomiczną – procedura nadmiernego zaburzenia równowagi, w której stosowaniu trudno będzie uniknąć elementów uznaniowości lub nacisków politycznych, znanych z dotychczasowej praktyki stosowania paktu stabilności i wzrostu.

Pakiet legislacyjny został przyjęty przez Radę UE 15 marca 2011 r. Ministrowie uzgodnili, że przewidziane grzywny będą zasilaly fundusz na rzecz ratowania krajów w potrzebie oraz Europejski Mechanizm Stabilizacyjny, który od 2013 r. zastąpi obecny tymczasowy. Przyjęto także, że roczny wzrost wydatków publicznych nie powinien przekraczać rocznej stopy wzrostu PKB. Nadzór nad polityką ekonomiczną odbywać się będzie w ramach „europejskiego okresu oceny” – co roku do kwietnia poszczególne państwa będą przysyłać do Komisji Europejskiej narodowe plany reform, Komisja po ich ocenie wyda dla tych państw zalecenia, które po dyskusji będą zatwierdzane przez Radę UE na czerwcowym szczycie.

Obecna węgierska prezydencja ma przed czerwcowym szczytem uzgodnić nowe rozwiązania z Parlamentem Europejskim.

5. Pakt na rzecz euro

4 lutego 2011 r. na szczycie w Brukseli Francja i Niemcy zaproponowały zacieśnienie integracji państw strefy euro przez zbliżenie ich polityki ekonomicznej w ramach tzw. paktu na rzecz konkurencyjności, sugerując także konieczność regularnych spotkań Rady Europejskiej strefy euro, które miałyby odbywać się co roku przed mar-

cowym szczytem całej UE.⁹ Inicjatywa ta postrzegana jest jako narzucenie przez Niemcy – które w największym stopniu sfinansowały pomoc dla Grecji oraz mają największy wkład w Europejskim Funduszu Stabilizacyjnym – warunków funkcjonowania Eurosystemu. Pierwszy szczyt strefy euro miał miejsce 11 marca 2011 r. i przyniósł porozumienie co do zasady w sprawie „paktu na rzecz euro” (taki termin przyjęto), bez sprecyzowania jednak konkretnych rozwiązań. Porozumienie miało zostać sformalizowane na szczycie UE 24-25 marca.

Projekt paktu zakłada, że jest on otwarty dla państw spoza strefy euro pod warunkiem, że przyjmą na siebie wynikające z niego zobowiązania. Zobowiązania te dotyczą kluczowych kwestii gospodarczych, prowadząc do istotnego ograniczenia autonomii władz narodowych, co spowodowało, że pierwotnie zarysowane propozycje zostały już 11 marca rozmiękczone.

Propozycje te dotyczą przyjęcia limitów zadłużenia publicznego („hamulców zadłużeniowych”), reguł wydatkowych, zakazu automatycznej indeksacji płac (oprotestowanego przez Belgię, Holandię i Luksemburg), zbliżenia systemów emerytalnych, w tym wieku emerytalnego (sprzeciw państw bałtyckich argumentowany krótszą oczekiwaną długością życia), wreszcie harmonizacji systemów opodatkowania osób prawnych. Ten ostatni wątek budzi ogromne kontrowersje.

Propozycja Komisji Europejskiej z 16 marca 2011 r.¹⁰ dotyczy możliwości stosowania wspólnej podstawy opodatkowania podmiotów działających w więcej niż jednym państwie członkowskim. Harmonizacja bazy podatkowej nie oznacza ingerencji w poziom stawek podatkowych, które są obecnie istotnie zróżnicowane (we Francji podstawowa stawka¹¹, z uwzględnieniem podatków i opłat lokalnych, wynosi 34,4%, w Niemczech 29,8%, w Polsce i na Słowacji 19%, w Irlandii 12,5%, na Cyprze 10%)¹². Projekt zakłada, że zharmonizowana baza podatkowa byłaby dzielona pomiędzy państwa członkowskie, w których podmiot prowadzi działalność, zgodnie z ustaloną formułą, uwzględniającą trzy czynniki: aktywa, siłę roboczą i sprzedaż. Po podziale podstawy opodatkowania państwa członkowskie nakładałyby podatek na swoje udziały zgodnie z obowiązującą w nich stawką podatkową.

⁹ Informacje agencyjne.

¹⁰ European Commission, *Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, COM(2011) 121.

¹¹ Stawki podstawowe nie uwzględniają stosowanych w wielu państwach stawek preferencyjnych, mających zastosowanie wobec wybranych sektorów lub podmiotów. Stąd nie mogą być jedyną podstawą do oceny rzeczywistego ciężaru opodatkowania; ponadto ciężar ten zależy od określenia sposobu określenia podstawy opodatkowania – istotne różnice występujące między państwami członkowskimi dotyczą m.in. zasad amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, sposobu wyceny zapasów, traktowania rezerw i rozliczania strat. Różny jest wreszcie stopień zintegrowania opodatkowania dochodów osób prawnych i opodatkowania dywidend wypłacanych od tych dochodów. W rezultacie istnienia tych różnic systemy opodatkowania dochodów przedsiębiorstw na wspólnym rynku UE są mało przejrzyste i porównywalne, co jest głównym argumentem podnoszonym przez Komisję Europejską w jej inicjatywach dotyczących harmonizacji tych systemów.

¹² European Commission, *Taxation Trends in the European Union, 2010 Edition. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, s. 136.

Niezależnie od deklaracji, państwa o niższych stawkach traktują próby harmonizacji bazy podatkowej jako wstęp do ujednoczenia stawek bądź przyjęcia stawek minimalnych.

Kwestia stawek (i konkurencji podatkowej) jest niezmiernie istotna, co wykazał szczyt strefy euro z marca 2011 r. Zdecydowano na nim o obniżeniu oprocentowania udzielonej Grecji pożyczki z 5,2 do 4,2% i przedłużeniu terminu jej spłaty z 3,5 roku do 7 lat (w zamian za zobowiązanie do realizacji radykalnego programu prywatyzacji). O złagodzenie warunków pożyczki (oprocentowanej przeciętnie na 5,8%) zabiegała też Irlandia, jednak decyzja uwarunkowana była (głównie przez Francję) zgodą Irlandii na podwyższenie stawki podatku od osób prawnych. Ponieważ nowy irlandzki premier Enda Kenny nie ugiął się pod presją, warunki pożyczki nie zostały zmienione.

Wolę przystąpienia do paktu zadeklarowała Polska i Dania, zainteresowane są Łotwa i Bułgaria, a nie przystąpią doń Wielka Brytania i Czechy. Deklaracja premiera Polski Donalda Tuska o przystąpieniu do paktu (zanim określony został jego kształt) może dziwić – opracowanie irlandzkiego oddziału Ernest & Young¹³ wskazuje na przewidywane dla Polski negatywne skutki harmonizacji podatkowej w postaci obniżenia dochodów budżetu państwa oraz zmiany lokalizacji działalności gospodarczej z likwidacją nawet 160 tys. miejsc pracy.

6. Podsumowanie

Dla przetrwania obszaru jednowalutowego konieczna jest zasadnicza reorientacja logiki jego funkcjonowania, z przekazaniem choćby części uprawnień do prowadzenia polityki fiskalnej organowi ponadnarodowemu. Zniwelowałoby to zasadniczą wadę konstrukcji UGW – brak spójności polityki makroekonomicznej, wynikający z wewnętrznego konfliktu między scentralizowaną, jednolitą polityką pieniężną a zdecentralizowaną, narodową polityką fiskalną. Proponowane obecnie rozwiązania – szeroka reforma paktu stabilności i wzrostu oraz nowy pakt na rzecz euro, otwarty dla państw spoza obszaru jednowalutowego – idą w tym kierunku. Jednak ich przyjęcie, biorąc pod uwagę zróżnicowanie interesów narodowych, będzie bardzo trudne.

Z perspektywy polskiej gospodarki szczególnie kontrowersyjne wydaje się przyjęcie zobowiązań proponowanych w postaci paktu na rzecz euro. Przyjęcie paktu zapowiadane jest jako nieodwracalne, podczas gdy jego skutki nie są znane. Polska, pozostając poza obszarem jednowalutowym, nie będzie dyskutować korzyści ze wspólnej waluty, które mogłyby uzasadniać potencjalne koszty istotnego ograniczenia autonomii w kształtowaniu i realizacji narodowej polityki ekonomicznej.

¹³ Ernst & Young, *Tax Policy and Controversy Briefing, February 2011 – European Commission and the CCCTB*, <http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax>.

Literatura

- Arghyroua M.G., Ktononikas A., *The EMU sovereign-debt crisis: Fundamentals, expectations and contagion*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, „Economic Papers” 2011, no. 436, February.
- Barrios S., Iversen P., Lewandowska M., Setzer R., *Determinants of intra-euro area government bond spreads during the financial crisis*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, „Economic Papers” 2009, no. 388, November.
- Codogno L., Favero C., Missale A., *Yield spreads on EMU government bonds*, „Economic Policy” 2003, October.
- Ernst & Young, *Tax Policy and Controversy Briefing, February 2011 – European Commission and the CCCTB*, <http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax>.
- European Commission, *Economic governance package (1): Strengthening the Stability and Growth Pact*, Brussels, 29 September 2010, MEMO/10/455.
- European Commission, *Economic governance package (2): Preventing and correcting macroeconomic imbalances*, Brussels, 29 September 2010, MEMO/10/454.
- European Commission, *Economic governance package (3): Chronology and overview of the new framework of surveillance and enforcement*, Brussels, 29 September 2010, MEMO/10/456.
- European Commission, *EU economic governance: the Commission delivers a comprehensive package of legislative measures*, Brussels, 29 September 2010, IP/10/1199.
- European Commission, *Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, COM(2011) 121.
- European Commission, *Statistical Annex of European Economy*, Autumn 2010.
- European Commission, *Taxation Trends in the European Union, 2010 Edition. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*.
- Gros D., Mayer T., *How to deal with sovereign default in Europe: towards a euro(peak) monetary fund*, „CEPS Policy Brief” 2010, no. 202, February.
- Kosterna U., *Mechanizmy dyscyplinowania polityki fiskalnej państw strefy euro*, [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 112, UE, Wrocław 2010.

FISCAL CRISIS AND THE PROSPECTS FOR REINFORCED FISCAL POLICY COORDINATION IN THE EUROPEAN UNION

Summary: During the global economic crisis public finances of the euro area member states have deteriorated dramatically posing a threat to the stability of the single-currency area. Although the EU anti-crisis financial mechanism, adopted in May 2010, stabilized markets for a couple of months, a long-term prerequisite for the survival of the common currency is creating a new institutional framework of national fiscal policy. The elements of such a framework are currently discussed. They contain a legislative package aimed at the reinforcement of economic governance in the EU (broader and enhanced surveillance of macroeconomic policies, new enforcement mechanisms) and the “pact for the euro” (supposed to change the fundamental operating rules of the eurozone by accepting the need for policy co-ordination in a number of new areas).