

MAŁGORZATA MISIAK

Polityka stabilizacyjna w wieloszczeblowym
systemie sprawowania władzy.
Przykład Unii Gospodarczo-Walutowej
w dobie kryzysu gospodarczo-finansowego



Stabilisation policy in a multi-level
system of governance.
Example of the Economic and Monetary Union
at a time of financial and economic crisis



MAŁGORZATA MISIAK

Polityka stabilizacyjna w wieloszczeblowym
systemie sprawowania władzy.
Przykład Unii Gospodarczo-Walutowej
w dobie kryzysu gospodarczo-finansowego*

Stabilisation policy in a multi-level
system of governance.
Example of the Economic and Monetary Union
at a time of financial and economic crisis

* Praca jest rezultatem badań przeprowadzonych przez Autorkę w 2011 r. w Bibliotece Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji w ramach programu „Badania letnie” wspartych grantem Centrum Europejskiego Natolin.

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
THE NATOLIN EUROPEAN CENTRE

redaktor prowadzący serii / series commissioning editor

MARIAN STASIAK

*redakcja w języku polskim
/ editor for Polish version*

ELŻBIETA NOWICKA-ROŻEK

*redakcja w języku angielskim
/ editor for English version*

JAROSŁAW BRZEZIŃSKI

tłumaczenie na język angielski / translation into English

AGENCJA TŁUMACZY ZAWODOWYCH LETTERMAN SP. Z O.O.

skład i druk / typeset & printed by

BIGBIT WOJCIECH ZEYDLER-ZBOROWSKI

projekt graficzny / graphic design

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,
UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA
TEL. 22 545 98 00 · FAX 22 649 12 99
FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

ISBN 978-83-62818-90-7

WARSZAWA 2013

Spis treści

Wstęp	8
1. Stabilizacyjna polityka fiskalna w UGW w świetle teorii optymalnych obszarów walutowych	10
1.1. Miejsce integracji fiskalnej wśród kryteriów optymalnego obszaru walutowego	10
1.2. Prawdopodobieństwo wystąpienia asymetrycznych wstrząsów gospodarczych – hipoteza endogeniczności kryteriów optymalnego obszaru walutowego a hipoteza specjalizacji	22
2. Polityka fiskalna w UGW. Ramy instytucjonalno-prawne	31
2.1. Zapisy traktatowe	32
2.2. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu	37
2.3. Instrumenty pozaprawne	46
3. Stabilizacyjna polityka fiskalna w pierwszych dziesięciu latach funkcjonowania UGW	48
3.1. Lata 1993–2007	48
3.2. Kryzys gospodarczo-finansowy i jego wpływ na finanse publiczne	56
4. Europejskie ramy fiskalne w obliczu kryzysu	72
4.1. Ocena	72
4.2. Reforma	79
4.2.1. Zmiany w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu	81
4.2.2. Krajowe ramy budżetowe	86

4.2.3. Wykrywanie i korygowanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej	87
4.2.4. Europejski okres oceny	94
5. Budżet ogólny UE	97
5.1. System zasobów własnych – finansowa autonomia (?) UE	98
5.2. Finansowanie budżetu. Rabaty i problem „juste retour”	110
5.3. Zasada równowagi budżetowej	116
5.4. Wielkość budżetu	118
5.5. Wieloletnie ramy finansowe – ograniczone pole manewru	123
5.6. Wydatki	128
Wnioski i rekomendacje	142
O Autorce	146
Spis rysunków, tablic, wykresów	147
Rysunki	147
Ramki	147
Tablice	148
Wykresy	148
Bibliografia	149

Table of contents

Introduction	164
1. Stabilisation fiscal policy in EMU in the light of the optimum currency areas theory	166
1.1. Position of fiscal integration among the criteria of an optimum currency area	166
1.2. Likelihood of asymmetrical economic shocks – optimum currency area criteria endogeneity hypothesis versus specialisation hypothesis	178
2. Fiscal policy in EMU. Institutional and legal framework	187
2.1. Treaties	188
2.2. Stability and Growth Pact	192
2.3. Non-legislative instruments	202
3. Stabilising fiscal policy in the first ten years of the EMU	203
3.1. Years 1993–2007	203
3.2. Financial and economic crisis and its impact on public finance	211
4. European fiscal framework in the face of the crisis	226
4.1. Evaluation	226
4.2. Reform	234
4.2.1. Revision of the Stability and Growth Pact	235
4.2.2. National budgetary framework	239

4.2.3. Detection and correction of macroeconomic imbalances	241
4.2.4. European Semester	247
5. General budget of the EU	250
5.1. System of own resources – financial autonomy (?) of the EU	251
5.2. Financing of the budget. Rebates and juste retour	263
5.3. Budget equilibrium principle	268
5.4. Budget size	270
5.5. Multiannual financial framework – limited room for manoeuvre	274
5.6. Expenditure	280
Conclusions and recommendations	294
About the author	298
List of figures, tables and graphs	299
Figures	299
Boxes	299
Tables	300
Graphs	300
Bibliography	301

Wstęp

Jedną z funkcji finansów publicznych jest stabilizowanie gospodarki. Zadanie to polega na wykorzystaniu przez władze publiczne instrumentów alokacji zasobów i redystrybucji dochodów do łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego. Aktywność gospodarcza wznosi się i opada. Obserwacja procesów ekonomicznych pozwala stwierdzić, że mechanizm rynkowy nie jest w stanie zapewnić satysfakcjonującej i trwałej stopy wzrostu gospodarczego, wysokiej stopy zatrudnienia, niskiej inflacji czy równowagi bilansu płatniczego. Abstrahując od przyczyn takiego stanu rzeczy, trzeba jednak stwierdzić, że w literaturze coraz powszechniej wypowiediany jest pogląd, że łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego ma olbrzymie znaczenie dla wzrostu gospodarczego w długim okresie. Nawet OECD, zwykle dość ortodoksyjnie skupiona na stronie podażowej gospodarki, dostrzega, że „pobudzenie popytu krajowego jest konieczne dla sukcesu reform strukturalnych, ponieważ czasami ich negatywny wpływ na wzrost gospodarczy w krótkim okresie może ograniczać zatrudnianie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw”.¹ J. Gali *et al.*, wykazują, że straty społeczne związane z wahaniami cyklu koniunkturalnego mogą być znaczące i wynosić nawet ok. 8% konsumpcji.² Wielkość strat jest skorelowana ze stopniem sztywności cen i płac oraz wielkością innych niedoskonałości rynku. W podobnym tonie wypowiadają się P. Aghion i P. Hewitt, którzy dowiedli, że w sytuacji nadmiernych wahań aktywności gospodarczej przedsiębiorstwa nie podejmują optymalnych z punktu

¹ OECD, *Economic Outlook*, May 2005, Paris, s. viii.

² J. GALI ET AL., *Markups, Gaps and the Welfare Costs of Business Fluctuations*, „Universitat Pompeu-Fabra Department of Economics and Business Working Paper”, no. 836.

widzenia przyszłego wzrostu gospodarczego nakładów na badania i rozwój. Problem jest tym większy, im gorzej funkcjonuje rynek finansowy.³ Autorzy ci nawołują do aktywnego wykorzystania polityki budżetowej do łagodzenia przebiegu cyklu koniunkturalnego. Jak wykazują, P. Aghion i J. Marinescu, korzyści w postaci dynamizacji wzrostu gospodarczego mogą sięgać nawet jednego punktu procentowego.⁴

Instrumenty fiskalne nie są jedynymi, które państwo może stosować do stabilizowania gospodarki. W teorii ekonomii od lat toczy się spór naukowy i ideologiczny o zakres i kształt polityki budżetowej państwa. Nie wchodząc jednak w dyskusję zwolenników i przeciwników polityki fiskalnej, warto przyjąć założenie, że w praktyce konieczne jest pragmatyczne, a nie doktrynalne podejście do oddziaływania przez państwo na gospodarkę i jego instrumentarium.

W debacie nad systemem finansów publicznych w Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) w obliczu kryzysu gospodarczo-finansowego, któremu towarzyszy kryzys fiskalny, podejmowane są trzy wątki. Są to: kwestia znaczenia polityki fiskalnej w UGW, temat budżetu Unii Europejskiej (UE) oraz problem krajowych polityk budżetowych i rygorów nałożonych na nie przez przepisy Traktatu z Maastricht oraz Paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Te trzy zagadnienia dyskutowane są niezależnie od siebie. Tymczasem uwzględnienie sprzężeń między nimi może się przyczynić do stworzenia spójnego i efektywnego systemu budżetowego dla UGW.⁵

W związku z tym w rozdziale pierwszym ukazana jest teoria optymalnych obszarów walutowych, w której rozważane są kwestie polityki stabilizacyjnej w unii walutowej, integracji fiskalnej jako jednego z kryteriów

³ P. AGHION, P. HEWITT, *Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework*, „Journal of the European Economic Association”, nr 4, 2006, s. 269–314.

⁴ P. AGHION, I. MARINESCU, *Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data*, *mimeo*, Harvard University 2006.

⁵ S. DULLIEN, D. SCHWARZER, *Integrating the Macroeconomic Dimension into the EU Budget: Reasons, Instruments and the Question of Democratic Legitimacy*, „EU Consent EU-Budget Working Paper”, no 4, August 2007, s. 1–2.

optymalności obszaru walutowego, czyli sytuacji, w której korzyści ekonomiczne wynikające z integracji monetarnej przewyższają koszty, oraz zagadnienie zorganizowania polityki budżetowej w wieloszczebłowym systemie sprawowania władzy, jakim jest unia walutowa, w której wyróżniamy szczebel regionalny (w warunkach UGW jest to szczebel państw członkowskich) i centralny (w strefie euro jest to szczebel ponadnarodowy, europejski). Rozdział drugi omawia przyjęte w UE/UGW rozwiązania dotyczące polityki fiskalnej. Rozdział trzeci odpowiada na pytanie, czy prowadzona przez państwa członkowskie w warunkach UGW i poza strefą euro polityka budżetowa była i jest skuteczna w łagodzeniu przebiegu cyklu koniunkturalnego i jaki udział w osiągnięciu tego celu miały europejskie ramy fiskalne. Ich reforma w kontekście doświadczeń kryzysu gospodarczo-finansowego lat 2007–2009 ukazana jest w rozdziale czwartym. Rozdział piąty omawia kolejny element systemu finansów publicznych UE/UGW – budżet ogólny UE, jego właściwości stabilizacyjne.

1. Stabilizacyjna polityka fiskalna w UGW w świetle teorii optymalnych obszarów walutowych

1.1. Miejsce integracji fiskalnej wśród kryteriów optymalnego obszaru walutowego

Rozważając zagadnienie fiskalnej polityki stabilizacyjnej w UGW, zwykle sięga się do teorii optymalnych obszarów walutowych, której pionierem był R. Mundell. W opublikowanej w 1961 r. pracy pt. „Teoria optymalnych obszarów walutowych”⁶ R. Mundell sformułował pogląd, że

⁶ R. MUNDELL, *The Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, vol. 51, no 4, September 1961.

dwa kraje są predestynowane do uczestnictwa w jednym obszarze walutowym, zdefiniowanym jako teren, na którym cyrkuluje jedna waluta lub wiele walut,⁷ ale o sztywnym kursie względem siebie, jeśli korzyści ekonomiczne z tego wynikające przewyższają koszty.⁸ W tym sensie obszar walutowy jest optymalny. Pojęcie optymalności nie jest jednoznacznie zdefiniowane. Sam R. Mundell rozumie je wielorako, mówiąc w jednym miejscu o zdolności obszaru walutowego do stabilizacji zatrudnienia i poziomu cen, a gdzie indziej – o zdolności do automatycznego przywracania równowagi, bez uciekania się do wykorzystania narzędzi polityki pieniężnej i budżetowej, co może być zapewnione w sytuacji, gdy na jego obszarze istnieje mobilność czynników produkcji.

R. Mundell rozważa następujący model. Przyjmijmy, że istnieją dwa kraje: A i B, mające odrębne waluty o stałym kursie, znajdujące się w równowadze wewnętrznej i zewnętrznej. Załóżmy, że w kraju A spada popyt, np. na skutek spadku popytu na import zgłaszanego przez zagranicę, podczas gdy popyt na towary pochodzące z kraju B rośnie. Efektem tej zmiany w kraju A jest spadek produkcji i wzrost bezrobocia. Pojawia się deficyt na rachunku obrotów bieżących, ponieważ dzięki działaniu automatycznych stabilizatorów w gospodarce spadek dochodów (i wydatków) jest mniejszy niż spadek produkcji, a zatem eksport spada w tempie szybszym niż import. W kraju B zachodzą procesy symetrycznie odwrotne, ponieważ państwo to doświadcza egzogenicznego wzrostu popytu: rosną ceny i pojawia się nadwyżka na rachunku obrotów bieżących. Oba kraje mają zatem problemy dostosowawcze. Jeśli kraj B zdecyduje się na zacieśnienie polityki pieniężnej, aby przeciwdziałać inflacji, ciężar dostosowania zostanie przerzucony na kraj A. Jeśli kraj nadwyżkowy zezwoli na pojawienie się inflacji, jego *terms of trade* pogorszą się, co uruchomi procesy dostosowawcze w kraju A. Czy istnieją

⁷ A. BIEŃ, *Optymalny obszar walutowy. Teoria i praktyka*, PWE Warszawa, 1988, s. 15.

⁸ P. KENNEN, *Economic and Monetary Union in Europe. Moving Beyond Maastricht*, Cambridge University Press, 1995, s. 81.

mechanizmy inne niż kurs walutowy, które przywrócą równowagę w obu regionach? Tak, są to mechanizmy rynkowe, takie jak: zmiana płac i cen oraz mobilność czynników produkcji, aczkolwiek nawet jeśli przyjmujemy, że płace i ceny są elastyczne, a siła robocza – mobilna, to działanie mechanizmów rynkowych może być dla obu gospodarek kosztowne, np. region A (deficytowy) będzie musiał zaakceptować deflację, która przywróci konkurencyjność cenową eksportu i rozwiąże problem deficytu na rachunku obrotów bieżących. Alternatywą dla tych mechanizmów mogą być transfery międzyregionalne z budżetu centralnego. Rozwiązanie to polega na tym, że w kraju B przeżywającym boom podnoszone będą podatki, z których dochody trafią do kraju A dotkniętego kryzysem i tam następnie będą wydawane.

Załóżmy teraz, że istnieją nie dwa kraje, lecz regiony A i B, które tworzą obszar jednowalutowy. Przyjmijmy, że władze pieniężne prowadzą politykę pełnego zatrudnienia. W przypadku przesunięcia popytu z dóbr produkowanych w regionie A do B pojawi się bezrobocie w A i presja inflacyjna w regionie B (podobnie jak rozważaliśmy to powyżej), władze monetarne zwiększą podaż pieniądza, by przeciwdziałać bezrobociu w regionie A, powiększając presję inflacyjną w regionie B. Dla władz obszaru jednowalutowego istnieje zatem *trade off* między bezrobociem a inflacją. Następnie R. Mundell buduje kolejny model teoretyczny: zakłada się, że świat tworzą dwa kraje: USA i Kanada, mające swoje odrębne waluty i dzielące się na dwa regiony, niezależnie od przebiegu granic państwowych: wschód produkujący samochody i zachód wytwarzający materiały budowlane. Przyjmijmy, że nastąpił wzrost popytu na materiały budowlane, a popyt na samochody spadł. Na wschodzie pojawi się bezrobocie, na zachodzie zaś – presja inflacyjna. Władze pieniężne obu państw są bezradne. Chcąc zlikwidować bezrobocie na wschodzie, musiałyby zwiększyć podaż pieniądza narodowego, a chcąc się pozbyć inflacji na zachodzie – zmniejszyć podaż pieniądza narodowego. Powyższy dylemat związany z wyborem między bezrobociem a inflacją można

rozwiązać, wprowadzając w miejsce walut narodowych waluty regionalne – dolara wschodniego i zachodniego. Dolar zachodni ulegnie aprecjacji wobec dolara wschodniego, zapewniając równowagę płatniczą, a oba regiony będą mogły podjąć działania w zakresie stabilizacji cen i zatrudnienia. Z powyższego wynika, że dla R. Mundella niezbędnymi kryteriami optymalnego obszaru walutowego są elastyczne płace i ceny, a także mobilność czynników produkcji. Koszty dostosowawcze mogą zostać obniżone, jeśli kraje tworzące obszar jednowalutowy mogą wykorzystywać politykę fiskalną do stabilizacji zatrudnienia i poziomu cen.

Następcy R. Mundella rozwijali listę warunków niezbędnych, by dany obszar walutowy uznać za optymalny. Na liście tej znalazły się:

- Integracja rynku finansowego. Już w 1962 r. J. Ingram⁹ uznał, że przepływy kapitału między krajami deficytowymi i nadwyżkowymi stanowią ważny mechanizm dostosowawczy. Na zintegrowanym rynku finansowym nawet nieznaczne różnice stóp procentowych będą prowadziły do wyrównawczych przepływów kapitału, co przełoży się na konwergencję długoterminowych stóp procentowych, zmniejszone koszty mechanizmów przywracania równowagi płatniczej i efektywną alokację zasobów w gospodarce.
- Otwartość gospodarek. Zdaniem R. McKinnona,¹⁰ im bardziej gospodarka jest otwarta, co R. McKinnon mierzy udziałem dóbr będących przedmiotem handlu (ang. *tradeables*) w ogólnej konsumpcji, tym zastosowanie płynnego kursu walutowego jako narzędzia kontrolowania równowagi zewnętrznej jest mniej efektywne, ponieważ zmiany kursu przenoszą się na poziom cen, bez polepszenia bilansu płatniczego. W tej sytuacji optymalne jest zastosowanie polityki sztywnego kursu walutowego i środków polityki pieniężnej

⁹ J. INGRAM, *Regional Payment Mechanisms: the Case of Puerto Rico*, University of North Carolina Press, 1962.

¹⁰ R. MCKINNON, *Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, vol. 52, September 1963.

i budżetowej w celu zachowania równowagi płatniczej, poprzez ich wpływ na popyt wewnętrzny.

- Zróżnicowanie produkcji i konsumpcji. P. Kenen¹¹ uznał, że czym bardziej zróżnicowana struktura eksportu i importu, tym mniejsze ryzyko zmian *terms of trade*, ponieważ dzięki działaniu prawa wielkich liczb czynniki negatywne zakłócające opłacalność eksportu pewnych kategorii dóbr powinny być równoważone przez czynniki pozytywne i wpływające na zwiększenie dochodów z eksportu innego rodzaju towarów. W zróżnicowanej gospodarce wydatki ponoszone na import powinny być także bardziej stabilne niż w gospodarce niezdywersyfikowanej.
- Podobieństwo stóp inflacji. J. Fleming¹² zauważa, że im bardziej podobne (i niskie) stopy inflacji w krajach należących do obszaru jednawalutowego, tym mniejsze ryzyko zmiany *terms of trade*, co sprzyja stabilności transakcji w handlu zagranicznym i równowadze bilansu płatniczego oraz ogranicza konieczność wykorzystania zmian kursu walutowego jako narzędzia przywracania równowagi.
- Integracja fiskalna. P. Kenen¹³ jest zdania, że scentralizowany budżet, wyposażony w system transferów międzyregionalnych, może być efektywnym narzędziem pozwalającym na stabilizowanie zatrudnienia i poziomu cen. Wymaga to jednak zaawansowanego stopnia integracji politycznej.
- Integracja polityczna. Zdaniem P. de Grauwe'a integracja polityczna zwiększa szanse na centralizację polityki fiskalnej, dzięki czemu istnieje możliwość ustanowienia na szczeblu ponadnarodowym mechanizmu transferów fiskalnych ubezpieczających członków unii przed

¹¹ P. KENEN, *The Optimum Currency Area: An Eclectic View*, w: R. MUNDELL, A. SWOBODA (red.) „Monetary Problems of the International Economy”, University of Chicago Press, 1969.

¹² J. FLEMING, *On Exchange Rate Unification*, „The Economic Journal”, vol. 81, 1971.

¹³ P. KENEN, *The Optimum Currency Area...*, *op. cit.*

szokami asymetrycznymi. Ponadto integracja polityczna obniża ryzyko asymetrycznych szoków płynących z polityki ekonomicznej: wydatkowej, podatkowej, płacowej czy zabezpieczenia społecznego realizowanych na szczeblu krajowym, rozlewających się na inne kraje. Przykładem takich szoków jest skrócenie tygodniowego czasu pracy we Francji do 35 godzin czy polityka ograniczenia wzrostu płac prowadzona przez Niemcy od 1999 r. Ponadto E. Tower i T. Willet¹⁴ dowodzą, że optymalny obszar walutowy musi się opierać na podobieństwie preferencji w odniesieniu do podstawowych makroproporcji, takich jak wzrost gospodarczy, inflacja czy bezrobocie oraz podobnej hierarchii celów polityki ekonomicznej dla decydentów.

Nasuwa się pytanie o hierarchię powyżej wymienionych kryteriów. Wydaje się, że w świetle teorii optymalnych obszarów walutowych najistotniejsze znaczenie ma elastyczność płac i cen oraz mobilność czynników produkcji. Warunki, które powinien spełniać obszar jednawalutowy, by móc być uznany za optymalny, nie są jednak ostre. Co więcej, razem wzięte, mogą się okazać niespójne, np. mała otwarta gospodarka wydaje się predestynowana do uczestnictwa w obszarze jednawalutowym, na podstawie kryterium R. McKinnona, lecz istnieje ryzyko, że nie będzie wystarczająco zdywersyfikowana pod względem produkcji i konsumpcji, tak jak domagał się tego P. Kenen.¹⁵ G.S. Tavlas¹⁶ wskazuje także na problem niekonkluzywności kryteriów: różne warunki mogą dostarczać różnych rekomendacji, np. gospodarka kraju przystępującego do unii monetarnej może być wystarczająco otwarta względem partnerów handlowych uczestniczących w integracji

¹⁴ E. TOWER, T. WILLET, *The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility*, „Essays in International Finance”, International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, no 11, 1976.

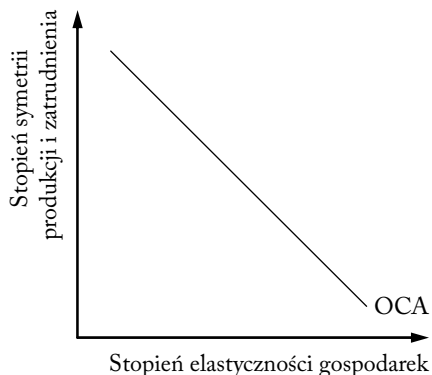
¹⁵ F.P. MONGELLI, *New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us*, „EBC Working Papers”, no 138, April 2002, s. 11.

¹⁶ G.S. TAVLAS, *The Theory of Economic Integration*, „Open Economics Review”, vol. 5, no 2, 1994.

walutowej, ale może nie występować mobilność czynników produkcji między adherentem a obszarem jednawalutowym.

P. de Grauwe proponuje ująć wszystkie kryteria optymalnego obszaru walutowego w trzech kategoriach: symetria, integracja, elastyczność:¹⁷ kraje należące do unii monetarnej powinny być podobne, co zmniejszałoby ryzyko wystąpienia szoków asymetrycznych. Ich rynki towarowe i czynników produkcji powinny być na tyle elastyczne, by móc przywrócić równowagę wewnętrzną i zewnętrzną w następstwie szoków asymetrycznych. Wreszcie, członkowie obszaru jednawalutowego powinni być zintegrowani pod względem wzajemnej wymiany towarowej, tak aby mogły się pojawić korzyści wynikające z posługiwania się jedną walutą. Rysunki 1 i 2 ujmują graficznie powyższe postulaty. Rysunek 1 ukazuje wszystkie kombinacje symetrii i elastyczności, które zapewniają równowagę korzyści i kosztów z członkostwa w obszarze jednawalutowym. Krzywa OCA jest ujemnie nachylona, ponieważ mniejsza symetria krajów tworzących unię monetarną wymaga większej elastyczności.

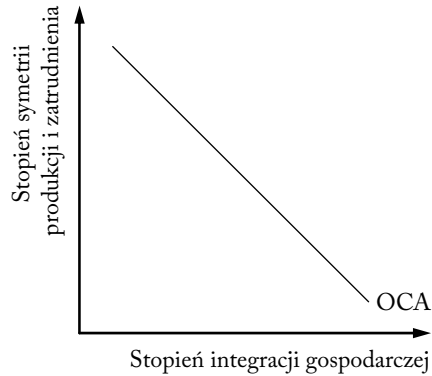
Rys. 1. Symetria a elastyczność jako kryterium optymalnego obszaru walutowego



Źródło: P. DE GRAUWE, *Some Thoughts on Monetary and Political Union*, w: L. TALANI (red.) „The Future of EMU”, Palgrave Macmillan 2009, s. 12.

¹⁷ P. DE GRAUWE, *Some Thoughts on Monetary and Political Union*, w: L. TALANI (red.) „The Future of EMU”, Palgrave Macmillan 2009, s. 11–13.

Rys. 2. Symetria a integracja jako kryterium optymalnego obszaru walutowego

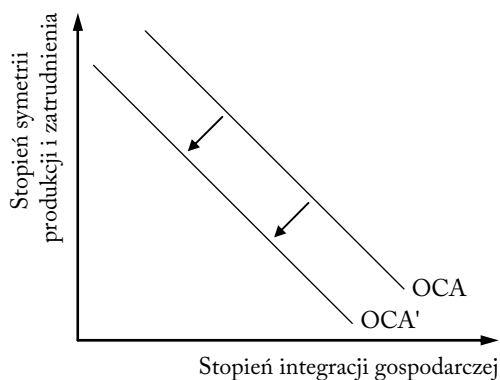


Źródło: P. DE GRAUWE, *Some Thoughts...*, *op. cit.*, s. 13.

Rysunek 2. przedstawia różne kombinacje symetrii i integracji zapewniające równowagę korzyści i kosztów integracji walutowej. Krzywa OCA ma również ujemne nachylenie, co wynika z faktu, że mniejsza symetria podmiotów należących do obszaru jednawalutowego oznacza wzrost kosztów makroekonomicznych integracji walutowej. Czym wyższy stopień integracji handlowej członków obszaru jednawalutowego, tym większe korzyści (głównie mikroekonomiczne) z integracji. Tak więc dodatkowe koszty (makroekonomiczne) integracji powinny być zrekomensowane dodatkowymi korzyściami (mikroekonomicznymi), aby bilans pozostał bez zmian.

Jeśli integracji walutowej towarzyszy integracja polityczna, kraje w niej uczestniczące mają dodatkowy instrument stabilizowania ich gospodarek w postaci transferów międzyregionalnych, co oznacza, że koszty członkostwa w unii walutowej spadają dla każdego poziomu (a)symetrii między krajami. Znajduje to odzwierciedlenie w przesunięciu krzywej OCA w kierunku początku układu współrzędnych (por. rys. 3). Dzięki koordynacji polityki gospodarczej, rośnie podobieństwo między członkami tworzącymi obszar jednawalutowy, a zatem unia monetarna staje się bardziej trwała (ang. *sustainable*).

Rys. 3. Kryteria optymalnego obszaru walutowego a integracja polityczna



Źródło: P. DE GRAUWE, *Some Thoughts...*, *op. cit.*, s. 15.

Klasyczna teoria optymalnych obszarów walutowych zapoczątkowana przez R. Mundella jest przedmiotem ostrej krytyki, w której znaczący głos zabrał sam R. Mundell¹⁸ w mało znanym artykule pt. *Uncommon arguments for common currencies*, opublikowanym w 1973 r.¹⁹ Z punktu widzenia polityki stabilizacyjnej w unii walutowej ważne są dwie obserwacje: członkostwo w obszarze jednawalutowym pozwala na lepsze zabezpieczenie się przed ryzykiem wystąpienia i skutkami szoków asymetrycznych dzięki większemu dostępowi do kapitałów pożyczkowych i mniejszej premii za ryzyko na zintegrowanym rynku finansowym unii. Po drugie, płynny kurs walutowy nie jest dobrym instrumentem stabilizacyjnym, a przy założeniu dużej mobilności kapitału, sam jest źródłem szoków asymetrycznych, ponieważ staje się obiektem ataków spekulacyjnych, z czego wynika, że koszty makroekonomiczne przystąpienia do unii walutowej (w postaci utraty kursu walutowego jako narzędzia polityki ekonomicznej) są mniejsze, niż pierwotnie zakładano. Oznacza to, że krzywa OCA na rysunku 3 przesuwa się

¹⁸ Koncepcja ta występuje w światowej literaturze pod nazwą drugiego modelu Mundella lub żargonowym określeniem Mundell II.

¹⁹ R. MUNDELL, *Uncommon Arguments for Common Currencies*, w: H.G. JOHNSON, A.K. SWOBODA (eds.), „The Economics of Common Currencies”, London, Allen&Unwin, 1973.

w kierunku początku układu współrzędnych. R. Mundell rozważa następujący model: istnieją dwie wyspy: Rak i Koziorożec. Obie wytwarzają zboże, przy czym plony na Koziorożcu zbierane są w sezonie zimowym, a na Raku – latem. Zboże nie może być długo przechowywane, a obie wyspy zamieszkuje połowa populacji światowej. Gdy przyjmiemy, że ludność jest mobilna, cała populacja świata przez pół roku (zima) przebywać będzie na Koziorożcu, latem zaś – na Raku. Substytutem migracji, która wiąże się z kosztami ekonomiczno-społecznymi, jest handel. W modelu R. Mundella Koziorożec eksportuje połowę produkcji zboża zimą, Rak zaś – latem. Produkcja i konsumpcja są rozłożone równo pomiędzy obie wyspy i przyjmijmy, że wynosi 100. Jeśli latem Rak wysłała połowę swojej produkcji zboża partnerowi, otrzymuje w zamian zobowiązanie Koziorożca do dostarczenia analogicznej dostawy zimą. Załóżmy, że gdy na Koziorożcu dojrzewa zboże, bank centralny tej wyspy wyemitował pieniądze „pod zastaw” otrzymania połowy zboża latem. Podobnie czynią władze monetarne Raka. Transakcja zostaje dokonana, gdy zimą bank centralny Koziorożca sprzedaje zboże bankowi centralnemu Raka (pojawia się nadwyżka w handlu zagranicznym, a zadłużenie zewnętrzne spada), a ten sprzedaje zboże mieszkańcom wyspy w zamian za wyemitowane wcześniej pieniądze. Pojawia się deficyt w handlu zagranicznym Raka z Koziorożcem, rośnie zadłużenie zewnętrzne wyspy, a dzięki operacjom otwartego rynku przeprowadzonym przez władze pieniężne Raka (sprzedaż zboża mieszkańcom) podaż pieniądza spada. Latem sytuacja się odwraca. System działa idealnie, dopóki nie pojawią się wahania plonów. Gdy latem plony na Raku spadną ze 100 do 70 i gdy Koziorożec przedstawi 50 jednostek pieniężnych w celu wymienienia ich na 50 jednostek zboża, władze Raka mają dwa wyjścia: albo sprzedać partnerowi 50 jednostek, skazując swoich obywateli na klęskę głodu, lub przeprowadzić dewaluację własnej waluty i zaproponować Koziorożcowi mniej zboża za 50 jednostek swojej waluty, choć rozwiązanie to może być także kosztowne dla Raka, ponieważ sytuacja gospodarczo-społeczna na Koziorożcu pogorszy się, czego skutki odczuje jego partner zimą.

Przyjmijmy teraz, że pojawia się pieniądź światowy i obie wyspy trzymają w nim aktywa rezerwowe w wysokości 50 jednostek każda. Zalety tego rozwiązania unaoczniają się w sytuacji kryzysowej. Załóżmy, jak poprzednio, że plony na Raku spadły do 70. W tej sytuacji 100 jednostek pieniądza światowego wymieniane będzie na 70 jednostek zboża, przez co cena zboża wzrośnie do $100/70$ dla obu krajów. Uczestnictwo w unii walutowej daje możliwość podziału ryzyka między kraje, dzięki czemu – jak wykazuje R. Mundell – dobrobyt obszaru jednowalutowego rośnie.²⁰

Teoria optymalnych obszarów walutowych dostarcza również ważnych postulatów co do sposobu realizowania polityki gospodarczej w unii walutowej. Istotne w tym zakresie są przemyslenia P. Kenena.²¹ Wyraża on pogląd, że polityka monetarna i fiskalna powinny wspólnie służyć realizacji „optymalnych” celów gospodarczych, którymi, zdaniem tego ekonomisty, jest równowaga wewnętrzna i zewnętrzna.²² Może to być osiągnięte tylko

²⁰ Rozszerzenie omawianego modelu znajduje się w: R. MCKINNON, *Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundel I versus Mundel II*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42, no 4, 2004.

²¹ P. KENEN, *The Optimum Currency Area...*, *op. cit.*

²² W bardzo podobnym tonie wypowiada się H.G. GRUBEL, formułując warunek, że „dwa kraje rozważające utworzenie unii walutowej muszą przekazać część polityki pieniężnej i fiskalnej odpowiedzialnej za realizację pełnego zatrudnienia ponadnarodowemu ośrodkowi władzy gospodarczej”. Por. H.G. GRUBEL, *The Theory of Optimum Currency Areas*, „Canadian Journal of Economics”, vol. 3, no 2, May 1970, s. 318–319. Podobnego zdania jest D. SNIDER, pisząc że „we współczesnym świecie pełne zatrudnienie i kontrola cen wymaga zastosowania polityki pieniężnej i budżetowej. Wynika z tego jeden z kluczowych warunków optymalnego obszaru walutowego, że jego granice powinny się pokrywać z granicami władzy pieniężnej i fiskalnej. Warunek ten może być spełniony dzięki pełnej koordynacji polityki monetarnej i budżetowej. Realistycznie rzecz ujmując, może być spełniony tylko wówczas, gdy istnieje jedna władza pieniężna i fiskalna”. D. SNIDER kładzie nacisk na konieczność istnienia w unii walutowej instrumentów kompensacyjnych, ponieważ czynniki produkcji nie są mobilne, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, roboty publiczne czy wreszcie transfery fiskalne finansowane przez władze centralne. Por. D. SNIDER, *Optimum Adjustment Processes and Currency Areas*, „Essays in International Finance”, International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, no 62, October 1967, s. 14 i 15.

wtedy, gdy zakres obszaru obejmowanego ich działaniem będzie taki sam. Nastąpi to wówczas, gdy obszar, na którym realizowana jest jednolita polityka fiskalna będzie równy lub przynajmniej nie większy niż terytorium unii walutowej. W przeciwnym razie, „centrum realizujące politykę budżetową będzie miało do czynienia z wieloma problemami”.²³ Jednym z nich są trudności w utrzymaniu stałego obciążenia podatkami członków obszaru wielowalutowego, na którym realizowana jest jednolita polityka fiskalna, z powodu różnych stop inflacji wynikających z niezależnych decyzji poszczególnych członków w zakresie polityki pieniężnej. Trudności wystąpiłyby także po stronie wydatków. P. Kenen pyta retorycznie, w jakiej walucie realizowane byłyby zakupy rządowe lub wypłacane pensje urzędników państwowych, a nade wszystko emitowane rządowe papiery dłużne. W świetle powyższego autor dochodzi do śmiałego wniosku, że w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania unii walutowej konieczna jest centralizacja nie tylko polityki pieniężnej, lecz także budżetowej. Ponadto, członkowie obszaru jednawalutowego otrzymywaliby instrument stabilizowania gospodarki w postaci transferów międzyregionalnych z budżetu centralnego.

W podobnym tonie wypowiada się W. Corden.²⁴ Jest on zdania, że członkostwo w unii walutowej oznacza rezygnację z pewnych narzędzi polityki gospodarczej, takich jak krajowa polityka pieniężna czy polityka kursu walutowego. W związku z tym kraj doświadczający szoku popytowego musi użyć polityki fiskalnej do przywrócenia równowagi wewnętrznej i zewnętrznej, która – zdaniem W. Cordena – nie jest wszakże doskonałym substytutem zmian kursu walutowego, ponieważ nie zastępuje dostosowań, a jedynie pozwala rozłożyć je w czasie i obniżyć ich koszty. Stąd konieczność istnienia rynkowych mechanizmów dostosowawczych, takich jak elastyczność płać i cen, które pociągają za sobą zmiany realnego

²³ *Ibidem*, s. 40.

²⁴ W. CORDEN, *Monetary Integration*, „Essays in International Finance”, International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, no 93, April 1972.

kursu walutowego. Alternatywą są także przepływy kapitału ze źródeł prywatnych, na co zwracał uwagę R. Mundell w 1973 r., a także transfery międzyregionalne w postaci np. zasiłków dla bezrobotnych.

W. Corden podjął także temat integracji fiskalnej w unii monetarnej. Zdefiniował ją jako efekt harmonizacji fiskalnej, którą uznał za wskazaną w celu zapewnienia neutralności systemów podatkowych na zintegrowanym obszarze. Precyzował, że harmonizacja podatkowa nie musi oznaczać identycznych podatków (w tym równych stawek) na jednolitym rynku, lecz sytuację, w której ich struktura byłaby uzgadniana centralnie. Opierając się na doświadczeniach funkcjonowania amerykańskiej unii walutowej, W. Corden postulował zbliżenie stawek podatków kapitałowych, natomiast inne podatki bezpośrednie mogłyby pozostać autonomiczne i zróżnicowane w celu zapewnienia równości horyzontalnej. Jego zdaniem, całkowita harmonizacja fiskalna prowadzi do integracji fiskalnej – sytuacji, w której „wszystkie wydatki i podatki są zharmonizowane albo „przechodzą” przez jeden budżet”. To drugie rozwiązanie, a więc centralizacja budżetu na szczeblu unii monetarnej i znaczące transfery środków z jednych jej obszarów do innych, *via* budżet wspólnoty, mogłyby wyrównywać mankamenty obszaru w postaci sztywnych płac, niskiej mobilności czynników produkcji czy małego zróżnicowania asortymentu.²⁵

1.2. Prawdopodobieństwo wystąpienia asymetrycznych wstrząsów gospodarczych – hipoteza endogeniczności kryteriów optymalnego obszaru walutowego a hipoteza specjalizacji

Ustaliliśmy powyżej, że kraje przystępujące do unii monetarnej uwzględniają korzyści i koszty wynikające z integracji walutowej. Wśród korzyści wymienia się obniżenie kosztów transakcyjnych wynikających

²⁵ K. LUTKOWSKI, *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*, Twigger, Warszawa 2004, s. 42.

z eliminacji ryzyka kursowego w handlu między państwami członkowskimi. Kraje charakteryzujące się bliskimi więziami handlowymi są – zgodnie z kryterium R. McKinnona – szczególnie predestynowane do uczestnictwa w obszarze jednawalutowym. Jest to jedno z kryteriów jego optymalności. Z drugiej strony, teoria poucza, że integracja walutowa jest źródłem kosztów, z których najistotniejszy to utrata możliwości wykorzystania niektórych narzędzi polityki gospodarczej do łagodzenia przebiegu i skutków cyklicznych wahań koniunktury. Prowadzi to do sformułowania innego kryterium optymalnego obszaru walutowego dotyczącego synchronizacji cyklu koniunkturalnego.

Tymczasem J. Frankel i A. Rose wykazują, że oba kryteria mają charakter endogeniczny.²⁶ Oznacza to, że nawet jeśli kraje przystępujące do unii monetarnej nie spełniają warunków optymalnego obszaru walutowego *ex ante*, mogą je spełnić *ex post*.²⁷ Rysunek 4 przedstawia zależność między stopniem integracji gospodarczej a symetrycznością cyklu koniunkturalnego.²⁸

Zdaniem J. Frankla i A. Rose'a, utworzenie unii walutowej powinno zmniejszać ryzyko wystąpienia szoku asymetrycznego. Wynika to z faktu, że zaawansowana integracja prowadzi do konwergencji struktur gospodarczych uczestniczących w niej państw. W rezultacie kraje te podobnie reagują na wstrząsy gospodarcze, w wyniku czego będą one miały charakter bardziej symetryczny niż asymetryczny. Dowodzą tego badania empiryczne przeprowadzone przez autorów, w których na podstawie danych przekrojowych (obejmujących 30 lat dla 20 krajów uprzemysłowionych) poddali liniowej regresji zależność między intensywnością

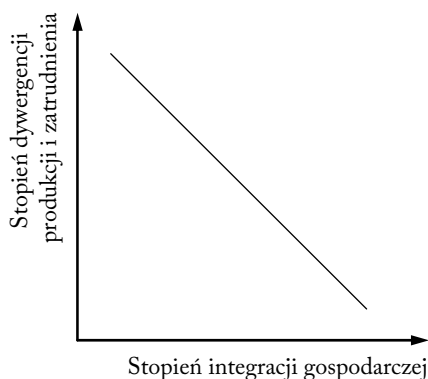
²⁶ J. FRANKEL, A. ROSE, *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „CEPR Discussion Paper”, no 1473, September 1996.

²⁷ J. FRANKEL, A. ROSE, *Is EMU More Justifiable Ex Post Than Ex Ante?*, „European Economic Review”, no 41, 1997.

²⁸ J. FRANKEL, A. ROSE, *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „Economic Journal”, vol. 108, no 449, July 1998, s. 1012.

współpracy handlowej (mierzoną wielkością eksportu, importu oraz ich sumą) pary krajów i i j – zmienna objaśniająca, a korelacją aktywności gospodarczej między nimi (mierzonej PKB, produkcją przemysłową, zatrudnieniem i stopą bezrobocia w różny sposób oczyszczanych z wahań sezonowych) – zmienna objaśniana. We wszystkich licznych wariantach J. Frankel i A. Rose otrzymali statystycznie istotną, silną, dodatnią zależność między intensywnością wymiany handlowej a stopniem zbieżności zatrudnienia i produkcji.²⁹ Ze względu na domniemanie istnienia autokorelacji między aktywnością gospodarczą a handlem zagranicznym J. Frankel i A. Rose zastąpili zmienną objaśnianą zmiennymi wykorzystywanymi w modelach grawitacyjnych, takimi jak: odległość geograficzna pomiędzy centrami gospodarczymi pary krajów, sąsiedztwo, wspólny język i wreszcie przynależność do regionalnego ugrupowania integracyjnego. Zmiana ta nie podważyła rezultatów otrzymanych w poprzednim badaniu.

Rys. 4. Endogeniczność kryteriów optymalnego obszaru walutowego



Źródło: J. FRANKEL, A. ROSE, *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „Economic Journal”, vol. 108, no 449, July 1998, s. 1012.

²⁹ Warto odnotować, że zależność tę zaobserwowano we wszystkich wariantach, niezależnie od miary synchronizacji cyklu koniunkturalnego, miernika stopnia integracji handlowej czy zastosowanej metody eliminacji wahań cyklicznych.

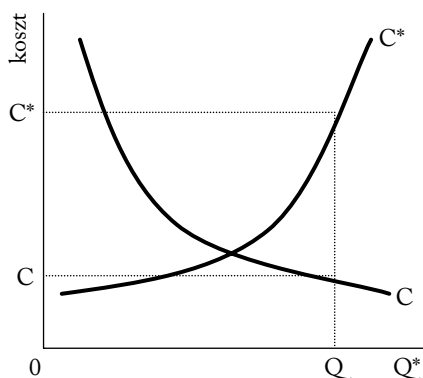
Do podobnych wniosków J. Frankel i A. Rose dochodzą w badaniu przeprowadzonym w 2000 r., w którym szacują wpływ członkostwa w unii walutowej na handel, produkcję i dochód na mieszkańca.³⁰ Wykorzystując model grawitacyjny skonstruowany dla 180 krajów, w którym wielkość bilateralnego handlu jest zależna od odległości między parą krajów, ich wielkości (mierzonej PKB i PKB *per capita*) oraz szeregu zmiennych zerojedynkowych opisujących takie determinanty wzajemnej wymiany handlowej, jak: wspólny język, sąsiedztwo, wspólna przeszłość kolonialna czy integracja handlowa, monetarna i polityczna, J. Frankel i A. Rose otrzymują, że członkostwo w obszarze walutowym prowadzi do potrojenia wymiany handlowej między krajami. Jest to efekt kreacji handlu, któremu nie towarzyszy efekt przesunięcia. Członkostwo w unii monetarnej – na równi z uczestnictwem w strefie wolnego handlu – bardziej sprzyja ożywieniu wymiany handlowej niż wspólny język czy granice, lecz ma mniejsze znaczenie niż wspólna przeszłość kolonialna. Następnie autorzy wykazują – stosując równanie regresji, w którym dochód na mieszkańca objaśniany jest wielkością kraju mierzoną liczbą ludności i powierzchnią, wielkością wymiany handlowej, inwestycji oraz jakością kapitału ludzkiego – że każdy dodatkowy punkt procentowy wymiany towarowej między parą krajów skutkuje wzrostem dochodu o 1/3 na przestrzeni dwudziestu lat (1970–1990). Intensyfikacja handlu – dzięki eliminacji ryzyka kursowego, spadkowi kosztów transakcyjnych – jest podstawową korzyścią z uczestnictwa w unii monetarnej. Z punktu widzenia efektów wzrostowych ważne jest także to, z kim dany kraj tworzy obszar jednawalutowy. Można bowiem oczekiwać, że Litwa osiągnie większe korzyści z przyjęcia euro niż dolar australijski, a dla Salwadoru bardziej naturalnym partnerem do unii monetarnej są Stany Zjednoczone, a nie strefa euro. Oczekiwania te znajdują potwierdzenie w szacunkach J. Frankla

³⁰ J. FRANKEL, A. ROSE, *Estimating the Effects of Currency Unions on Trade and Output*, „NBER Working Paper”, no 7857, August 2000.

i A. Rose'a. Dla przykładu: w kraju takim jak Ekwador, którego połowa handlu przypada na Stany Zjednoczone, dochód na mieszkańca wzrósłby o 19% w wyniku wzrostu wymiany handlowej o $1/3$ z USA w następstwie przyjęcia dolara amerykańskiego jako wspólnej waluty. Dla Polski PKB *per capita* wzrósłby o $1/5$ w wyniku członkostwa w UGW.

Odmienne poglądy lansuje P. Krugman w słynnym artykule pt.: *Lessons of Massachusetts for EMU*.³¹ Jego zdaniem, zniesienie przeszkód w przepływie towarów i czynników produkcji oraz wprowadzenie wspólnej waluty prowadzi do intensyfikacji procesu przestrzennej koncentracji produkcji, w wyniku czego kraje są narażone na zaburzenia o charakterze sektorowym (np. w przemyśle motoryzacyjnym czy stalowym). Rozważmy sytuację, w której dany przemysł funkcjonuje w dwóch regionach *A* i *B*, w których istnieje popyt na dobra wytwarzane przez ten sektor. Przyjmijmy, że popyt nie jest elastyczny cenowo, a zatem produkcja w regionie *A* wynosi OQ , a w regionie *B* – QO^* (por. rys. 5).

Rys. 5. Geograficzna koncentracja produkcji



Źródło: P. KRUGMAN, *Lessons of Massachusetts for EMU*, w: F. TORRES, F. GIAVASSI (eds.), „Adjustments and Growth in the European Monetary Union”, Cambridge University Press, 1993, s. 245.

³¹ P. KRUGMAN, *Lessons of Massachusetts for EMU*, w: F. TORRES, F. GIAVASSI (eds.), „Adjustments and Growth in the European Monetary Union”, Cambridge University Press, 1993.

Krzywa CC i CC^* ilustruje podaż odpowiednio w regionie A i B . Z rysunku wynika, że region A ma przewagę kosztową, ponieważ $c < c^*$ (może ona wynikać z większego rynku zbytu czy wyposażenia w czynniki produkcji). Przewaga ta nie musi jednak prowadzić do koncentracji przemysłu w regionie A , jeśli koszty transakcyjne będą przewyższać różnicę między c^* a c . Jeśli w wyniku integracji (np. zniesienia kontroli granicznych czy wprowadzenia wspólnej waluty) koszty transakcyjne zostaną obniżone, przewaga kosztowa regionu A pogłębi się, co doprowadzi do przestrzennej koncentracji przemysłu w regionie A i zaprzestania produkcji w regionie B .

Prawidłowość ta, zdaniem P. Krugmana, występuje także wtedy, gdy weźmiemy pod uwagę korzyści zewnętrzne z koncentracji, która umożliwia obniżenie kosztów wytwarzania oraz zmniejszenie wielkości nakładów inwestycyjnych potrzebnych do uruchomienia i prowadzenia działalności gospodarczej. Obecność innych firm na danym terenie daje gwarancję istnienia rynku zbytu, rozwiniętej infrastruktury technicznej i społecznej, wyspecjalizowanych czynników produkcji, zwłaszcza zasobów pracy, oraz dyfuzji wiedzy.³² Przyjmijmy, że przemysł składa się z identycznych firm, które sprzedają swoje wyroby konsumentom mieszkającym w dwóch regionach po cenie p , nieuzgadniającej kosztów transportu, i które część a swojej produkcji x plasują jako towary pośrednie. Niech koszty produkcji będą dane formułą: $F+cx$, gdzie F to koszt stały związany z założeniem przedsiębiorstwa. Załóżmy, że t to koszt transportu jednostki produkcji z jednego regionu do drugiego. Przyjmijmy, że produkcja jest skoncentrowana w jednym regionie. Każda firma sprzedaje $(1-u)x/2$ konsumentom w obu regionach i ux – przemysłowi. Firma może chcieć otworzyć zakład na drugim rynku, lecz wówczas musi ponieść koszt F , choć ma świadomość, że zaoszczędzi na kosztach

³² A. MARSHALL, *Zasady ekonomiki*, Wydawnictwo M. Arcta w Warszawie, 1925, s. 258–262 oraz P. KRUGMAN, *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge USA, 1993, s. 25–67.

transportu $t(1-u)x/2$. Koncentracja geograficzna będzie rozwiązaniem optymalnym, jeśli $F > t(1-u)x/2$, a więc im wyższe będą koszty założenia przedsiębiorstwa w innym miejscu, im silniejsze więzi z przemysłem (mierzone u) i im niższe koszty transportu.

Ze względu na pogłębianą międzynarodową specjalizację produkcji zaburzenia sektorowe stają się zarazem wstrząsami dotykającymi państwo, w którym dany przemysł jest skoncentrowany. Konkludując, utworzenie obszaru jednowalutowego oznacza zwiększenie ryzyka wystąpienia szoków o charakterze asymetrycznym. Jest to tzw. hipoteza specjalizacji.

P. Krugman jest zdania, że mobilność pracy i kapitału jest czynnikiem pogłębiającym szoki asymetryczne. Przyjmijmy, że region doświadcza egzogenicznego wzrostu popytu na swój kapitałochłonny eksport, co spowoduje wzrost oczekiwanej stopy zwrotu z zainwestowanego tam kapitału. W sytuacji braku mobilności kapitału prowadziłyby to do wzrostu jego ceny oraz spadku opłacalności i konkurencyjności cenowej eksportu. Gdy jednak kapitał jest mobilny, skutkiem wzrostu popytu na eksport będzie napływ kapitału, co w rezultacie doprowadzi do dalszej dynamizacji eksportu! Mobilność czynników produkcji pogłębia także różnice rozwojowe między regionami. Gdy w danym regionie spadnie popyt na jego ofertę eksportową, w efekcie czego spadną ceny pracy i kapitału, czynniki produkcji wyemigrują w inne miejsca, gdzie stopa wzrostu z ich zastosowania będzie wyższa. Jak pisze P. Krugman, „nieszczęśny region jest pozbawiony nie tylko przemysłu, lecz także siły roboczej i kapitału”.³³ Tak więc zniesienie przeszkód w handlu oraz w przepływie czynników produkcji i wprowadzenie wspólnej waluty nie tylko zwiększą ryzyko wystąpienia szoków asymetrycznych, lecz prowadzą także do pogłębienia różnic regionalnych.

Z rozważań P. Krugmana wynika, że w świetle powyższego jedynym instrumentem stabilizowania gospodarki regionalnej pozostaje

³³ *Ibidem*, s. 248.

polityka fiskalna, ponieważ jednolita polityka pieniężna ma za zadanie stabilizować poziom cen i zatrudnienia na szczeblu ponadregionalnym. P. Krugman kwestionuje jednak sensowność prowadzenia stabilizacyjnej polityki budżetowej na szczeblu regionalnym. Wynika to z efektu rozlewania się bodźców fiskalnych po zintegrowanym obszarze i przez to małej skuteczności interwencji, niechęci do podejmowania działań przez władze regionalne w nadziei na odzew ze strony władzy pieniężnej, ponieważ zdarza się, że stopa zatrudnienia w regionie skorelowana jest ze stopą krajową, i wreszcie pesymistycznego przekonania P. Krugmana, popartego doświadczeniami amerykańskimi, że spadki aktywności gospodarczej w regionach nie mają często charakteru tymczasowego, a są przejawem trwałej stagnacji, co wyklucza skuteczność polityki fiskalnej. P. Krugman przyznaje, że funkcję rynkowego instrumentu dostosowawczego może pełnić mobilność pracy i kapitału, ale powołując się na badania empiryczne, jest zdania, że nie jest ona w stanie w pełni przywrócić równowagi (w badaniu B. Eichengreen'a z rynku amerykańskiego wynika, że tylko 40% cyklicznego wzrostu bezrobocia w regionie „absorbowane” jest przez procesy migracyjne³⁴) i wymaga długiego czasu, a co więcej – działanie rynkowych instrumentów dostosowawczych może się okazać kosztowne. Stąd konieczność realizacji stabilizacyjnej polityki fiskalnej na szczeblu ponadregionalnym.

Rozważania P. Krugmana wydają się słuszne, jeśli przyjąć dwa założenia. Po pierwsze, granice koncentracji przemysłów pokrywałyby się z granicami państwowymi, a jeśli spojrzeć chociażby na mapę gospodarczą Europy, tak nie jest, na co zwraca uwagę A. Casella w komentarzu do artykułu P. Krugmana. Po drugie, jeśli przyjąć, że specjalizacja między krajami ma charakter międzygałęziowy. Wówczas profile produkcyjne krajów członkowskich wspólnego obszaru walutowego wraz z rozszerzającym się

³⁴ Por. B. EICHENGREEN, *One Money for Europe? Lessons from the US Currency and Customs Union*, „Economic Policy”, no 10, 1990.

handlem różniłyby się od siebie coraz bardziej i ryzyko wystąpienia szoków asymetrycznych zwiększałoby się. Tym samym koszt utraty kursu walutowego także zwiększałby się, choć gospodarka zbierałaby równocześnie efekty pozytywne, jakich dostarczałyby specjalizacja i rozszerzająca się wymiana. Gdyby natomiast pogłębiająca się specjalizacja miała charakter wewnątrzgałęziowy, to zachodziłby proces odwrotny – struktury gospodarcze upodobniałyby się do siebie, synchronizacja cykli byłaby coraz większa, a ryzyko wystąpienia szoków asymetrycznych stopniowo malałoby.³⁵ Tezę tę uprawdopodobnia zauważony w wyniku badań empirycznych i objaśniany na drodze systematycznej analizy teoretycznej związek między integracją gospodarczą a wymianą wewnątrzgałęziową.³⁶ Zniesienie przeszkód w handlu powoduje spadek cen towarów importowanych, a zatem silnie wpływa na popyt na towary będące przedmiotem wymiany wewnątrzgałęziowej, które są z definicji bliskimi substytutami charakteryzującymi się wysoką elastycznością cenową popytu. Otwarcie rynków i wiążące się z tym potencjalne efekty skali mogą skłaniać producentów do zwiększenia produkcji kosztem ograniczenia jej asortymentu. Dostęp do dużego rynku ugrupowania integracyjnego umożliwia realizację tego warunku, a tym samym ułatwia rozwój wymiany wewnątrzgałęziowej. Wzrost inwestycji, w tym bezpośrednich, towarzyszący często integracji gospodarczej kreuje strumienie handlu pomiędzy firmami macierzystymi a ich filiami znajdującymi się w innych krajach należących do ugrupowania. Są to strumienie handlu wewnątrzgałęziowego.³⁷

³⁵ J. FIDRMUC, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria and Intra-Industry Trade: Implications for EMU Enlargement*, w: P. DE GRAUWE, J. MELITZ (eds.) „Prospects of Monetary Unions after the Euro”, CeSifo seminar series, MIT Press, 2005, s. 56.

³⁶ M. BIJAK-KASZUBA, *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego a zmiany strukturalne zagranicznych obrotów towarowych kraju uczestniczącego (na przykładzie Polski)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2003, s. 141 i nast.

³⁷ Zob. szerzej W.J. ETHIER, *Regionalism In a Multilateral World*, „Journal of Political Economy”, vol. 106, no 6, 1998.

Z przedstawionych badań wynika, że postępujący proces integracji przez handel, głównie wewnątrzgałęziowy, idzie w parze z coraz bardziej zsynchronizowanym cyklem koniunkturalnym. Podejście J. Frankla i A. Rose'a do teorii optymalnych obszarów walutowych, dostrzegające w integracji walutowej proces napędzany czynnikami endogenicznymi, stanowi podstawę sformułowania pozytywnych oczekiwań związanych z członkostwem w unii monetarnej. Jak bowiem piszą J. Frankel, A. Rose w konkluzji swojego słynnego studium, „wstąpienie do UGW, samo przez się, może dostarczyć znaczącego impulsu do rozwoju handlu, a to z kolei doprowadzi do ściślejszej synchronizacji cykli koniunkturalnych. Oznacza to, że dany kraj może łatwiej spełnić kryteria członkostwa unii walutowej, będąc wewnątrz niej, a więc *ex post* niż *ex ante*”.³⁸

2. *Polityka fiskalna w UGW.*

Ramy instytucjonalno-prawne

W poprzednim rozdziale wykazaliśmy, iż z teorii optymalnych obszarów walutowych wypływa potrzeba prowadzenia stabilizacyjnej polityki fiskalnej.³⁹ Tworząc UGW, przyjęto jednak inną optykę. Podjęto decyzję o koordynacji polityki fiskalnej: państwa członkowskie zachowały pewną elastyczność w zakresie decydowania o swoim budżecie, by nie ograniczać (?) działania automatycznych stabilizatorów wbudowanych w stronę dochodową (podatki) i wydatkową budżetu krajowego, ale aby autonomiczna polityka fiskalna nie utrudniała prowadzenia jednolitej polityki pieniężnej i – co więcej – sama nie była źródłem szoków

³⁸ J. FRANKEL, A. ROSE, *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „CEPR Discussion Paper”, no 1473, September 1996, s. 22.

³⁹ R. BALDWIN, C. WYPLOSZ, *The Economics of European Integration*, 2nd edition, London, s. 358.

asymetrycznych, poddano ją europejskim regułom. Wynikało to z dwóch przesłanek. Początek lat 90. to okres, w którym powszechnie obowiązującą doktryną był neoliberalizm (jak pisze S. Owsiak, zapisy Traktatu z Maastricht są „wyrazem antyfiskalnej postawy wobec gospodarki”⁴⁰). Co więcej, centralizacja polityki budżetowej wydawała się niemożliwa z politycznego punktu widzenia.

2.1. Zapisy traktatowe

Podstawy prawne nadzoru nad politykami budżetowymi i koordynacji polityk gospodarczych prowadzonych przez państwa członkowskie należące do UE zostały zapisane w tytule VII: Polityka gospodarcza i pieniężna Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE),⁴¹ w artykułach 120–126.⁴²

Przewiduje on w art. 120, że polityki gospodarcze pozostają nadal w gestii państw członkowskich, lecz powinny zmierzać do realizacji celów, dla których ustanowiono UE. Cele te wymienione są w art. 2 TUE i zawierają m.in. zrównoważony wzrost, stabilność cen czy pełne zatrudnienie. Polityki te powinny być również zgodne z zasadami otwartej gospodarki wolnorynkowej cechującej się swobodą konkurencji oraz sprzyjać efektywnej alokacji zasobów. Państwa członkowskie powinny traktować swoje polityki gospodarcze jako przedmiot wspólnego zainteresowania, o czym stanowi art. 121 TFUE. Forum ich koordynacji jest Rada ECOFIN (ministrowie finansów lub gospodarki), instrumentem zaś – dokument zwany ogólnymi wytycznymi w sprawie polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii. Dokument ten składa się

⁴⁰ S. OWSIAK, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wydanie trzecie zmienione, PWN, Warszawa 2006, s. 64.

⁴¹ Odniesienia do TFUE pochodzą z tekstu skonsolidowanego opublikowanego w Dz. Urz. UE C 155/280, 09.05.2008.

⁴² Zostały one wprowadzone przez Traktat o Unii Europejskiej (TUE), znany jako Traktat z Maastricht. Odniesienia do TUE pochodzą z tekstu skonsolidowanego opublikowanego w Dz. Urz. UE C 155/280, 09.05.2008.

z dwóch części: pierwszą stanowią wytyczne o charakterze ogólnym dla UE jako całości, drugą zaś – szczegółowe wytyczne skierowane do każdego państwa członkowskiego UE. Wytyczne są przyjmowane na zlecenie Komisji przez Radę, podejmującą decyzję w tej sprawie kwalifikowaną większością głosów, w szerokim porozumieniu i współpracy z innymi instytucjami europejskimi: na temat projektu wypowiada się Rada Europejska podczas marcowego szczytu poświęconego sprawom gospodarczym, przyjmując na ten temat konkluzje, a o przyjętych wytycznych informowany jest Parlament Europejski.⁴³ Mimo swojej politycznej rangi, ogólne wytyczne nie są prawnie wiążące. Oznacza to, że z formalnego punktu widzenia niezastosowanie się do nich nie jest złamaniem prawa.

Rada monitoruje sytuację gospodarczą UE i państw członkowskich, a w szczególności zgodność polityk gospodarczych z ogólnymi wytycznymi (art. 121 ust. 3–4). Jeśli uzna, że są one z nimi niezgodne lub mogą zakłócić funkcjonowanie UGW, ministrowie kierują pod adresem rządu danego państwa członkowskiego zalecenia, które mogą zostać podane do publicznej wiadomości. Zalecenia te są silną formą presji i nacisku, ale nie pociągają za sobą żadnych sankcji. Najwyższą „karą” jest wspomniane ich upublicznienie. Procedura opisana powyżej nosi nazwę procedury wielostronnego nadzoru.

Artykuł 126 TFUE przewiduje, że państwa członkowskie powinny unikać nadmiernego deficytu budżetowego. Pojęcie to zostało zdefiniowane w Protokole 12 w sprawie procedury nadmiernego deficytu dołączonym do traktatu i oznacza deficyt budżetowy sektora rządowego⁴⁴ przekraczający 3% w relacji do PKB i dług publiczny wyższy niż 60% PKB.

⁴³ Szerzej na ten temat zobacz: K. SZELAĞ, *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, marzec 2003.

⁴⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L145, 10.06.2009). Sektor rządowy składa się z podsektora centralnego, regionalnego, lokalnego i funduszy ubezpieczeń społecznych.

Za ocenę sytuacji budżetowej w państwach członkowskich odpowiedzialna jest Komisja (art. 126 ust. 2). Jeśli kraj nie spełnia wymogów jednego lub obu kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie na temat stanu finansów publicznych w danym kraju. Raport taki może być także złożony, gdy mimo spełnienia wymogów przyjętych kryteriów, istnieje ryzyko wystąpienia nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 2). Następnie sprawozdanie Komisji opiniowany jest przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy (art. 126 ust. 4). Jeśli na podstawie tej opinii Komisja uzna, że w danym państwie istnieje nadmierny deficyt lub gdy taki deficyt może mieć miejsce, Komisja kieruje swoją opinię w tej sprawie do państwa członkowskiego i informuje Radę ECOFIN (art. 126 ust. 5). To do ministrów należy decyzja – w następstwie dokonania całościowej oceny – czy rzeczywiście ma miejsce przypadek nadmiernego deficytu. Decyzja ta podejmowana jest większością kwalifikowaną (art. 126 ust. 6). Jednocześnie ministrowie kierują do danego państwa członkowskiego zalecenia, aby położył kres złej sytuacji budżetowej (art. 126 ust. 7). Brak skutecznych działań w tym zakresie w terminie przewidzianym przez Radę pociąga za sobą upublicznienie zaleceń (art. 126 ust. 8). Jeśli w dalszym ciągu dany kraj uchyla się od naprawy sytuacji budżetowej, ministrowie mogą podjąć decyzję wzywającą dane państwo do podjęcia działań, których wdrożenie – zdaniem Rady – pozwoli zaradzić problemom budżetowym (art. 126 ust. 9). Jeśli kraj nie spełni wymogów postawionych w wezwaniu Rady, ta ostatnia może zdecydować o zastosowaniu lub zaostrzeniu jednego lub większej liczby spośród poniższych środków (art. 126 ust. 11):

- zażądać opublikowania dodatkowych informacji określonych przez ministrów przed emisją obligacji i papierów wartościowych;
- zwrócić się do Europejskiego Banku Inwestycyjnego o zrewidowanie polityki pożyczkowej wobec danego państwa członkowskiego;
- zażądać złożenia nieoprocenowanego depozytu do czasu, gdy nadmierny deficyt zostanie skorygowany;
- nałożyć grzywnę.

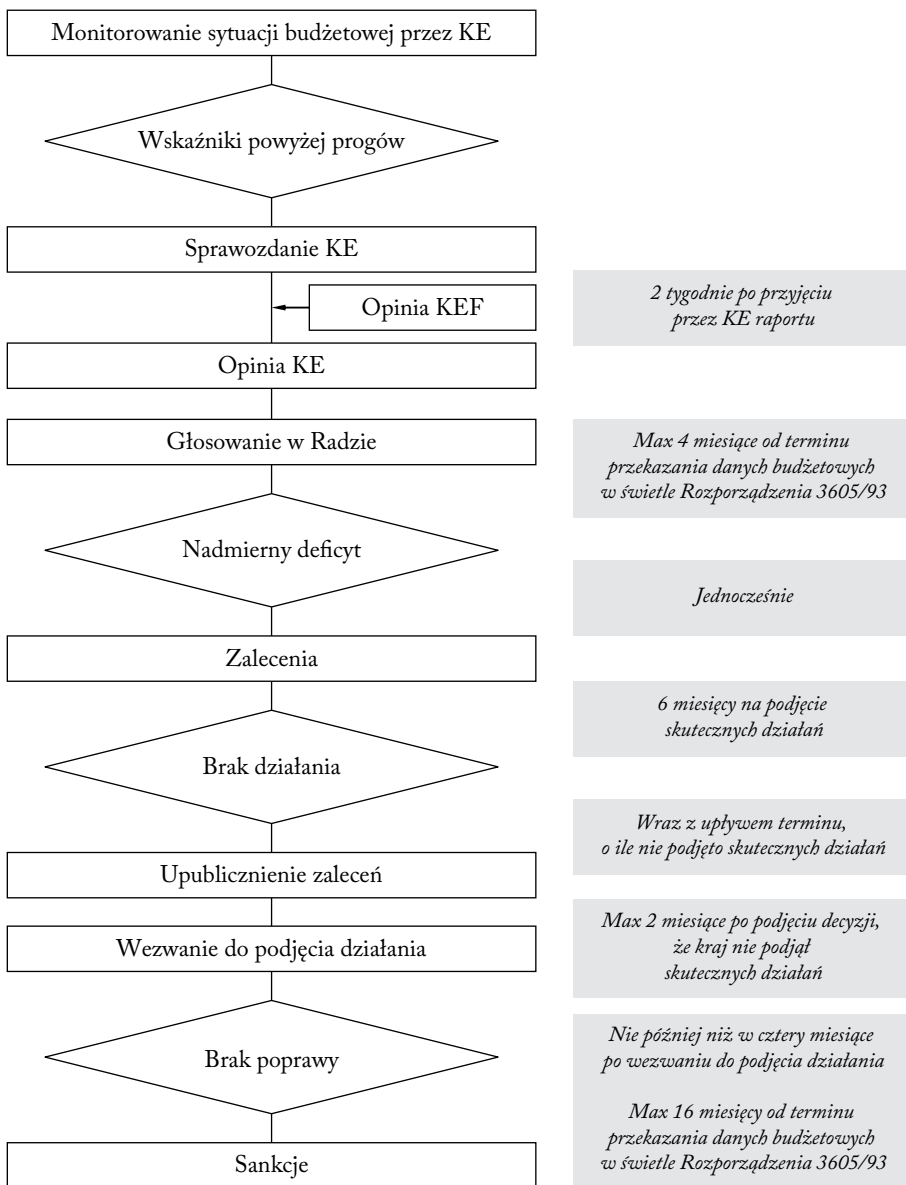
Sankcje zostaną uchylone, gdy Rada uzna, że nadmierny deficyt został skorygowany (art. 126 ust. 12). Procedura opisana powyżej nosi nazwę procedury nadmiernego deficytu (por. rys 6.).

Podsumowując, można stwierdzić, że ogólne wytyczne w sprawie polityk gospodarczych i wielostronny nadzór stanowią działania oparte na monitoringu i perswazji, ale są one pozbawione sankcji. Ich celem jest uchronienie państw członkowskich przed trudnościami budżetowymi, tak aby nie dochodziło wobec nich do uruchomienia procedury nadmiernego deficytu. Z kolei procedura nadmiernego deficytu oparta jest na bardzo rygorystycznych zasadach. Ma ona skłonić państwa członkowskie do poprawy sytuacji budżetowej i do wyeliminowania nadmiernego deficytu, również za pomocą sankcji finansowych.

Traktat zakazuje także finansowania deficytu budżetowego z pożyczek zaciągniętych bądź to w Europejskim Banku Centralnym, bądź w krajowych bankach centralnych. Instytucje te nie mają prawa przyznawania pożyczek na pokrycie deficytu i żadnych innych pożyczek instytucjom lub organom Unii, rządów centralnym, regionalnym i lokalnym, innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym.⁴⁵ W szczególności instytucje te nie mogą bezpośrednio nabywać dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez władze publiczne (art. 125 TFUE). W swojej polityce budżetowej kraje należące do UE powinny uwzględnić także wynikający z art. 124 TFUE zakaz uprzywilejowanego dostępu władz publicznych do rynku finansowego. Omówione powyżej zakazy oznaczają, że deficyty budżetowe mogą być finansowane tylko ze środków pochodzących z rynku i na warunkach rynkowych. Oznacza to, że gdyby kraje miały trudności finansowe wynikające z nadmiernego zadłużenia publicznego, musiałyby liczyć praktycznie tylko na siebie, gdyż ani Unia jako całość, ani jej poszczególne kraje członkowskie nie odpowiadają za długi innych krajów członkowskich (ang. *no bail-out clause*).

⁴⁵ L. OREŹZIAK, *Polityka budżetowa w strefie euro*, „Bank i Kredyt”, no 5, 2008, s. 11.

Rys. 6. Procedura nadmiernego deficytu



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Rozporządzenia Rady nr 1467 z dnia 7 lipca 1997 r. dotyczącego przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu zmienionego rozporządzeniem Rady nr 1056 z dnia 27 czerwca 2005 r.

2.2. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu

W celu wzmocnienia i uzupełnienia postanowień traktatowych dotyczących nadzoru nad politykami budżetowymi i koordynacji polityk gospodarczych został przyjęty Pakt na rzecz stabilności i wzrostu (PSW). Składa się on z dwóch rozporządzeń Rady przyjętych 7 lipca 1997 r. oraz rezolucji Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r. przyjętej na szczycie w Amsterdamie.⁴⁶ Przepisy te weszły w życie 1 stycznia 1999 r. i zostały znacząco zmodyfikowane 27 czerwca 2005 r.

Ramię prewencyjne PSW⁴⁷ określa reguły dotyczące zawartości, składania, oceny i monitorowania średnioterminowych programów gospodarczych. Jego celem jest zapobieżenie – na wczesnym etapie – pojawienia się w państwach członkowskich nadmiernych deficytów.

Rozporządzenie przewiduje, że państwa członkowskie składają Radzie i Komisji programy stabilności i konwergencji. Programy stabilności składają „państwa uczestniczące w trzecim etapie UGW”, a programy konwergencji – kraje nienależące do strefy euro. Programy te zawierają średnioterminowe cele polityki budżetowej oraz ewentualnie ścieżkę dojścia do tego celu, założenia dotyczące spodziewanego rozwoju sytuacji gospodarczej i istotnych zmiennych makroekonomicznych, takich jak: PKB, inwestycje, zatrudnienie i inflacja, które wpływają na realizację programów, opis działań w ramach polityki budżetowej czy – szerzej – polityki gospodarczej proponowanych i/lub podejmowanych, by osiągnąć założone cele polityki budżetowej oraz analizę, w jaki sposób zmiana podstawowych założeń ekonomicznych mogłaby wpłynąć na

⁴⁶ Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu stabilności i wzrostu (Dz. Urz. UE L 236, 02.08.1997).

⁴⁷ Rozporządzenie Rady nr 1466 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 209, 02.08.1997) zmienione rozporządzeniem Rady nr 1055 z dnia 27 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. UE L 174, 07.07.2005).

sytuację budżetową. Programy konwergencji zawierają dodatkowo średnioterminowe cele polityki pieniężnej oraz ocenę relacji między nimi a stabilnością cen i kursu walutowego.

W programach tych państwa członkowskie zobowiązują się do przestrzegania średnioterminowych celów polityki budżetowej, które powinny być bliskie równowadze lub nadwyżce budżetowej. Obecnie są one zróżnicowane dla poszczególnych państw, co odzwierciedla ich różnorodność pod kątem gospodarczym oraz budżetowym i w praktyce zawarte są w przedziale pomiędzy -1% PKB a równowagą lub nadwyżką, przy uwzględnieniu zmian cyklicznych i skorygowaniu o czynniki jednorazowe i tymczasowe. Jest to tzw. saldo strukturalne. Tak ustalone wartości mają – teoretycznie – pozwolić państwom członkowskim zachować wystarczający margines zabezpieczający przed przekroczeniem przez deficyt budżetowy wskaźnika 3% w relacji do PKB na wypadek nieprzewidzianych okoliczności, zapewnić stabilność finansów publicznych w długim okresie i umożliwić finansowanie inwestycji publicznych. Średnioterminowe cele budżetowe przyjmowane są przez państwa członkowskie oraz przedstawiane w programach stabilności i konwergencji. Podlegają one ocenie przez Komisję i Radę w ramach procedury wielostronnego nadzoru. Państwa członkowskie zobowiązane są do aktywnej konsolidacji finansów publicznych w okresie dobrej koniunktury (ang. *good times*), zdefiniowanej jako sytuacja, w której rzeczywisty wzrost gospodarczy przekracza potencjalny lub gdy „niewielka luka produkcyjna systematycznie maleje i jest bliska dodatniej”.⁴⁸ Oznacza

⁴⁸ *Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes* endorsed by the Council on the 7th of September 2010, dostępny na stronie: >http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_%28consolidated%29_en.pdf, s. 5. Dokument ten zastąpił i skonsolidował liczne inicjatywy w tym zakresie, w tym zwłaszcza przyjętą 10 lipca 2001 r. przez Radę ECOFIN opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego w sprawie zawartości i treści programów stabilności i konwergencji.

to, że nieoczekiwane dochody budżetowe powinny być przeznaczone na redukcję deficytu i długu. W „dobrych” czasach wysiłek dostosowawczy powinien być większy. W krajach strefy euro i należących do Europejskiego Mechanizmu Kursowego II saldo budżetowe powinno się poprawiać przynajmniej o 0,5% PKB w skali roku. Przyjęto także, że przy ocenie sytuacji budżetowej większą uwagę będzie się przykładać do długu publicznego.

Programy stabilności i konwergencji miały zostać złożone do 1 marca 1999 r. i być aktualizowane corocznie. Ich horyzont obejmuje rok bieżący, poprzedni oraz lata $n+1$, $n+2$, $n+3$. Zgodnie z kodeksem dobrej praktyki,⁴⁹ programy powinny być składane krótko po przedstawieniu przez rząd projektu budżetu, od połowy października do 1 grudnia. W celu zapewnienia wysokiej jakości i porównywalności programów zaleca się stosowanie jednolitego układu (struktura, prezentacja treści w formie zharmonizowanych tablic – por. ramka 1), posługiwanie się ujednoliconymi założeniami co do kształtowania się sytuacji w otoczeniu zewnętrznym UE (np. cena ropy naftowej, wzrost eksportu i importu światowego, kurs euro/dolar), wykorzystanie metodologii zgodnej z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych we Wspólnocie („ESA 95”⁵⁰) oraz konsultowanie z Komisją własnych założeń i prognoz metodologicznych. Postulowane jest także rozszerzenie zakresu przedmiotowego programów, tak aby znalazły się w nich dodatkowe informacje dotyczące jakości finansów publicznych i ich stabilności w długim okresie, np. na temat pro wzrostowych efektów przeprowadzanych reform budżetowych czy skutków procesu starzenia się społeczeństwa.

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ Rozporządzenie Rady nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE, 30.11.1996).

Programy stabilności i konwergencji złożone przez państwa członkowskie są oceniane – w ramach procedury wielostronnego nadzoru – przez Radę. Ministrowie mogą wezwać państwo członkowskie do modyfikacji programu. Gdy program zostanie ostatecznie zatwierdzony, Rada monitoruje jego wdrażanie w życie. Jeśli ministrowie stwierdzą, że polityka budżetowa rządu odbiega od założeń przyjętych w programie i/lub istnieje ryzyko niezrealizowania przyjętych celów, a także zagraża funkcjonowaniu UGW, kierują pod adresem danego państwa członkowskiego zalecania podjęcia działań naprawczych.

Ramię represyjne PSW⁵¹ wyjaśnia i uszczegółowia procedurę nadmiernego deficytu. Celem jest zniechęcenie państw członkowskich do prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki budżetowej przejawiającej się dużym deficytem i zadłużeniem państwa oraz – w razie wystąpienia trudności – wywieranie nacisku na zmianę kursu.

Rozporządzenie określa ramy czasowe poszczególnych etapów w procedurze nadmiernego deficytu. Zawiera kontrowersyjne postanowienia dotyczące sankcji. Przewiduje, że jeśli Rada zadecyduje o nałożeniu sankcji, podstawowym środkiem będzie nieoprocentowany depozyt. Będzie się on składał z dwóch części: stałej (w wysokości 0,2% PKB) oraz zmiennej, zależnej od wielkości deficytu i wynoszącej 0,1% PKB za każdy punkt procentowy deficytu powyżej wartości 3% PKB. Całkowita wielkość depozytu nie może przekroczyć 0,5% PKB. Zgodnie z PSW, depozyt może być zwrócony państwu członkowskiemu, jeśli zredukuje ono deficyt poniżej 3% PKB. Jeśli w ciągu dwóch lat od podjęcia przez ministrów decyzji o nałożeniu depozytu, problemy budżetowe nie zostaną rozwiązane, depozyt przekształcany jest w karę finansową. Grzywna ta nie jest zwracana państwu członkowskiemu i jest rozdzielana między

⁵¹ Rozporządzenie Rady nr 1467 z dnia 7 lipca 1997 r. dotyczące przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 209, 02.08.1997) zmienione rozporządzeniem Rady nr 1056 z dnia 27 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. UE L 174, 07.07.2005).

państwa członkowskie niewykazujące nadmiernego deficytu, proporcjonalnie do ich udziału w całkowitym PNB państw członkowskich nieobjętych procedurą.

**Ramka 1. Struktura programów stabilności i konwergencji
według kodeksu dobrej praktyki**

- Ogólne ramy prowadzenia polityki gospodarczej i jej cele
- Ocena bieżącej sytuacji gospodarczej i jej prognoza
 - Gospodarka światowa/założenia makroekonomiczne
 - Cykl koniunkturalny i bieżąca sytuacja
 - Scenariusz średniookresowy
 - Równowaga zewnętrzna
 - Skutki głównych reform strukturalnych dla wzrostu
- Wynik i dług sektora rządowego
 - Strategia
 - Cele średnioterminowe
 - Sytuacja bieżąca i implikacje dla kolejnego budżetu
 - Wynik strukturalny
 - Dług sektora rządowego
 - Wpływ głównych reform strukturalnych na budżet
- Analiza wrażliwości i porównanie z poprzednią aktualizacją
 - Alternatywne scenariusze i czynniki ryzyka
 - Analiza wrażliwości budżetu
 - Porównanie z poprzednią aktualizacją
- Jakość finansów publicznych
 - Strategia
 - Strona wydatkowa budżetu
 - Strona dochodowa budżetu
- Stabilność finansów publicznych w długim okresie
 - Strategia
 - Długoterminowe perspektywy dla finansów publicznych, w tym skutki procesu starzenia się społeczeństwa
- Zagadnienia instytucjonalne finansów publicznych
 - Reguły fiskalne
 - Proces budżetowy
 - Inne zmiany

Przy opracowaniu przez Komisję sprawozdania oraz przy podejmowaniu przez Radę decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu, przekroczenie przez deficyt publiczny wartości bazowej uznaje się za wyjątkowe,

jeśli wynika ono z poważnego pogorszenia koniunktury w następstwie ujemnego rocznego tempa wzrostu PKB lub skumulowanego spadku produkcji podczas przedłużającego się okresu bardzo niskiego wzrostu PKB w stosunku do potencjalnego wzrostu lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza kontrolą państw członkowskich, a które wywierają znaczny wpływ na kondycję budżetową sektora rządowego. Opracowując sprawozdanie, Komisja zgodnie z art. 126 ust. 3 TFUE powinna brać pod uwagę wiele istotnych czynników wpływających na kondycję finansów publicznych, takich jak: rozwój sytuacji gospodarczej w średnim okresie (potencjalny wzrost, faza cyklu koniunkturalnego, wdrażanie działań naukowo-badawczych oraz zmierzających do realizacji wieloletnich strategii gospodarczo-społecznych UE), rozwój sytuacji budżetowej (działania naprawcze podejmowane w okresie dobrej koniunktury, jakość finansów publicznych, zadłużenie państwa, fakt realizacji inwestycji publicznych) oraz zaangażowanie państwa w proces integracji europejskiej i obciążania finansowane z tym związane. Okoliczności te zostaną uwzględnione, jeśli deficyt budżetowy pozostaje bliski wartości odniesienia i ma charakter tymczasowy, co oznacza, że według prognoz Komisji spadnie poniżej 3% PKB po ustaniu „nadzwyczajnych okoliczności”, w tym poważnego spadku koniunktury. Okoliczności te powinny być brane pod uwagę na kolejnych etapach procedury nadmiernego deficytu.

Reforma systemu emerytalnego, wprowadzającego system oparty na wielu filarach, w tym obowiązkowym filarze kapitałowym, jest uznana za odrębny czynnik usprawiedliwiający przekroczenie przez deficyt dopuszczalnej wielkości referencyjnej. Państwa członkowskie dostały możliwość uwzględnienia w ocenie salda budżetowego w sposób regresywny kosztów netto reformy w ciągu pięcioletniego okresu przejściowego. Odliczenie to przysługuje jednak pod warunkiem, że deficyt budżetowy jest bliski wartości odniesienia, a jego przekroczenie wynika z faktu wdrożenia reformy.

Na potrzeby nadzoru budżetowego przyjęto szczegółowe zasady dotyczące składania przez państwa członkowskie sprawozdań do Komisji (Eurostatu) na temat ich planowanych i rzeczywistych deficytów budżetowych oraz wysokości ich długu. Zasady te zapisane są w rozporządzeniu Rady nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.⁵² Zgodnie z nim, pojęcia wykorzystywane w PNB powinny być zgodne z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych we Wspólnocie („ESA 95”).⁵³ Państwa członkowskie zobowiązane są przedkładać Komisji (Eurostatowi) sprawozdania na temat ich sytuacji budżetowej dwa razy w roku: po raz pierwszy przed 1 kwietnia, a po raz drugi – przed 1 października roku *n*. Dane te zawierają najświeższe, aktualne prognozy na rok bieżący, szacowane, wstępne dane za poprzedni rok oraz rzeczywiste dane za lata *n*-2, *n*-3 i *n*-4. Komisja (Eurostat) dokonuje oceny jakości przedstawianych danych pod kątem ich zgodności z zasadami rachunkowości, kompletności, wiarygodności, terminowości i spójności. Państwa członkowskie zobowiązane są do współpracy z Komisją (Eurostatem) w zakresie wymiany informacji statystycznych, a także stosowanej metodologii. Komisja (Eurostat) współpracuje z organami statystycznymi państw członkowskich, udzielając im wsparcia technicznego, a także przeprowadzając systematyczne wizyty konsultacyjne, a także ewentualne inspekcje metodologiczne. Celem tych pierwszych jest przegląd przekazywanych danych, zbadanie kwestii metodologicznych, omówienie procedur oraz

⁵² Rozporządzenie to zmieniło i skonsolidowało wcześniejsze akty prawne w tej materii, w szczególności rozporządzenie Rady nr 3605/93 z dnia 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L 332, 31.12.1993).

⁵³ Rozporządzenie Rady nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE, L 310, 30.11.1996).

ocena zgodności z zasadami rachunkowości. Inspekcje metodologiczne przeprowadzane są w przypadku stwierdzenia, że jakość danych jest zagrożona lub narażona na potencjalne problemy i mają na celu monitorowanie procesów i rachunków sektora publicznego. Mogą one mieć miejsce w sytuacji, gdy np. wprowadzane są częste, znaczące i nieuzasadnione korekty deficytu i zadłużenia, państwo członkowskie nie przesyła Komisji (Eurostatowi) na czas wszystkich wymaganych informacji statystycznych, zmieniane są jednostronnie i bez podania wyjaśnienia metody szacowania deficytu i długu lub gdy istnieją nierozstrzygnięte różnice metodologiczne między państwem członkowskim a Komisją (Eurostatem). Przed publikacją Komisja (Eurostat) może skorygować dane przekazywane przez państwa członkowskie, jeśli istnieją dowody, że nie spełniają one wymogów jakościowych.

Niemal od samego początku Pakt stabilności i wzrostu był przedmiotem bardzo ostrej krytyki. Jedne z najbardziej godnych odnotowania sceptycznych głosów sformułowali W. Buitter *et al.*⁵⁴ i B. Eichengreen i Ch. Wypłosz.⁵⁵ Ożywiona fala krytyki nastąpiła krótko przed i tuż po listopadzie 2003 r., gdy Rada niezgodnie z prawem *de facto* zawiesiła procedurę nadmiernego deficytu wobec Niemiec i Francji.⁵⁶ Krytycy zarzucali regułom polityczny podtekst podejmowanych decyzji, trudności w egzekwowaniu zasad, krótkowzroczność czy nadmierną represyjność. Dość powszechnie wypowiedany był podgląd, że pakt ogranicza możliwość wykorzystania polityki budżetowej jako instrumentu oddziaływania na gospodarkę, co byłoby szczególnie pożądane w kontekście utraty przez państwa należące do strefy euro innych narzędzi

⁵⁴ W. BUITTER ET AL., *Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht*, „Economic Policy”, vol. 8, no 16, 993.

⁵⁵ B. EICHENGREEN, C. WYPŁOSZ, *Stability and Growth Pact. More than a Minor Nuisance*, „Economic Policy”, vol. 13, no 26, 1998.

⁵⁶ European Commission, *Public Finances in EMU. 2004*, „European Economy”, no 3, 2004, s. 61.

polityki ekonomicznej, takich jak polityka pieniężna czy kurs walutowy.⁵⁷ W 2004 r. zaczął się wyłaniać konsens co do pożądaných zmian w regulacjach. Pojawiła się powszechna zgoda, że należy usprawnić te mechanizmy paktu, które zawiodły (M. Buti użył określenia *internal adjustments*), niż wprowadzić całkowicie nowe reguły fiskalne na szczereblu europejskim (*grand design* według nomenklatury M. Butiego⁵⁸). W szczególności postulowane usprawnienia dotyczyłyby położenia większego nacisku na konieczność prowadzenia ostrożnej polityki fiskalnej w czasie dobrej koniunktury, zwrócenia większej uwagi na kwestię zadłużenia i stabilności finansów publicznych w długim okresie, uwzględnienia zmian cyklicznych, ściślejszego nadzoru nad statystykami finansowymi oraz wzmocnienia wiarygodności reguł.⁵⁹

Pod wpływem krytyki, lecz przede wszystkim pod naciskiem Niemiec i Francji borykających się z trudnościami budżetowymi,⁶⁰ PSW został w 2005 r. zreformowany.⁶¹ Przyjęto, że średnioterminowe cele polityki budżetowej powinny być wyznaczane dla każdego kraju indywidualnie i uwzględniać ich specyfikę. Założono, że oceniając sytuację

⁵⁷ Szerzej na ten temat: M. CZERNIELEWSKA-RUTKOWSKA, *Europeizacja polityki fiskalnej – adaptacja państw członkowskich do ram budżetowych UE. Wnioski dla Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003. Interesujący przegląd propozycji zmian znajduje się w: J. FISCHER ET AL., *101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why so Many? A Survey*, „European Economy Economic Papers”, no 267, December 2006.

⁵⁸ M. BUTI ET AL., *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?*, „CEPR Discussion Paper”, no 3692, 2003.

⁵⁹ M. BUTI, A. SAPIR, *Fiscal Policy in Europe: the Past and Future of EMU Rules from the Perspective of Musgrave and Buchanan*, „CEPR Discussion Papers”, no 5830, September 2006, s. 17.

⁶⁰ Por. M. HEIPERTZ, A. VERDUN, *Ruling Europe. The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

⁶¹ Szerzej na ten temat w: European Commission, *Strengthening Economic Governance and Clarifying the Implementation of the Stability and Growth Pact*, COM (2004) 581, September 2004 oraz European Commission, *Public Finances in EMU*, „European Economy”, no 3, 2005, s. 70–89.

budżetową, należy uwzględnić wiele czynników wpływających na stan finansów publicznych. Reformę systemu emerytalnego uznano za kolejny powód usprawiedliwiający przekroczenie dopuszczalnej wielkości deficytu, a państwa członkowskie dostały możliwość uwzględnienia w ocenie salda budżetowego kosztów reform wprowadzających system kapitałowy. Innymi ważnymi zmianami było wydłużenie terminów w procedurze nadmiernego deficytu oraz zobowiązanie państw członkowskich do aktywnej konsolidacji finansów publicznych w czasie dobrej koniunktury. Przyjęto również, że przy ocenie sytuacji budżetowej większą uwagę należy skupić na długi publiczny.⁶²

Reforma paktu wymyka się jednoznacznym ocenom. Stosując kryteria G. Kopitsa i S. Symanskiego,⁶³ można powiedzieć, że pod pewnymi względami, takimi jak przejrzystość, prostota i jednoznaczność, znowelizowane przepisy wypadają gorzej. Z drugiej strony, reforma paktu oznacza zwiększenie elastyczności reguł, ich większą zgodność z innymi celami, działaniami i politykami Unii, a także ułatwia przeprowadzanie niezbędnych reform strukturalnych.⁶⁴ Niejednoznacznie należy ocenić wpływ reformy na egzekwowalność oraz wiarygodność przepisów.

2.3. Instrumenty pozaprawne

W procesie nadzoru nad politykami budżetowymi i koordynacji polityk gospodarczych stosowane są dwa podejścia. Pierwsze polega na ustanawianiu norm prawnych w celu wpływania na zachowanie uczestników tego procesu. Dobrym przykładem są tutaj zapisy PSW. Drugie podejście to kształtowanie wspólnego systemu wartości poprzez dążenie

⁶² European Commission, *Public Finances in EMU. 2005*, „European Economy”, no 5, 2005, s. 70–89.

⁶³ G. KOPITS, S. SYMANSKY, *Fiscal Policy Rules*, „IMF Occasional Papers”, 162/1998.

⁶⁴ M. BUTI ET AL., *Revisiting the Stability and Growth Pact...*, *op. cit.* oraz European Commission, *Public Finances in EMU. 2005*, s. 95.

do osiągnięcia porozumienia w kwestii podstawowych elementów polityki gospodarczej.⁶⁵ W latach 1997–2000 na spotkaniach szefów rządów i głów państw podejmowane były decyzje, że oprócz nadzoru nad polityką budżetową i ogólną polityką gospodarczą koordynacja powinna obejmować także inne obszary polityki makroekonomicznej.⁶⁶ W centrum całego procesu znajdują się ogólne wytyczne w sprawie polityk gospodarczych. Ich uzupełnieniem są natomiast następujące procesy koordynacji gospodarczej:

- proces luksemburski ustanowiony w listopadzie 1997 r., dotyczący polityki zatrudnienia i reform rynku pracy;⁶⁷
- proces z Cardiff dotyczący reform na rynku towarów, usług oraz na rynku kapitałowym, ustanowiony w czerwcu 1998 r.;
- proces koloński, którego początki sięgają czerwca 1999 r., wprowadzający tzw. dialog makroekonomiczny.

Procesy te wdrażane są przez otwartą metodę koordynacji. Polega ona na ustalaniu na szczeblu europejskim wytycznych oraz ilościowych i jakościowych wskaźników i wartości bazowych dla UE z odniesieniem ich do najlepszych tego rodzaju wskaźników na świecie, wraz ze szczegółowym harmonogramem zawierającym terminy osiągnięcia poszczególnych celów o charakterze krótko-, średnio- i długoterminowym. Następnie wytyczne przekładane są na polityki szczebli narodowego i regionalnego poprzez ustalanie odpowiednich celów i środków ich realizacji. Przeprowadzane są okresowe obserwacje, przeglądy nadzorcze i oceny wdrożenia unijnych zaleceń. Formułowanie wytycznych opiera się na podejściu zdecentralizowanym, angażującym partnerów społecznych.

⁶⁵ B. ARDY, *A Question of Fit for EMU. Process and Policy in the Fiscal Domain*, „Working Paper” 13/00, s. 3–4.

⁶⁶ K. SZELAĞ, *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, część II, „Bank i Kredyt”, kwiecień 2003.

⁶⁷ B. KŁOS, *Zrewidowana Europejska Strategia Zatrudnienia*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, „Informacja”, nr 974, lipiec 2003.

3. Stabilizacyjna polityka fiskalna w pierwszych dziesięciu latach funkcjonowania UGW

3.1. Lata 1993–2007

W okresie poprzedzającym podpisanie Traktatu z Maastricht gospodarka europejska borykała się z niskim wzrostem gospodarczym na poziomie ok. 2,5% w skali roku i wysokim bezrobociem. Niebezpiecznie rosły wydatki na cele socjalne: na przykład, o ile w roku 1970 wynosiły one 16% PKB we Francji i 17% PKB w Niemczech, na początku lat 90. sięgnęły one odpowiednio 29 i 27% PKB.⁶⁸ Wzrost wydatków publicznych, które w 1993 r. stanowiły 51% PKB, któremu nie towarzyszył adekwatny wzrost wpływów budżetowych (45% PKB), przełożył się na wysoki poziom deficytów i narastające zadłużenie.

Proces konsolidacji fiskalnej, wymuszony chęcią przystąpienia do trzeciego etapu UGW i w związku z tym koniecznością spełnienia kryteriów konwergencji,⁶⁹ bezspornie poprawił stan pogarszających się od 20 lat finansów publicznych krajów należących do UE. Saldo budżetowe uwzględniające zmiany cykliczne poprawiło się na przestrzeni lat 1993–1999 o 4,5 pkt. proc. i do 1997 r. zostało zmniejszone poniżej 3% w relacji do PKB we wszystkich krajach ówczesnej Piętnastki, z wyjątkiem Grecji. W tym samym czasie nastąpił spadek wydatków w relacji do PKB do poziomu 47%, a dochody wyniosły 46%. W 2000 r. strefa euro osiągnęła nadwyżkę budżetową, choć wynikała ona z rekordowego tempa wzrostu gospodarczego na poziomie 3,5% (a więc punkt procentowy powyżej średniej dynamiki obserwowanej w latach 1986–2000)

⁶⁸ M. BUTI, A. SAPIR, *op. cit.*, s. 10 i nast.

⁶⁹ Kryterium fiskalnym była „sytuacja finansów publicznych, która nie wykazuje nadmiernego deficytu budżetowego w rozumieniu artykułu 126” (art. 140 TFUE).

oraz nadzwyczajnych wpływów do budżetu ze sprzedaży licencji na telefonię komórkową III generacji UMTS, sięgających nawet procenta PKB. Wówczas na fali „zmęczenia Maastricht” (ang. *adjustment fatigue* albo *consolidation fatigue*) nastąpiło procykliczne poluzowanie dyskrejonajnej polityki fiskalnej.⁷⁰ Wynikało ono z podjęcia przez wiele krajów reform systemów podatkowych oraz redukcji obciążeń podatkowych, uważanych za nadmierne i ograniczające aktywność gospodarczą.⁷¹ Problem jedynie w tym, że działaniom tym nie towarzyszyły wystarczające środki na rzecz ograniczenia wydatków budżetowych, a dodatkowo nie sprawdziły się optymistyczne szacunki dotyczące korzyści wynikających z obniżenia ciężarów podatkowych. Gdy w 2001 r. sytuacja gospodarcza zaczęła się pogarszać, powodując dodatkowo spadek dochodów budżetowych, większość krajów automatycznie odnotowała pogorszenie stanu finansów publicznych. W 2003 r. średni deficyt budżetowy strefy euro sięgnął blisko 3% w relacji do PKB. Wiele krajów – w obawie przed procedurą nadmiernego deficytu – zacieśniło politykę budżetową. L. Schuknecht et al. określają pierwsze lata funkcjonowania euro mianem zmarnowanych dobrych czasów:⁷² okres względnej pomyślności gospodarczej nie został wykorzystany na dalszą konsolidację finansów publicznych, a państwa członkowskie prowadziły procykliczną politykę budżetową.

Zjawisko to dokumentuje A. Turrini, który wykazuje, że w czasie ożywienia koniunktury polityka fiskalna w krajach UE była procykliczna, co wynikało przede wszystkim z procykliczności wydatkowej strony budżetu: w czasie gdy rzeczywista produkcja znacznie przekraczała

⁷⁰ J. VON HAGEN, *More Growth for Stability. Reflections on Fiscal Policy in Euroland*, ZEI University of Bonn, June 2002, s. 4.

⁷¹ L. ORĘZIAK, *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, „Bank i Kredyt”, sierpień 2004, s. 18.

⁷² L. SCHUKNECHT ET AL., *The Stability and Growth Pact. Crisis and Reform*, „ECB Occasional Papers”, no 129, September 2011, s. 10.

poziom potencjalnej, polityka budżetowa stawała się zdecydowanie bardziej ekspansywna. Wynika to z trudności metodologicznych w precyzyjnym określeniu w czasie rzeczywistym fazy cyklu koniunkturalnego, w którym znajduje się gospodarka, czy opóźnień we wdrażaniu bodźców fiskalnych, co powoduje, że impuls fiskalny w postaci wzrostu wydatków przychodzi w momencie wychodzenia gospodarki z recesji. Problemem jest też optymizm rządowych prognoz gospodarczych. J. von Hagen et al. zaobserwowali, że prognozy sporządzane przez rząd w momencie, gdy gospodarka rozwija się szybko, okazują się często zbyt optymistyczne, gdyż oparte są na bieżących dobrych wynikach w zakresie wzrostu gospodarczego. Jeśli rząd planuje w takiej sytuacji zwiększenie wydatków i zrealizuje obietnice, będą miały charakter procykliczny.⁷³ M. Buti i P. van den Noord wykazali, że przed wyborami rząd może mieć pokusę przedstawiania optymistycznych prognoz, ponieważ ma wtedy większe pole manewru w zakresie zwiększania wydatków.⁷⁴ Ponadto konkurencja między różnymi grupami interesu zabiegającymi o rządowe wsparcie nasila się w czasie ożywienia gospodarczego, gdy rosną wpływy podatkowe (więcej środków do podziału). Konkurencja ta sprawia, że w przetargach politycznych dzielone jest więcej, niż *de facto* może być podzielone, a zatem pojawia się zjawisko procykliczności wydatków, a dodatkowo rośnie deficyt budżetowy i narasta zadłużenie.⁷⁵ Procykliczność wydatków pogłębiają niektóre reguły fiskalne, np. dotyczące zrównoważonego budżetu lub dopuszczalnej wysokości długu. Ryzyko to jest szczególnie duże w przypadku krajów o niskim potencjalnie wzrostowym i niekorzystnej wyjściowej sytuacji finansów publicznych.

⁷³ J. VON HAGEN ET AL., *Budgetary Consolidation in EMU*, „European Economy Economic Papers”, no 148, 2001.

⁷⁴ M. BUTI I P. VAN DEN NOORD, *Discretionary Fiscal Policy and Elections: the Experience of the Early Years of EMU*, „OECD Working Papers”, no 351, 2003.

⁷⁵ A. TORNELL AND P. LANE, *The Voracity Effect*, „American Economic Review”, no 89, 1999, s. 22-46.

M. Hallenberg et al. dowodzą, że po 1999 r. rządy krajów strefy euro systematycznie prowadziły procykliczną politykę fiskalną w okresach przedwyborczych, co związane jest ze zjawiskiem politycznych cykli wyborczych. Co ciekawe, zachowania takiego nie zaobserwowano na etapie przygotowań do przejścia do trzeciego etapu UGW, co może wynikać ze zmiany preferencji wyborczych. W latach 90. w krajach należących do UE możliwość przyjęcia euro w przewidzianym przez traktat terminie była priorytetem polityki krajowej, a zatem „zdrowie” finansów publicznych było wartością wysoko cenioną przez wyborców. Po wejściu do strefy euro system zachęt, a przede wszystkim kar narzuconych przez pakt okazał się nieskuteczny w utrzymaniu dotychczasowej hierarchii priorytetów wyborczych w politykach krajowych.⁷⁶

L. Agnello i J. Cimadomo, obserwując zmiany w prawie podatkowym w państwach UE i UGW oraz opierając się na danych gromadzonych przez narodowe banki centralne na potrzeby działalności statystycznej Europejskiego Banku Centralnego, doszli do wniosku, że procykliczność cechuje także stronę dochodową budżetu: w latach 1998–2008 podczas ożywienia gospodarczego rządy często obniżały podatki (głównie od dochodów ludności i składki na ubezpieczenia społeczne), przyczyniając się nieraz do przegrzania koniunktury. Co interesujące, obserwacji tych nie potwierdziły badania oparte na analizie zmian parametrów budżetowych takich jak wielkość deficytu skorygowanych o wahania cykliczne pod wpływem wahań koniunkturalnych, mierzonych np. poziomem luki produkcyjnej.⁷⁷

Do podobnych wniosków dochodzą S. Derosse et al., którzy zauważyli, że na skutek dyskrecjonalnej polityki budżetowej prowadzonej przez

⁷⁶ M. HALLENBERG ET AL., *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 185.

⁷⁷ L. AGNELLO, J. CIMADOMO, *Discretionary Fiscal Policies over the Cycle: New Evidence based on the ESCB Disaggregated Approach*, „ECB Working Paper”, no 1118, November 2009.

trzy największe kraje: Niemcy, Francję i Włochy w okresie po 1999 r., a wzmagającej przebieg cyklu koniunkturalnego polityka fiskalna w całej strefie euro była procykliczna.⁷⁸

Podobnie S. Dullien i D. Schwarzer zaobserwowali, że kraje, które miały trudności w dostosowaniu się do reguł paktu: Portugalia, Niemcy czy Irlandia, prowadziły procykliczną politykę budżetową. W Portugalii w odpowiedzi na deficyt budżetowy na poziomie 4,1% PKB w 2001 r. rząd podniósł podatek VAT (problem jedynie, że w momencie spowolnienia gospodarczego), natomiast w obliczu nadmiernego deficytu w 2002 r. na poziomie 3,6% PKB rząd niemiecki obniżył i skrócił zasiłki dla bezrobotnych, ograniczając pole działania automatycznych stabilizatorów. W obu krajach kluczowym wyzwaniem pozostaje pobudzenie wzrostu gospodarczego.⁷⁹ Badania S. Dullien'a i D. Schwarzer wskazują także, że na przestrzeni lat 1991–2006 tylko w przypadku dwóch krajów: Austrii i Finlandii polityka fiskalna miała znaczący wpływ na łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego. W pozostałych przypadkach wpływ ten jest statystycznie nieistotny lub mało znaczący. Inaczej jest w Stanach Zjednoczonych i Japonii. W tym pierwszym kraju jednoprocenowy wzrost luki produkcyjnej przekłada się na wzrost deficytu budżetowego o 0,9%, w tym drugim współczynnik ten wynosi 0,6%.⁸⁰ Z powyższego wynika, że dyskrejonalna polityka fiskalna nie przyczyniała się do łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego.

Skuteczność dyskrejonalnych działań podejmowanych przez rząd nie zawsze przekłada się jednak na skuteczność całokształtu polityki fiskalnej. Czasami zdarza się bowiem, że efekty stymulowania popytu przez państwo za pomocą bodźców fiskalnych są eliminowane przez

⁷⁸ S. DEROSSE ET AL., *Constricted, Lame and Pro-Cyclical? Fiscal Policy in the Euro Area Revisited*, „European Economy Economic Papers”, no 353, December 2008, s. 8.

⁷⁹ Więcej informacji w cyklicznych raportach Komisji Europejskiej pt.: *Public Finances In EMU*.

⁸⁰ S. DULLIEN, D. SCHWARZER, *op. cit.*, s. 6–7.

efekty pasywnej polityki budżetowej – funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów gospodarki. Czy przyjęcie europejskich reguł fiskalnych ograniczyło działanie automatycznych stabilizatorów w europejskiej gospodarce? Argument taki pojawił się podczas debaty nad Paktem na rzecz stabilności i wzrostu. Krytycy przyjętych rozwiązań byli zdania, że w sytuacji, gdy kraj o deficycie bliskim 3% PKB zostanie dotknięty recesją, jego rząd będzie zmuszony podnieść podatki i/lub zmniejszyć wydatki, co zneutralizuje efekty działania automatycznych stabilizatorów.⁸¹ S. Rostaing-Paris jest zdania, że tak się stało już na etapie przygotowań do UGW, ponieważ reformy przedsięwzięte przez państwa członkowskie w celu wypełnienia fiskalnych kryteriów z Maastricht ograniczyły rolę automatycznych stabilizatorów.⁸² Z badań makromodelowych INTERLINK wynikało bowiem, że gdyby automatyczne stabilizatory działały w sposób nieograniczony, średni poziom deficytu budżetowego w 1999 r. byłby sześciokrotnie wyższy.⁸³

Wydaje się jednak, że z wydatkami publicznymi na poziomie 46,3% PKB, współczynnikiem dochodów do PKB na poziomie 45,7%⁸⁴ i progresywnym charakterem stawek podatkowych antycykliczne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury w państwach należących do UGW powinno być silne.⁸⁵ Wnioski takie wypływają z badań empirycznych: P. van den Noord ustalił, że w większości krajów strefy euro jednoprocentowa zmiana PKB skutkuje zmianą salda budżetowego

⁸¹ M. BUTI ET AL., *Revisiting the Stability and Growth Pact...*, *op. cit.*, s. 10.

⁸² Podobne obawy wypowiedziano względem paktu. Por. T. BAYOUMI ET AL., *European Monetary Unification: Implications of Research for Policy. Implications of Policy for Research*, „Open Economics Review”, no 8, 1997.

⁸³ S. ROSTAING-PARIS, *Is There a Compatibility between the Stability and Growth Pact and Automatic Stabilisers*, w: J. FERREIRO ET AL. (eds.) „Fiscal Policy in the European Union, Palgrave Macmillan, 2009.

⁸⁴ Dane z: EUROSTAT, *Europe in Figures. EUROSTAT Yearbook 2009*, s. 86.

⁸⁵ X. DEBRUN, R. KAPOOR, *Fiscal Policy and Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere*, „IMF Working Papers”, no 10 (111), May 2010.

o pół punktu procentowego, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych efekt ten jest dwukrotnie niższy.⁸⁶ W przeprowadzonych badaniach symulacyjnych na podstawie danych z lat 90. otrzymano, że w dużych krajach UGW automatyczne stabilizatory są w stanie „zaabsorbować” nawet do ¼ wahań cyklu koniunkturalnego.⁸⁷ Co ciekawe, w UE – w odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych – impuls stabilizacyjny pochodzi nie tylko ze strony zasiłków dla bezrobotnych, które stanowią zaledwie 5,6% wydatków społecznych ogółem i 1,4% PKB UE-27⁸⁸ oraz podatków dochodowych, których elastyczność względem PKB jest bliska jedności, lecz innych komponentów wydatków publicznych: na oświatę, opiekę medyczną, infrastrukturę, które cechuje duża inercja względem przebiegu cyklu koniunkturalnego, na co zwracają uwagę S. Derosse *et al.*⁸⁹: „jeśli nagle spada produkcja, rząd nie zamyka szkół, nie zwalnia lekarzy, pielęgniarek czy sędziów, nie wstrzymuje budowy dróg czy remontów obiektów publicznych. Wręcz przeciwnie, wiele inwestycji jest kontynuowanych, zwłaszcza gdy prognozy wzrostu gospodarczego są optymistyczne”.

Z dotychczasowych badań nie wynika, by od 1999 r., gdy w UGW zaczęły obowiązywać europejskie reguły fiskalne, czy nawet na etapie przygotowań do UGW, polityka budżetowa (jej całokształt będący wypadkową funkcjonowania automatycznych stabilizatorów i dyskrejonalnych działań rządu) stała się bardziej procykliczna.⁹⁰ Wręcz przeciwnie, J. Gali i R. Perotti wykazali, że po Maastricht jest ona zdecydowanie

⁸⁶ P. VAN DEN NOORD, *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s. and Beyond*, „OECD Economics Department Working Papers”, no 230, 2000.

⁸⁷ Podobne szacunki przytaczają T. ANDERSEN i R. DOGONOWSKI. Por. T. ANDERSEN, R. DOGONOWSKI, *EMU and Budget Norms* w: A. HUGHES-HALLETT ET AL. (eds.), „Fiscal Aspects of European Monetary Integration”, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 82.

⁸⁸ Dane EUROSTAT dla 2006.

⁸⁹ S. DEROSSE ET AL., *op. cit.*, s. 13.

⁹⁰ M. HALLERBERG ET AL., *op. cit.*, s. 184.

bardziej antycykliczna,⁹¹ choć podobną tendencję zaobserwowano w innych krajach OECD, wykorzystanych w badaniu jako grupa kontrolna. Potwierdzeniem powyższych wyników może być także zaobserwowany spadek rządowych wydatków inwestycyjnych w relacji do PKB i ich udziału w wydatkach ogółem, które – jak się powszechnie uważa – najszybciej reagują na zmianę koniunktury, lecz jest to trend, który rozpoczął się długo przed przyjęciem Traktatu z Maastricht i – co więcej – dotyczy także innych krajów ODCE.⁹² Do podobnych wniosków dochodzą Aghion i Marinescu, którzy wskazują, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat w krajach OECD polityka fiskalna stała się bardziej antycykliczna, lecz w państwach należących do UGW zjawisko to jest słabsze. Jest ono tym silniejsze, im lepiej rozwinięty jest rynek finansowy, mniejsza zależność od handlu zagranicznego, a polityka pieniężna oparta jest na bezpośrednim celu inflacyjnym. W podobnym tonie wypowiadają się S. Derosse et al., z których badań wynika, że w wielu przypadkach silnie działające automatyczne stabilizatory gospodarki skorygowały skutki błędnych (procyklicznych) działań rządu.

Szukając przyczyn, dla których polityka fiskalna w strefie euro jest nieskuteczna w zakresie stabilizowania gospodarki, warto wspomnieć o szczeblu, na którym jest ona prowadzona. Obecnie są za nią odpowiedzialne przede wszystkim państwa członkowskie. Tymczasem z teorii federalizmu fiskalnego czy wieloszczeblowego sprawowania władzy wynika, że to szczebel centralny (a więc ponadnarodowy w przypadku UE) powinien być odpowiedzialny za stabilizację makroekonomiczną. W przypadku małych otwartych gospodarek efekty stabilizacyjnej polityki fiskalnej wylewają się za granicę (w postaci wyższych cen towarów importowanych przez dany kraj), a koszty stabilizowania gospodarki

⁹¹ Antycykliczność mierzona jest współczynnikiem luki produkcyjnej w równaniu regresji salda budżetowego w relacji do PKB. Por. J. GALI, R. PEROTTI, *Fiscal Policy and Monetary Integration In Europe*, „NBER Working Paper”, no 9773, June 2003.

⁹² *Ibidem*.

w postaci większego zadłużenia przypadają jednak wyłącznie danemu państwu. W rezultacie kraj może niechętnie podejmować wysiłki na rzecz łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego. Zatem mamy tu do czynienia z korzyściami zewnętrznymi, co jest jedną z przesłanek centralizacji danej polityki.⁹³ Przeniesienie polityki na szczebel europejski przyczyniłoby się zatem do wzrostu dobrobytu społecznego.

3.2. Kryzys gospodarczo-finansowy i jego wpływ na finanse publiczne

Kryzys finansowo-gospodarczy⁹⁴ odcisnął swoje piętno na sytuacji finansów publicznych. O ile jeszcze w 2007 r. deficyt budżetowy w UE-27 wynosił 0,8% PKB, w 2009 r. sięgnął 6,3% PKB (por. tab. 1). Podobnie sytuacja wygląda z długiem publicznym: średnie zadłużenie w UE-27 w 2007 r. wynosiło 58,8% PKB, a w 2009 r. – już 73,6% (por. tab. 2). Prognozy wskazują na postępujący wzrost długu publicznego. W rezultacie obecnie Procedurą Nadmiernego Deficytu (PND) objęte są 22 państwa członkowskie. Najgłębsza zapaść finansów publicznych dotyczy Hiszpanii, Irlandii i Wielkiej Brytanii.

Problemy fiskalne krajów należących do UE, w tym strefy euro, są wynikiem oddziaływania kilku grup czynników. Pierwszym z nich jest recesja gospodarcza lat 2008–2009, która spowodowała drastyczny spadek dochodów podatkowych i wzrost wydatków budżetowych (por. tab. 3).

W obliczu kryzysu wiele krajów przedsięwzięło kosztowne środki zaradcze w postaci pakietów fiskalnych mających pobudzić koniunkturę gospodarczą (por. rys. 2). Większość ekonomistów była zdania, że w tej sytuacji konieczne jest podjęcie działań przynoszących poprawę sytuacji

⁹³ J. PELKMANS, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, FT Prentice Hall, 2006, s. 48.

⁹⁴ Sam kryzys nie jest przedmiotem niniejszej pracy. Zainteresowanego czytelnika odsyłam do bogatej literatury przedmiotu.

sektora finansowego i nakierowanych na ożywienie popytu wewnętrznego. Biorąc pod uwagę fakt, że ze względu na globalny zasięg recesji nie było możliwe pobudzenie gospodarki przez eksport, a pole manewru polityki pieniężnej w wielu krajach zostało ograniczone poprzez obniżki stóp procentowych, jedynym dostępnym instrumentem walki z kryzysem pozostały bodźce fiskalne.⁹⁵ Poglądy te znalazły odzwierciedlenie w przyjętym 26 listopada 2008 r. Europejskim Planie Odbudowy Gospodarczej (EPOG).⁹⁶ Program przewidywał wiele działań nakierowanych zarówno na złagodzenie recesji w gospodarce, jak i wsparcie długofalowych reform strukturalnych.

W zakresie polityki budżetowej plan zakładał zastosowanie antycyklicznych bodźców fiskalnych, szacowanych łącznie na 200 mld euro (1,5% PKB), z czego 30 mld euro miało pochodzić ze środków europejskich. Ich celem miało być przede wszystkim pobudzenie popytu i odbudowanie zaufania konsumentów oraz zmniejszenie kosztów społecznych recesji. Bodźce fiskalne miały pochodzić z dochodowej i wydatkowej strony budżetu i mieć formę dodatkowych wydatków publicznych, gwarancji i subwencji kredytowych, zachęt finansowych, obniżek składek na ubezpieczenie społeczne i obniżek podatków. Biorąc pod uwagę specyfikę kryzysu, postulowano, by stosować przede wszystkim bodźce po wydatkowej stronie budżetu, ponieważ mają one pewniejszy wpływ na popyt wewnętrzny niż obniżki podatków (ekonomiści Międzynarodowego Funduszu Walutowego wypowiedzieli pogląd, że w obliczu wydarzeń w gospodarce światowej należy zakwestionować dotychczasowe szacunki mnożników fiskalnych⁹⁷), a uporczywość recesji pozwala osłabić mankament bodźców wydatkowych w postaci opóźnień w ich wdrażaniu.

⁹⁵ A. SPILIMBERGO ET AL., *Fiscal Policy for the Crisis*, „CEPR Discussion Papers”, no 7130, January 2009.

⁹⁶ European Commission, *A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final.

⁹⁷ A. SPILIMBERGO ET AL., *op. cit.*, s. 5.

Tab. 1. Deficyt sektora rządowego jako % PKB w latach 1999–2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UGW (17)	-1.4	0.0	-1.9	-2.6	-3.1	-2.9	-2.5	-1.4	-0.7	-2.0	-6.3	-6.0
UGW (16)	-1.4	0.0	-1.9	-2.6	-3.1	-2.9	-2.5	-1.4	-0.7	-2.0	-6.3	-6.0
UE (27)	-1.0	0.6	-1.4	-2.5	-3.1	-2.9	-2.5	-1.5	-0.9	-2.4	-6.8	-6.4
Belgia	-0.6	0.0	0.4	-0.1	-0.1	-0.3	-2.7	0.1	-0.3	-1.3	-5.9	-4.1
Bulgaria	0.1	-0.5	1.1	-1.2	-0.4	1.8	1.0	1.9	1.1	1.7	-4.7	-3.2
Czechy	-3.7	-3.7	-5.6	-6.8	-6.6	-3.0	-3.6	-2.6	-0.7	-2.7	-5.9	-4.7
Dania	1.3	2.3	1.5	0.4	0.1	2.1	5.2	5.2	4.8	3.2	-2.7	-2.7
Niemcy	-1.5	1.3	-2.8	-3.7	-4.0	-3.8	-3.3	-1.6	0.3	0.1	-3.0	-3.3
Estonia	-3.5	-0.2	-0.1	0.3	1.7	1.6	1.6	2.4	2.5	-2.8	-1.7	0.1
Irlandia	2.7	4.7	0.9	-0.4	0.4	1.4	1.6	2.9	0.1	-7.3	-14.3	-32.4
Grecja	:	-3.7	-4.5	-4.8	-5.6	-7.5	-5.2	-5.7	-6.4	-9.8	-15.4	-10.5
Hiszpania	-1.4	-1.0	-0.6	-0.5	-0.2	-0.3	1.0	2.0	1.9	-4.2	-11.1	-9.2
Francja	-1.8	-1.5	-1.5	-3.1	-4.1	-3.6	-2.9	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5	-7.0
Włochy	-1.7	-0.8	-3.1	-2.9	-3.5	-3.5	-4.3	-3.4	-1.5	-2.7	-5.4	-4.6
Cypr	-4.3	-2.3	-2.2	-4.4	-6.5	-4.1	-2.4	-1.2	3.4	0.9	-6.0	-5.3

Łotwa	-3.9	-2.8	-1.9	-2.3	-1.6	-1.0	-0.4	-0.5	-0.3	-4.2	-9.7	-7.7
Litwa	-2.8	-3.2	-3.6	-1.9	-1.3	-1.5	-0.5	-0.4	-1.0	-3.3	-9.5	-7.1
Luksemburg	3.4	6.0	6.1	2.1	0.5	-1.1	0.0	1.4	3.7	3.0	-0.9	-1.7
Węgry	-5.4	-3.0	-4.0	-8.9	-7.2	-6.4	-7.9	-9.3	-5.0	-3.7	-4.5	-4.2
Malta	-7.7	-6.2	-6.4	-5.5	-9.9	-4.7	-2.9	-2.8	-2.4	-4.5	-3.7	-3.6
Holandia	0.4	2.0	-0.2	-2.1	-3.1	-1.7	-0.3	0.5	0.2	0.6	-5.5	-5.4
Austria	-2.3	-1.7	0.0	-0.7	-1.5	-4.5	-1.7	-1.6	-0.9	-0.9	-4.1	-4.6
Polska	-2.3	-3.0	-5.3	-5.0	-6.2	-5.4	-4.1	-3.6	-1.9	-3.7	-7.3	-7.9
Portugalia	-2.7	-2.9	-4.3	-2.9	-3.0	-3.4	-5.9	-4.1	-3.1	-3.5	-10.1	-9.1
Rumunia	-4.4	-4.7	-3.5	-2.0	-1.5	-1.2	-1.2	-2.2	-2.6	-5.7	-8.5	-6.4
Słowenia	-3.0	-3.7	-4.0	-2.5	-2.7	-2.3	-1.5	-1.4	-0.1	-1.8	-6.0	-5.6
Słowacja	-7.4	-12.3	-6.5	-8.2	-2.8	-2.4	-2.8	-3.2	-1.8	-2.1	-8.0	-7.9
Finlandia	1.6	6.8	5.0	4.0	2.4	2.3	2.7	4.0	5.2	4.2	-2.6	-2.5
Szwecja	0.9	3.6	1.5	-1.3	-1.0	0.6	2.2	2.3	3.6	2.2	-0.7	0.0
Wielka Brytania	0.9	3.6	0.5	-2.1	-3.4	-3.4	-3.4	-2.7	-2.7	-5.0	-11.4	-10.4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Tab. 2. Dług publiczny jako % PKB w latach 1999–2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE (27)	65.7	61.9	61.0	60.4	61.8	62.2	62.8	61.5	59.0	62.3	74.4	80.0
UGW (17)	71.6	69.1	68.1	67.9	69.0	69.5	70.0	68.4	66.2	69.9	79.3	85.1
UGW (16)	71.7	69.2	68.2	68.0	69.1	69.5	70.1	68.5	66.3	70.0	79.4	85.3
Belgia	113.7	107.9	106.6	103.5	98.5	94.2	92.1	88.1	84.2	89.6	96.2	96.8
Bulgaria	77.6	72.5	66.0	52.4	44.4	37.0	27.5	21.6	17.2	13.7	14.6	16.2
Czechy	16.4	18.5	24.9	28.2	29.8	30.1	29.7	29.4	29.0	30.0	35.3	38.5
Dania	58.1	52.4	49.6	49.5	47.2	45.1	37.8	32.1	27.5	34.5	41.8	43.6
Niemcy	60.9	59.7	58.8	60.4	63.9	65.8	68.0	67.6	64.9	66.3	73.5	83.2
Estonia	6.5	5.1	4.8	5.7	5.6	5.0	4.6	4.4	3.7	4.6	7.2	6.6
Irlandia	48.5	37.8	35.5	32.1	30.9	29.6	27.4	24.8	25.0	44.4	65.6	96.2
Grecja	94.0	103.4	103.7	101.7	97.4	98.6	100.0	106.1	105.4	110.7	127.1	142.8
Hiszpania	62.3	59.3	55.5	52.5	48.7	46.2	43.0	39.6	36.1	39.8	53.3	60.1
Francja	58.9	57.3	56.9	58.8	62.9	64.9	66.4	63.7	63.9	67.7	78.3	81.7
Włochy	113.7	109.2	108.8	105.7	104.4	103.9	105.9	106.6	103.6	106.3	116.1	119.0
Cypr	58.9	58.8	60.7	64.6	68.9	70.2	69.1	64.6	58.3	48.3	58.0	60.8

Łotwa	12.5	12.3	14.0	13.5	14.6	14.9	12.4	10.7	9.0	19.7	36.7	44.7
Litwa	22.7	23.7	23.1	22.3	21.1	19.4	18.4	18.0	16.9	15.6	29.5	38.2
Luksemburg	6.4	6.2	6.3	6.3	6.1	6.3	6.1	6.7	6.7	13.6	14.6	18.4
Węgry	59.8	54.9	52.0	55.6	58.3	59.1	61.8	65.7	66.1	72.3	78.4	80.2
Malta	57.1	55.9	62.1	60.1	69.3	72.4	69.6	64.2	62.0	61.5	67.6	68.0
Holandia	61.1	53.8	50.7	50.5	52.0	52.4	51.8	47.4	45.3	58.2	60.8	62.7
Austria	67.3	66.5	67.3	66.7	65.8	65.2	64.6	62.8	60.7	63.8	69.6	72.3
Polska	39.6	36.8	37.6	42.2	47.1	45.7	47.1	47.7	45.0	47.1	50.9	55.0
Portugalia	49.6	48.5	51.2	53.8	55.9	57.6	62.8	63.9	68.3	71.6	83.0	93.0
Rumunia	21.7	22.5	25.7	24.9	21.5	18.7	15.8	12.4	12.6	13.4	23.6	30.8
Słowenia	:	:	26.7	27.9	27.3	27.4	26.7	26.4	23.1	21.9	35.2	38.0
Słowacja	47.9	50.3	48.9	43.4	42.4	41.5	34.2	30.5	29.6	27.8	35.4	41.0
Finlandia	45.7	43.8	42.5	41.5	44.5	44.4	41.7	39.7	35.2	34.1	43.8	48.4
Szwecja	64.3	53.9	54.7	52.5	51.7	50.3	50.4	45.0	40.2	38.8	42.8	39.8
Wielka Brytania	43.7	41.0	37.7	37.5	39.0	40.9	42.5	43.4	44.5	54.4	69.6	80.0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Tab. 3. Dochody publiczne jako % PKB w latach 1999–2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE (27)	46.8	45.3	46.2	46.7	47.3	46.9	46.9	46.4	45.6	46.9	50.8	50.3
UGW (17)	48.1	46.3	47.3	47.7	48.2	47.6	47.5	46.8	46.1	47.1	51.1	50.6
UGW (16)	50.2	49.1	49.2	49.8	51.1	49.4	52.2	48.7	48.4	50.1	54.1	53.1
Belgia	40.0	41.3	40.6	39.6	39.1	38.5	39.7	34.4	39.7	37.6	40.7	37.7
Bulgaria	42.3	41.8	44.4	46.3	47.3	45.1	45.0	43.7	42.5	42.9	45.9	45.2
Czechy	55.5	53.7	54.2	54.6	55.1	54.6	52.8	51.6	50.8	51.9	58.4	58.4
Dania	48.3	45.4	47.8	48.3	48.9	47.4	47.2	45.6	43.6	43.8	47.5	46.6
Niemcy	40.1	36.1	34.8	35.8	34.8	34.0	33.6	33.6	34.4	39.9	45.2	40.0
Estonia	33.7	31.0	32.9	33.2	33.0	33.3	33.7	34.3	36.7	42.8	48.2	67.0
Irlandia	44.4	46.7	45.3	45.1	44.7	45.5	44.0	45.2	46.6	49.7	52.9	49.5
Grecja	39.9	39.1	38.6	38.9	38.4	38.9	38.4	38.4	39.2	41.3	45.8	45.0
Hiszpania	52.6	51.7	51.7	52.9	53.4	53.3	53.6	53.0	52.4	52.9	56.2	56.2
Francja	48.2	46.2	48.0	47.4	48.3	47.7	48.2	48.7	47.9	48.8	51.8	50.3
Włochy	36.5	36.6	37.7	39.7	44.1	42.0	42.9	42.6	41.2	41.7	45.8	46.6
Cypr	41.9	37.3	34.6	35.6	34.8	35.8	35.6	38.2	35.8	38.8	44.2	42.9

Łotwa	39.9	39.1	36.8	34.7	33.2	33.3	33.3	33.6	34.8	37.4	44.0	41.3
Litwa	39.2	37.6	38.1	41.5	41.8	42.6	41.5	38.6	36.2	36.9	42.2	41.2
Luksemburg	48.4	46.8	47.2	51.2	49.4	48.7	50.2	52.0	50.0	48.8	50.5	48.9
Węgry	43.1	41.0	43.1	43.2	47.9	45.3	44.5	44.3	42.6	43.5	43.2	42.3
Malta	46.0	44.2	45.4	46.2	47.1	46.1	44.8	45.5	45.3	46.0	51.4	51.2
Holandia	53.8	52.2	51.7	51.0	51.7	54.2	50.3	49.5	49.0	49.3	53.0	53.0
Austria	42.7	41.1	43.8	44.3	44.7	42.6	43.4	43.9	42.2	43.2	44.5	45.7
Polska	41.0	41.1	42.5	42.3	43.8	44.7	45.8	44.5	44.4	44.7	49.8	50.7
Portugalia	39.2	38.6	36.2	35.0	33.5	33.6	33.6	35.5	36.3	38.3	40.6	40.8
Rumunia	46.2	46.5	47.3	46.2	46.2	45.7	45.3	44.6	42.5	44.1	49.0	49.0
Słowenia	48.1	52.1	44.5	45.1	40.1	37.7	38.0	36.6	34.3	35.0	41.5	41.0
Słowacja	51.8	48.4	48.0	49.0	50.3	50.2	50.4	49.2	47.5	49.6	56.5	55.3
Finlandia	58.1	55.1	54.5	55.6	55.7	54.2	53.9	52.7	51.0	51.7	55.2	53.0
Szwecja	38.9	39.1	40.2	41.1	42.1	42.9	44.1	44.2	44.0	47.4	51.4	50.6
Wielka Brytania	42.0	41.9	42.6	44.3	45.6	44.1	42.2	41.6	42.3	57.8	50.9	50.0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

Tab. 4. Wydatki publiczne jako % PKB w latach 1999–2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UE (27)	45.8	45.5	44.8	44.2	44.2	44.0	44.4	44.9	44.8	44.6	44.0	43.9
UGW (17)	46.7	46.3	45.4	45.0	45.1	44.6	44.9	45.4	45.4	45.0	44.7	44.6
UGW (16)	46.7	46.3	45.4	45.0	45.1	44.6	44.9	45.4	45.4	45.0	44.7	44.6
Belgia	49.5	49.1	49.5	49.7	50.9	49.0	49.4	48.8	48.1	48.8	48.1	48.9
Bulgaria	40.1	40.7	41.7	38.4	38.7	40.4	40.7	36.2	40.8	39.3	36.0	34.5
Czechy	38.6	38.1	38.7	39.5	40.7	42.2	41.4	41.1	41.8	40.2	40.1	40.5
Dania	56.8	55.8	55.4	54.8	55.0	56.4	57.8	56.6	55.6	55.2	55.6	55.6
Niemcy	46.9	46.8	45.0	44.7	44.8	43.6	43.9	44.0	43.8	43.9	44.5	43.3
Estonia	36.7	35.9	34.7	36.0	36.5	35.6	35.2	36.0	36.9	37.0	43.4	40.1
Irlandia	36.3	35.8	33.8	32.9	33.4	34.7	35.4	37.2	36.8	35.5	33.9	34.6
Grecja	41.3	43.0	40.9	40.3	39.0	38.1	38.6	39.2	40.0	39.9	37.3	39.1
Hiszpania	38.4	38.1	38.0	38.4	38.2	38.5	39.4	40.4	41.1	37.1	34.7	35.7
Francja	50.8	50.2	50.0	49.6	49.3	49.6	50.6	50.6	49.6	49.5	48.7	49.2
Włochy	46.4	45.3	44.9	44.4	44.8	44.2	43.8	45.4	46.4	46.1	46.5	45.9
Cypr	32.1	34.3	35.4	35.3	37.6	37.9	40.5	41.4	44.6	42.6	39.8	41.3

Łotwa	38.0	34.6	32.6	33.4	33.2	34.8	35.2	37.7	35.4	34.6	34.6	35.2
Litwa	37.1	35.9	33.2	32.9	31.9	31.8	32.8	33.1	33.8	34.1	34.5	34.2
Luksemburg	42.6	43.6	44.2	43.6	42.2	41.5	41.5	39.9	39.8	39.8	41.3	39.5
Węgry	43.2	43.7	43.1	42.2	42.2	42.3	42.3	42.6	45.0	45.2	46.1	44.6
Malta	35.3	34.8	36.6	37.7	37.9	40.6	41.6	41.5	40.3	39.0	39.5	38.7
Holandia	46.4	46.1	45.1	44.1	43.9	44.3	44.5	46.1	45.4	46.6	45.9	45.9
Austria	51.4	50.3	51.5	50.1	50.0	49.6	48.5	47.8	48.0	48.3	48.8	48.3
Polska	40.4	38.1	38.5	39.3	38.5	37.2	39.4	40.2	40.3	39.5	37.2	37.8
Portugalia	38.3	38.2	38.2	39.4	40.7	41.3	39.9	40.5	41.1	41.1	39.7	41.5
Rumunia	34.8	33.9	32.7	33.0	32.0	32.3	32.4	33.3	33.7	32.6	32.1	34.3
Słowenia	43.1	42.8	43.4	43.8	43.6	43.5	43.8	43.2	42.4	42.3	43.1	43.4
Słowacja	40.7	39.9	38.0	36.8	37.4	35.3	35.2	33.4	32.5	32.9	33.6	33.1
Finlandia	53.4	55.4	53.1	53.1	52.8	52.5	53.0	53.3	52.8	53.9	53.8	52.4
Szwecja	58.9	58.7	56.1	54.1	54.4	54.6	55.8	54.9	54.5	53.9	54.2	52.8
Wielka Brytania	39.8	40.4	40.7	39.1	38.8	39.6	40.8	41.5	41.3	42.5	40.3	40.4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT.

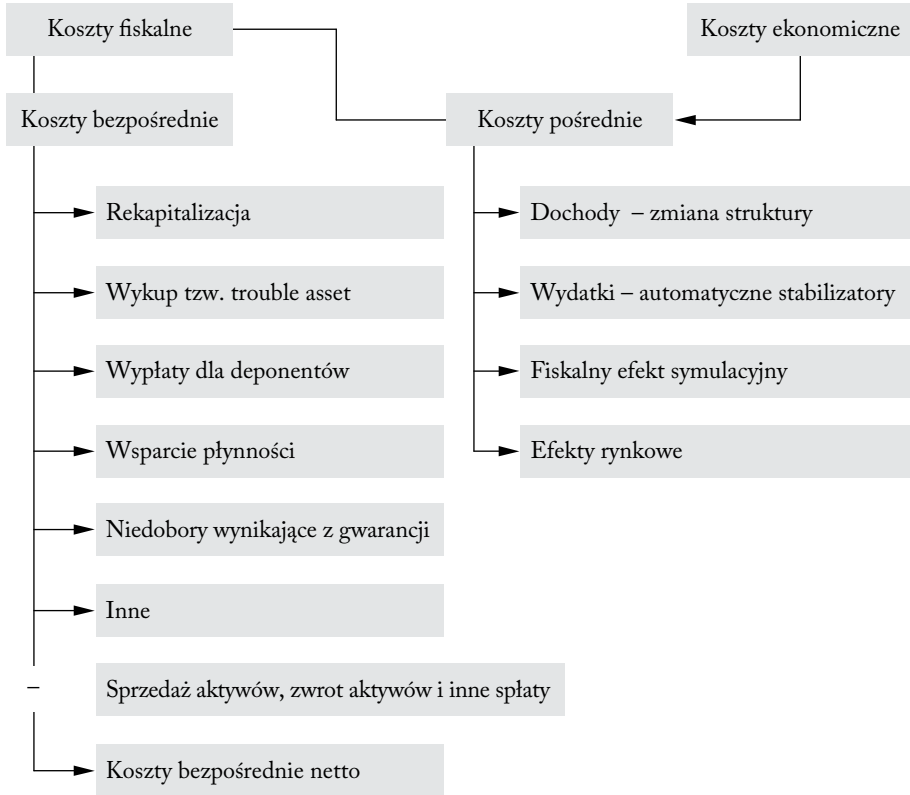
Plan wymagał, by podejmowane działania były: szybkie (tak aby ich skutki zaczęły być odczuwalne jeszcze w fazie spowolnienia gospodarczego, a nie w momencie wychodzenia gospodarki z recesji), tymczasowe (aby zapobiec długofalowemu pogorszeniu sytuacji finansów publicznych), ukierunkowane na rozwiązanie najpilniejszych problemów gospodarczo-społecznych i skoordynowane. Koordynacja międzynarodowa przedsięwziętych działań była szczególnie wskazana, ze względu na efekty zewnętrzne („rozlewanie się” bodźców fiskalnych), ryzyko retaliacji i możliwy wzrost protekcjonizmu. Postulowano także zaostrzenie nadzoru budżetowego na szczeblu krajowym oraz wzmocnienie międzynarodowej architektury zarządzania gospodarczego, tak aby zwiększyć przejrzystość polityk fiskalnych, sprawować nad nimi efektywniejszą kontrolę i stworzyć dodatkowe gremia doradcze. Ekonomisci przestrzegali jednak, że bodźce fiskalne nie są dostępne dla wielu państw, szczególnie tych w wyjściowo złej sytuacji finansów publicznych, ponieważ mogą stanowić zagrożenie dla stabilności w długim okresie, a także zachwiać zaufaniem podmiotów gospodarczych, konsumentów i rynków finansowych co do wiarygodności prowadzonej polityki gospodarczej, a nawet wypłacalności kraju.

Mimo powyższych zastrzeżeń, rządy poszczególnych państw skwapliwie skorzystały z tej możliwości. Z okresowych raportów Komisji Europejskiej na temat postępów z realizacji planu wynika, że dyskrecjonalne bodźce fiskalne przedsięwzięte przez państwa członkowskie w latach 2009–2010 szacowane są na 2,9% PKB. O ile jeszcze działania przedsięwzięte w 2009 r. były tymczasowe, to ponad połowa środków wprowadzonych w 2010 r. miała charakter permanentny i związana była przede wszystkim ze zwiększeniem siły nabywczej gospodarstw domowych i poprawą funkcjonowania rynku pracy.⁹⁸ Z badań

⁹⁸ European Commission, *Progress on the implementation of the European Economic Recovery Plan – June 2009 i December 2009*, dostępny na stronie: >http://ec.europa.eu/financial-crisis/documentation/index_en.htm<.

makromodelowych wynika, że bodźce te miały pozytywny wpływ na PKB wielkości 0,8% w 2009 r. i 0,3% w 2010 r.⁹⁹

Rys. 7. Koszty fiskalne kryzysu



Źródło: European Commission, *Public Finances in EMU. 2009, op. cit.*, s. 114.

Z danych Europejskiego Banku Centralnego wynika, że antykryzysowy impuls fiskalny, pochodzący ze strony automatycznych stabilizatorów gospodarki i dyskrejonalnych działań rządów, szacowany jest na 4,4% pkt % PKB w 2009 r. i dalsze 0,5 pkt % PKB w 2010 r.

⁹⁹ European Commission, *Public Finances in EMU. 2009*, „European Economy”, no 5, 2009, s. 19.

Z powyższego wynika, że deficyt budżetowy wzrósł na przestrzeni dwóch lat o blisko 5 pkt % PKB, z czego blisko połowa (2,4 pkt %) była efektem działania automatycznych stabilizatorów gospodarki, reszta zaś wynikała ze zmniejszenia restrykcyjności polityki fiskalnej.¹⁰⁰

Czynnikiem oddziałującym także na sytuację finansów publicznych w UE był koniec *boomu* na rynku aktywów finansowych, w tym zwłaszcza na rynku nieruchomości, który pociągnął za sobą kryzys finansowy. Negatywne skutki tego załamania odczuły szczególnie kraje o wysokim udziale budownictwa w gospodarce (tworzeniu wartości dodanej i zatrudnieniu), takie jak Wielka Brytania, Irlandia czy Hiszpania. Przedkryzysowa ekspansja na rynku kredytów hipotecznych, dynamicznie rosnące ceny nieruchomości oraz koniunktura w sektorze budowlanym przekładały się na dobrą sytuację budżetową (bezpośrednio: poprzez wpływy podatkowe z transakcji na rynku nieruchomości i wpływy podatkowe od przedsiębiorstw z sektora budowlanego i pośrednio: poprzez wpływ na inwestycje leżące u podstaw wzrostu gospodarczego).¹⁰¹ Krach na rynku nieruchomości oznaczał spadek wpływów podatkowych do budżetu, któremu nie towarzyszyła redukcja wydatków. Kryzys pociągnął za sobą konieczność udzielenia pomocy instytucjom finansowym, co przełożyło się niepokojąco na wzrost zadłużenia. Szacuje się, że w wyniku kosztów wsparcia sektora bankowego szacowanych na 20% PKB dług publiczny na koniec 2009 r. wzrósł średnio o 2,5% PKB, a w niektórych krajach, takich jak Irlandia i Holandia – nawet odpowiednio o 6,7 i 11,3% PKB.¹⁰² Podobne wyniki otrzymano w badaniach ekonometrycznych przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej, z których wynika, że roczny

¹⁰⁰ European Central Bank, *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*, „ECB Occasional Papers”, no 109, April 2010, s. 24.

¹⁰¹ Szerzej na temat wpływu kryzysu finansowo-gospodarczego na sektor finansów publicznych w: European Commission, *Public Finances in EMU. 2009...*, s. 130 i nast.

¹⁰² *Ibidem*, s. 15.

wpływ kryzysu finansowego na poziom zadłużenia wynosił 1,7% PKB, z czego najgorsze pod tym względem były dwa pierwsze lata. Oszacowano także, że 70% zmiany długu to efekt kryzysu.¹⁰³

Niewątpliwie, problemy fiskalne UE nie są wynikiem wyłącznie globalnego kryzysu gospodarczo-finansowego. Wiele krajów zaniechało reform finansów publicznych oraz reform strukturalnych, zwiększających sprawność działania rynkowych mechanizmów dostosowawczych. W ciągu dziesięciu lat funkcjonowania UGW w państwach należących do strefy euro narosły istotne i niebezpieczne nierównowagi makroekonomiczne, w wyniku których wyłoniły się dwie grupy krajów. Były to kraje posiadające nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego (Niemcy, Finlandia, Austria) i kraje deficytowe: Irlandia, Hiszpania, Grecja, Cypr, Portugalia. Zaburzenia równowagi zewnętrznej miały swoje źródło w nierównowagach wewnętrznych: w krajach deficytowych była to niska produktywność czynników produkcji, przekładająca się na niską konkurencyjność gospodarek (mierzoną zmianami realnego, efektywnego kursu walutowego). Napływ kapitału zagranicznego, który często trafiał do mniej produktywnych zastosowań, np. w sektorze budowlanym, przyczyniał się do niewłaściwej alokacji zasobów, prowadził do nadmiernej konsumpcji, powstawania „baniak” na rynku mieszkaniowym oraz akumulacji zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego. Dla krajów nadwyżkowych podstawową bolączką był niedostateczny popyt wewnętrzny.¹⁰⁴ Globalny kryzys gospodarczo-finansowy skorygował pewne nierównowagi, ale uwypuklił nowe, np. na rynku pracy.¹⁰⁵

¹⁰³ European Commission, *Public Finances in EMU. 2009...*, s. 122 i nast.

¹⁰⁴ European Commission, *Competitiveness Developments within the Euro Area*, „Quarterly Report on the Euro Area”, vol. 8 no 1, 2009.

¹⁰⁵ Szerzej na ten temat: European Commission, *The Impact of the Global Crisis on Competitiveness and Current Account Divergences in the Euro Area*, „Quarterly Report on the Euro Area”, vol. 9 no 1, 2010.

W szczególnie trudnej sytuacji były kraje charakteryzujące się – historycznie – wysoką skłonnością do nieostrożnej polityki fiskalnej i złym stanem finansów publicznych, takie jak Grecja, Włochy czy Portugalia. Kraje te okazały się niezwykle podatne na recesję i kryzys fiskalny, również ze względu na gwałtowne reakcje rynków finansowych związane ze spadkiem wiarygodności kredytowej, przejawiającym się pogorszeniem ratingów i rosnącymi stopami oprocentowania rządowych papierów dłużnych. Przykładem może być Irlandia, której agencje ratingowe obniżyły ocenę z AAA do AA, czy Grecja, której wiarygodność spadła z A do BBB+.¹⁰⁶ Z danych EBC wynika, że od stycznia 2007 r. stopy oprocentowania dziesięcioletnich obligacji skarbowych w przypadku wielu zadłużonych krajów (Grecja, Irlandia, Portugalia, Włochy, Austria) wzrosły. W przypadku Grecji i Irlandii wzrosło także oprocentowanie obligacji rządowych o krótszym terminie zapadalności. Po marcu 2009 r. sytuacja zaczęła się normalizować,¹⁰⁷ z wyjątkiem Grecji, gdzie na przestrzeni ostatniego roku stopa procentowa wzrosła z 5,22 do 7,97% i jest wyższa niż w Niemczech o ponad 500 pkt bazowych.¹⁰⁸ Dla wielu zadłużonych krajów sytuacja przypomina kwadraturę koła: większe ryzyko inwestycyjne i makroekonomiczne sprawia, że niezbędne jest coraz wyższe oprocentowanie obligacji mające zachęcić inwestorów do nabywania obligacji, co powoduje wzrost kosztów plasowania nowych emisji na rynku i wzrost zadłużenia.

Europejskie ramy budżetowe okazały się nieskuteczne w zakresie zapobieżenia pojawieniu się nierównowag fiskalnych, o czym poniżej. Kryzys unaoczniał jednak zasadność utrzymywania dyscypliny budżetowej, przejawiającej się realizacją średnioterminowego celu zrównoważonego budżetu lub jego nadwyżki. Kraje, które w latach poprzedzających

¹⁰⁶ European Central Bank, *Euro Area Fiscal Policies...*, s. 38.

¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 38.

¹⁰⁸ Dane EBC dostępne na stronie: ><http://www.ebc.int/stats/money/long/html/index.en.html><.

kryzys osiągnęły średnioterminowe cele budżetowe, miały większe pole manewru w polityce fiskalnej na podjęcie działań antykryzysowych, chociaż należy zauważyć, że zdrowa polityka budżetowa, zgodna z europejskimi regułami, nie uchroniła ich od przekroczenia referencyjnych poziomów deficytu i długu. Warto odnotować istotną rolę automatycznych stabilizatorów koniunktury, które stanowiły „pierwszą linię obrony przed kryzysem”.¹⁰⁹ Skoordynowane na szczeblu unijnym bodźce fiskalne okazały się skuteczne w łagodzeniu skutków i wychodzeniu z recesji, aczkolwiek niektóre z nich nie miały charakteru przejściowego, co stanowi ryzyko dla ich skuteczności i zagraża stabilności finansów publicznych. W związku z tym kraje uciekające się do dyskrecjonalnej polityki fiskalnej powinny przyjąć wiarygodne i ambitne programy konsolidacji fiskalnej. Nie jest to zadanie proste, ponieważ tzw. strategie wyjścia (ang. *exit strategies*) powinny, z jednej strony zapewnić stabilność finansów publicznych, ale z drugiej nie tłumić długoterminowych perspektyw wzrostowych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że kryzys ukazał olbrzymie znaczenie długoterminowej stabilności fiskalnej dla funkcjonowania UGW. Utrzymujące się nierównowagi fiskalne tworzą presję inflacyjną i utrudniają prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej. Szkodzą także stabilności makroekonomicznej. Wysoka jakość finansów publicznych pomaga także w walce z kryzysem. Stabilność finansów publicznych zależy także od sytuacji sektora finansowo-bankowego i elastyczności gospodarki, stąd ogromne znaczenie reform strukturalnych. Kryzys stanowi jednak także przestrożę przed zwiększonym zakresem interwencjonizmu państwa, który może tworzyć zjawisko ryzyka moralnego. Groźba takiego ryzyka ujawniła się w obecnej sytuacji w wielu wymiarach: w przypadku przedsiębiorstw i gospodarstw domowych czekających na antykryzysowe działania rządu, sektora finansowo-bankowego oczekującego pomocy

¹⁰⁹ European Central Bank, *Euro Area Fiscal Policies...*, *op. cit.*, s. 69.

ze strony państwa czy rządów państw członkowskich UGW skwapliwie korzystających z możliwości „poluzowania” polityki budżetowej i rygorów europejskich ram fiskalnych.

4. Europejskie ramy fiskalne w obliczu kryzysu

4.1. Ocena

Kryzys ponownie przewartościował ocenę Paktu stabilności i wzrostu. Obecnie trudno spotkać ekonomistę niedostrzegającego poważnych mankamentów tych regulacji. Bodaj najdalej w swojej krytyce posunął się W. Buitter, zagorzały krytyk europejskich reguł fiskalnych, który w swoim artykule pt. *The sense and nonsense of Maastricht' revisited: what have we learnt about stabilization in EMU* napisał: „Pakt umarł [W. Buitter odwołuje się do reformy reguł w 2005 r. – wyj. Autorki] i nie sądzę, by była to tragedia. Dla państw UGW, także UE, które nie mogą lub nie chcą przyjąć euro, Pakt okazał się całkowicie nieskutecznym narzędziem koordynacji polityki gospodarczej i nadzoru nad polityką budżetową, które nie zapewniły wysokiej jakości finansów publicznych ani stabilności makroekonomicznej. Nadzór wielostronny, ogólne wytyczne są dobre, ponieważ dają zatrudnienie olbrzymiej liczby ekonomistów, ale nie osiągnęły nic innego”.¹¹⁰ Niektóre wady były zauważane jeszcze przed kryzysem, inne ujawniły się w toku ostatnich wydarzeń.

Jedną z wad istniejących rozwiązań jest słaby nadzór nad jakością danych statystycznych i sprawozdawczością finansową, tak ważną z punktu widzenia monitorowania sytuacji budżetowej.¹¹¹ Mankament ten był

¹¹⁰ W. BUITTER, *The Sense and Nonsense of Maastricht' Revisited: What Have We Learnt about Stabilization in EMU*, „CEPR Discussion Papers”, no 5405, December 2005.

¹¹¹ J.D. SAVAGE, *Making the EMU. Politics of Budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford University Press, 2005.

widoczny od początku istnienia paktu, a próbą jego przewyciężenia było przyjęcie licznych aktów prawa wtórnego i instrumentów poprawczych, takich jak kodeksy dobrej praktyki, precyzujących wymogi co do rodzajów publikowanych danych, ich jakości, częstotliwości, zgodności ze standardami europejskimi oraz zasad współpracy między krajowymi urzędami statystycznymi a EUROSTAT. Reguły te nie zapobiegły jednak „kreatywnej księgowości”. Przypadek Grecji ilustruje, że nadzór nad sytuacją budżetową z wykorzystaniem danych statystycznych dostarczanych przez państwa członkowskie zależy w dużej mierze od dobrej woli i zdolności administracji krajowej.

W dobie kryzysu zawiodło ramię prewencyjne paktu. W szczególności PSW nie okazał się remedium na najpoważniejszą patologię finansów publicznych w UGW, tj. procykliczną politykę budżetową w okresie dobrej koniunktury.¹¹² Od 1999 r. państwa członkowskie strefy euro rezygnowały z ambitnej konsolidacji fiskalnej w czasach ożywienia gospodarczego, a nieoczekiwane wpływy budżetowe wykorzystywane były w celu zwiększenia wydatków, co w momencie odwrócenia trendu spowodowało pogorszenie sytuacji budżetowej, a w wielu wypadkach przekroczenie przez deficyt wartości referencyjnej.¹¹³ Taka sytuacja miała miejsce na przełomie wieków i w drugiej połowie minionej dekady, w przeddzień kryzysu. Nieskuteczność PSW w zakresie prewencji wynika z trzech przyczyn. Pierwsza ma charakter metodologiczny.¹¹⁴ Saldo strukturalne, będące podstawą nadzoru budżetowego, nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji finansów publicznych, ponieważ trudno zidentyfikować fazę cyklu koniunkturalnego, w której znajduje się gospodarka,

¹¹² M. LARCH ET AL., *Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession*, „European Economy Economic Papers”, no 429, December 2010, s. 19.

¹¹³ M. BUTI ET AL., *Revisiting the Stability and Growth Pact...*, *op. cit.*, s. 10.

¹¹⁴ R. BARRELL, I. HURST, J. MITCHELL, *Uncertainty Bounds for Cyclically Adjusted Budget Balances*, w: M. LARCH, J. MARTINS (eds.), „Fiscal Policy Making in the European Union. An Assessment of Current Practice and Challenges”, Routhledge, London 2009, s. 171.

a także ponieważ saldo to uwzględnia nadzwyczajne dochody i niedobory (np. dochody podatkowe z tytułu hossy na rynku mieszkaniowym), które nie są bezpośrednio związane z cyklem koniunkturalnym. Obecny kryzys dowiódł, że dobra sytuacja finansów publicznych w niektórych krajach wynikała właśnie z istnienia nadzwyczajnych dochodów, które służyły do finansowania wydatków. Ich zmniejszenie (w wyniku pogorszenia koniunktury w sektorze nieruchomości) przyczyniło się do gwałtownego wzrostu deficytu budżetowego. Prognozy salda strukturalnego zależą od szacunków luki produkcyjnej i elastyczności podatkowych. Jesienią 2007 r. Komisja oszacowała saldo strukturalne na poziomie $-0,7\%$ PKB. Uznano, że większość państw członkowskich osiągnęła cele budżetowe. W 2010 r. wykorzystując dane dotyczące nominalnego deficytu w 2007 r. i najnowsze szacunki luki produkcyjnej, skorygowano wartość prognozy na rok 2007 o $2/3$, czyli do -2% PKB, co diametralnie zmieniło ocenę osiągnięcia przez poszczególne państwa członkowskie średniookresowych celów budżetowych. Po drugie, procedura wielostronnego nadzoru sprawia, że w odpowiedzi na zalecenia prewencyjne państwa członkowskie modyfikują nie rzeczywistą politykę budżetową, lecz jej założenia. Z doświadczeń z realizacji paktu wynika, że w krajach poddanych procedurze nadmiernego deficytu (Niemczech, Francji, Grecji, Włoszech i Portugalii) istniała znaczna rozpiętość między planowanymi a rzeczywistymi defycytami. W Grecji sięgnęła ona nawet $3,5$ pkt proc w skali roku, a jeśli weźmiemy pod uwagę prognozy trzyletnie – nawet 5 pkt proc.¹¹⁵ Wreszcie należy pamiętać o tym, że przyjęcie maksymalnej wysokości referencyjnej w odniesieniu do deficytu budżetowego ma charakter subsydiarny wobec zachowania kontroli nad przyrostem zadłużenia. Przyjęty w TFUE próg 3% w relacji do PKB miał zapewnić, że przy założeniu trzyprocentowego wzrostu gospodarczego w kategoriach

¹¹⁵ European Central Bank, *Ten Years of Stability and Growth Pact*, „Monthly Bulletin”, October 2008, s. 62–64.

realnych i dwuprocentowej inflacji w strefie euro będzie możliwa redukcja długu publicznego. Założenia te okazały się nazbyt optymistyczne, ponieważ po 1991 r. roczna dynamika PKB oscylowała wokół 1–2%, a na poziomie zadłużenia swoje piętno odcisnęły zobowiązania pozabilansowe. Tymczasem w procedurze nadmiernego deficytu niedostatecznie zwracano uwagę na poziom zadłużenia publicznego:¹¹⁶ procedura skupiała się do tej pory niemal wyłącznie na progu „3% PKB”, a dług odgrywał rolę marginalną,¹¹⁷ mimo że kryterium deficytu i kryterium długu są w zasadzie równorzędne. Tymczasem kryzys dowiódł, że utrzymujący się wysoki poziom zadłużenia stanowi prawdopodobnie poważniejsze zagrożenie dla stabilności finansów publicznych niż okazjonalny wysoki deficyt – wysoki dług ogranicza wzrost i pozbawia państwo członkowskie możliwości wykorzystania antycyklicznej polityki fiskalnej w okresie dekonjunktury. Reforma paktu w 2005 r. miała wzmocnić jego ramię prewencyjne. Przyjęto, że przy ocenie sytuacji budżetowej większą uwagę trzeba zwrócić na dług publiczny oraz „inne ważne czynniki”. Rozwiązania te okazały się jednak niewystarczające.

Architektura nadzoru gospodarczego i budżetowego w UGW została zbudowana na podstawie paradygmatu, że stabilne ceny w połączeniu ze zrównoważonymi finansami publicznymi zagwarantują ogólną stabilność makroekonomiczną. Przyjęto także, że pojawiające się zakłócenia równowagi są wynikiem niewłaściwej polityki monetarnej i/lub fiskalnej.¹¹⁸ Kryzys zweryfikował powyższe założenia, o czym najdobitniej

¹¹⁶ J. GOKHALE, *Unfunded Obligation Measures for EU Countries*, w: M. LARCH, J. MARTINS (eds.) „Fiscal Policy Making in the European Union. An Assessment of Current Practice and Challenges”, Routhledge, London 2009, s. 43 i nast.

¹¹⁷ Można to było o tyle zrozumieć, że natura kryterium długu jest bardziej skomplikowana w porównaniu z kryterium deficytu, pojęcie „dostatecznego tempa zmniejszania się zadłużenia” jest niejednoznaczne. Ponadto duże znaczenie w przypadku zadłużenia mają zmienne, na które rząd nie ma wpływu, np. inflacja.

¹¹⁸ O. BLANCHARD ET AL., *Rethinking Macroeconomic Policy*, „IMF Staff Position Note”, SPN/10/03.

świadczyć może sytuacja Irlandii i Hiszpanii. W drugiej połowie obecnej dekady oba kraje cieszyły się bardzo dobrą sytuacją budżetową, mierzoną zarówno poziomem deficytu, jak i długu. W wyniku załamania na rynku nieruchomości i problemów w sektorze finansowym stan finansów publicznych dramatycznie się pogorszył. Rządy obu krajów musiały przyznać, że znacząca część wpływów budżetowych pochodziła z przegrzanego sektora budowlanego i kapitału obcego, finansującego znaczne deficyty na rachunkach obrotów bieżących. Mimo że zagrożenia związane z nierównowagą na rynku nieruchomości i nierównowagą zewnętrzną były powszechnie znane (o czym mogą świadczyć opinie Komisji na temat programów stabilności przedstawionych przez Hiszpanię i Irlandię w latach 2006 i 2007¹¹⁹), mechanizmy PSW nie pozwalały na wysłanie sygnałów ostrzegawczych do obu krajów, ponieważ sytuacja budżetowa była pod kontrolą.

Kolejną wadą paktu jest słaba możliwość egzekwowania jego reguł. Niektórzy twierdzą, że paktowi „brakuje zębów”.¹²⁰ Mechanizmy paktu, zarówno w części zapobiegawczej, jak i naprawczej, okazały się nieskuteczne w nakłonieniu jego adherentów do przestrzegania reguł. Sprawdziły się obawy, że widmo nałożenia sankcji na kraj nie jest czynnikiem motywującym do prowadzenia ostrożnej polityki fiskalnej. Okazało się także, że Rada – główne forum koordynacji polityk gospodarczych i nadzoru nad politykami budżetowymi jest klubem, którego członkowie są niechętni do „karania jednego spośród swego własnego grona”. Można się o tym przekonać, porównując różnice w treści dokumentów, takich jak: zalecenia w sprawie istnienia nadmiernego deficytu czy podjęcia/niepodjęcia skutecznych działań proponowanych przez Komisję

¹¹⁹ Programy stabilności i konwergencji, opinie Komisji oraz rekomendacje dla Rady dostępne są na stronie: >http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_en.htm<.

¹²⁰ Cytat z wypowiedzi komisarza ds. gospodarczych i finansowych, O. REHN'A. Cyt za: B. BARBER, *Brussels Eyes Tougher Fiscal Discipline*, „Financial Times”, 12 May 2010.

Radzie i ich finalnych wersji przyjmowanych przez ministrów, a także biorąc pod uwagę częstą praktykę umarzania procedury nadmiernego deficytu wobec pewnych państw (Włochy, Francja, Niemcy), zgodnie z ich własnymi, ustnymi zobowiązaniami do korekty nierównowag budżetowych. Mimo że teoretycznie procedura nadmiernego deficytu jest wsparta silnym mechanizmem egzekwowania, gdyż w przypadku upo-rczywego niepowodzenia w skorygowaniu sytuacji budżetowej mogą zostać nałożone na dany kraj dotkliwe sankcje, w tym finansowe, wiele wskazuje jednak na to, że sankcje te wchodzą w grę na zbyt późnym etapie procesu, aby mogły stanowić skuteczny środek motywujący do unikania rażących błędów w zakresie polityki fiskalnej.

Pakt stabilności i wzrostu został oparty na założeniu, że w obliczu recesji w gospodarce funkcję stabilizacyjną będą pełnić przez automatyczne stabilizatory koniunktury wbudowane w podatkową i wydatkową stronę budżetu, a polityka dyskrejonalna może być wykorzystywana wyłącznie do potrzeb konsolidacji fiskalnej. Ostatni kryzys dowiódł, że w czasie dramatycznego pogorszenia koniunktury automatyczne stabilizatory nie są w stanie złagodzić przebiegu recesji. Nastąpił odwrót w stronę aktywnej polityki budżetowej, czego najdobitniejszym przejawem było przyjęcie EPOG. Jednocześnie Komisja uruchomiła procedurę nadmiernego deficytu wobec zdecydowanej większości państw członkowskich, w których deficyt przekroczył 3% w relacji do PKB, także na skutek zastosowania bodźców fiskalnych, dopuszczalnych w świetle programu, bowiem pakt okazał się zbyt mało elastyczny: przepisy pozwalają na uznanie deficytu na „usprawiedliwiony” recesją lub innymi ważnymi czynnikami, jeśli jego poziom jest bliski wartości odniesienia, a w przypadku większości krajów warunek ten nie był spełniony. W czasie kryzysu wykorzystano także inny instrument – Rada na zlecenie Komisji przesunęła termin skorygowania nadmiernych deficytów, biorąc pod uwagę „wystąpienie nieprzewidzianych, niekorzystnych wydarzeń gospodarczych”, ale patologicznie rozwiązanie to zastosowano

wobec wszystkich krajów, także tych, które znalazły się w złej sytuacji na skutek niewłaściwej polityki fiskalnej. W obliczu powyższych doświadczeń wadą paktu okazał się brak bardzo rygorystycznie uregulowanej i pryncypialnie stosowanej klauzuli pozwalającej na czasowe zawieszenie stosowania reguł w sytuacji kryzysu.

PSW nie zawiera żadnych rozwiązań zarządzania kryzysem. Przypadek Grecji wyraźnie ukazał, że instrumenty nadzoru budżetowego i koordynacji polityk gospodarczych nie są wsparte efektywnym i wiarygodnym systemem pomocy dla krajów mających problemy finansowe. Państwa należące do strefy euro są pod tym względem w dużo gorszym położeniu niż kraje nienależące do UGW, ponieważ TFUE w art. 143 przewiduje możliwość udzielenia tym drugim uwarunkowanej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych. W przypadku krajów uczestniczących w trzecim etapie UGW przyjęto hurraoptymistycznie, że ostrożna polityka budżetowa pozwoli uchronić kraj przed ryzykiem niewypłacalności. Przejawem takiej filozofii jest klauzula zakazująca wykupu (art. 125 TFUE), zapobiegająca ryzyku moralnemu (ang. *moral hazard*), często związane go z istnieniem podobnych mechanizmów. Kryzys dowiódł także, że brak scenariusza awaryjnego podsyca niepewność rynków wobec krajów dalekich od niewypłacalności, ale odczuwających problemy budżetowe oraz szkodzi niezależności i renomie władz monetarnych: w opinii komentatorów zaangażowanie EBC w zakup papierów rządowych na rynku wtórnym wiosną 2010 r. zagroziło stabilności polityki pieniężnej prowadzonej przez Eurosystem, „zamazało granice między polityką budżetową a pieniężną”, a także zmniejszyło wiarygodność Banku.¹²¹

Jednym z najczęściej powtarzanych głosów krytycznych wobec PSW jest zarzut krótkowzroczności reguł: dyscyplina budżetowa narzucona przez europejskie reguły fiskalne może powstrzymywać rządy od podejmowania wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, niezbędnych reform

¹²¹ VAN DEN NOORD ET AL., *op. cit.*, s. 24.

strukturalnych czy wreszcie koniecznych przekształceń systemów emerytalnych, poświęcając przyszły rozwój na korzyść bieżącej stabilizacji.¹²² W tym kontekście nie jest zaskoczeniem fakt, że pogodzenie wymogu „budżet zbliżony do równowagi bądź nadwyżka” z koniecznością podjęcia reform strukturalnych w dłuższym okresie wskazywałoby na potrzebę uzyskania dodatkowego marginesu bezpieczeństwa rzędu 0,5–1% PKB w budżetach krajowych w celu pokrycia kosztów reform, co oznacza, że większość krajów musiałaby doprowadzić budżety narodowe do stanu znaczących nadwyżek.¹²³ Wada ta została wzięta pod uwagę podczas reformy paktu w 2005 r. Przy ocenie sytuacji budżetowej przez Radę wprowadzono możliwość uwzględnienia reform strukturalnych i reformy emerytalnej wprowadzającej obowiązkowy filar kapitałowy, ale zmiana ta nie przyniosła widocznych efektów.¹²⁴ Oczywiście jest, że nie można paktowi przypisywać wyłącznej winy za wolne tempo reform ekonomiczno-społecznych w UE. Problem leży raczej w ekonomii politycznej zarządzania gospodarczego realizowanego na szczeblu krajowym.¹²⁵

4.2. *Reforma*

Kryzysy są często najlepszymi katalizatorami reform i zmian, ponieważ inicjują proces uczenia się. Podobnie jest w przypadku obecnego kryzysu gospodarczo-społecznego, który wywołał szeroką debatę na

¹²² R. BEETSMA, X. DEBRUN, *Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms*, „CEPS Discussion Papers”, no 3930, June 2003, A. RAZIN, E. SADKA, *The Stability and Growth Pact as an Impediment to Privatizing Social Security*, „NBER Working Papers”, no 9278, 2002.

¹²³ M. ARTIS, M. BUTI, *Close to Balance Or in Surplus. A Policy Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact*, „EUI Working Papers”, no 2000/28, s. 28–31.

¹²⁴ A. ALESINA ET AL., *The Euro and Structural Reforms*, „NBER Working Papers”, no 14479, November 2008.

¹²⁵ Na temat powodów wolnego tempa reform w gospodarce szerzej w: A. DRAZEN, *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

temat zarządzania gospodarczego w UE, w tym roli nadzoru budżetowego w UGW i stabilizacyjnej funkcji polityki fiskalnej. Pojawiła się powszechna zgoda co do konieczności stworzenia solidnych podstaw stabilności makroekonomicznej i sanacji finansów publicznych, które są warunkiem trwałego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W marcu 2010 r. powołano grupę zadaniową ds. zarządzania gospodarczego, na której czele stanął przewodniczący Rady Herman von Rompuy. W dwóch komunikatach opublikowanych w maju¹²⁶ i w czerwcu¹²⁷ Komisja przedstawiła zarys propozycji zmian w systemie koordynacji polityk gospodarczych i nadzoru nad polityką budżetową, w tym dotyczących zaostrzenia prewencyjnej i naprawczej roli paktu, będącego najważniejszym instrumentem polityki UE w tym zakresie, i wzmocnienia nadzoru makroekonomicznego. W czerwcu 2010 r. Rada Europejska przyjęła większość propozycji¹²⁸ oraz osiągnęła polityczne porozumienie w sprawie pilnej potrzeby zwiększenia koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich, a Europejski Bank Centralny przedstawił wizję architektury zarządzania makroekonomicznego w UE.¹²⁹ We wrześniu grupa zadaniowa przyjęła sprawozdanie końcowe,¹³⁰ Komisja zaś przedstawiła pakiet składający się z sześciu aktów ustawodawczych: czterech wniosków dotyczących kwestii budżetowych, w tym szeroko zakrojonej reformy PSW, oraz dwóch nowych rozporządzeń, których celem jest wykrywanie

¹²⁶ European Commission, *Reinforcing Economic Policy Coordination*, COM (2010) 250 final, 12.05.2010.

¹²⁷ European Commission, *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth, Jobs. Tools for Stronger EU Economic Governance*, COM (2010) 367/2 final, 30.06.2010.

¹²⁸ Rada Europejska, *Konkluzje*, Bruksela 17 czerwca 2010, EUCO 13/10.

¹²⁹ European Central Bank, *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, June 2010.

¹³⁰ Rada Unii Europejskiej, *Nota od grupy zadaniowej ustanowionej przez Radę Europejską obradującą w marcu 2010 r. do Rady Europejskiej dotycząca sprawozdania końcowego*, 15302/10 (consolidated version), Bruksela, 21.10.2010.

i skuteczne eliminowanie pojawiających się zaburzeń równowagi makroekonomicznej w UE i w strefie euro.¹³¹ Propozycje te – nazywane potocznie sześciopakiem – zostały przyjęte przez Parlament Europejski 28 września 2011 r.

4.2.1. Zmiany w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu

Zmiany nastąpiły w części prewencyjnej paktu.¹³² Wprowadzona została nowa zasada prowadzenia rozważnej polityki budżetowej. Stanowi ona, że roczny wzrost wydatków nie powinien przekraczać ostrożnie ustalonego tempa wzrostu PKB w średnim okresie lub powinien być od niego wyraźnie niższy w sytuacji, gdy średniookresowy cel budżetowy nie został osiągnięty, chyba że średniookresowy cel budżetowy został zrealizowany z dużą nawiązką lub nadwyżce wzrostu wydatków ponad ostrożnie ustalone tempo wzrostu w średnim okresie towarzyszą odpowiednie środki uznaniowe po stronie dochodów. Ma to przede wszystkim zapewnić, by nadzwyczajne dochody nie zostały wydane, lecz przeznaczone na redukcję zadłużenia. Nowa zasada stanowi punkt odniesienia, względem którego oceniane są plany budżetowe państw członkowskich zawarte w programach stabilności i konwergencji. Znajduje to odzwierciedlenie w zawartości programów stabilności i konwergencji. Oprócz konieczności przedstawiania – jak dotychczas – średniookresowych celów budżetowych i ścieżki dostosowania, w programach muszą się pojawić informacje o zadłużeniu sektora publicznego, wzroście wydatków i dochodów oraz kwantyfikacji wpływu środków uznaniowych po stronie dochodów na budżet. W przypadku nieprzestrzegania przez

¹³¹ *Zarządzanie gospodarcze w UE: Komisja przedstawia obszerny zestaw środków ustawodawczych*, IP/10/1199, Bruksela, 29.09.2010.

¹³² Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*, KOM (2010) 526 wersja ostateczna, Bruksela 29.09.2010.

dane państwo członkowskie uzgodnionego tempa wzrostu wydatków, w powiązaniu z przewidzianymi środkami po stronie dochodów, Komisja może skierować do niego ostrzeżenie, a jeśli naruszenie utrzymuje się lub jest szczególnie poważne, Rada może wydać zalecenie podjęcia działań naprawczych. Zalecenie takie, wydawane w ramach części prewencyjnej paktu, wsparte jest – tylko w odniesieniu do krajów strefy euro – koniecznością złożenia oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB. Kara ta nakładana jest w procedurze odwróconej większości, zgodnie z którą wniosek Komisji uważa się za przyjęty, o ile Rada nie odrzuci go większością kwalifikowaną. Po wydaniu zalecenia depozyt stawałby się wymagalny na wniosek Komisji, chyba że Rada podjęłaby odmienną decyzję w terminie dziesięciu dni, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów. Rada mogłaby zmniejszyć wielkość depozytu tylko jednomyślnie lub na podstawie wniosku Komisji i umotywowanego wniosku danego państwa członkowskiego. Przyjęte rozwiązanie ma wzmocnić egzekwowalność zasad i zmniejszyć znaczenie politycznego kontekstu podejmowania decyzji w Radzie, ponieważ sankcje działają półautomatycznie. Depozyt zostałby zwrócony wraz z narosłymi odsetkami po uznaniu przez Radę, że ustała sytuacja, w wyniku której został nałożony. *Novum* stanowi także obowiązek składania programów stabilności i konwergencji w terminie do 1 kwietnia, co związane jest z europejskim okresem oceny.

W części naprawczej paktu¹³³ została zwiększona skuteczność kryterium długu w ramach procedury nadmiernego deficytu poprzez przyjęcie, że relacja długu do PKB przekraczająca 60% zmniejsza się w zadowalającym tempie, jeżeli na przestrzeni poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszał się w tempie jednej dwudziestej rocznie. Niespełnienie tego kryterium nie musi jednak prowadzić

¹³³ Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, COM(2010) 522 wersja ostateczna, Bruksela 29.09.2010.

do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu wobec danego kraju, ponieważ decyzja taka powinna uwzględniać wszystkie istotne czynniki wpływające na kondycję finansów publicznych, takie jak rozwój sytuacji gospodarczej w średnim okresie (potencjalny wzrost, fazę cyklu koniunkturalnego, wdrażanie działań naukowo-badawczych oraz zmierzających do realizacji strategii lizbońskiej), rozwój sytuacji budżetowej (działania naprawcze podejmowane w okresie dobrej koniunktury, jakość finansów publicznych, zadłużenie państwa, fakt realizacji inwestycji publicznych) oraz zaangażowanie państwa w proces integracji europejskiej, a także obciążania finansowane z tym związane. Bierze się również pod uwagę zmiany zadłużenia w średnim okresie, operacje mające wpływ na wielkość długu, zgromadzone rezerwy i inne aktywa publiczne, gwarancje, w szczególności związane z sektorem finansowym, oraz zobowiązania związane ze starzeniem się społeczeństwa oraz zadłużeniem sektora prywatnego. Reforma systemu emerytalnego została uznana za odrębny czynnik usprawiedliwiający przekroczenie przez deficyt i/lub dług dopuszczalnych wielkości referencyjnych. Państwa członkowskie dostały możliwość uwzględniania w ocenie sytuacji budżetowej kosztów reform wprowadzających system wielofilarowy, obejmujący obowiązkowy filar kapitałowy, w ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie takiej reformy. W przypadkach, gdy wskaźnik zadłużenia przekracza wartość odniesienia, koszty reformy można uwzględnić jedynie wtedy, gdy deficyt pozostanie bliski 3% PKB. W propozycji ustawodawczej Komisji zapisano, że w równym stopniu uwzględnia się ograniczenie tych kosztów, w przypadku częściowego lub całościowego cofnięcia reformy.

Wprowadzono nowy zestaw sankcji finansowych dla państw członkowskich należących do strefy euro, które mają być stosowane progresywnie na znacznie wcześniejszych etapach procedury.¹³⁴ Po podjęciu

¹³⁴ Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*, COM (2010) 524 wersja ostateczna, Bruksela, 29.09.2010.

decyzji, że w danym kraju istnieje nadmierny deficyt, kraj byłby zobowiązany do złożenia nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB w poprzednim roku. Kwota ta odpowiada stałemu składnikowi kar przewidzianych obecnie na ostatnim etapie procedury nadmiernego deficytu. Jeśli w ciągu sześciu miesięcy od wydania zaleceń przez Radę, państwo członkowskie nie podjęłoby skutecznych działań w zakresie poprawy sytuacji budżetowej, depozyt byłby zamieniany na grzywnę, która zgodnie z zaleceniami Komisji wynosiłaby 0,2% PKB. Jeśli w sytuacji braku poprawy ten kraj byłby wzywany do podjęcia działania i zdaniem Rady nie przynosiłoby to w dalszym ciągu zadowalających efektów, Rada podejmowałaby decyzję o nałożeniu kolejnej grzywny, która zgodnie z dotychczasowymi zasadami składałaby się z dwóch części: stałej (w wysokości 0,2% PKB) oraz zmiennej, zależnej od wielkości „przewinienia” i wynoszącej 0,1% PKB za każdy punkt procentowy deficytu powyżej wartości 3% PKB lub gdy złamane zostało kryterium długu – za każdy punkt procentowy różnicy między rzeczywistym długiem a tym, który powinien zostać osiągnięty w danym roku zgodnie z wezwaniem do działania. Całkowita wielkość grzywny nie może przekroczyć 0,5% PKB. Podobnie jak w przypadku sankcji w części prewencyjnej paktu, w celu ograniczenia uznaniowości w procesie egzekwowania reguł przewiduje się, że nakładanie nowych sankcji w kolejnych etapach procedury nadmiernego deficytu odbywać się będzie w procedurze „głosowania odwrotnego”. Wysokość kar może zostać zmniejszona lub anulowana przez Radę tylko jednomyślnie lub na podstawie wniosku Komisji umotywowanego szczególnymi okolicznościami gospodarczymi lub na podstawie umotywowanego wniosku danego państwa członkowskiego.

Rygoryzm procedury nadmiernego deficytu łagodzi możliwość modyfikacji zaleceń lub wezwania do działania w sytuacji, w której państwo wdrożyło je, ale na skutek „nieprzewidzianych, niekorzystnych zdarzeń gospodarczych niosących negatywne konsekwencje

budżetowe”, w tym poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej na świecie, sytuacja by się nie poprawiła. W takiej sytuacji istnieje dodatkowo możliwość przesunięcia terminu skorygowania nadmiernego deficytu zasadniczo o rok.

Wzmocniono także ramy zarządzania w zakresie statystyki finansów publicznych. 26 lipca 2010 r. zmieniono rozporządzenie nr 679/2010¹³⁵ poprzez:

- zwiększenie dostępu Komisji (Eurostatu) do krajowych informacji statystycznych: „dostęp oznacza obowiązek udostępnienia na żądanie odpowiednich dokumentów i innych informacji, niezwłocznie albo tak szybko, jak to jest możliwe, biorąc pod uwagę czas potrzebny do zgromadzenia żądanych informacji”;
- zobowiązanie państw członkowskich do udostępniania odpowiednich informacji: „państwa członkowskie możliwie jak najszybciej dostarczają Komisji (Eurostatowi) odpowiednich informacji statystycznych (...), w szczególności: danych z rachunków krajowych, wykazów, tablic notyfikacji procedury nadmiernego deficytu, dodatkowych kwestionariuszy i wyjaśnień związanych z notyfikacjami”;
- zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia pomocy eksperckiej w dziedzinie krajowej sprawozdawczości budżetowej: „Państwa członkowskie na żądanie Komisji (Eurostatu) powinny zapewnić pomoc ekspertów w dziedzinie rachunków krajowych, w tym na etapie przygotowania i przeprowadzenia inspekcji metodologicznych. W wykonywaniu swoich obowiązków eksperci służą niezależną wiedzą fachową. Wykaz ekspertów w zakresie rachunków krajowych jest tworzony na podstawie propozycji przesłanych Komisji (Eurostatowi) przez krajowe organy odpowiedzialne za sprawozdawczość w ramach procedury nadmiernego deficytu”.

¹³⁵ Rozporządzenie Rady nr 679/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. zmieniające rozporządzenie nr 479/2009 w odniesieniu do jakości danych statystycznych w kontekście procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 198, 30.07.2010).

4.2.2. Krajowe ramy budżetowe

Nie można oczekiwać, że skuteczność egzekwowania ram koordynacji polityk gospodarczych i nadzoru nad politykami budżetowymi wywodzić się będzie tylko z przepisów ustanowionych na szczeblu UE. Ze względu na specyfikę (wieloszczelbłość) sprawowania władzy w UE konieczne jest wzmocnienie krajowych reguł budżetowych i uczynienie ich komplementarnymi z unijnymi. Wzywa do tego protokół nr 12 do TFUE, zobowiązujący państwa członkowskie do posiadania procedur budżetowych zapewniających dyscyplinę finansów publicznych. Wymogi dotyczące ram budżetowych w państwach członkowskich są przedmiotem nowej dyrektywy Rady.¹³⁶ Zgodnie z nią, krajowe ramy budżetowe to zbiór elementów stanowiących podstawę zarządzania budżetem krajowym, czyli właściwa dla danego kraju struktura instytucjonalna kształtująca politykę budżetową na szczeblu krajowym. Obejmuje to systemy rachunkowości publicznej, statystykę, zasady prognozowania, liczbowe reguły budżetowe, procedury budżetowe mające zastosowanie na poszczególnych etapach procesu budżetowego i – w szczególności – średniookresowe ramy budżetowe, a także relacje budżetowe między podsektorami sektora publicznego. Dyrektywa wprowadza wymóg, aby dane statystyczne sporządzane na użytek koordynacji polityk gospodarczych i nadzoru nad politykami budżetowymi na szczeblu UE były zgodne ze standardami europejskimi, a będące podstawą planowania budżetowego prognozy makroekonomiczne i fiskalne były realistyczne, rzetelne, jawne oraz wielowariantowe. W krajowych ramach budżetowych należy również wprowadzić zasadę wieloletniego planowania budżetowego: średniookresowe ramy budżetowe powinny mieć co najmniej trzyletni horyzont czasowy i powinny uwzględniać wieloletnie cele budżetowe

¹³⁶ Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich*, KOM (2010) 523 wersja ostateczna, Bruksela, 29.09.2010.

w zakresie podstawowych wskaźników, takich jak deficyt i dług, prognozy i priorytety polityki rządowej dotyczące najważniejszych kategorii wydatków i dochodów. Uchwalana rokrocznie ustawa budżetowa powinna być zgodna z ramami wieloletnimi. Państwa członkowskie muszą ponadto wprowadzić liczbowe reguły budżetowe sprzyjające spełnianiu warunków dotyczących wysokości deficytu i długu. Powinny one zawierać definicję celu i zakres zasad, zasady monitorowania przestrzegania zasad, konsekwencje nieprzestrzegania reguł, klauzule korekcyjne. Państwa członkowskie muszą zapewnić, aby reguły wprowadzone proponowaną dyrektywą miały zastosowanie do wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Władze krajowe muszą także zagwarantować przejrzystość procesu budżetowego, przedstawiając szczegółowe informacje na temat istniejących funduszy pozabudżetowych, ulg podatkowych i zobowiązań warunkowych. Obowiązki wynikające z projektu dyrektywy powinny być wdrożone przez państwa członkowskie do 31 grudnia 2013 r.

4.2.3. Wykrywanie i korygowanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej

Kryzys finansowo-gospodarczy obnażył istnienie znacznych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Na mechanizm zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania składają się dwa rozporządzenia. W pierwszym z nich nakreślono procedurę nadmiernego zakłócenia równowagi, natomiast w drugim skupiono się na związanych z nią środkach egzekwowania.

Celem pierwszego jest stworzenie ram umożliwiających rozpoznawanie i korygowanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej.¹³⁷

¹³⁷ Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*, KOM(2010) 527 wersja ostateczna, Bruksela, 29.09.2010.

Procedura nadmiernego zakłócenia równowagi stanowi całkowicie nowy element procesu nadzoru gospodarczego. Obejmuje ona regularną ocenę ryzyka wystąpienia zaburzeń równowagi, mechanizm ostrzegania i reguły umożliwiające podjęcie działań korygujących, wykraczających poza zakres polityki budżetowej. Procedura ta ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich. W pierwszej kolejności nadzór polega na mechanizmie ostrzegania, którego celem jest identyfikacja państw członkowskich, w których występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej na poziomie mogącym powodować problemy. Mechanizm ten obejmuje tabelę wskaźników: zewnętrznych (np. saldo na rachunku obrotów bieżących i zadłużenie zewnętrzne czy realny efektywny kurs walutowy) i wewnętrznych (np. zadłużenie sektora prywatnego i publicznego). Dla każdego wskaźnika zostaną ogłoszone progi alarmowe, zaś dla niektórych zaś – ustalone zostaną symetryczne wartości progowe, co umożliwi wykrywanie zarówno zbyt wysokiego, jak i zbyt niskiego poziomu danej zmiennej. Należy jednak pamiętać o specyfice krajowej: na przykład deficyt na rachunku obrotów bieżących w wysokości 3% PKB może zostać uznany za dopuszczalny w kraju na etapie konwergencji, o dużych potrzebach inwestycyjnych, ale nie w kraju bardziej rozwiniętym, który stoi w obliczu problemu starzenia się społeczeństwa. Intencją Komisji jest, by wartości progowe stanowiły uzupełnienie analizy ekonomicznej, uwzględniającej specyfikę poszczególnych krajów.

Komisja będzie regularnie publikować aktualną tabelę wyników poszczególnych państw, wykaz oraz szczegółową ocenę sytuacji w każdym państwie członkowskim, w którym występuje ryzyko zaburzeń równowagi. W następstwie przeprowadzonej przez Komisję szczegółowej analizy możliwe są trzy różne scenariusze:

- W przypadku uznania, że zakłócenia równowagi makroekonomicznej nie stanowią zagrożenia, Komisja zwróci się z wnioskiem o niepodjęcie dalszych kroków.

- Jeśli w następstwie szczegółowej oceny sytuacji Komisja uzna, że istnieją zakłócenia równowagi makroekonomicznej¹³⁸ (lub ich ryzyko), zaleci Radzie przyjęcie niezbędnych zaleceń prewencyjnych dla danego państwa członkowskiego.
- Jeżeli ze szczegółowej oceny sytuacji wynika, że w danym państwie członkowskim występują poważne zakłócenia równowagi lub zakłócenia zagrażające właściwemu funkcjonowaniu UGW, Rada może przyjąć zalecenia, w których stwierdzi istnienie nadmiernych zakłóceń równowagi i zaleci danemu państwu członkowskiemu podjęcie działań naprawczych w wyznaczonym terminie oraz przedstawienie planu działań naprawczych. Państwa członkowskie, w których stwierdzono nadmierne zakłócenia w rozumieniu procedury nadmiernego zakłócenia równowagi, znajdą się pod zwiększoną presją ze strony pozostałych państw członkowskich. Zalecenia w ramach procedury nadmiernego zakłócenia równowagi powinny zostać podane do wiadomości publicznej oraz powinny być bardziej szczegółowe i wiążące niż zalecenia prewencyjne, opisane w poprzednim punkcie.

W następstwie wszczęcia procedury nadmiernego zakłócenia równowagi dane państwo członkowskie będzie zobowiązane do przyjęcia w wyznaczonym terminie planu działań naprawczych, który następnie zostanie oceniony przez Radę w terminie dwóch miesięcy od jego przedstawienia. Jeśli plan zostanie uznany za wystarczający, Rada go zatwierdzi. Jeżeli podjęte lub przewidziane w planie działania bądź harmonogram ich realizacji zostaną uznane za niewystarczające do realizacji zaleceń, Rada wezwie dane państwo członkowskie do przedstawienia skorygowanego planu działań naprawczych w nowym terminie. Procedura ta jest

¹³⁸ Zakłócenie równowagi oznacza rozwój sytuacji makroekonomicznej, który ma lub może mieć niekorzystny wpływ na właściwe funkcjonowanie gospodarki państwa członkowskiego lub UGW.

elastyczna, ponieważ Rada ma możliwość wyznaczenia odpowiedniego terminu w wydanych zaleceniach, z uwzględnieniem skali zaburzeń i pilności sytuacji oraz potencjału działań w zakresie jej naprawienia. Wynika to z faktu, że inaczej niż w przypadku polityki budżetowej, władze krajowe nie mają bezpośredniej kontroli nad wszystkimi środkami realizacji polityki, jeśli chodzi o usuwanie zakłóceń równowagi.

Ponadto w zależności od charakteru działań naprawczych, ich wpływ na zakłócenia równowagi może być opóźniony. Na przykład skorygowanie zaburzeń równowagi w zakresie konkurencyjności i zaburzeń równowagi zewnętrznej wymaga znacznych zmian względnych cen i kosztów oraz realokacji popytu i podaży między sektorem dóbr niewymiennych i sektorem eksportowym. Wiele państw członkowskich cechuje stosunkowo duża sztywność rynku pracy i rynków towarowych, co wobec braku odpowiednich reform prawdopodobnie spowoduje wydłużenie okresu dostosowania. We wszystkich przypadkach Komisja monitoruje realizację działań naprawczych przez dane państwo członkowskie, które zobowiązane jest regularnie przedstawiać sprawozdania z postępów. Zalecenia w ramach procedury nadmiernego zakłócenia równowagi mogą zostać zmienione w przypadku zmiany warunków gospodarczych.

Rada ocenia, czy dane państwo członkowskie podjęło zalecane działania naprawcze. Jeżeli ocena wypadnie pozytywnie, procedura jest zawieszona. Zawieszenie oznacza, że dane państwo dokonało zadowalających postępów w realizacji działań naprawczych. Jednak ze względu na potencjalnie długi okres od przyjęcia działania naprawczego do momentu, kiedy przyniesie ono konkretne efekty, skuteczne usunięcie zakłóceń równowagi makroekonomicznej może wymagać czasu. Dane państwo członkowskie zobowiązane jest do składania okresowych sprawozdań i będzie objęte nadzorem do czasu ostatecznego zamknięcia procedury nadmiernego zaburzenia równowagi.

W ostatecznym rozrachunku długotrwałe i realizowane z powodzeniem działania naprawcze mają się przyczynić do usunięcia zaburzeń

równowagi. Procedura nadmiernego zakłócenia równowagi zostaje zamknięta, gdy Rada stwierdzi, że w danym państwie członkowskim nie występują już nadmierne zaburzenia równowagi.

Jeżeli dane państwo członkowskie nie podjęło odpowiednich działań, procedura nadmiernego zakłócenia równowagi jest wobec niego utrzymana. Rada przyjmuje nowe zalecenia ze zmodyfikowanym – prawdopodobnie krótszym – terminem na podjęcie działań naprawczych. Niedostateczne zastosowanie się do zaleceń wydanych w związku z nadzorem nad zaburzeniami równowagi może zostać uznane za okoliczność obciążającą przy ocenie sytuacji budżetowej przewidzianej w PSW. W przypadku państw członkowskich należących do strefy euro wprowadzono dodatkowo mechanizm egzekwowania, który może w ostateczności prowadzić do nałożenia sankcji.¹³⁹ Jeśli państwo członkowskie uporczywie nie podejmuje działań zgodnych z zaleceniami Rady i mających na celu likwidację nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej, musi ono płacić roczną grzywnę do czasu, aż Rada uzna, że działania naprawcze zostały podjęte. Uporczywie niepodjęcie działań definiuje się jako niezastosowanie się do zaleceń Rady w nowym terminie wyznaczonym w dodatkowym zaleceniu. Państwo członkowskie będzie musiało płacić roczną grzywnę również w przypadku, gdy uporczywie nie przedstawia Radzie i Komisji planu działań naprawczych, który w zadowalający sposób spełnia zalecenia Rady. W takim przypadku uporczywie niepodjęcie działań definiuje się jako nieprzedstawienie wystarczającego planu działań naprawczych w nowym terminie wyznaczonym przez Radę.

Aby zapewnić równe traktowanie wszystkich państw członkowskich, stawka grzywny jest identyczna dla wszystkich państw członkowskich strefy euro i wynosi 0,1% PKB w roku poprzednim. Co do

¹³⁹ Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro*, KOM(2010) 525 wersja ostateczna, Bruksela, 29.09.2010.

zasady, Komisja zwraca się z wnioskiem o nałożenie grzywny w maksymalnej przewidzianej wysokości, a wniosek ten uznaje się za przyjęty, chyba że Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, podejmie odmienną decyzję w terminie dziesięciu dni od daty przyjęcia wniosku przez Komisję. Rada może zmienić wniosek Komisji, stanowiąc jednomyślnie. Rada może podjąć decyzję o anulowaniu grzywny lub obniżeniu jej wysokości na wniosek Komisji, po dokonaniu przez nią oceny wniosku danego państwa członkowskiego lub ze względu na wyjątkowo trudną sytuacją gospodarczą.

Decyzje Rady dotyczące takich grzywien podejmowane są wyłącznie przez członków strefy euro, a głos członka Rady reprezentującego państwo członkowskie, którego dotyczy dana decyzja, nie jest uwzględniany. Grzywny będą rozdzielane między państwa członkowskie, których walutą jest euro i które nie są objęte procedurą nadmiernego zaburzenia równowagi ani procedurą nadmiernego deficytu, proporcjonalnie do ich udziału w całkowitym DNB uprawnionych państw członkowskich.

Wielu ekonomistów kwestionuje sensowność procedury nadmiernego zaburzenia równowagi, której idea została przeniesiona ze sfery nadzoru nad polityką budżetową. Skoro – jak pyta P. de Grauwe¹⁴⁰ – metoda konwergencji nie sprawdziła się w odniesieniu do deficytu budżetowego i długu publicznego, jakie są gwarancje, że sprawdzi się gdzie indziej. Nowe mechanizmy nadzoru nad nierównowagami skupiają się na objawach, a nie na przyczynach. S. Tilford¹⁴¹ jest zdania, że przyczyną leżącą u podstaw problemów ekonomicznych Europy jest niski wzrost gospodarczy: w największej gospodarce UE, Niemczech, popyt wewnętrzny wzrósł zaledwie o 3% w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

¹⁴⁰ P. DE GRAUWE, *What Kind of Governance for the Eurozone?*, „CEPS Policy Brief”, no 214, September 2010.

¹⁴¹ S. TILFORD, *EU Economic Reforms Fall Short on Growth*, „Financial Times”, 29.09.2010.

Tymczasem oczy decydentów gospodarczych w UE zwrócone są – zdaniem wielu ekspertów – niesłusznie w kierunku krajów deficytowych, których konkurencyjność w stosunku do Niemiec pogorszyła się o 1/5 w ciągu ostatniego dziesięciolecia. D. Gros i C. Alcidi zwracają uwagę na fakt, że konkurencyjność jest pojęciem względnym i przywrócenie równowagi wymaga procesów dostosowawczych po obu stronach. W efekcie – cytując S. Tilforda – problem deficytu budżetowego w Irlandii czy Hiszpanii powinien być równie żywo dyskutowany jak problem słabego popytu wewnętrznego w Niemczech. Ponadto procedura nadmiernego zaburzenia równowagi opiera się na bardzo nieostrych pojęciach, takich jak „zaburzenie równowagi”, „nadmierne, szkodliwe (dla kogo?) zaburzenie równowagi”. Zamiast ustanawiać tabelę wyników, może lepiej się oprzeć na dogłębnej analizie sytuacji w państwach członkowskich, ponieważ zmiany konkurencyjności są w dużej mierze endogeniczne i pozostają poza kontrolą polityki gospodarczej.¹⁴² I tu dochodzimy do kolejnego problemu: proponowane mechanizmy nadzoru nad nierównowagami mogą prowadzić do niepotrzebnego i szkodliwego aktywizmu oraz interwencjonizmu w sytuacji, w której wiele zmiennych, determinant konkurencyjności (jak np. płace w sektorze prywatnym) pozostaje poza kontrolą państwa. Co więcej, pojawia się problem z doбором instrumentów polityki makroekonomicznej do osiągnięcia stabilności w gospodarce. Zgodnie z powszechnie obowiązującą zasadą Tinbergena, jednemu celowi polityki gospodarczej powinien odpowiadać jeden jej instrument, np. dyscyplina budżetowa jest osiągnięta przede wszystkim dzięki właściwej polityce fiskalnej. Nadzór nad zakłóceniami równowagi makroekonomicznej wymaga zmobilizowania całego arsenału odpowiednich narzędzi. Kolejna obawa dotyczy uczestników procesu. W procedurze nadmiernego zakłócenia równowagi przyjęto, że będzie to Komisja

¹⁴² D. GROS, C. ALCIDI, *Fiscal Policy Coordination and Competitiveness Surveillance: What Solutions to what Problems?*, „CEPS Policy Brief”, no 213, September 2010.

i rządy państw członkowskich. Doświadczenia Paktu na rzecz stabilności i wzrostu niezbicie dowodzą jednak trudności w wyegzekwowaniu reguł, których głównym wykonawcą są suwerenne kraje.

4.2.4. Europejski okres oceny

Mankamentem dotychczasowych mechanizmów koordynacji polityk gospodarczych i nadzoru nad politykami budżetowymi była wielość prawnych i pozaprawnych instrumentów ich wdrażania. Obok zapisów traktatowych i Paktu na rzecz stabilności i wzrostu mieliśmy wiele procesów obejmujących inne dziedziny polityki makroekonomicznej (proces luksemburski, proces z Cardiff i proces koloński) wdrażanych za pomocą otwartej metody koordynacji.¹⁴³ Mimo że w centrum tych procesów znajdowały się ogólne wytyczne w sprawie polityk gospodarczych, nie udało się uniknąć rozproszenia informacji, dublowania raportów, powielania decyzji, nieuwzględniania powiązań i efektów synergicznych między różnymi sferami gospodarki. Ponadto w wielu przypadkach nadzór miał charakter *ex post* (np. w dziedzinie finansów publicznych), w wyniku czego nie udawało się uchronić państw członkowskich przed popadaniem w problemy gospodarcze. Mankamenty te ma wyeliminować koncepcja europejskiego okresu oceny (ang. *European semester*), zaproponowana przez Komisję w komunikatach z maja i czerwca 2010 r. oraz zatwierdzona przez państwa członkowskie we wrześniu 2010 r.

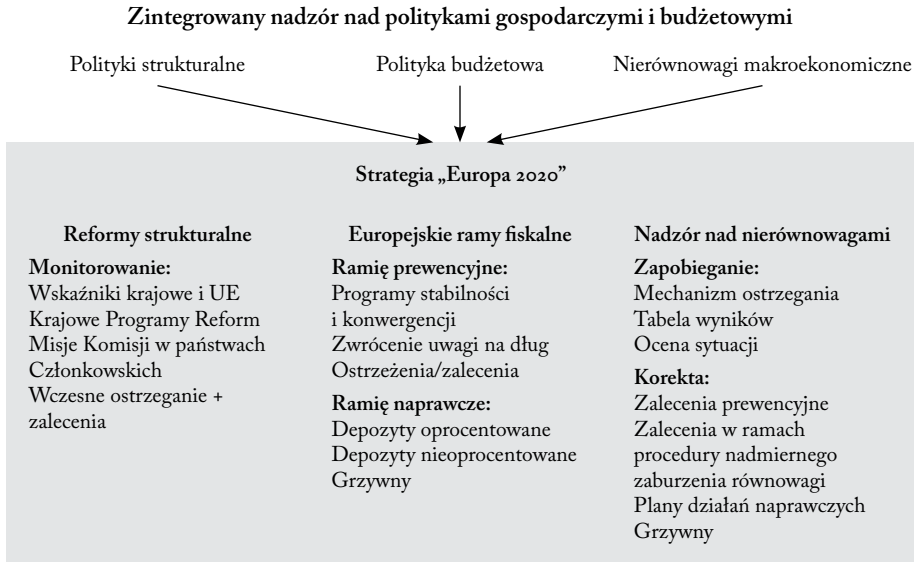
Europejski okres oceny wyznacza nowy proces koordynacji *ex ante* polityk budżetowych i gospodarczych w zgodzie z przepisami i strategii „Europa 2020”¹⁴⁴ (por. rysunek 8). Jego początek stanowi opublikowanie przez Komisję w styczniu każdego roku Rocznej wizji wzrostu

¹⁴³ M. MISIAK, *Co dalej z nadzorem budżetowym i koordynacją polityk gospodarczych w Unii Europejskiej?*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 4, lipiec/sierpień 2010.

¹⁴⁴ *European Semester: a New Architecture for the New EU Economic Governance*, MEMO/11/14, Brussels, 12 January 2011.

gospodarczego (ang. *Annual Growth Strategy*). Dokument ten został przedstawiony 12 stycznia 2010 r.¹⁴⁵ Identyfikuje on dziesięć priorytetowych działań opartych na strategii „Europa 2020”, które powinny zostać zrealizowane w latach 2011–2012 (por. ramka 2). Na tej podstawie Rada Europejska powinna przyjąć na swoim wiosennym spotkaniu dotyczącym spraw gospodarczych wytyczne, na podstawie których państwa członkowskie powinny przedstawić do połowy kwietnia swoje programy stabilności i konwergencji oraz krajowe programy reform. Na podstawie oceny Komisji Rada ma obowiązek wydać w terminie czerwiec–lipiec wytyczne dla poszczególnych państw, które powinny być uwzględnione w pracach nad ustawami budżetowymi oraz w prowadzonej polityce gospodarczej (por. rysunek 9).

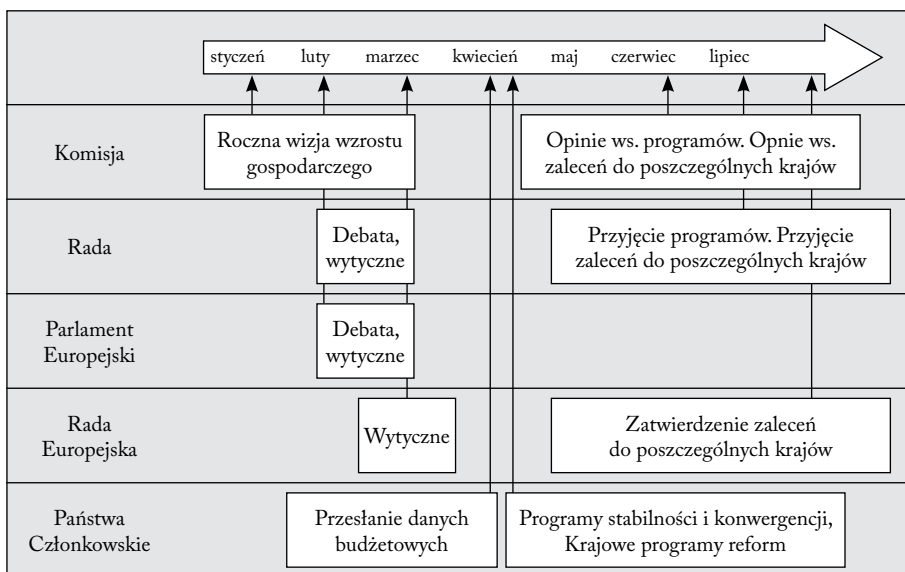
Rys. 8. Europejski okres oceny – zintegrowane podejście do zarządzania gospodarczego



Źródło: opracowanie własne.

¹⁴⁵ Komisja Europejska, *Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowe odpowiedzi UE na kryzys*, KOM (2011) 11 wersja ostateczna, Bruksela, 12.01.2011.

Rys. 9. Europejski okres oceny – etapy zintegrowanego nadzoru nad politykami gospodarczymi i budżetowymi



Źródło: opracowanie własne.

Ramka 2. Roczna wizja wzrostu gospodarczego

Priorytety na lata 2011–2012:

- Makroekonomiczne uwarunkowania wzrostu
 - Rygorystyczna konsolidacja fiskalna
 - Korekta nierównowag makroekonomicznych
 - Zagwarantowanie stabilności sektora finansowego
- Mobilizacja rynków pracy, tworzenie możliwości zatrudnienia
 - Zwiększenie elastyczności zatrudnienia
 - Reforma systemów emerytalnych
 - Powrót bezrobotnych do zatrudnienia
 - Wyważenie bezpieczeństwa i elastyczności
- Pierwszeństwo środków na rzecz wzrostu
 - Wykorzystanie potencjału jednolitego rynku
 - Przyciągnięcie prywatnego kapitału do finansowania wzrostu
 - Zapewnienie przystępnej ceny energii

5. Budżet ogólny UE

Budżet ogólny UE jest najistotniejszym elementem w systemie finansowania UE. Są z niego finansowane wszystkie rodzaje działalności oraz wydatki administracyjne instytucji wspólnotowych. Obecnie dysponuje on środkami w wysokości 141,5 mld euro.¹⁴⁶ Budżet, którego projekt przedkłada Komisja, przyjmowany jest wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, choć z wykresu 1 wynika, że to punkt widzenia Rady, reprezentującej interesy narodowe państw członkowskich, jest dominujący. G. Cipriani jest zdania, że wynika to z absolutnej władzy Rady w zakresie zasobów własnych, z których finansowany jest budżet.¹⁴⁷ Władza ta wynika z treści art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE), w którym czytamy, że to „Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje decyzję określającą przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych Unii. W tym kontekście można ustanawiać nowe lub uchylać istniejące kategorie zasobów własnych.”

Budżet UE spełnia trzy funkcje:

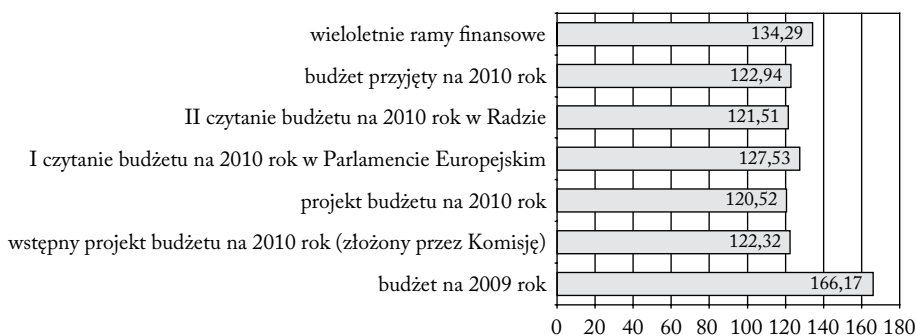
- finansuje wspólnotowe polityki,
- jest narzędziem osiągania spójności społeczno-ekonomicznej,
- wyrównuje bilans korzyści i kosztów integracji europejskiej.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Komisja Europejska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2010. Dane*, Bruksela, styczeń 2010, s. 5.

¹⁴⁷ G. CIPRIANI, *Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007, s. 8.

¹⁴⁸ I. BEGG, *Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity*, „European Urban and Regional Studies”, no 7 (1), 2000, s. 51–53.

**Wykres 1. Budżet ogólny UE na rok finansowy 2009
na poszczególnych etapach**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dotyczących procedury budżetowej na rok 2010 r., dostępnych na stronie Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego: ><http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/editoDisplay.do?language=EN&id=1&body=BUDG>< (data dostępu: 16.11.2010).

5.1. System zasobów własnych – finansowa autonomia (?) UE

W pierwszym okresie funkcjonowania, tj. w latach 1958–1970, WE – w odróżnieniu od EWWiS, wyposażonej w dochody pochodzące z podatków od produkcji węgla i stali – finansowana była ze składek państw członkowskich, proporcjonalnych do potencjału gospodarczego mierzonego udziałem w Produkcie Narodowym Brutto UE.

Jednak ze względu na specyfikę współpracy między państwami tworzącymi Wspólnotę (integracja ponadnarodowa, polegająca na świadomym i dobrowolnym przekazaniu części kompetencji na szczebel powołanego ugrupowania), a także jej cele, daleko wykraczające ponad to, co stawiają sobie inne organizacje międzynarodowe, traktat przewidywał, że po upływie okresu przejściowego Rada podejmie

decyzję o wprowadzeniu systemu środków własnych.¹⁴⁹ Tak też się stało. 21 kwietnia 1970 r. Rada podjęła pierwszą decyzję w sprawie systemu zasobów własnych.¹⁵⁰ Przyjęte rozwiązanie podyktowane było przede wszystkim chęcią zapewnienia finansowej autonomii Wspólnoty, a także dążeniem do uniknięcia dodatkowych dyskusji i możliwych konfliktów przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu środków finansowych, co mogło powodować opóźnienia w pozyskiwaniu dochodów lub nawet prowadzić do powstania deficytu.¹⁵¹

WTFUE zapisano, że „UE pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk”.¹⁵² Zasoby własne definiowane są jako „środki przekazane Unii w sposób nieodwołalny, trafiające do budżetu w sposób automatyczny, bez konieczności podejmowania każdorazowo decyzji ze strony państw członkowskich”.¹⁵³ Pojęcie to jest jednak mylące. Wprawdzie Traktat o funkcjonowaniu UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek w zakresie finansowania UE, lecz to Rada, reprezentująca przeciw interesy narodowe krajów należących do Wspólnoty, przyjmuje przepisy mające zastosowanie do systemu zasobów własnych, w tym także ustanawiające

¹⁴⁹ Decyzje w sprawie systemu zasobów własnych są jednym z najważniejszych źródeł prawa w zakresie budżetu UE. Są one przyjmowane przez Radę jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Muszą być one zatwierdzone przez państwa członkowskie zgodnie z obowiązującymi wymogami konstytucyjnymi. W latach 2007–2013 obowiązuje decyzja 436/2007 z dnia 7 czerwca 2007 r. (Dz. Urz. L 163, 23.06.2007). Weszła ona w życie 1 marca 2010 r., z mocą wsteczną od 1 stycznia 2007 r.

¹⁵⁰ Dz. Urz. UE L094, 28.04.1970.

¹⁵¹ L. OREZIAK, *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004, s. 131.

¹⁵² Art. 311 TFUE.

¹⁵³ European Commission, *EU Public Finance*, 4th edition, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, s. 132. Zob. także European Parliament, *Annexes to the Explanatory Statement Working Document no 1 on the Community Own Resources*, A6-0066/2007, 13 March 2007, s. 20 oraz European Commission, *Updated Checklist of Administrative Conditions in the Area of European Communities' Own Resources*, Brussels November 2003, s. 5.

lub uchylające istniejące kategorie dochodów.¹⁵⁴ Co więcej, przepisy te muszą być zatwierdzone przez państwa członkowskie, zgodnie z obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi.

W decyzji w sprawie systemu środków własnych z 21 kwietnia 1970 r. Rada przyjęła, że od 1 stycznia 1975 r. budżet WE będzie finansowany całkowicie z zasobów własnych. Środki te miały pochodzić z ceł, opłat rolnych i „dochodów podatkowych powstałych przez pomnożenie jednolitej stawki przez podstawę opodatkowania podatkiem od wartości dodanej, wyliczaną w jednakowy sposób we wszystkich państwach członkowskich”.¹⁵⁵

Cła na artykuły przemysłowe pobierane są na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej (TARIC), wprowadzonej 1 lipca 1968 r. w ramach tworzonej Wspólnej Polityki Handlowej, od importu artykułów przemysłowych z państw trzecich.¹⁵⁶

Cła na artykuły rolne to opłaty pobierane w związku z importem produktów rolnych z krajów trzecich w ramach utworzonej w 1962 r. Wspólnej Polityki Rolnej.¹⁵⁷ O ile cła mają charakter zewnętrzny,¹⁵⁸ opłaty rolne wnoszone są przez producentów rolnych i mają współfinansować

¹⁵⁴ Na temat różnicy między zasobami własnymi a składkami państw członkowskich patrz: C.D. EHLERMANN, *The Financing of the Community: the Distinction between Financial Contributions and Own Resources*, „Common Market Law Review”, vol. 19, no 4, 1982.

¹⁵⁵ Art. 1 i 4 decyzji Rady 243/1970 w sprawie systemu zasobów własnych, Dz. Urz. UE L 094, 28.04.1970.

¹⁵⁶ Obecnie 25% wpływów z ceł zostaje zatrzymane przez kraje członkowskie na pokrycie kosztów ich poboru.

¹⁵⁷ Obecnie 25% wpływów z ceł zostaje zatrzymane przez kraje członkowskie na pokrycie kosztów ich poboru.

¹⁵⁸ Do 1 lipca 1995 r. budżet europejski zasilały opłaty wyrównawcze – zmienne opłaty pobierane w imporcie artykułów rolnych z państw trzecich, jeśli ich ceny na granicy Wspólnoty były niższe niż ceny minimalne (ceny proggu, słuzy). Ich wysokość stanowiła ekwiwalent różnicy cen. Na mocy Porozumienia o rolnictwie zawartego podczas Rundy Urugwajskiej Układu Ogólnego w sprawie Ceł i Handlu (GATT) zostały one w połowie 1995 r. staryfikowane, czyli zastąpione opłatami celnymi.

koszty wspólnych organizacji rynków. Wśród opłat rolnych największe znaczenie ekonomiczne mają opłaty cukrowe, w tym:

- opłaty za magazynowanie,
- opłaty produkcyjne dotyczące izoglukozy i insuliny.

Wielkość środka własnego z tytułu VAT wyznaczona jest przez pomnożenie jednolitej stawki VAT przez podstawę. Od 2007 r. jednolita stawka nie może przekraczać 0,3% podstawy opodatkowania,¹⁵⁹ choć dla Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji zaakceptowano stawki znacząco niższe, co miało zmniejszyć obciążenia tych państw finansowaniem UE.¹⁶⁰ Podstawa VAT jest otrzymywana przez podzielenie dochodów z tytułu VAT przez efektywną stawkę VAT.¹⁶¹ Jest to tzw. metoda dochodowa, która prowadzi do wyznaczenia fikcyjnych obciążeń tym podatkiem, dalekich od faktycznie ponoszonych przez obywateli UE. Obecnie podstawa VAT nie może przekraczać 50% Dochodu Narodowego Brutto (DNB).¹⁶² Jest to tzw. *capping*. W 2007 r. sytuacja taka miała miejsce w 11 państwach członkowskich.¹⁶³ Przyjęte rozwiązanie ma osłabić regresywność VAT, tj. zmniejszyć ciężar wpłat państw mniej zamożnych.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Art. 2, ust. 4 decyzji Rady 436/2007 w sprawie systemu zasobów własnych.

¹⁶⁰ Dla Austrii jest to 0,025%, Niemiec – 0,15%, zaś Holandii i Szwecji – 0,1%.

¹⁶¹ European Commission, *EU Public Finance*, 4th edition, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, s. 241.

¹⁶² W lipcu 2003 r. Rada na mocy rozporządzenia 1287/2003 (Dz. Urz. UE L 181, 19.07.2003) zastąpiła stosowane wcześniej odniesienia do Produktu Narodowego Brutto (PNB) odniesieniem do Dochodu Narodowego Brutto (DNB). Nie zmienia to jednak istoty rzeczy, ponieważ w myśl Europejskiego Systemu Rachunkowości Narodowej i Regionalnej ESA 95 oba agregaty w cenach rynkowych są sobie równe.

¹⁶³ E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA, *VAT jako nowe źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej*, w: E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA (red.), „Budżet dla Unii Europejskiej po 2013 r. Implikacje dla Polski”, SGH, Warszawa 2008, s. 101.

¹⁶⁴ W literaturze przedmiotu nie ma zgody co do tego, czy przyjęte rozwiązania są regresywne. Nie zmienia to faktu, że argument ten jest bardzo nośny politycznie i często wykorzystywany w negocjacjach budżetowych. Szerzej na ten temat: G. CIPRIANI, *op. cit.*, s. 46–55.

Z powyższego wynika, że na skutek przyjętej metody wyznaczenia podstawy VAT i, w przypadku wielu państw, oparciu szacunków na DNB pojęcie zasobów własnych z tytułu VAT zostało sprowadzone do składek państw członkowskich. Zauważył to już w 1998 r. Trybunał Obrachunkowy, który napisał w swoim raporcie: „idea zasobów własnych z tytułu VAT charakteryzuje się dużą niespójnością. Jeśli mają one być traktowane jako składka państw członkowskich [a tak jest istotnie – dodane przez Autorkę], powinny być zlikwidowane w 1988 r., wtedy gdy wprowadzono czwarte źródło dochodów do budżetu. Jeśli mają być autentycznym podatkiem od konsumpcji płaconym przez obywateli UE, mechanizm *cappingu* może być zakwestionowany”.¹⁶⁵

Składkowy charakter ma czwarte źródło dochodów budżetu ogólnego UE, wprowadzone w 1988 r. jako źródło równoważące, domykające budżet. Jest ono wyznaczane w ten sposób, że od planowanych wydatków budżetu odejmowana jest planowana wielkość dochodów pochodzących z trzech źródeł. Otrzymana w ten sposób różnica pokrywana jest ze środka własnego DNB, przy czym udział danego państwa w tej „składce” jest proporcjonalny do udziału w DNB UE.

Ewolucję struktury dochodów budżetowych przedstawia wykres 2. Wynika z niego, że na przestrzeni lat systematycznie maleje znaczenie tradycyjnych zasobów własnych: ceł, opłat rolnych i VAT, podczas gdy rośnie rola czwartego źródła. W 2009 r. środek własny z tytułu DNB stanowi 70% wpływów do budżetu. Coraz mniejszą rolę w tworzeniu dochodów budżetowych odgrywają cła na artykuły przemysłowe. O ile jeszcze w latach 70. stanowiły one aż 65% wpływów do budżetu, to obecnie ich udział wynosi ok. 16,3%. Spadek ich roli we wspólnym budżecie wynika z wielostronnej liberalizacji handlu mającej miejsce w ramach Światowej Organizacji Handlu (wcześniej Układu Ogólnego w sprawie

¹⁶⁵ Court of Auditors, *Special Report no 6/98 Concerning the Court's Assessment of the System Based on VAT and GNP*, Dz. Urz. UE C241, 31.07.1998, pkt 3.1.6 i 5.5.

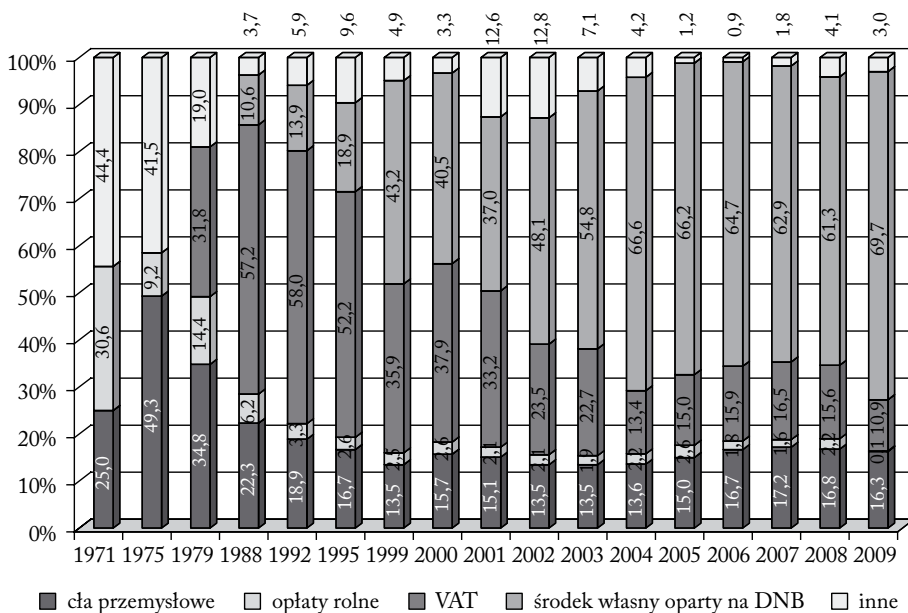
Ceł i Handlu), a także zawarcia przez UE licznych umów o preferencyjnym handlu z krajami trzecimi. Spadek roli ceł w europejskim budżecie wynika także statystycznie z wprowadzenia czwartego źródła wpłat do budżetu. Znaczenie ceł i opłat rolnych jest marginalne. Z tego źródła pochodzi nieco powyżej jednego procenta dochodów do budżetu. Maleje znaczenie wpływów z podatku VAT. W latach 80. udział dochodów z podatku od wartości dodanej stanowił 60%, a w budżecie na rok finansowy 2009 z tego źródła pochodziło zaledwie 11% wpływów. Wydaje się, że tendencje te – najprawdopodobniej – utrzymają się w najbliższych latach.

Negatywnym efektem tej ewolucji jest fakt, że budżet UE po stronie dochodów jest w coraz mniejszym stopniu wspólnotowy, a w większym stopniu – składkowy. Z interesującego nas punktu widzenia, tj. możliwości wykorzystania budżetu UE do stabilizowania europejskiej gospodarki, należy zwrócić uwagę, że jest to brzemiennie w skutki, bowiem ok. 75% środków pozyskiwanych do budżetu, noszące znamiona „wkładu krajowego”,¹⁶⁶ nie jest podatne na zmiany koniunktury gospodarczej, a cła i VAT – dochody z podatków pośrednich, niezwiązanych z sytuacją dochodową czy majątkową podatnika, uchodzą za słabo reagujące na zmiany w cyklu koniunkturalnym. Swemu niezadowoleniu ze *status quo* dała wyraz Komisja Europejska w raporcie na temat zasobów własnych, oceniając, że „obecny system finansowania zapewnia płynne finansowanie budżetu UE. Jednakże (...) w swoim obecnym kształcie nie ma bezpośredniego połączenia z obywatelami. Skutki polityk Unii Europejskiej dla jej budżetu nie są zatem dostrzegalne dla ogółu obywateli. (...) Przy przytłaczającym ciężarze środków opartych na DNB państwa członkowskie, a w szczególności płatnicy netto, mają skłonność do oceniania polityk i inicjatyw UE wyłącznie w kategoriach ich krajowego przydziału,

¹⁶⁶ Komisja Europejska, *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy. Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008–2009*, SEC (2007) 1188 wersja ostateczna, Bruksela, 12.09.2007.

okazując niewielki wzgląd na istotę polityk, co stwarza ryzyko zaciemnienia wartości dodanej, jaką wytwarzają polityki UE. (...) Obecny system powinien zostać zreformowany”.¹⁶⁷

Wykres 2. Ewolucja dochodów budżetu ogólnego UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

W debacie nad przyszłością systemu zasobów własnych UE można wyróżnić dwa możliwe kierunki rozwoju.¹⁶⁸ Pierwszy z nich polegałby na zastąpieniu obecnych źródeł finansowania jednym, opartym na DNB. Rozwiązanie to upraszczałoby obecny system finansowania oraz

¹⁶⁷ Komisja Europejska, *Finansowanie Unii Europejskiej. Raport w sprawie funkcjonowania systemu środków własnych*, COM (2004), 505 końcowy, Bruksela, 14 lipca 2004, s. 9.

¹⁶⁸ *Ibidem*, s. 8–13.

zwiększało jego przejrzystość. Gwarantowałyby również sprawiedliwy podział składek, ponieważ byłyby one całkowicie zależne od względnej zamożności danego państwa. Projekt ten ma jednak wady: „nie oddaje specjalnego statusu UE na tle innych organizacji międzynarodowych”,¹⁶⁹ ponieważ oznacza rezygnację z systemu środków własnych, brak autonomii finansowej Unii i *de facto* powrót do systemu składkowego.

Druga z propozycji polegałaby na stworzeniu nowych źródeł finansowania UE opartych na podatkach. Takie rozwiązanie zapewniałoby autonomię finansową UE. Stworzenie bezpośredniego powiązania między podatnikami (osoby fizyczne bądź prawne) a budżetem europejskim przyniosłoby większą przejrzystość, przyczyniłoby się do zwiększenia politycznej odpowiedzialności władz budżetowych za ich działalność, a także prowadziłoby do przesunięcia punktu ciężkości dyskusji nad budżetem z wkładów krajowych na ogólny interes Europy.¹⁷⁰ Biorąc jednak pod uwagę fakt, że zgodnie z Traktatem o UE (TUE) „wszystkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich (art. 5),¹⁷¹ a polityka podatkowa jest wyłączną domeną krajów należących do UE, system środków własnych musiałby się opierać na zasadzie udziału w dochodach z podatku, w myśl której określona część tych dochodów byłaby przekazywana bezpośrednio do budżetu Unii,¹⁷² tak jak ma to miejsce w przypadku władz lokalnych i regionalnych w większości państw członkowskich.

Podatek europejski nie jest pomysłem nowym: już w 1965 r. Komisja zalecała, by pierwszy wybrany w bezpośrednich wyborach Parlament

¹⁶⁹ *Ibidem*, s. 8–9.

¹⁷⁰ E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA, *VAT jako nowe źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej...*, s. 109.

¹⁷¹ Odniesienia do Traktatu o Unii Europejskiej dotyczą jego wersji skonsolidowanej, opublikowanej w: Dz. Urz. UE C83, 30.03.2010.

¹⁷² D. GROSS, S. MICOSI, *A Better Budget for the European Union*, „CEPS Policy Brief”, no 66, February 2005, s. 11.

Europejski podjął decyzję o wprowadzeniu w pełni autonomicznych źródeł finansowania Wspólnot.¹⁷³ Kwestia ta była także przedmiotem badań prowadzonych przez grupę D. MacDougalla.¹⁷⁴ Problem jednak w tym, że wprowadzenie systemu finansowania UE opartego na fiskalnych zasobach własnych nie jest wolne od twardych uwarunkowań ekonomii politycznej. W negocjacjach nad ramami finansowymi na lata 2007–2013 zaledwie kilka państw „wyraziło zainteresowanie” (co nie jest tożsame z udzieleniem poparcia) propozycjami finansowania budżetu europejskiego ze źródeł podatkowych, a większość była przeciwna.¹⁷⁵ Podobne wnioski wyływały z przeglądu budżetu 2008/2009. W jego ramach dość powszechnie wypowiedany był pogląd, że europejski podatek, z którego byłby finansowany budżet Unii, postrzegany byłby jako znaczące obciążenie obywateli i przedsiębiorstw i podkopałby i tak w wielu państwach niewystarczające poparcie dla integracji. Wielu było także zwolenników tezy, iż wprowadzanie podatku europejskiego nie jest możliwe w obliczu zróżnicowania systemów podatkowych w państwach członkowskich.¹⁷⁶ W rezultacie, jak to ujął Parlament Europejski w swojej rezolucji, „nie nadszedł jeszcze czas na wprowadzenie w perspektywie krótkoterminowej podatku unijnego”.¹⁷⁷

Nawet przy założeniu istnienia poparcia politycznego dla tej propozycji, istotną trudnością w realizacji tego projektu jest fakt, że

¹⁷³ European Commission, *Financement de la politique agricole commune – ressources propres de la Communauté – renforcement des pouvoirs du Parlement européen*, COM (1965), 150, Brussels, 31 March 1965.

¹⁷⁴ Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Brussels, April 1977.

¹⁷⁵ W. BURKIEWICZ, J. WTOREK, *Podatek europejski jako element przeglądu budżetu*, „Biuletyn Analiz”, UKIE, Warszawa, nr 18, luty 2008, s. 99.

¹⁷⁶ Na temat stanowiska Polski zob.: UKIE, *Przegląd budżetu UE. Raport z konsultacji społecznych*, Warszawa 2008.

¹⁷⁷ Parlament Europejski, *Przyszłość zasobów własnych Unii Europejskiej*, rezolucja 2205/2007 z 29 marca 2007 r., pkt 37.

w obliczu konstytucyjnego wymogu równowagi finansów UE, wpływy podatkowe musiałyby być uzupełniane środkiem własnym opartym na DNB. Źródło to – dzięki swojemu rezydualnemu charakterowi – domykałoby budżet i dzięki temu pozwalałoby zachować równowagę między planowanymi wydatkami a dochodami podatkowymi, które są zmienne w czasie i niepewne. Bez tego rozwiązania potrzebna byłaby zmienna stawka podatkowa, co byłoby niechętnie widziane przez podatników, lub większa elastyczność po stronie wydatków, co jest niemożliwe w świetle rygorów wynikających z wieloletnich ram finansowych.

Otwartą kwestią jest wybór podatku na potencjalne źródło dochodów do budżetu UE. Lista „kandydatów” jest długa i obejmuje: zmodyfikowany VAT, podatek akcyzowy, dochody Europejskiego Systemu Banków Centralnych z senioratu, podatek komunikacyjny, podatek od zysków przedsiębiorstw, podatek od dochodów ludności, podatek energetyczny, podatek od oszczędności i podatek Tobina (od operacji na rynkach walut wymienialnych).¹⁷⁸ Każda z rozważanych propozycji powinna spełniać następujące warunki:

- być wystarczająca: wpływy z danego źródła powinny być odpowiednie do wielkości wydatków;
- być stabilna: dostarczać dochodów w dłuższym okresie;
- gwarantować sprawiedliwy podział składek: wielkość obciążeń powinna być uczciwie rozłożona między państwa członkowskie oraz zapewniać efektywną alokację zasobów w gospodarce;
- zapewnić autonomię finansową, co oznacza niezależność budżetu UE od budżetów krajowych państw członkowskich;

¹⁷⁸ Por. K. GRETCHMANN, *op. cit.*, I. BEGG, N. GRIMWADE, *op. cit.*, oraz G. PALUSZAK, *Podatek europejski jako środek własny ponadnarodowego budżetu w unii gospodarczo-walutowej*, w: „Problemy europejskiej integracji gospodarczej na przełomie wieków”, materiały konferencyjne, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań, 15–16 listopada 2001 r., s. 124–140.

- być przejrzysta i prosta: przyjęty podatek powinien być zrozumiały dla obywateli;
- być efektywna: pobór i administrowanie danym podatkiem powinno stanowić niewielki udział w dochodzie, jaki zostaje osiągnięty w związku z jego nałożeniem.

W raporcie „Finansowanie Unii Europejskiej” Komisja¹⁷⁹ rekomendowała – opcjonalnie – trzy kandydatury:

- podatek energetyczny;
- podatek VAT; obywatele UE płaciliby wspólnotowy podatek, oprócz VAT-u narodowego, a ciężar wprowadzenia nowego podatku byłby zrekompensowany obniżeniem krajowej stawki VAT;
- podatek od zysków przedsiębiorstw.

Doświadczenia z negocjacji budżetowych wskazują, że pozyskanie poparcia wszystkich państw członkowskich dla jednej z propozycji wydaje się niezwykle trudne.

Z punktu widzenia funkcji stabilizacyjnej na szczególną uwagę zasługiwałby podatek dochodowy od osób fizycznych, zwłaszcza progresywny, ze względu na jego redystrybucyjne właściwości,¹⁸⁰ lecz jego wprowadzenie na szczeblu UE byłoby trudne, ze względu na olbrzymie rozbieżności w konstrukcji tego podatku w poszczególnych państwach, brak traktatowych podstaw harmonizacji prawa w tym zakresie, a także liczne wyzwania techniczne, jak np. określenie miar dochodu realnego. Alternatywą jest podatek dochodowy od osób prawnych. Dochody z CIT państw członkowskich wynoszą 2,6% DNB. Z szacunków Komisji wynika, że do sfinansowania działalności UE wystarczyłoby przekazanie 25% wpływów z tego podatku.¹⁸¹

¹⁷⁹ Komisja Europejska, *Finansowanie Unii Europejskiej...*, *op. cit.*

¹⁸⁰ CH. GOODHART, S. SMITH, *Stabilisation*, w: *The Economics of Community Public Finance*, „European Economy – Report and Studies”, no 5, 1993, s. 435 i nast.

¹⁸¹ Komisja Europejska, *Finansowanie Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 13.

Wydaje się jednak, że największy stopień konsensu istnieje wokół podatku VAT. Akademy, eksperci, publicyści oraz decydenci gospodarczy (Komisja, Parlament Europejski) są generalnie zgodni, że zaletą finansowania budżetu UE z wpływów z podatku VAT byłaby przejrzystość.¹⁸² Podatek VAT w dwóch istniejących obok siebie stawkach: krajowej i unijnej będzie bardzo widoczny dla obywateli, a także będzie gwarantował „powiązanie” podatników z budżetem UE. Inną zaletą byłaby jego wystarczalność. Szacuje się, że aby zastąpić dotychczasowe źródła finansowania budżetu UE, wystarczyłoby 10,4% łącznych wpływów z podatku VAT. Oznaczałoby to, że 2-procentowa stawka unijna pozwoliłaby sfinansować budżet UE w jego obecnych rozmiarach. Uważa się także, że unijny VAT byłby także rozwiązaniem relatywnie szybkim do wprowadzenia, ze względu na stosunkowo duży stopień zbliżenia systemów tego podatku w państwach członkowskich. Wpływy z VAT charakteryzowałyby się także względną stabilnością, ponieważ konsumpcja prywatna, będąca głównym komponentem podstawy opodatkowania, w mniejszym stopniu reaguje na zmiany cyklu koniunkturalnego niż inne składniki PKB. Pewne kontrowersje budzi kwestia sprawiedliwości tego podatku. P. Cattoir jest zdania, że horyzontalną równość („równi powinni być traktowani równo”) osiągnięto by dzięki pełnej harmonizacji podstawy opodatkowania oraz zniesieniu stawek zerowych. Pionową równość („nierówni powinni być traktowani nierówno”) wzmocniłoby wprowadzenie dwóch stawek (niższej na podstawowe dobra i wyższej na pozostałe), co postulował już Parlament Europejski w 1994 r.,¹⁸³ lub wprowadzanie mechanizmów wyrównawczych, polegających na tym, że państwa bogatsze zwracałyby biedniejszą część podatku przekazanego do budżetu UE.¹⁸⁴

¹⁸² P. CATTOIR, *Tax-based EU Own Resources: An Assessment*, „Directorate General Taxation and Customs Union Working Papers”, no 1/2004.

¹⁸³ European Parliament, *Report on a New System of Own Resources for the European Union*, A3-0228/94, Rapporteur: H. LANGES, 7 February and 8 April 1994.

¹⁸⁴ D. GROS, S. MICOSI, *op. cit.*, s. 12.

Regresywność VAT mogłaby także zostać rozwiązana przez odpowiednią politykę po stronie wydatków z budżetu UE: nadmierne obciążenie danego kraju finansowaniem UE byłoby rekompensowane odpowiednio wysokimi wydatkami na jego korzyść z budżetu UE. Byłoby to zgodne z duchem słynnego porozumienia politycznego z Fontainebleau z 1984 r., gdzie stwierdzono, że „to polityka wydatkowa jest ostatecznym sposobem rozwiązania problemu nierównowag budżetowych [w rozliczeniach poszczególnych państw z budżetem UE – dodane przez Autorkę]”. Wreszcie należy zauważyć, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat udział VAT w dochodach podatkowych państw należących do UE wzrósł z 16,9% w 1995 r. do 21,7% w 2007 r. (w PKB było to odpowiednio 6,1% i 8%),¹⁸⁵ a zatem można zadać pytanie – za G. Ciprianim – dlaczego regresywność VAT ma być przeszkodą dla wprowadzania tego podatku jako źródła dochodów budżetu UE, jeśli nie jest problemem dla pięćdziesięciokrotnie większych budżetów narodowych.¹⁸⁶

5.2. Finansowanie budżetu. Rabaty i problem „juste retour”

Wpłaty państw członkowskich do budżetu ogólnego UE, pochodzące z omówionych powyżej czterech źródeł, przedstawia wykres 3.¹⁸⁷ Widać, że największymi płatnikami do budżetu są duże kraje: Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania i Wielka Brytania. Przeciętne obciążenie państw członkowskich finansowaniem UE wynosi 0,8% ich DNB (bez ceł i opłat rolnych), a z uwzględnieniem tych dochodów – 0,9. Z wykresu 3 wynika,

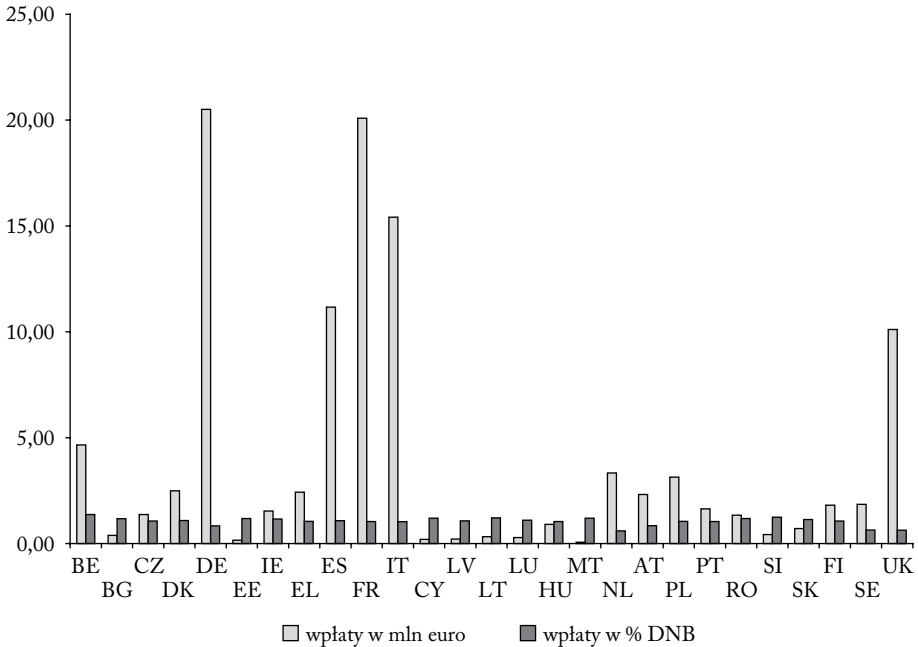
¹⁸⁵ European Commission, *Taxation Trends In the European Union*, 2009 edition, Luxembourg 2009, s. 256–257.

¹⁸⁶ G. CIPRIANI, *op. cit.*, s. 59.

¹⁸⁷ Wszystkie dane pochodzą z: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

że największy wskaźnik mają Belgia, Słowenia, Cypr oraz Litwa, zaś najmniejszy – Wielka Brytania, Holandia i Szwecja, w dużej mierze dzięki udzielonym tym krajom rabatom.

Wykres 3. Wpłaty państw członkowskich do budżetu ogólnego UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie szczegółowych danych do raportu finansowego UE za rok 2009 dostępnych na stronie >http://ec.europa.eu/budget/document-s/2009_en.htm?go=t3_2#table-3_2< (data dostępu: 13.12.2010).

Bilans netto wszystkich obciążeń, po uwzględnieniu transferów z budżetu ogólnego UE otrzymywanych przez dany kraj, przedstawia tabela 5. Wynika z niej, że ranking płatników i beneficjentów zależy jest od tego, jaki miernik oceny przyjmiemy. Trudności metodologiczne związane są także z przypisaniem określonych kategorii wydatków i dochodów danemu państwu członkowskiemu, czego przykładem w odniesieniu do strony dochodowej jest efekt Rotterdamu. Holandia jest trzecim co do

wielkości płatnikiem ceł, dzięki poborowi opłat w dwóch portach: Amsterdamie i Rotterdamie. Jednakże tylko część z pobranych ceł, nie wiadomo jaka, bezpośrednio dotyczy gospodarki holenderskiej, ze względu na fakt, że znaczna proporcja importu trafia do innych krajów. Podobny problem dotyczy strony wydatkowej budżetu. Belgia i Luksemburg są *per capita* jednymi z największych beneficjentów budżetu ogólnego UE, dzięki wydatkom administracyjnym, które stanowią odpowiednio 71 i 88% transferów otrzymywanych przez te kraje z UE, jednakże wydatki administracyjne związane są z finansowaniem działalności instytucji unijnych, służących wszystkim członkom UE, a mających siedzibę na terytorium Beneluksu, a zatem nie powinny być traktowane jako „zysk” obu państw. Wiele wydatków z budżetu UE ma charakter ponadnarodowy i rozlewa się po gospodarce europejskiej, np. przy realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych uczestniczą firmy z wielu państw członkowskich.¹⁸⁸

Tab. 5. Transfery netto z budżetu ogólnego UE w 2009 r.

	mln euro	% DNB	<i>per capita</i>
Belgia (BE)	967,9	0,3	90,5
Bułgaria (BG)	589,1	1,8	77,5
Czechy (CZ)	1574,4	1,2	151,4
Dania (DK)	-1162,9	-0,5	-211,4
Niemcy (DE)	-8796,7	-0,4	-107,0
Estonia (EE)	557,9	4,2	429,2
Irlandia (IE)	-155,6	-0,1	-35,4
Grecja (EL)	3009,3	1,3	268,7

¹⁸⁸ European Commission, *Commission Communication to the Council and to the European Parliament on the Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000-6*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998.

	mln euro	% DNB	<i>per capita</i>
Hiszpania (ES)	444,3	0,0	9,8
Francja (FR)	-6461,1	-0,3	-101,3
Włochy (IT)	-6045,8	-0,4	-101,4
Cypr (CY)	-27,1	-0,2	-33,9
Łotwa (LV)	494,7	2,5	215,1
Litwa (LT)	1468,1	5,5	431,8
Luksemburg (LU)	1166,8	4,5	2333,7
Węgry (HU)	2659,7	3,0	266,0
Malta (MT)	7,2	0,1	18,1
Holandia (NL)	-1487,5	-0,3	-90,7
Austria (AT)	-499,3	-0,2	-60,2
Polska (PL)	6119,0	2,0	160,6
Portugalia (PT)	2087,4	1,3	196,9
Rumunia (RO)	1608,9	1,4	74,8
Słowenia (SI)	188,7	0,5	94,3
Słowacja (SK)	480,8	0,8	89,0
Finlandia (FI)	-606,1	-0,4	-114,4
Szwecja (SE)	-403,5	-0,1	-43,9
Wielka Brytania (UK)	-3864,5	-0,2	-63,1

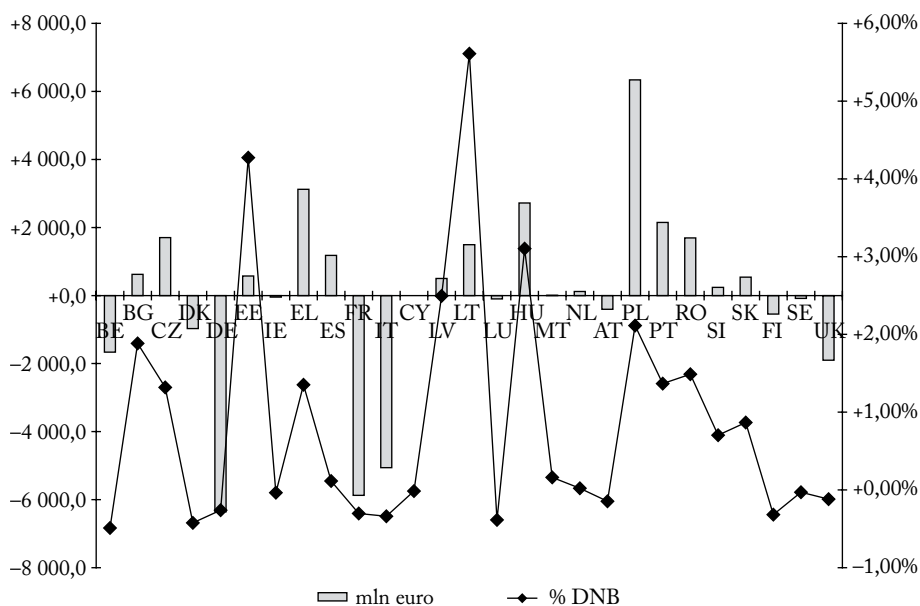
Źródło: opracowanie własne autora na podstawie: EUROSTAT, *Key Figures on Europe. 2010 Edition*, Brussels, Luxembourg, s. 50 oraz szczegółowych danych do raportu finansowego UE za rok 2009 dostępnych na stronie >http://ec.europa.eu/budget/documents/2009_en.htm?go=t3_2#table-3_2< (data dostępu: 13.12.2010).

Próba ominięcia powyższych trudności jest stworzona przez Komisję metodologia wyliczania pozycji netto danego państwa względem budżetu ogólnego UE.¹⁸⁹ W pierwszym etapie wyznacza się udział

¹⁸⁹ Zob. M. LEFEBVRE, *The European Budget at the Test of Enlargement*, w: M. LEFEBVRE (red.) „What Kind of European Budget for 2013”, CEES, Paris 2005, s. 21 i nast.

kraju we wpłatach środków własnych, z wyjątkiem źródeł tradycyjnych, czyli ceł i opłat rolnych. Wyznaczona wielkość wykorzystywana jest do wyliczenia skorygowanego udziału danego kraju we wpłatach do budżetu, co następuje poprzez przemnożenie jej przez całość wydatków operacyjnych (bez nakładów na administrację). W kolejnym etapie ustala się pozycję netto poprzez odjęcie otrzymanej kwoty od wielkości wydatków operacyjnych na rzecz danego kraju. Posłużenie się tą metodologią pozwala ustalić, że największymi płatnikami są małe, zamożne państwa: Belgia, Dania, Luksemburg, Finlandia, największymi zaś beneficjentami – małe kraje, takie jak Irlandia, Węgry czy Łotwa (por. wykres 4).

Wykres 4. Pozycja netto



Źródło: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010, s. 85.

Kwestia nierównomiernych obciążeń poszczególnych państw finansowaniem UE leży u podstaw przyznania niektórym krajom korekt. W 1984 r., na mocy porozumienia z Fontainebleau, zgodnie z którym „każde państwo członkowskie ponoszące obciążenie budżetowe, które jest nadmierne w stosunku do jego względnej zamożności, może w stosownym czasie skorzystać z korekty”,¹⁹⁰ rabat otrzymała Wielka Brytania. Polega on na zwrocie 66% różnicy pomiędzy brytyjskim wkładem do budżetu z tytułu DNB i podatku VAT a kwotami z niego otrzymanymi przez Zjednoczone Królestwo. Od tego czasu – jak pisze I. Begg – „rabaty rozmnożyły się, choć pod różnymi nazwami”.¹⁹¹ Są to:

- obniżone stawki VAT dla Holandii, Szwecji, Niemiec i Austrii,
- możliwość zatrzymania – na poczet kosztów poboru – 25% cel i opłat rolnych,
- ograniczenie do ¼ udziału Austrii, Niemiec, Szwecji i Holandii w finansowaniu rabatu dla Wielkiej Brytanii,
- zryczałtowane płatności dla Holandii i Szwecji wynoszące odpowiednio 605 i 150 mln euro w skali roku.

Ponadto podczas negocjacji budżetowych w przypadku wielu państw stosowana jest strategia *juste retour*, przy tworzeniu wydatkowej strony budżetu. Polega ona na zagwarantowaniu zwrotu „składki” wpłaconej przez dane państwo członkowskie poprzez odpowiedni poziom transferów na jego rzecz z budżetu UE. Było to szczególnie

¹⁹⁰ Conseil europeen des 25/26 juin 1984 a Fontainebleau, *Desequilibres budgetaires – ressources propres et elargissement – financement du budget 1984, demantelement des montants compensatoires positifs en Republique Federale d’Allemagne, politique sociale, l’Europe des citoyens – questions institutionnelles*, DOC/84/2, 26.06.1984, dostępny na stronie: ><http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/84/2&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>< (data dostępu: 10.11.2010).

¹⁹¹ I. BEGG, *The 2008/9 EU Budget Review*, „EU-Consent EU-Budget Working Papers”. no 3, March 2007, s. 7 i 10.

widoczne podczas obrad Rady Europejskiej 15–16 grudnia 2005 r., podczas których osiągnięto porozumienie polityczne na temat ram finansowych UE na lata 2007–2013. Jak skrupulatnie odnotował Parlament Europejski, „aż 20 z 46 artykułów określających wydatki na nowy dział 1b „Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia” stanowiły postanowienia dodatkowe, będące prezentami gwiazdkowymi rozdanyymi swobodnie różnym państwom członkowskich oraz regionom” uzyskanymi „w wyniku poniżających targów za zamkniętymi drzwiami sali obrad Rady Europejskiej”.¹⁹²

Optyka pozycji netto danego kraju względem budżetu ogólnego UE, wraz ze stale rosnącym naciskiem na podejście „księgowe”, w którym głównym celem jest maksymalizowanie zysków, prowadzi do napięć między państwami członkowskimi manifestującymi się w negocjacjach budżetowych oraz wypacza debatę publiczną na temat dochodów i wydatków UE czy wręcz korzyści płynących z członkostwa w tym ugrupowaniu. Istnieje powszechna zgoda co do tego, że logika *juste retour* zostałaby zmarginalizowana w momencie wprowadzenia nowych źródeł dochodów do budżetu opartych na podatkach, dzięki trudności w przypisaniu wpłat do danego państwa (efekt Rotterdamu). Jest też oczywiste, że kwestia rabatów i zwrotów będzie pochodną konsensusu co do priorytetów po stronie wydatkowej budżetu.

5.3. Zasada równowagi budżetowej

Cechą specyficzną budżetu ogólnego UE jest zasada równowagi budżetowej. Przewiduje ona, że planowane wydatki nie mogą przekraczać wysokości planowanych dochodów. Zasada ta jest zapisana w art. 310 TFUE: „Budżet powinien być zrównoważony w odniesieniu

¹⁹² Parlament Europejski, *Przyszłość zasobów własnych Unii Europejskiej*, rezolucja 2205/2006 z 29 marca 2007 r., pkt. 13.

do dochodów i wydatków”. Zasada ta została powtórzona w art. 14 obecnie obowiązującego rozporządzenia finansowego.¹⁹³ Jeśli w trakcie roku finansowego wystąpią problemy z bieżącym pokrywaniem wydatków, Komisja może pobrać od państw członkowskich zaliczki na poczet dochodów przewidzianych na ten rok. Jeśli na koniec roku finansowego okazuje się, że dochody pokryły z nawiązką wydatki, to uzyskana nadwyżka budżetowa staje się dochodem w następnym roku. W odwrotnej sytuacji deficyt staje się dodatkowym wydatkiem w następnym roku budżetowym: „Saldo z każdego roku budżetowego ujmuje się w budżecie na następny rok budżetowy jako dochody w przypadku nadwyżki lub jako środki na pokrycie płatności w przypadku deficytu”. Deficyt budżetowy występuje niezwykle rzadko. Ostatnio miał miejsce w 1986 r.¹⁹⁴ Częściej w budżecie pozostają nadwyżki, chociaż ostatnio ich wartości charakteryzowały się tendencją spadkową (por. wykres). W obu przypadkach konieczne jest uchwalenie budżetu korygującego w odniesieniu do poprzedniego roku finansowego, tj. tego, w którym miała miejsce opisana sytuacja.

TFUE zawiera zapis, że deficyt budżetowy nie może być finansowany ze środków kredytowych.¹⁹⁵ Jest to powtórzony w art. 14 rozporządzenia finansowego, w którym czytamy, że Wspólnoty i ich organy nie mogą zaciągać pożyczek.

¹⁹³ Obecnie obowiązujące rozporządzenie finansowe 1605/2002 pochodzi z 25 czerwca 2002 r. (Dz. Urz. UE L 248, 16.09.2002. Zostało ono zmodyfikowane w drodze rozporządzenia 1995/2006 z 13 grudnia 2006 r. (Dz. Urz. UE L 390, 30.12.2006) oraz 1525/2007 z dnia 17 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE L 343, 27.12.2007). Jest ono przyjmowane na mocy art. 322 TFUE, w którym czytamy, że „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków.”

¹⁹⁴ European Commission, *EU Public Finance*, *op. cit.*, s. 184.

¹⁹⁵ Art. 123 TFUE.

5.4. Wielkość budżetu

TFUE przewiduje, że „Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk”.¹⁹⁶ W odniesieniu do budżetu bardzo często wypowiedany jest pogląd, że są to środki niewystarczające, ponieważ wielkość rocznego budżetu odpowiada ok. 1% PKB, podczas gdy federacje, takie jak Stany Zjednoczone czy Kanada, dysponują budżetami stanowiącymi ok. 20% PKB, a w przypadku niektórych unitarnych krajów europejskich budżet równy jest nawet połowie gospodarki. Tak więc można się zgodzić z J. Pelkmensem, że „jeśli debata na temat przyszłości integracji europejskiej miałaby dotyczyć idei, pryncypiów, nie powinno być w niej mowy o budżecie”.¹⁹⁷ Już w 1977 r. autorzy raportu Macdougalla wysuwali pogląd, że aby budżet Wspólnoty miał istotne znaczenie w europejskiej gospodarce, powinien mieć wielkość 2–2,5% łącznego PKB.¹⁹⁸ Tymczasem ewolucja finansów UE poszła w innym kierunku. Od 1988 r. wielkość budżetu UE determinowana jest przez pułap środków własnych. Jest on wyznaczany w wieloletnich ramach finansowych w odniesieniu do DNB (wcześniej PNB). W roku 1988 został on ustalony na poziomie 1,2% PNB. Zgodnie z obecnie obowiązującą decyzją Rady w sprawie środków własnych, w latach 2007–2013 wynosi on 1,24% DNB (por. wykres 5).¹⁹⁹

Oceniając wielkość budżetu UE, należy mieć na uwadze fakt, że w „żaden budżet nie zbliżył się do pułapu [środków własnych – dodane przez autorkę]”. W praktyce jest on mniejszy i waha się w granicach 1–1,18% DNB UE. W założeniu różnica między pułapami

¹⁹⁶ Art. 311 TFUE.

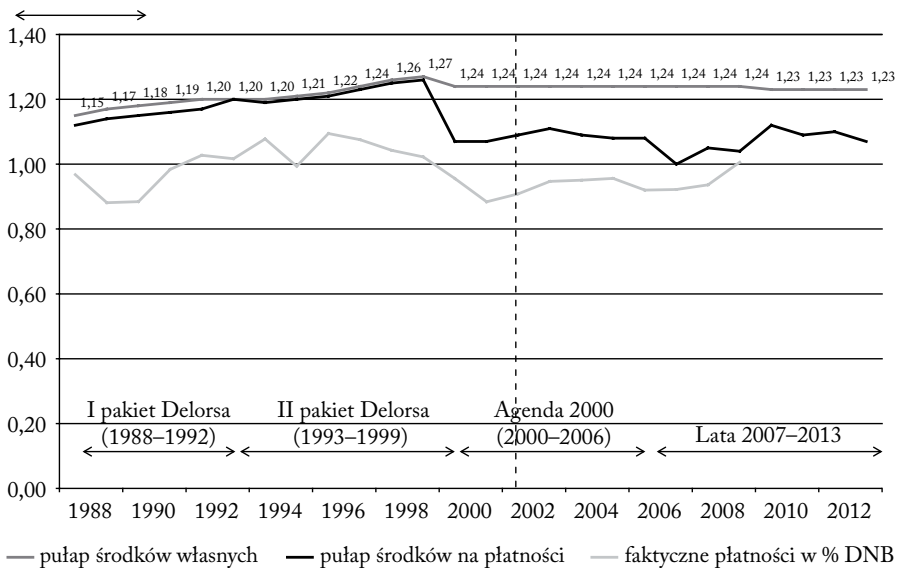
¹⁹⁷ J. PELKMANS, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Edinburgh, Pearson Education Limited, 2001.

¹⁹⁸ Commission of the European Communities, *Report of the Study Group...*, *op. cit.*

¹⁹⁹ Art. 3 decyzji Rady 436/2007 w sprawie systemu zasobów własnych.

maksymalnymi a planowanymi wielkościami budżetów na poszczególne lata stanowi pewien margines bezpieczeństwa, o który można powiększyć budżet w danym roku w przypadku nieprzewidzianych wydatków, których nie można sfinansować w ramach wcześniej przyjętych limitów. Ten margines pozwala również na ewentualną korektę budżetu, jeżeli założenia wzrostu gospodarczego były zbyt optymistyczne i faktycznie planowany budżet okazał się zbyt mały, aby sfinansować wszystkie zaplanowane wydatki. Powoduje to jednak istotne niewykorzystanie dostępnych zasobów. Z szacunków Parlamentu Europejskiego wynika, że gdyby od 1988 r. uchwalano budżety na poziomie pułapów środków własnych, „w ciągu ostatnich 13 lat budżet wzrastałby rocznie o dodatkowe 0,2% DNB, co daje łącznie kwotę ok. 240 mld euro”.²⁰⁰

Wykres 5. Wielkość budżetu ogólnego UE

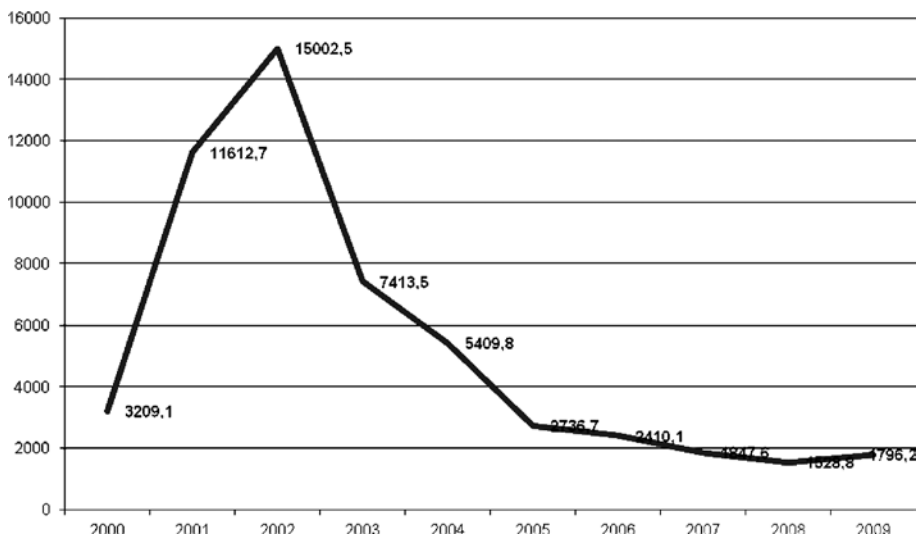


Źródło: opracowanie własne na podstawie porozumień międzyinstytucjonalnych i European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

²⁰⁰ Parlament Europejski, *Przyszłość...*, *op. cit.*, pkt 8.

Istotny problem stanowi również utrzymująca się od lat dysproporcja między zobowiązaniami a faktycznymi płatnościami (przekładająca się na nadwyżki w budżecie – por. wykres 6).

Wykres 6. Nadwyżki w budżecie ogólnym UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

W praktyce znajduje ona odzwierciedlenie w istnieniu tzw. środków RAL, od francuskiego akronimu *reste a liquider*, czyli zobowiązaniach pozostających do spłaty. Wynika ona z rosnącego zaangażowania UE w operacje o charakterze wieloletnim i związanej z tym niemożności precyzyjnego wyprognozowania rocznych wydatków przeznaczanych na te cele, a także trudności na etapie realizacji projektów i programów unijnych. Pewien stopień niewykorzystania środków postawionych do dyspozycji państw członkowskich w budżecie europejskim z tytułu operacji o charakterze wieloletnim jest nieunikniony i jest bezpośrednią konsekwencją istnienia środków zróżnicowanych, w przypadku których

realizacja programów wydatków rozłożona jest na lata, a zobowiązania zaciągane są na kilka lat przed dokonaniem związanych z nimi płatności.²⁰¹ Mimo to niepokojąca jest skala tego zjawiska. W 2008 r. zobowiązania budżetowe pozostające do spłaty wynosiły 155 mld euro, z czego większość dotyczyła funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, co odpowiadało wartości zobowiązań w okresie 1,8 roku lub kwocie płatności w okresie 2,3 roku (według wskaźnika wydatkowania z 2008 r.). Prawie 80% RAL dotyczy lat 2007 i 2008, a zatem pochodzi z obecnych ram finansowych.²⁰² Na koniec 2006 r. do wypłaty pozostało 28% środków z perspektywy 2000–2006. Było to o ponad 1/3 więcej niż w okresie programowania 1993–1999.²⁰³ W świetle powyższego uprawniona jest teza powtarzana konsekwentnie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, że „mówienie o konieczności zwiększenia budżetu jest błędne, jeśli wziąć pod uwagę wielkość RAL”,²⁰⁴ nie mówiąc o ryzyku, że kumulacja w czasie niewykorzystanych zobowiązań może zagrozić jakości ich wydatkowania. Łatwo bowiem wyobrazić sobie nacisk wywierany na państwa członkowskie przez ich obywateli i na Komisję ze strony np. Parlamentu Europejskiego, w sytuacji, w której środki wspólnotowe nie zostałyby wykorzystane. Trzeba jednak odnotować, że od kilku lat dostrzegalne są efekty dyscyplinujących

²⁰¹ W budżecie występują dwa rodzaje środków: środki niezróżnicowane i środki zróżnicowane. Te pierwsze są wykorzystywane do finansowania operacji obejmujących rok, np. wydatków administracyjnych. Środki zróżnicowane zostały wprowadzone w celu zarządzania operacjami wieloletnimi., a związane z nimi płatności mogą być dokonywane w roku, w którym zaciągnięto zobowiązanie, i w kolejnych latach. Środki zróżnicowane są wykorzystywane głównie w przypadku funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

²⁰² Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2008*, Dz. Urz. UE, C286, 10.11.2009, s. 67.

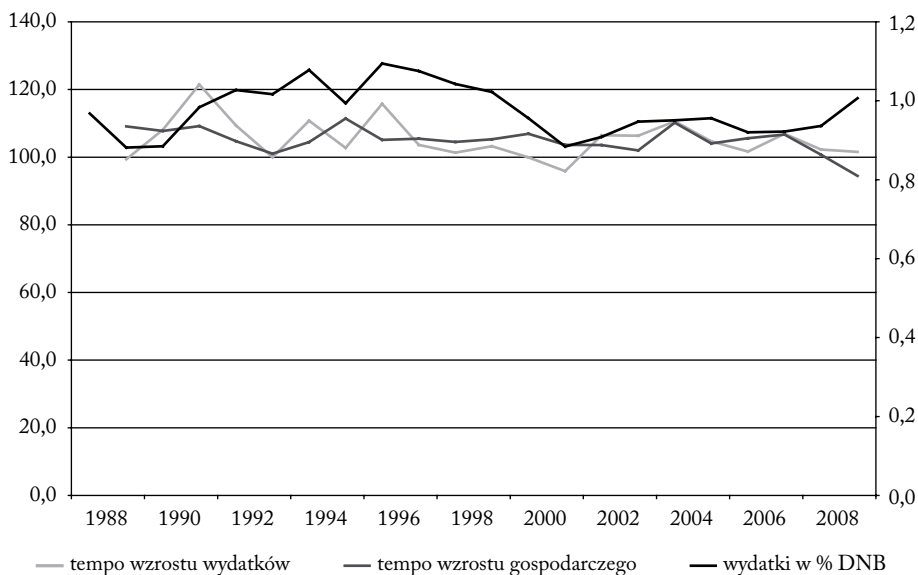
²⁰³ G. CIPRIANI, *op. cit.*, s. 14–15.

²⁰⁴ Zob. sprawozdania finansowe Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Cytat pochodzi z raportu dotyczącego roku finansowego 2003, choć podobne uwagi krytyczne wysuwane były także w odniesieniu do późniejszych lat.

przepisów o automatycznym umorzeniu środków, obowiązujących zarówno w odniesieniu do funduszy strukturalnych, jak i w przypadku Funduszu Spójności (zasada $n+2/n+3$), w wyniku których wielkość zobowiązań pozostających do spłaty utrzymuje się na stabilnym, „normalnym”²⁰⁵ poziomie.

Podsumowując, można stwierdzić, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat wielkość budżetu UE pozostaje bez zmian, co wynika z dyscyplinującego wpływu wieloletnich ram finansowych. Wykres 7 pokazuje także, że nie ma jakiegokolwiek korelacji między dynamiką wydatków a tempem wzrostu gospodarczego w UE.

Wykres 7. Wielkość budżetu ogólnego UE a wzrost gospodarczy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

²⁰⁵ Określenie zaczerpnięte z odpowiedzi Komisji do uwag Trybunału Obrachunkowego. Zob. Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2008, op. cit.*, s. 67.

5.5. *Wieloletnie ramy finansowe – ograniczone pole manewru*

Wieloletnie ramy finansowe, wcześniej zwane perspektywami finansowymi, zostały wprowadzone w 1988 r. w ramach tzw. pierwszego pakietu Delorsa, najważniejszej reformy systemu finansowania Wspólnoty, w odpowiedzi na kryzys finansowy początku lat 80.²⁰⁶ Ich celem było wzmocnienie dyscypliny budżetowej i usprawnienie procesu decyzyjnego. Dotychczas były one częścią porozumień międzyinstytucjonalnych między Parlamentem Europejskim, Radą a Komisją. Mimo ogromnej rangi politycznej, nie były prawnie wiążące i należały do tzw. prawa miękkiego. Obecnie obowiązujące porozumienie, zawierające perspektywę finansową na lata 2007–2013, zostało zawarte 17 maja 2006 r.²⁰⁷

Uchwalanie wieloletnich ram finansowych jest długotrwałe. Przyjęcie ostatnich, obowiązujących w latach 2007–2013, zabrało ponad dwa lata. Jest to przede wszystkim decyzja polityczna państw członkowskich dotycząca kierunku rozwoju finansów publicznych UE na kolejne lata. Zgodnie z TFUE, następne wieloletnie ramy finansowe przyjmowane będą w formie rozporządzenia przez Radę jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Wprawdzie traktat przewiduje możliwość podejmowania decyzji w tym zakresie większością kwalifikowaną głosów, jednak decyzję w tej materii musieliby wcześniej podjąć szefowie rządów i głowy państw, działający jednomyślnie. Tak więc po zmianach wprowadzonych przez traktat lizboński wieloletnie ramy finansowe będą

²⁰⁶ Szerzej na ten temat: B. LAFFAN, *The Finances of the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997, s. 7 i nast., European Commission, *EU Public Finance*, *op. cit.*, s. 21–89 oraz I. BEGG, N. GRIMWADE, *Paying for Europe*, Sheffield Academic Press, Sheffield 1998, s. 45 i nast.

²⁰⁷ Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z 17 maja 2006 r. (Dz. Urz. UE C 139, 14.06.2006).

częścią *acquis communautaire*. Zgodnie z traktatem, wieloletnie ramy finansowe powinny być przyjmowane na co najmniej pięć lat.²⁰⁸

Zmiany wieloletnich ram finansowych są niezwykle trudne.²⁰⁹ Oprócz regularnych dostosowań technicznych i dostosowań wynikających z warunków realizacji (np. aktualizacja wyceny pułapów oraz kwot według cen z roku $n+1$, w praktyce na podstawie stałego delatora w wysokości 2% rocznie²¹⁰), ramy finansowe mogą zostać zmienione w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności, na wniosek Komisji.²¹¹ Modyfikacje muszą uwzględniać pułap zasobów własnych. Każda decyzja w sprawie zmiany ram finansowych do 0,03% DNB UE w ramach marginesu na nieprzewidziane wydatki jest podejmowana wspólnie przez Radę, głosującą większością kwalifikowaną, i Parlament, decydujący większością głosów swoich członków i trzema piątymi oddanych głosów. Zmiana ram finansowych powyżej 0,03% DNB UE jest podejmowana wspólnie przez oba organy władzy budżetowej, przy jednomyślnej decyzji Rady.

Ponadto w porozumieniu międzyinstytucjonalnym na lata 2007–2013 przewidziano kilka dodatkowych instrumentów, które mogą być zmobilizowane w wyniku zaistnienia nieprzewidzianych okoliczności poza pułapami, przewidzianymi w ramach finansowych. Są to:

²⁰⁸ Do tej pory kwestia ta nie była uregulowana. Obecnie obowiązujące ramy wpływają w 2013 r., bowiem w tym roku dobiega końca porozumienie polityczne z października 2002 r. w sprawie wydatków na rolnictwo, które zdeterminowało prawie połowę środków dostępnych w ramach perspektywy finansowej. Przyjęte w traktacie rozwiązanie, tj. wieloletnie ramy finansowe na co najmniej 5 lat, nie wyklucza postulowanego przez wielu sprzężenia perspektyw finansowych z kadencyjnością unijnych instytucji.

²⁰⁹ Obecnie obowiązujące porozumienie było kilkakrotnie modyfikowane. Najważniejsze zmiany wprowadzono w 2009 r. w związku z Europejskim Programem Odbudowy Gospodarczej (decyzja Rady i Parlamentu Europejskiego 407/2009 z 6 maja 2009 r. – Dz. Urz. UE L132, 29.05.2009 oraz decyzja Rady i Parlamentu Europejskiego 1005/2009 z 17 grudnia 2009 r. – Dz. Urz. UE L347, 24.12.2009).

²¹⁰ Patrz szerzej art. 16–20 obecnego porozumienia międzyinstytucjonalnego.

²¹¹ Art. 21–23 obecnego porozumienia międzyinstytucjonalnego.

- Rezerwa na pomoc nadzwyczajną przeznaczona na umożliwienie szybkiej reakcji na określone potrzeby państw trzecich w zakresie pomocy, wynikające ze zdarzeń, których nie można było przewidzieć w momencie ustalania budżetu, przede wszystkim na operacje humanitarne, na cywilne zarządzanie kryzysem lub na ochronę przed kryzysem. Roczna kwota tej rezerwy ustalona jest w cenach stałych na 221 mln euro na okres obowiązywania ram finansowych;
- Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, służący umożliwieniu szybkiej pomocy finansowej w razie poważnych klęsk żywiołowych na terytorium państwa członkowskiego lub kraju kandydującego. Pułap rocznej kwoty dostępnej w ramach tego funduszu wynosi 1 mld euro. w cenach bieżących);
- Europejski Fundusz Przystosowania do Globalizacji, którego celem jest zapewnianie dodatkowego wsparcia pracownikom ponoszącym konsekwencje znacznych zmian strukturalnych, które zachodzą w światowej strukturze handlu, oraz pomocy w powrocie na rynek pracy. Fundusz nie może przekraczać rocznej kwoty 500 mln euro (w cenach bieżących).

Znaczenie tych instrumentów jest jednak marginalne.

Wieloletnie ramy finansowe zawierają priorytety budżetowe na najbliższe okresy. Mają one formę tabeli, w której zawarte są najważniejsze kategorie wydatków, „odpowiadające głównym sektorom działalności Unii”:²¹² rolnictwo, polityki strukturalne, polityki związane z jednolitym rynkiem, pomoc dla krajów trzecich, administracja, oraz maksymalne ich wysokości w nadchodzących latach (por. tab. 6). Tabela ta zawiera także maksymalny wskaźnik wielkości budżetu (tzw. pułapu zasobów własnych), a także maksymalne wielkości środków na płatności²¹³ i zobowiązania.²¹⁴

²¹² Art. 312 TFUE.

²¹³ Środki na płatności pokrywają wydatki wynikające ze zobowiązań prawnych zaciągniętych w bieżącym roku budżetowym i/lub w poprzednich latach budżetowych.

²¹⁴ Środki na pokrycie zobowiązań pokrywają łączną kwotę wydatków z tytułu zobowiązań prawnych zaciągniętych na bieżący rok budżetowy.

Tab. 6. Ramy finansowe na lata 2007–2013 (środki na zobowiązania, mln EUR w cenach z 2004 r.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	ogółem
I. Trwały wzrost	51267	52415	53616	54294	55368	56876	58303	382139
Ia. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	8404	9097	9754	10434	11295	12153	12961	74098
Ib. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	42863	43318	43862	43860	44073	44723	45342	308041
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	54985	54322	53666	53035	52400	51775	51161	371344
w tym wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	43120	42697	42279	41864	41453	41047	40645	293105
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1199	1258	1380	1503	1645	1797	1988	10770
3a. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	600	690	790	910	1050	1200	1390	6630
3b. Obywatelstwo	599	568	590	593	595	597	598	4140
4. UE jako partner globalny	6199	6469	6739	7009	7339	7679	8029	49463
5. Administracja	6633	6818	6973	7111	7255	7400	7610	49800
6. Wyrównania	419	191	190					800
Środki na zobowiązania ogółem	120702	121473	122564	122952	124007	125527	1270691	864316
jako procent DNB	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
Środki na płatności ogółem	116650	119620	111990	118280	115860	119410	118970	820780
jako procent DNB	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%
Dostępny margines	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%
Putap środków własnych jako procent DNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Źródło: załącznik I do porozumienia międzyinstytucjonalnego z 17 maja 2006 r.

Ze względu na fakt, że celem wieloletnich ram finansowych jest „zapewnienie dokonywania wydatków w sposób usystematyzowany i w granicach zasobów własnych”,²¹⁵ roczny budżet musi być z nimi zgodny. W praktyce instytucje europejskie przyznają, że każda kwota ujęta w ramach finansowych reprezentuje roczny pułap wydatków w budżecie ogólnym Unii Europejskiej. W rezultacie budżet roczny jest subsydiarny wobec wieloletnich ram finansowych: na przestrzeni lat został on *de facto* sprowadzony do roli narzędzia ich wdrażania.

Podsumowując, należy się zgodzić z M. Butim i M. Navą, że wieloletnie ramy finansowe zapewniły „pokój budżetowy” między Komisją, Radą a Parlamentem Europejskim oraz stabilność systemu finansowania UE. W istniejącym *trade off* między stabilnością a elastycznością postawiono na tę pierwszą wartość i był to wybór polityczny. Jest jednak oczywiste, że odbiło się to kosztem elastyczności, bowiem stosowane od czasów pierwszego pakietu Delorsa zasady planowania wieloletniego znacznie ograniczyły pole manewru w ramach perspektywy finansowej: państwa członkowskie są skrajnie niechętne przesunięciom zasobów między poszczególnymi kategoriami wydatków.²¹⁶

Co więcej, ograniczona przestrzeń zmian występuje także w budżecie jednorocznym. Zgodnie z zasadą specyfikacji, środki umieszczone w budżecie przeznaczone na poszczególne cele dzielone są w ramach tytułów i rozdziałów. Następnie rozdziały są dzielone na artykuły i pozycje. Obecnie obowiązujące rozporządzenie finansowe zawiera bardzo rygorystyczne zasady przesunięć środków w budżecie z jednej pozycji do drugiej. Na przykład: w odniesieniu do wydatków operacyjnych Komisja może dokonać przesunięcia środków tylko między rozdziałami w ramach jednego tytułu, do wysokości ogółem nieprzekraczającej 10% środków przyznanych na rok budżetowy, wykazanych w pozycji, z której dokonywane jest

²¹⁵ Art. 312 TFUE.

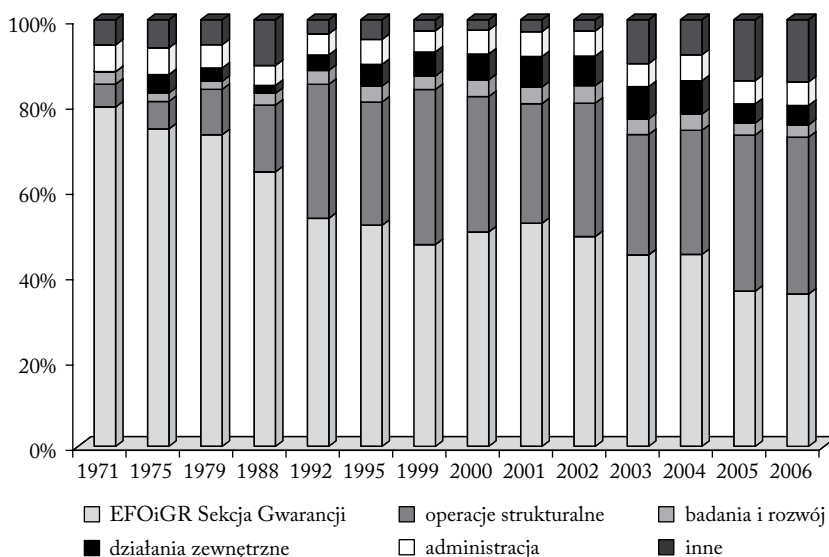
²¹⁶ M. BUTI, M. NAVA, *Towards a European Budgetary System*, „EUI Working Papers”, no 2003/08, s. 17–18.

przesunięcie. Komisja ma obowiązek powiadomienia władzy budżetowej o swojej decyzji na trzy tygodnie przed dokonaniem przesunięć.²¹⁷

5.6. Wydatki

Pod względem wydatków budżet UE jest – cytując A. Sapira – „historycznym reliktem”.²¹⁸ Od kilkudziesięciu lat niezmiennie ponad 80% środków UE przeznacza na finansowanie dwóch wspólnotowych polityk: polityki rolnej i polityki zwiększania spójności społeczno-ekonomicznej, której najważniejszym instrumentem są fundusze strukturalne (por. wykres 8).

Wykres 8. Wydatki z budżetu ogólnego UE w latach 1971–2006



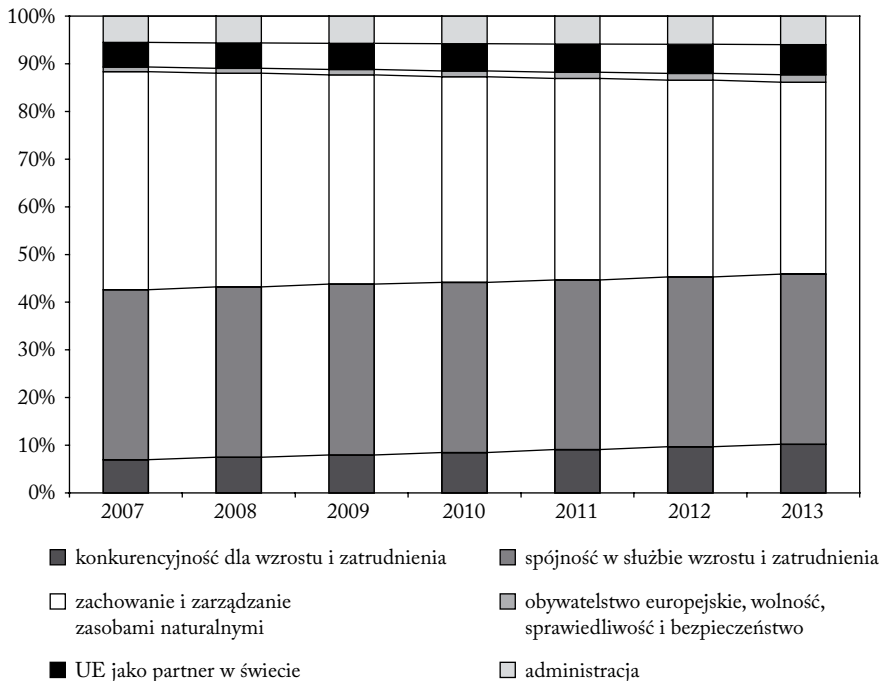
Źródło: European Commission, *European Union Financial Report 2002*, Office for Official Publications of the European Communities, 2003 oraz European Commission, *General Budget of the European Union for the Financial Year 2006. The Figures*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, January 2006.

²¹⁷ Szerzej na ten temat: art. 22–26 rozporządzenia finansowego 1605/2002.

²¹⁸ A. SAPIR ET AL., *An Agenda for Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, July 2003, s. 162.

Podobne proporcje występują w obecnym okresie finansowym: w latach 2007–2013 na rolnictwo przeznaczono 413 mld euro (w cenach bieżących),²¹⁹ co stanowi 42% środków na zobowiązania ogółem, zaś na fundusze strukturalne – 347 mld euro, co odpowiada prawie 36% wieloletniego budżetu (por. wykres 9).

Wykres 9. Wydatki z budżetu ogólnego UE w latach 2007–2013 (według cen bieżących)



Źródło: Komisja Europejska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2010*. Dane, Bruksela, styczeń 2010, s.7.

Wydatki rolne stanowią obecnie tytuł 2: „Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi”. Gros (74%) środków przeznaczonych na rolnictwo

²¹⁹ Komisja Europejska, *Budżet ogólny UE na rok finansowy 2010*, Bruksela, Luksemburg, styczeń 2010, s. 7.

stanowią wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednio. Ich budżet w latach 2007–2013 wynika z decyzji Rady Europejskiej podjętej w dniach 24–25 października 2002 r. w Brukseli. Dział drugi obejmuje politykę rozwoju obszarów wiejskich (24%), która zmierza do realizacji trzech celów: zwiększenia konkurencyjności sektora rolniczego poprzez jego restrukturyzację, poprawy jakości środowiska i terenów wiejskich poprzez odpowiednie zarządzanie gruntami oraz poprawy jakości życia poprzez wspieranie różnorodności działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Aby zwiększyć skuteczność interwencji rolnych finansowanych z budżetu UE, wszystkie środki dostępne na ten cel zostały przegrupowane do jednego instrumentu. Państwa członkowskie dostały również możliwość przeznaczania maksymalnie do 20% środków rynkowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na rozwój obszarów wiejskich. Marginalne nakłady (0,5% środków dostępnych w tytule 2) przeznaczane są na ochronę środowiska. Istnieje powszechna zgoda co do tego, że wydatki rolne są najważniejszą przeszkodą na drodze uczynienia z budżetu UE narzędzia służącego realizacji długofalowych celów gospodarczo-społecznych,²²⁰ takich jak wzrost czy zatrudnienie w UE:²²¹ sektor będący beneficjentem ponad 40% unijnego budżetu wytwarza zaledwie 1,9% wartości dodanej (dane EUROSTAT za rok 2007), dając zatrudnienie 5,6% ludności.²²² Wydatki rolne są także jednym z ważniejszych źródeł nieefektywności w gospodarce europejskiej, utrudniając optymalną alokację zasobów.²²³ Są one również jednym z najgorętszych tematów w negocjacjach budżetowych, ponieważ w wielu przypadkach

²²⁰ I. BEGG, *The 2008/9 EU Budget Review*, *op. cit.*, s. 17–18.

²²¹ Niezwykle pouczająca jest lektura raportu Sapira, w którym autorzy przedstawiają możliwości wykorzystania na cele prorozwojowe środków zaoszczędzonych w wyniku radykalnego obniżenia wydatków na rolnictwo.

²²² European Commission, *Employment in Europe. 2010*, Brussels, October 2010, s. 164.

²²³ D. GROS, S. MICOSI, *op. cit.*, s. 2.

wysokość wypłat ze Wspólnej Polityki Rolnej determinuje bilans danego kraju w rozliczeniach z budżetem UE. Dość powiedzieć, że dla Francji wypłaty z WPR stanowią 72% dotacji z „Brukseli”, a kraj ten konsumuje 1/5 środków unijnych przeznaczanych na rolnictwo. Jeszcze bardziej jaskrawym przykładem jest Dania, dla której 80% środków otrzymywanych z UE stanowią nakłady na WPR.²²⁴ Ta zależność powoduje, że przyszła reforma WPR – podobnie jak poprzednie – będzie miała charakter gradualistyczny. W debacie nad przyszłością polityki rolnej rozważane są trzy zagadnienia: jej renacjonalizacja, kształt (cele, zasady, instrumenty) oraz większe zaangażowanie państw członkowskich poprzez wprowadzenie mechanizmu współfinansowania, tak jak ma to miejsce w funduszach strukturalnych. Wszystkie wątki mają pierwszoplanowe znaczenie dla budżetu UE. Rację ma I. Begg, według którego „klucz do ponownego przemyślenia priorytetów w wydatkach znajduje się we Wspólnej Polityce Rolnej”.²²⁵

Fundusze strukturalne obecnie znajdują się w podtytule 1b: „Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. W latach 2007 do 2013 polityka spójności przyczynia się do realizacji trzech celów. Cel 1 to „Konwergencja”. Obejmuje on sto najbiedniejszych regionów na terenie nowych i starych państw członkowskich UE. Cel 2 nosi nazwę „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”. Jest nim objęte 168 regionów. Działania w jego ramach prowadzą do poprawy konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również do zwiększenia zatrudnienia. Cel „Europejska współpraca terytorialna” umacnia współpracę transgraniczną w drodze wspólnych inicjatyw na poziomie lokalnym i regionalnym, współpracy międzynarodowej służącej zintegrowanemu rozwojowi przestrzennemu oraz międzyregionalnej współpracy i wymiany doświadczeń.

²²⁴ Dane z: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg 2010, s. 57.

²²⁵ I. BEGG, *Finansowanie Unii Europejskiej*, „Nowa Europa – Przegląd Natoliński”, nr 1, 2006, s. 68.

Rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,²²⁶ przyjęte przez Parlament Europejski i Radę w lipcu 2006 r., przewidują, że 81,54% ogółu środków zostanie skoncentrowanych na celu „Konwergencja”, 15,95% nakładów jest przeznaczonych na cel „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”, a 2,52% środków wesprze cel „Europejska współpraca terytorialna”. Aby wzmocnić realizację strategii lizbońskiej, przyjęto także, że 60% nakładów ponoszonych w ramach pierwszego celu i 75% środków w ramach drugiego celu powinno być przeznaczone na interwencje na rzecz badań naukowych, innowacji, zrównoważonego i trwałego wzrostu oraz społeczeństwa informacyjnego.²²⁷ Od 1988 r. wydatki na politykę zwiększania spójności społeczno-ekonomicznej rosną. Wynika to z przekonania, że pogłębienie integracji (jednolity rynek, Unia Gospodarczo-Walutowa) może prowadzić do polaryzacji UE i zagrozić trwałości konstrukcji europejskiej: bez wsparcia z budżetu UE słabiej rozwinięte regiony czy kraje nie stawią czoła presji zaostrzonej konkurencji w pełni zintegrowanego rynku. Tymczasem w świetle badań empirycznych brak jest jednoznacznych dowodów, że fundusze strukturalne prowadzą do wzrostu potencjału gospodarczego regionów będących beneficjentami wsparcia, mimo że nikt nie kwestionuje ich pozytywnego wpływu na dochód do dyspozycji mieszkańców obszarów objętych funduszami i proces nominalnej konwergencji w UE.²²⁸ Innymi słowy, fundusze strukturalne są mało skutecznym narzędziem polityki strukturalnej, ale ich rola w zakresie redystrybucji dochodu między krajami (regionami)

²²⁶ Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210, 31.7.2006).

²²⁷ Komisja Europejska, *Inforegio. Biuletyn informacyjny*, 2006, lipiec 2006 dostępny na stronie >http://ec.europa.eu/regional_policy< (data dostępu: 11.11.2006).

²²⁸ Zob. np. c. CHECHERITA ET AL., *The Role of Fiscal Transfers for Regional Economic Convergence in Europe*, „ECB Working Papers”, no 1029, March 2009.

zamożnymi i biednymi jest niepodważalna.²²⁹ Z szacunków R. Domenecha i A. de la Fuente wynika, że skala redystrybucji budżetu UE jest równa 5,35%, co może być interpretowane jako stawka podatku liniowego płaconego przez mieszkańców bogatych regionów od nadwyżki ich dochodu ponad średni dochód dla UE lub subsydium w tej wysokości otrzymywane przez regiony biedniejsze od średniej dla UE. 60% tego efektu jest zasługą funduszy strukturalnych.²³⁰

Z punktu widzenia funkcji stabilizacyjnej znaczenie funduszy strukturalnych jest marginalne.²³¹ Wynika to z kilku ich cech. Otóż są one skoncentrowane na wsparciu dla regionów biednych, niezależnie od ich bieżącej sytuacji gospodarczo-społecznej. Ponadto projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych muszą się wpisać w szereg strategii oraz dokumentów programowych przyjmowanych na okresy wieloletnie. Tymczasem bieżący kontekst, tak ważny w realizacji inwestycji w kapitał fizyczny lub ludzki, nie ma żadnego znaczenia przy pozyskiwaniu środków z funduszy strukturalnych. Jedynym wyjątkiem jest Fundusz Spójności, w przypadku którego istnieje możliwość wstrzymania przez Radę całości lub części wypłat dla kraju, który nie podjął skutecznych działań w zakresie obniżenia nadmiernego deficytu,²³² lecz dotychczas nie była ona stosowana.²³³ Wypłaty z funduszy strukturalnych mają postać uwarunkowanych dotacji z zamkniętym budżetem (ang. *close-ended matching*

²²⁹ I. BEGG, *The 2008/9 EU Budget Review*, „EU Consent EU-Budget Working Paper”, no 3, March 2007, s. 20.

²³⁰ R. DOMENECH, A. DE LA FUENTE, *Redistributive Effects of the EU Budget. An Analysis and some Reflections on the Agenda 2000 Negotiations*, „Centre for Economy Policy Research Discussion Papers”, no 2113, 1999, s. 6 i 9.

²³¹ B. ARDY, *The Development of EU Budget and EMU*, „South Bank European Papers”, no 1/2001, s. 88.

²³² Art. 4 rozporządzenia Rady nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego Fundusz Spójności i uchylającego rozporządzenie nr 1164/1994 (Dz. Urz. UE L 210/79, 31.07.2006).

²³³ M. MISIAK, *Co dalej z nadzorem budżetowym i koordynacją polityk gospodarczych w Unii Europejskiej?*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 4, lipiec/sierpień 2010.

grants): otrzymanie przez beneficjenta środków z budżetu UE jest zależne od wykonania konkretnego zadania (danej inwestycji), a dofinansowanie ze strony UE udzielane jest według określonego algorytmu tylko do pewnej kwoty, różniącej się w zależności od typów beneficjentów i rodzajów przedsięwzięć oraz w małym stopniu w odniesieniu do krajów. Jest to kontrproduktywne z punktu widzenia zasady dodatkowości.²³⁴ Przewiduje ona, że „wkłady funduszy strukturalnych nie zastępują publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych ponoszonych przez państwo członkowskie”.²³⁵ Transfer środków pieniężnych jest „dodatkowy”, jeśli jego beneficjent nie podjąłby się realizacji danego zadania (danej inwestycji) w sytuacji braku jego otrzymania. W wielu przypadkach, szczególnie w krajach (regionach) zamożnych, dochodzi do substytucji inwestycji krajowych inwestycjami współfinansowanymi ze środków europejskich, ponieważ te drugie są po prostu tańsze.²³⁶ Ustalone na okresy wieloletnie alokacje funduszy strukturalnych dla poszczególnych państw na konkretne programy powodują, że pierwszoplanowym zadaniem dla krajów członkowskich jest absorpcja środków, a nie efektywność ich wydatkowania. Inercja wynikająca z zasady programowania wieloletniego i długiego okresu realizacji wielu przedsięwzięć powoduje, że wypłaty środków z funduszy strukturalnych są niezależne od kształtowania się sytuacji gospodarczej w kraju beneficjencie i mogą wręcz wzmacniać przebieg cyklu koniunkturalnego.²³⁷

²³⁴ European Commission, *Stable Money – Sound Finances*, „European Economy”, no 53, 1993, s. 63 i 67.

²³⁵ Art. 15 rozporządzenia nr 1083/2006.

²³⁶ P. SPAHN, *The Consequences of Economic and Monetary Union for Fiscal Relations in the Community and the Financing of the Community Budget*, D. COSTELLO, *Intergovernmental Grants. What Role for the European Community*, w: *The Economics of Community Public Finance*, „European Economy – Report and Studies”, no 5, 1993.

²³⁷ S. DULLIEN, D. SCHWARZER, *Integrating the Macroeconomic Dimension into the EU Budget: Reasons, Instruments and the Question of Democratic Legitimacy*, „EU Consent EU-Budget Working Paper”, no 4, August 2007, s. 10.

Podtytuł 1a: „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia” stanowi dawną prorozwojową część polityk wewnętrznych: wydatki na badania oraz innowacje, edukację i kształcenie, wsparcie dla jednolitego rynku i działania w ramach polityki społecznej. Cele działań finansowanych w ramach tej części to: 1) wzrost konkurencyjności i innowacji na wspólnym rynku; 2) wzmocnienie badań naukowych i rozwoju technologicznego; 3) wspieranie zrównoważonych sieci transportowych, energetycznych i sieci europejskich; 4) wspieranie polityki społecznej niosącej pomoc społeczeństwu europejskiemu w przewidywaniu zmian i dostosowaniu się do nich; 5) reagowanie na zmieniające się potrzeby. W dziale tym znajdzie się m.in. VII Program ramowy na rzecz badań naukowych, Program ramowy na rzecz innowacji i konkurencyjności oraz Fundusz dostosowań na rzecz wzrostu, stanowiący instrument szybkiego reagowania na zmiany gospodarcze, w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.

Tytuł 3: „Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość” obejmuje, poza sprawami wewnętrznymi i wymiaru sprawiedliwości, m.in. wydatki na ochronę granic, politykę azylową, tworzenie instytucji, bezpieczeństwo produktów, ochronę konsumenta i zdrowia publicznego, kulturę, sektor audiowizualny. W jego ramach wyodrębnione są dwa podtytuły. Dział 3a: „Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość” dotyczy swobody przemieszczania się, kwestii azylowych i imigracyjnych, współpracy między organami ścigania, służbami wywiadowczymi w celu zapobiegania przestępczości i terroryzmowi oraz współpracy sądowniczej. Dział 3b: „Obywatelstwo” ma dwa cele: zapewnienie dostępu do podstawowych towarów i usług oraz propagowanie kultury i różnorodności europejskiej. W jego ramach wspierane są: program bezpieczeństwa żywności, polityka konsumencka i zdrowia publicznego oraz współpraca młodzieży, polityka kulturalna i audiowizualna oraz program aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego w UE.

Tytuł 4: „UE jako partner globalny” to dawne działania zewnętrzne. Kilkanaście różnych inicjatyw współpracy UE z krajami trzecimi zostało

przegrupowanych w kilka programów politycznych i reagowania na sytuacje kryzysowe, obejmujących:

- Instrument przedakcesyjny, dla krajów kandydujących do UE i potencjalnych aspirantów;
- Instrument europejskiego sąsiedztwa i partnerstwa, z którego finansowana będzie współpraca ekonomiczna, społeczna, polityczna i kulturalna UE z sąsiadami w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa;
- Instrument „Współpraca rozwojowa i ekonomiczna”, koordynujący i finansujący współpracę UE z krajami rozwijającymi się;
- Instrument w zakresie stabilności, pozwalający UE szybko i elastycznie reagować na kryzysy i wyzwania w otoczeniu zewnętrznym;
- Instrument pomocy humanitarnej;
- Pomoc makrofinansową, służący zapewnieniu stabilizacji ekonomicznej i reform strukturalnych w krajach będących jej beneficjentami.

Współpraca z grupą krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku odbywa się nadal w ramach istniejącego Europejskiego Funduszu Rozwoju, którego budżet na lata 2008–2013 wynosi 22,7 mld euro.

Tytuł 5 to administracja, a dział 6 to wyrównania dla nowych państw członkowskich.

Mimo ambitnych zamierzeń, osiągnięty przez państwa członkowskie konsens w kwestii wydatków z budżetu UE w latach 2007–2013 prowadzi do petryfikacji dotychczasowej ich struktury, a „gruntowna” reforma ograniczyła się – w dużej mierze – do kwestii semantycznych – nazw tytułów najważniejszych kategorii wydatków.

Z powyższego wynika, że lwią część wydatków budżetowych ma charakter redystrybucyjny (fundusze strukturalne, polityka rozwoju obszarów wiejskich, Wspólna Polityka Rolna). Resztę budżetu stanowią wydatki alokacyjne. Są to nakłady na działania prorozwojowe związane z realizacją strategii lizbońskiej (tytuł 1a), unijne polityki związane

z obywatelem i konsumentem (tytuł 3), współpracę z krajami trzecimi (tytuł 4) i administrację (tytuł 5). W obecnym systemie finansowania UE nie ma trzeciego filara: wydatków stabilizacyjnych.²³⁸ Od lat struktura wydatków praktycznie się nie zmieniają, mimo zakończenia budowy UGW i procesu rozszerzenia UE. W trakcie negocjacji nad ramami finansowymi na lata 2007–2013 pojawiło się wiele propozycji głębokich reform wydatków budżetowych w obliczu nowych wyzwań stawianych przed budżetem UE, ale nie doczekały się one realizacji.²³⁹

Można przyjąć, że zagadnienie priorytetów budżetowych UE nierozdzielnie związane jest z problemem jej prerogatyw.²⁴⁰ Nie ma wątpliwości, że z budżetu ogólnego powinny być pokrywane wydatki wynikające z finansowania działań leżących w wyłącznych kompetencjach UE, takich jak: unia celna, polityka handlowa czy zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa.²⁴¹ Jeśli chodzi o kompetencje mieszane, które Unia dzieli z państwami członkowskimi, takie jak: sieci transeuropejskie, polityka społeczna, ochrona środowiska czy spójność gospodarczo-społeczna i terytorialna,²⁴² finansowanie z budżetu UE powinno być uruchamiane wtedy, gdy dany cel nie może być zrealizowany skutecznie na szczeblu krajowym, a działanie

²³⁸ I. BEGG, *The 2008/9 EU Budget Review*, „EU Consent EU-Budget Working Paper”, no 3, March 2007.

²³⁹ Do najważniejszych zaliczyć można: A. SAPIR ET AL., *An Agenda for Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, July 2003, M. BUTI, M. NAVA, *Towards a European Budgetary System*, „EUI Working Papers RSC”, no 8, 2003, I. BEGG, *Funding the European Union*, The Federal Trust, London, 2005.

²⁴⁰ Nie zawsze jednak tak być musi, a relacja między kompetencjami UE a wydatkami z budżetu UE nie jest jednoznaczna. Kompetencje przyznane UE, niezależnie, czy wyłączne, czy mieszane, generują cztery rodzaje wydatków: 1) wyłącznie wydatki na szczeblu UE (Wspólna Polityka Rolna), 2) wydatki UE i państw członkowskich (np. polityka strukturalna), 3) wyłącznie wydatki na szczeblu krajowym (polityka ochrony środowiska), 4) brak wydatków (polityka konkurencji).

²⁴¹ Są one wymienione w art. 3 TFUE.

²⁴² Wymienione w art. 4 TFUE.

podejmowane na szczeblu europejskim, w tym angażujące środki budżetowe, przynosi autentyczną wartość dodaną. Jest to zgodne z zasadą subsydiarności.²⁴³ W TFUE przesądzono także, że budżet UE może również wspierać działania państw członkowskich o wymiarze europejskim, w dziedzinach takich jak: zdrowie, kultura, edukacja czy przemysł.²⁴⁴ Podobnie tutaj, zaangażowanie finansowe ze strony UE podlega testowi subsydiarności. Nasuwa się pytanie, czy taki zastaw kompetencji UE jest optymalny. Odpowiedź na to pytanie przekracza ramy niniejszej pracy, ma wymiar politologiczny i związana jest z debatą na temat modelu integracji europejskiej (konfederacja?, federacja?, model hybrydowy?), a także dyskusją na temat roli, jaką Unia ma odgrywać w obecnej erze. Jeśli jeszcze raz wrócić do musgraviańskiej triady funkcji finansów publicznych: alokacja, redystrybucja, stabilizacja, to z teorii federalizmu fiskalnego wynika, że stabilizacja i redystrybucja powinny być wykonywane na poziomie centralnym, podczas gdy alokacja powinna być realizowana na wszystkich szczeblach rządzenia.²⁴⁵

Ograniczona wielkość budżetu UE, wynikająca z dyscyplinującego wpływu wieloletnich ram finansowych, wymaga dużej selektywności w wyborze inicjatyw finansowanych z budżetu ogólnego. Koncentracja na dwóch politykach: rolnej i strukturalnej przy jednoczesnej mnogości programów, w których finansowo partycypuje Unia w obszarze innych polityk, prowadzi do nadmiernego rozproszenia środków i jest źródłem nieefektywności wielu interwencji. Aby wydatki z budżetu UE

²⁴³ Zasada subsydiarności zapisana jest w art. 5 TUE: „Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”.

²⁴⁴ Art. 6 TFUE.

²⁴⁵ K. PIOTROWSKA-MARCZAK (red.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Difin 2009, s. 19–20.

były skuteczne i efektywne, a taki wymóg wynika chociażby z rozporządzenia finansowego,²⁴⁶ muszą być skoncentrowane na starannie wybranych priorytetach. Jakich? Wydaje się, że kluczem do tej selekcji jest pojęcie europejskiej wartości dodanej. Nie jest ono ostre.²⁴⁷ Może być wywiedzione z zasady subsydiarności i związane jest z wykazaniem, że dane działanie nie może być zrealizowane skutecznie na poziomie państw członkowskich, a ingerencja ze strony UE stanowi najlepszą (najbardziej efektywną) metodę osiągnięcia celu, dla którego działanie to jest podejmowane. W 1978 r. Komisja sformułowała kilka kryteriów pomocnych przy rozważeniu, jakie inicjatywy powinny być finansowane z budżetu UE, takich jak: korzyści skali, synergia z innymi inicjatywami podejmowanymi i finansowanymi na szczeblu europejskim oraz ulżenie budżetom narodowym.²⁴⁸ Kryteria te były jednak zbyt ogólne, by mogły być zastosowane w praktyce. Do kwestii tej powrócono podczas negocjacji ram finansowych na lata 2007–2013. Wówczas Komisja zaproponowała badanie wartości dodanej proponowanych wydatków za pomocą następujących kryteriów:

- skuteczność: przypadki, w których działanie UE jest jedynym sposobem osiągnięcia zakładanych wyników, utworzenia brakujących ogniw, uniknięcia rozdrobnienia oraz realizacji potencjału integracji europejskiej;
- wydajność: przypadki, kiedy UE może zaoferować optymalizację wydatków ze względu na istnienie efektów zewnętrznych, korzyści płynące z połączenia środków i wiedzy oraz lepszej koordynacji działań;

²⁴⁶ Zasada należytego zarządzania finansami zapisana w art. 27 rozporządzenia finansowego 1605/2002.

²⁴⁷ Zob. szerzej: D. TARSCHYS, *The Enigma of European Added Value*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, June 2005.

²⁴⁸ European Commission, *Global Appraisal of the Budgetary Problems of the Community*, COM (1978) 64, Brussels, 27 February 1978, s. 6–8.

- synergia: przypadki, gdzie podjęcie działań przez UE jest niezbędne, aby uzupełnić, pobudzić i spotęgować efekty innych działań.²⁴⁹

Konieczność wykazania wartości dodanej wydatków UE, kryteria selekcji interwencji finansowanych ze środków unijnych, metody zwiększenia skuteczności wykonywania budżetu UE były także przedmiotem przeglądu budżetu 2008/2009. Należy spodziewać się, że będą one także rozważane przy negocjacji następnych wieloletnich ram finansowych. Chodzi bowiem o to, by „obywatele mieli pewność, że wydatki publiczne na poziomie europejskim koncentrują się na priorytetach, które są dla nich istotne i że środki finansowe UE są właściwie wydawane”,²⁵⁰ ponieważ jak zaobserwowała Komisja już w 1978 r., gdy budżet Wspólnoty stanowił 1/10 obecnego, „tak długo jak obywatele postrzegają wydatki wspólnotowe w kategoriach zagładania do ich portfeli, ich naturalną reakcją będzie żądanie ograniczania tych wydatków”.²⁵¹ Problem jedynie w tym, że – jak zauważono w pracach konwentu europejskiego – analiza wartości dodanej i zastosowanie w praktyce zasady subsydiarności ma zawsze wymiar polityczny i pozostawia ogromne pole do arbitralnych rozstrzygnięć.²⁵²

Wydaje się jednak, że samo wykazanie istnienia wartości dodanej na szczeblu europejskim nie jest wystarczające. Konieczne jest także udowodnienie, przy użyciu jasnych i mierzalnych wskaźników, że założone cele zostały osiągnięte. Tymczasem takie oceny nie są często prowadzone, a ich jakość pozostawia wiele do życzenia. Dobrym przykładem jest

²⁴⁹ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Perspektywy finansowe na lata 2007–2013*, COM (2004) 487 wersja ostateczna, Bruksela 14.07.2004, s. 7.

²⁵⁰ Komisja Europejska, *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008–2009*, SEC (2007) 1188 wersja ostateczna, Bruksela 12.09.2007.

²⁵¹ European Commission, *Global Appraisal...*, *op. cit.*, 1978, s. 7.

²⁵² European Convention, *Conclusions of the Working Group I on the Principle of Subsidiarity*, CONV 286/02, Brussels, 23 September 2002.

badanie efektów interwencji współfinansowanych z funduszy strukturalnych. O ile można wskazać wiele niemierzalnych korzyści, takich jak poprawa jakości administracji publicznej i rządu, wprowadzenie zasady programowania strategicznego, partnerstwa, to nigdzie nie jest wykazane, że efekty te są funkcją nakładów na politykę spójności. Mało przekonujące, zarówno od strony metodologicznej, jak i pod względem generowanych wyników, są także badania wpływu funduszy strukturalnych na zmienne takie jak PKB, zatrudnienie, inwestycje czy wydajność. Należy także mieć na względzie, że same wydatki z budżetu UE nie są jedynym kosztem danej polityki. Ważne są także koszty jej dostarczenia, których szacunki nie są prowadzone.

Trzeba jednak podkreślić, że mierzenie efektywności wydatków z budżetu UE nie jest zadaniem łatwym. Wynika to z faktu, że niektóre inicjatywy, jak np. strategia lizbońska, wdrażane są przez wiele programów, przy czym każdy z nich ma zestaw wielu, często wzajemnie połączonych ze sobą celów. Nic więc dziwnego, że wyodrębnienie jednoznacznych związków przyczynowo-skutkowych jest niezwykle trudne, o ile wręcz nie niemożliwe. Ponadto środki unijne stanowią znikomą część całkowitych nakładów na dane działanie – budżet UE odpowiada 2% wydatków krajowych. Należy także pamiętać, że roczne wydatki z budżetu UE wynikają ze sztywnych wieloletnich ram finansowych i często wyzwaniem jest samo wydatkowanie przeznaczonych na daną inicjatywę środków. W rezultacie celem samym w sobie staje się absorpcja. Może o tym świadczyć chociażby głos Parlamentu Europejskiego, zazwyczaj bardzo ostrożnego w kwestiach efektów działań finansowanych z budżetu europejskiego, który w swojej ostatniej rezolucji wezwał do szybszego wydawania pieniędzy.²⁵³

Jak zmienić istniejący stan rzeczy? Podobnie jak obecnie, Komisja przedkładając propozycję aktu prawnego, musi wykazać możliwość

²⁵³ Parlament Europejski, *Przyszłość zasobów własnych...*

sfinansowania działań wynikających z tego aktu w granicach zasobów własnych UE i w poszanowaniu wieloletnich ram finansowych.²⁵⁴ Mogłaby również przedstawiać analizę, w jaki sposób wydatki UE przyczyniają się do osiągnięcia „zdefiniowanych, wymiernych, osiągalnych, odpowiednio określonych w czasie celów”.²⁵⁵ W ten sposób budżet ogólny UE stałby się instrumentem realizacji zamierzonych celów, a nie narzędziem uzgodnionej wcześniej redystrybucji między państwami członkowskimi.

Wnioski i rekomendacje

Ostatnie lata, w tym okres kryzysu gospodarczo-finansowego, ukazały, że polityka fiskalna państw członkowskich prowadzona w myśl lub mimo (*sic!*) zaleceń Paktu na rzecz stabilności i wzrostu okazała się mało skuteczna w stabilizowaniu sytuacji ekonomicznej, tj. uchronieniu państw członkowskich od wahań aktywności gospodarczej, zapewnieniu pełnego zatrudnienia i równowagi zewnętrznej.

Podobnie negatywnie należy ocenić znaczenie budżetu ogólnego UE, który jest drugim ważnym ogniwem systemu finansów publicznych w UE. Jego struktura, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, zasady planowania wieloletniego oraz wymóg równowagi oraz ograniczone rozmiary powodują, że nie może on być wykorzystany w celu łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego.

Co więcej, europejskie ramy fiskalne nie zapobiegły powstaniu w niektórych państwach członkowskich, szczególnie tych w wyjściowo złej kondycji finansów publicznych, kolosalnych nierównowag budżetowych.

System finansów publicznych UE i UGW podlega na naszych oczach wielu przeobrażeniom i reformom. Jednymi z nich są zatwierdzone

²⁵⁴ Art. 310 TFUE.

²⁵⁵ Art. 27 rozporządzenia finansowego 1605/2002.

niedawno zmiany europejskich reguł fiskalnych.²⁵⁶ Trudno jednoznacznie ocenić wdrażaną reformę nadzoru nad politykami budżetowymi. Zmiany w pakcie, takie jak zwiększenie roli nadzoru *ex ante*, zmiana sposobu podejmowania decyzji w Radzie (głosowanie odwrotne), zwrócenie uwagi na kryterium długu publicznego, poprawa jakości sprawozdawczości finansowej, wzrost egzekwowalności wdrażania programów stabilności i konwergencji, idą w dobrym kierunku i pozwalają na przewyżczenie dotychczasowych, szeroko dyskutowanych słabości paktu. Wielu komentatorów jest jednak zdania, że skuteczna realizacja nadzoru budżetowego w UE w sytuacji wzmocnienia w wyniku reformy procedur wymaga zmian instytucjonalnych, wiążących się jednak nieuchronnie z przekazaniem większych uprawnień w zakresie polityki fiskalnej i, szerzej, gospodarczej na szczebel ponadnarodowy.²⁵⁷ P. de Grauwe pisze, że stworzenie w UE/ UGW skutecznych mechanizmów korygowania istniejących nierównowag makroekonomicznych i zarządzania kryzysem wymaga pogłębienia integracji – w kierunku unii politycznej.²⁵⁸ W tym duchu M. Burda i S. Gerlach proponują utworzenie Rady Stabilności Fiskalnej (ang. *Fiscal Stability Board*), w której skład weszliby akademicy z dziedziny ekonomii i prawa, byli pracownicy wysokiego szczebla banku centralnego oraz ministerstw finansów.²⁵⁹ To apolityczne i niezależne ciało byłoby odpowiedzialne za monitorowanie sytuacji budżetowej w państwach członkowskich. Taki audyt nie ograniczałby w żaden sposób autonomii krajów należących do UE w zakresie polityki fiskalnej, ale jego wyniki

²⁵⁶ J. PISANI-FERRY, *Towards a System to Secure the Euro*, „Financial Times”, 23 July 2010.

²⁵⁷ T. MAYER, *What More do European Governments Need to Do to Save the Eurozone in the Medium Run*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done*, CEPR, June 2010, s. 51.

²⁵⁸ P. DE GRAUWE, *How to Embed the Eurozone in a Political Union*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), *op. cit.*, s. 29.

²⁵⁹ M. BURDA, S. GERLACH, *A Credible Stability and Growth Pact: Raising the Bar for Budgetary Transparency*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), *op. cit.*, s. 66–67.

mogłyby być uwzględniane przy przydziale funduszy europejskich lub wyeczenie przez EBC aktywów przyjętych jako zabezpieczenie w operacjach z systemem bankowym. Ciekawą propozycję powołania Europejskiego Funduszu Walutowego (EFW) zgłosili D. Gros i T. Mayer.²⁶⁰ Państwa członkowskie UGW płaciłyby kary od nadmiernego deficytu i/lub długu, które gromadzone byłyby na ich indywidualnych rachunkach, z możliwością skorzystania z nich w czasie kryzysu. Fundusz pozyskiwałby dodatkowe środki na międzynarodowym rynku kapitałowym, lecz dostęp do nich byłby uwarunkowany przyjęciem i realizacją programu dostosowawczego. Gdyby zgromadzone środki i pożyczki udzielone przez EFW nie wystarczyły, Fundusz przystępowałby do restrukturyzacji zadłużenia. Wielu komentatorów (np. J. Pisani-Ferry i A. Sapir²⁶¹) wyraża jednak daleko idący sceptycyzm względem tej propozycji, podkreślając, że jej realizacja wymagałaby trudnych i czasochłonnych zmian traktatowych, choć wypada się zgodzić z T. Mayerem,²⁶² że transfer kompetencji ze szczebla krajowego na europejski w dziedzinie finansów publicznych mógłby zostać dokonany – pod warunkiem istnienia woli politycznej, o czym poniżej – na podstawie przewidzianego w traktacie mechanizmu wzmocnionej współpracy.²⁶³ Wydaje się także, że cele te mogą zostać osiągnięte, dzięki współpracy *ad hoc* między UE a Międzynarodowym Funduszem Walutowym, tak jak miało to miejsce podczas obecnego kryzysu, chociaż wypada

²⁶⁰ D. GROS, T. MAYER, *Towards a Euro(pean) Monetary Fund*, „CEPS Policy Briefs”, February 2010.

²⁶¹ J. PISANI-FERRY, A. SAPIR, *Crisis Resolution in the Euro Area: An Alternative to the European Monetary Fund*, „Intereconomics”, vol. 45, no 2, 2010.

²⁶² T. MAYER, *op. cit.*, s. 51.

²⁶³ Wzmocniona współpraca mająca na celu intensyfikację procesu integracji, realizację celów UE, a także ochronę jej interesów przewidziana jest w art. 20 TUE. Decyzję o podjęciu wzmocnionej współpracy podejmuje Rada, jeśli stwierdzi, że inicjatywa, której owa współpraca dotyczy, nie może być zrealizowana w pełnym składzie, a cieszy się poparciem przynajmniej 10 państw. Decyzje podejmowane w ramach wzmocnionej współpracy zapadają na forum Rady, złożonej z przedstawicieli uczestniczących w niej państw i wiążą tylko tych, którzy do niej przystąpili.

zauważyć, że EFW tworzyłyby trwałą infrastrukturę przeciwdziałania i rozwiązywania kryzysów gospodarczo-finansowych w UE/ UGW, co mogłoby uspokoić „rynki, które straciły wiarę w europejską politykę koordynacji gospodarczej i budżetowej”.²⁶⁴

Wydaje się jednak, że reformując model zarządzania gospodarczego w UE/ UGW, należy uwzględnić realia ekonomii politycznej integracji i niechęć państw członkowskich do dalszego przekazania jakichkolwiek uprawnień w dziedzinie polityki gospodarczej na szczebel europejski, co jest widoczne chociażby w dyskusji na temat wprowadzenia podatku europejskiego. Jak pisze pragmatycznie J. Pisany-Ferry, „realistyczna reforma powinna zarzucić federalistyczne marzenia o zwiększeniu budżetu europejskiego, transferze prerogatyw na szczebel ponadnarodowy czy ścisłych mechanizmach koordynacyjnych”.²⁶⁵ W kontekście tego uzasadnione wydaje się wzmocnienie reguł, instytucji i procedur krajowych. Ch. Wypłosz,²⁶⁶ A. Fatas i I. Mihov²⁶⁷ są zdania, że dyscyplina budżetowa, połączona z niezbędnym stopniem elastyczności, mogłaby zostać zwiększona dzięki utworzeniu instytucji na szczeblu krajowym odpowiedzialnych za nadzór nad procesem przyjmowania i wykonywania budżetu, takich jak np. krajowe rady fiskalne, funkcjonujące w Szwecji, Wielkiej Brytanii, na Węgrzech i w Portugalii. Warto byłoby także ustanowić system zachęt do wdrażania odpowiednich rozwiązań na szczeblu krajowym, takich jak np. uzależnienie dostępu do Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej czy wykupu obligacji przez EBC od reformy krajowych ram budżetowych. ■

²⁶⁴ A. UBIDE, *The European Bicycle Must Accelerate*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), *op. cit.*, s. 46.

²⁶⁵ J. PISANY-FERRY, *European Governance: What Went Wrong and How to Repair It*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), *op. cit.*, s. 41.

²⁶⁶ CH. WYPŁOSZ, *The Eurozone's Levitation*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), *op. cit.*, s. 35.

²⁶⁷ A. FATAS, I. MIHOV, *Fiscal Policy at A Crossroads: The Need for Constrained Discretion*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), *op. cit.*, s. 71.

O Autorce

Dr Małgorzata Misiak jest pracownikiem Katedry Wymiany Międzynarodowej na Uniwersytecie Łódzkim, specjalistą z dziedziny międzynarodowej integracji gospodarczej. Jej zainteresowania naukowo-dydaktyczne koncentrują się na finansach Unii Europejskiej. Jest autorką podręcznika „Budżet ogólny Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy” oraz kilkudziesięciu publikacji z tej tematyki. W przeszłości pracowała w Ministerstwie Finansów, gdzie m.in. prognozowała „składkę” Polski do budżetu Unii Europejskiej na potrzeby toczących się wówczas negocjacji akcesyjnych.

Spis rysunków, tablic, wykresów

Rysunki

Rys. 1. Symetria a elastyczność jako kryterium optymalnego obszaru walutowego	16
Rys. 2. Symetria a integracja jako kryterium optymalnego obszaru walutowego	17
Rys. 3. Kryteria optymalnego obszaru walutowego a integracja polityczna	18
Rys. 4. Endogeniczność kryteriów optymalnego obszaru walutowego	24
Rys. 5. Geograficzna koncentracja produkcji	26
Rys. 6. Procedura nadmiernego deficytu	36
Rys. 7. Koszty fiskalne kryzysu	67
Rys. 8. Europejski okres oceny – zintegrowane podejście do zarządzania gospodarczego	95
Rys. 9. Europejski okres oceny – etapy zintegrowanego nadzoru nad politykami gospodarczymi i budżetowymi	96

Ramki

Ramka 1. Struktura programów stabilności i konwergencji według kodeksu dobrej praktyki	41
Ramka 2. Roczna wizja wzrostu gospodarczego	96

Tablice

Tab. 1. Deficyt sektora rządowego jako % PKB w latach 1999–2010	58
Tab. 2. Dług publiczny jako % PKB w latach 1999–2010	60
Tab. 3. Dochody publiczne jako % PKB w latach 1999–2010	62
Tab. 4. Wydatki publiczne jako % PKB w latach 1999–2010	64
Tab. 5. Transfery netto z budżetu ogólnego UE w 2009 r.	112
Tab. 6. Ramy finansowe na lata 2007–2013 (środki na zobowiązania, mln EUR w cenach z 2004 r.)	126

Wykresy

Wykres 1. Budżet ogólny UE na rok finansowy 2009 na poszczególnych etapach	98
Wykres 2. Ewolucja dochodów budżetu ogólnego UE	104
Wykres 3. Wpłaty państw członkowskich do budżetu ogólnego UE	111
Wykres 4. Pozycja netto	114
Wykres 5. Wielkość budżetu ogólnego UE	119
Wykres 6. Nadwyżki w budżecie ogólnym UE	120
Wykres 7. Wielkość budżetu ogólnego UE a wzrost gospodarczy	122
Wykres 8. Wydatki z budżetu ogólnego UE w latach 1971–2006	128
Wykres 9. Wydatki z budżetu ogólnego UE w latach 2007–2013 (według cen bieżących)	129

Bibliografia

- AGHION P., MARINESCU I., *Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data*, mimeo, Harvard University 2006.
- AGHION P., HEWITT P., *Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework*, „Journal of the European Economic Association”, nr 4, 2006.
- AGNELLO L., CIMADOMO J., *Discretionary Fiscal Policies over the Cycle: New Evidence based on the ESCB Disaggregated Approach*, „ECB Working Paper”, no 1118, November 2009.
- ALESINA A., ET AL., *The Euro and Structural Reforms*, „NBER Working Papers”, no 14479, November 2008.
- ANDERSEN T., DOGONOWSKI R. POI. T. ANDERSEN, R. DOGONOWSKI, *EMU and Budget Norms* w: A. HUGHES-HALLETT ET AL. (eds.), „Fiscal Aspects of European Monetary Integration”, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- ARDY B., *A Question of Fit for EMU. Process and Policy in the Fiscal Domain*, „Working Paper” 13/00.
- ARDY B., *The Development of EU Budget and EMU*, „South Bank European Papers”, no 1/2001, s. 88. Rozporządzenie Rady nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1164/1994 (Dz. Urz. UE L 210/79, 31.07.2006).
- ARTIS M., BUTI M., *Close to Balance Or in Surplus. A Policy Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact*, „EUI Working Papers”, no 2000/28.
- BALDWIN R., WYPLOSZ C., *The Economics of European Integration*, 2nd edition, London.
- BARBER B., *Brussels Eyes Tougher Fiscal Discipline*, „Financial Times”, 12 May 2010.
- BARRELL J., HURST I., MITCHELL J., *Uncertainty Bounds for Cyclically Adjusted Budget Balances*, w: M. LARCH, J. MARTINS (eds.) „Fiscal Policy Making in the European Union. An Assessment of Current Practice and Challenges”, Routledge, London 2009.

- BAYOUMI T., ET AL., *European Monetary Unification: Implications of Research for Policy. Implications of Policy for Research*, „Open Economics Review”, no 8, 1997.
- BEETSMA B., DEBRUN X., *Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms*, „CEPS Discussion Papers”, no 3930, June 2003.
- BEGG I., *Finansowanie Unii Europejskiej*, „Nowa Europa – Przegląd Natoliński”, nr 1, 2006.
- BEGG I., GRIMWADE N., *Paying for Europe*, Sheffield Academic Press, Sheffield 1998.
- BEGG I., *Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity*, „European Urban and Regional Studies”, no 7 (1), 2000.
- BEGG I., *The 2008/9 EU Budget Review*, „EU Consent EU-Budget Working Paper”, no 3, March 2007.
- BIEŃ A., *Optymalny obszar walutowy. Teoria i praktyka*, PWE Warszawa, 1988.
- BIJAK-KASZUBA M., *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego a zmiany strukturalne zagranicznych obrotów towarowych kraju uczestniczącego (na przykładzie Polski)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2003.
- BLANCHARD O., ET AL., *Rethinking Macroeconomic Policy*, „IMF Staff Position Note”, SPN/10/03.
- BUITER W., ET AL., *Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht*, „Economic Policy”, vol. 8, no 16, 993.
- BUITER W., *The Sense and Nonsense of Maastricht' Revisited: What Have We Learnt about Stabilization in EMU*, „CEPR Discussion Papers”, no 5405, December 2005.
- BURDA M., GERLACH S., *A Credible Stability and Growth Pact: Raising the Bar for Budgetary Transparency*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), „Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done”, CEPR, June 2010.
- BURKIEWICZ W., WTOREK J., *Podatek europejski jako element przeglądu budżetu*, „Biuletyn Analiz”, UKIE, Warszawa, nr 18, luty 2008.
- BUTI M., ET AL., *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?*, „CEPR Discussion Paper”, no 3692, 2003.
- BUTI M., SAPIR A., *Fiscal Policy in Europe: the Past and Future of EMU Rules from the Perspective of Musgrave and Buchanan*, „CEPR Discussion Papers”, no 5830, September 2006.

- BUTI M., NOORD VAN DEN P., *Discretionary Fiscal Policy and Elections: the Experience of the Early Years of EMU*, „OECD Working Papers”, no 351, 2003.
- BUTI M., NAVA M., *Towards a European Budgetary System*, „EUI Working Papers”, no 2003/08.
- CATTOIR P., *Tax-based EU Own Resources: An Assessment*, „Directorate General Taxation and Customs Union Working Papers”, no 1/2004.
- CHECHERITA C., ET AL., *The Role of Fiscal Transfers for Regional Convergence in Europe*, „ECB Working Papers”, no 1029, March 2009.
- CIPRIANI G., *Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007.
- Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Brussels, April 1977.
- Conseil européen des 25/26 juin 1984 a Fontainebleau, *Desequilibres budgétaires – ressources propres et élargissement – financement du budget 1984, demantelement des montants compensatoires positifs en République Federale d’Allemagne, politique sociale, l’Europe des citoyens – questions institutionnelles*, DOC/84/2, 26.06.1984, dostępny na stronie: ><http://europa.eu/rapid/pressRelease-sAction.do?reference=DOC/84/2&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>< (data dostępu: 10.11.2010).
- CORDEN W., *Monetary Integration*, „Essays in International Finance”, International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, no 93, April 1972.
- Court of Auditors, *Special Report no 6/98 Concerning the Court’s Assessment of the System Based on VAT and GNP*, Dz. Urz. UE C241, 31.07.1998.
- CZERNIELEWSKA-RUTKOWSKA M., *Europeizacja polityki fiskalnej – adaptacja państw członkowskich do ram budżetowych UE. Wnioski dla Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.
- GRAUWE DE P., *How to Embed the Eurozone in a Political Union*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), „Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done”, CEPR, June 2010.
- GRAUWE DE P., *Some Thoughts on Monetary and Political Union*, w: L. TALANI (red.) „The Future of EMU”, Palgrave Macmillan 2009.

- GRAUWE DE P., *What Kind of Governance for the Eurozone?*, „CEPS Policy Brief”, no 214, September 2010.
- DEBRUN X., KAPOOR R., *Fiscal Policy and Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere*, „IMF Working Papers”, no 10 (111), May 2010.
- Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych 436/2007 z dnia 7 czerwca 2007 r. (Dz. Urz. L 163, 23.06.2007).
- DEROSSE S., ET AL., *Constricted, Lame and Pro-Cyclical? Fiscal Policy in the Euro Area Revisited*, „European Economy Economic Papers”, no 353, December 2008.
- DOMENECH R., FUENTE DE LA A., *Redistributive Effects of the EU Budget. An Analysis and some Reflections on the Agenda 2000 Negotiations*, „Centre for Economy Policy Research Discussion Papers”, no 2113, 1999.
- DRAZEN A., *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- DULLIEN S., SCHWARZER D., *Integrating the Macroeconomic Dimension into the EU Budget: Reasons, Instruments and the Question of Democratic Legitimacy*, „EU Consent EU-Budget Working Paper”, no 4, August 2007.
- EHLERMANN C.D., *The Financing of the Community: the Distinction between Financial Contributions and Own Resources*, „Common Market Law Review”, vol. 19, no 4, 1982.
- EICHENGREEN B., WYPLOSZ C., *Stability and Growth Pact. More than a Minor Nuisance*, „Economic Policy”, vol. 13, no 26, 1998.
- EICHENGREEN B., *One Money for Europe? Lessons from the US Currency and Customs Union*, „Economic Policy”, no 10, 1990.
- ETHIER W.J., *Regionalism In a Multilateral World*, „Journal of Political Economy”, vol. 106, no 6, 1998.
- European Central Bank, *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*, „ECB Occasional Papers”, no 109, April 2010.
- European Central Bank, *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, June 2010.
- European Central Bank, *Ten Years of Stability and Growth Pact*, „Monthly Bulletin”, October 2008.

- European Commission, *Financement de la politique agricole commune – ressources propres de la Communauté – renforcement des pouvoirs du Parlement européen*, COM (1965), 150, Brussels, 31 March 1965.
- European Commission, *A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final
- European Commission, *Commission Communication to the Council and to the European Parliament on the Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000-6*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998.
- European Commission, *Competitiveness Developments within the Euro Area*, „Quarterly Report on the Euro Area”, vol. 8 no 1, 2009.
- European Commission, *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth Jobs. Tools for Stronger EU Economic Governance*, COM (2010) 367/2 final, 30.06.2010.
- European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010 Publications of the European Communities, 2008.
- European Commission, *Global Appraisal of the Budgetary Problems of the Community* COM (1978) 64, Brussels, 27 February 1978.
- European Commission, *Progress on the implementation of the European Economic Recovery Plan – June 2009 i December 2009*, dostępny na stronie: >http://ec.europa.eu/financial-crisis/documentation/index_en.htm<.
- European Commission, *Public Finances in EMU. 2004*, „European Economy” no 3, 2004.
- European Commission, *Public Finances in EMU. 2005*, „European Economy”, no 5, 2005.
- European Commission, *Public Finances in EMU. 2009*, „European Economy”, no 5, 2009.
- European Commission, *Reinforcing Economic Policy Coordination*, COM (2010) 250 final, 12.05.2010.
- European Commission, *Stable Money – Sound Finances*, „European Economy”, no 53, 1993.

- European Commission, *Strengthening Economic Governance and Clarifying the Implementation of the Stability and Growth Pact*, COM (2004) 581, September 2004.
- European Commission, *Taxation Trends In the European Union*, 2009 edition, Luxembourg 2009.
- European Commission, *The Impact of the Global Crisis on Competitiveness and Current Account Divergences in the Euro Area*, „Quarterly Report on the Euro Area”, vol. 9 no 1, 2010.
- European Commission, *Updated Checklist of Administrative Conditions in the Area of European Communities' Own Resources*, Brussels November 2003.
- European Convention, *Conclusions of the Working Group I on the Principle of Subsidiarity*, CONV 286/02, Brussels, 23 September 2002.
- European Parliament, *Annexes to the Explanatory Statement Working Document no 1 on the Community Own Resources*, A6-0066/2007, 13 March 2007.
- European Parliament, *Report on a New System of Own Resources for the European Union*, A3-0228/94, Rapporteur: H. Langes, 7 February and 8 April 1994.
- European Semester: a New Architecture for the New EU Economic Governance*, MEMO/11/14, Brussels, 12 January 2011.
- FATAS A., MIHOV I., *Fiscal Policy at A Crossroads: The Need for Constrained Discretion*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), „Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done”, CEPR, June 2010.
- FIDRMUC J., *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria and Intra-Industry Trade: Implications for EMU Enlargement*, w: P. DE GRAUWE, J. MELITZ (eds.) „Prospects of Monetary Unions after the Euro”, CeSifo seminar series, MIT Press, 2005.
- FISCHER J., ET AL., *101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why so Many? A Survey*, „European Economy Economic Papers”, no 267, December 2006.
- FLEMING J., *On Exchange Rate Unification*, „The Economic Journal”, vol. 81, 1971.
- FRANKEL J., ROSE A., *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „CEPR Discussion Paper”, no 1473, September 1996.

- FRANKEL J., ROSE A., *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, „Economic Journal”, vol. 108, no 449, July 1998.
- FRANKEL J., ROSE A., *Estimating the Effects of Currency Unions on Trade and Output*, „NBER Working Paper”, no 7857, August 2000.
- FRANKEL J., ROSE A., *Is EMU More Justifiable Ex Post Than Ex Ante?*, „European Economic Review”, no 41, 1997.
- GALI J., ET AL., *Markups, Gaps and the Welfare Costs of Business Fluctuations*, „Universität Pompeu-Fabra Department of Economics and Business Working Paper”, no. 836.
- GALI J., PEROTTI R., *Fiscal Policy and Monetary Integration In Europe*, „NBER Working Paper”, no 9773, June 2003.
- GOKHALE J., *Unfunded Obligation Measures for EU Countries*, w: M. LARCH, J. MARTINS, (eds.) „Fiscal Policy Making in the European Union. An Assessment of Current Practice and Challenges”, Routledge, London 2009.
- GOODHART CH., SMITH S., *Stabilisation*, w: *The Economics of Community Public Finance*, „European Economy – Report and Studies”, no 5, 1993.
- GROS D., ALCIDI C., *Fiscal Policy Coordination and Competitiveness Surveillance: What Solutions to what Problems?*, „CEPS Policy Brief”, no 213, September 2010.
- GROS D., MAYER T., *Towards a Euro(pean) Monetary Fund*, „CEPS Policy Briefs”, February 2010.
- GROSS D., MICOSSI S., *A Better Budget for the European Union*, „CEPS Policy Brief”, no 66, February 2005.
- GRUBEL H.G., *The Theory of Optimum Currency Areas*, „Canadian Journal of Economics”, vol. 3, no 2, May 1970.
- HALLENBERG M., ET AL., *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press Cambridge 2009.
- HEIPERTZ M., VERDUN A., *Ruling Europe. The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- INGRAM J., *Regional Payment Mechanisms: the Case of Puerto Rico*, University of North Carolina Press, 1962.
- KAWECKA-WYRZYKOWSKA E., *VAT jako nowe źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej*, w: E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA (red.), „Budżet dla Unii Europejskiej po 2013 r. Implikacje dla Polski”, SGH, Warszawa 2008.

- KENEN P., *The Optimum Currency Area: An Eclectic View*, w: R. MUNDELL, A. SWOBODA (red.) „Monetary Problems of the International Economy”, University of Chicago Press, 1969.
- KENNEN P., *Economic and Monetary Union in Europe. Moving Beyond Maastricht*, Cambridge University Press, 1995.
- KŁOS B., *Zrewidowana Europejska Strategia Zatrudnienia*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, „Informacja”, nr 974, lipiec 2003.
- Komisja Europejska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2010. Dane*, Bruksela, styczeń 2010.
- Komisja Europejska, *Finansowanie Unii Europejskiej. Raport w sprawie funkcjonowania systemu środków własnych*, COM (2004), 505 końcowy, Bruksela, 14 lipca 2004.
- Komisja Europejska, *Inforegio. Biuletyn informacyjny*, 2006, lipiec 2006 dostępny na stronie >http://ec.europa.eu/regional_policy< (data dostępu: 11.11.2006).
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Perspektywy finansowe na lata 2007–2013*, COM (2004) 487 wersja ostateczna, Bruksela 14.07.2004, s. 7.
- Komisja Europejska, *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008–2009*, SEC (2007) 1188 wersja ostateczna, Bruksela, 12.09.2007.
- Komisja Europejska, *Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowe odpowiedzi UE na kryzys*, KOM (2011) 11 wersja ostateczna, Bruksela, 12.01.2011.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich*, KOM (2010) 523 wersja ostateczna, Bruksela, 29.09.2010.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*, KOM (2010) 526 wersja ostateczna, Bruksela 29.09.2010.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*, COM (2010) 524 wersja ostateczna, Bruksela, 29.09.2010.

- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*, KOM(2010) 527 wersja ostateczna, Bruksela, 29.09.2010.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro*, KOM(2010) 525 wersja ostateczna, Bruksela, 29.09.2010.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, COM(2010) 522 wersja ostateczna, Bruksela 29.09.2010.
- KOPITS G., SYMANSKY S., *Fiscal Policy Rules*, „IMF Occasional Papers”, 162/1998.
- KRUGMAN P., *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge USA, 1993.
- KRUGMAN P., *Lessons of Massachusetts for EMU*, w: F. TORRES, F. GIAVASSI (eds.), „Adjustments and Growth in the European Monetary Union”, Cambridge University Press, 1993.
- LAFFAN B., *The Finances of the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997.
- LARCH M., ET AL., *Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession*, „European Economy Economic Papers”, nr 429, December 2010.
- LEFEBVRE M., *The European Budget at the Test of Enlargement*, w: M. LEFEBVRE (red.), „What Kind of European Budget for 2013”, CEES, Paris 2005.
- LUTKOWSKI K., *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*, Twigger, Warszawa 2004.
- MARSHALL A., *Zasady ekonomiki*, Wydawnictwo M. Arcta w Warszawie, 1925.
- MAYER T., *What More do European Governments Need to Do to Save the Eurozone in the Medium Run*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), „Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done”, CEPR, June 2010.
- McKINNON R., *Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundel I versus Mundel II*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42, no 4, 2004.
- McKINNON R., *Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, vol. 52, September 1963.
- MISIAK M., *Co dalej z nadzorem budżetowym i koordynacją polityk gospodarczych w Unii Europejskiej?*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 4, lipiec/sierpień 2010.

- MONGELLI F.P., *New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us*, „EBC Working Papers”, no 138, April 2002.
- MUNDELL R., *The Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, vol. 51, no 4, September 1961.
- MUNDELL R., *Uncommon Arguments for Common Currencies*, w: H.G. JOHNSON, A.K. SWOBODA (eds.), „The Economics of Common Currencies”, London, Allen&Unwin, 1973.
- OECD, *Economic Outlook*, May 2005, Paris, s. viii.
- ORĘZIAK L., *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, „Bank i Kredyt”, sierpień 2004.
- ORĘZIAK L., *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004.
- ORĘZIAK L., *Polityka budżetowa w strefie euro*, „Bank i Kredyt”, no 5, 2008.
- OWSIAK S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wydanie trzecie zmienione, PWN, Warszawa 2006.
- PALUSZAK G., *Podatek europejski jako środek własny ponadnarodowego budżetu w unii gospodarczo-walutowej*, w: „Problemy europejskiej integracji gospodarczej na przełomie wieków”, materiały konferencyjne, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań, 15–16 listopada 2001 r.
- Parlament Europejski, *Przyszłość zasobów własnych Unii Europejskiej*, rezolucja 2205/2007 z 29 marca 2007 r.
- PELKMANS J., *European Integration. Methods and Economic Analysis*, FT Prentice Hall, 2006.
- PIOTROWSKA-MARCZAK K. (red.), *Federalism fiskalny w teorii i praktyce*, Difin 2009.
- PISANI-FERRY J., SAPIR A., *Crisis Resolution in the Euro Area: An Alternative to the European Monetary Fund*, „Intereconomics”, vol. 45, no 2, 2010.
- PISANI-FERRY J., *Towards a System to Secure the Euro*, „Financial Times”, 23 July 2010.
- PISANI-FERRY J., *European Governance: What Went Wrong and How to Repair It*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), „Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done”, CEPR, June 2010.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z 17 maja 2006 r. (Dz. Urz. UE C 139, 14.06.2006).

- Rada Europejska, *Konkluzje*, Bruksela 17 czerwca 2010, EUCO 13/10.
- Rada Unii Europejskiej, *Nota od grupy zadaniowej ustanowionej przez Radę Europejską obradującą w marcu 2010 r. do Rady Europejskiej dotycząca sprawozdania końcowego*, 15302/10 (consolidated version), Bruksela, 21.10.2010.
- RAZIN A., SADKA E., *The Stability and Growth Pact as an Impediment to Privatizing Social Security*, „NBER Working Papers”, no 9278, 2002.
- Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu (Dz. Urz. UE L 236, 02.08.1997).
- ROSTAING-PARIS S., *Is There a Compatibility between the Stability and Growth Pact and Automatic Stabilisers*, w: J. FERREIRO ET AL. (eds.), „Fiscal Policy in the European Union, Palgrave Macmillan, 2009.
- Rozporządzenie finansowe 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r. (Dz. Urz. UE L 248, 16.09.2002) zmodyfikowane w drodze rozporządzenia 1995/2006 z 13 grudnia 2006 r. (Dz. Urz. UE L 390, 30.12.2006) oraz 1525/2007 z dnia 17 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE L343, 27.12.2007).
- Rozporządzenie Rady nr 1466 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 209, 02.08.1997) zmienione rozporządzeniem Rady nr 1055 z dnia 27 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. UE L 174, 07.07.2005).
- Rozporządzenie Rady nr 1467 z dnia 7 lipca 1997 r. dotyczące przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 209, 02.08.1997) zmienione rozporządzeniem Rady nr 1056 z dnia 27 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. UE L 174, 07.07.2005).
- Rozporządzenie Rady nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE, 30.11.1996).
- Rozporządzenie Rady nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE, L 310, 30.11.1996).
- Rozporządzenie Rady nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L145, 10.06.2009).

Rozporządzenie Rady nr 679/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. zmieniające rozporządzenie nr 479/2009 w odniesieniu do jakości danych statystycznych w kontekście procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 198, 30.07.2010).

Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210, 31.7.2006).

Rozporządzenie to zmieniło i skonsolidowało wcześniejsze akty prawne w tej materii, w szczególności rozporządzenie Rady nr 3605/93 z 22 listopada 1993 r. odnośnie do stosowania Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L 332, 31.12.1993).

SAPIR A., ET AL., *An Agenda for Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, July 2003.

SAVAGE J.D., *Making the EMU. Politics of Budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford University Press, 2005.

SCHUKNECHT L., ET AL., *The Stability and Growth Pact. Crisis and Reform*, „ECB Occasional Papers”, no 129, September 2011.

SNIDER D., *Optimum Adjustment Processes and Currency Areas*, „Essays in International Finance”, International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, no 62, October 1967.

SPAHN D., *The Consequences of Economic and Monetary Union for Fiscal Relations in the Community and the Financing of the Community Budget*, D. COSTELLO, *Intergovernmental Grants. What Role for the European Community*, w: *The Economics of Community Public Finance*, „European Economy – Report and Studies”, no 5, 1993.

Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes endorsed by the Council on the 7th of September 2010, dostępny na stronie: >http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_%28consolidated%29_en.pdf<.

- SPIILIMBERGO A., ET AL., *Fiscal Policy for the Crisis*, „CEPR Discussion Papers”, no 7130, January 2009.
- SZELAĞ K., *Koordynacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, marzec 2003.
- SZELAĞ K., *Koordynacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, część II, „Bank i Kredyt”, kwiecień 2003.
- TARSCHYS D., *The Enigma of European Added Value*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, June 2005.
- TAVLAS G.S., *The Theory of Economic Integration*, „Open Economics Review”, vol. 5, no 2, 1994.
- TILFORD S., *EU Economic Reforms Fall Short on Growth*, „Financial Times”, 29.09.2010.
- TORNELL A., LANE P., *The Voracity Effect*, „American Economic Review”, no 89, 1999.
- TOWER E., WILLET T., *The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility*, „Essays in International Finance”, International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, no 11, 1976.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 155/280, 09.05.2008).
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 155/280, 09.05.2008).
- Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2008*, Dz. Urz. UE, C286, 10.11.2009.
- UBIDE A., *The European Bicycle Must Acceletare*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), „Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done”, CEPR, June 2010.
- UKIE, *Przegląd budżetu UE. Raport z konsultacji społecznych*, Warszawa 2008.
- NOORD VAN DEN P., *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s and Beyond*, „OECD Economics Department Working Papers”, no 230, 2000.
- HAGEN VON J., *More Growth for Stability. Reflections on Fiscal Policy in Euroland*, ZEI Univeristy of Bonn, June 2002.
- HAGEN VON J., ET AL., *Budgetary Consolidation in EMU*, „European Economy Economic Papers”, no 148, 2001.

WYPLOSZ CH., *The Eurozone's Levitation*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds.), „Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done”, CEPR, June 2010.

Zarządzanie gospodarcze w UE: Komisja przedstawia obszerny zestaw środków ustawodawczych, IP/10/1199, Bruksela, 29.09.2010.

MAŁGORZATA MISIAK

Stabilisation policy in a multi-level
system of governance.
Example of the Economic and Monetary Union
at a time of financial and economic crisis*

Polityka stabilizacyjna w wieloszczeblowym
systemie sprawowania władzy.
Przykład Unii Gospodarczo-Walutowej
w dobie kryzysu gospodarczo-finansowego

* The work is a result of research carried out by the author in 2011 in the Library of the European University Institute in Florence in the framework of the “Summer Fellowship” programme supported by a grant from the Natolin European Centre.

Introduction

One of the functions of public finances is to stabilise the economy. The task involves the use of resource allocation and revenue redistribution instruments by public authorities to damp economic cycle variations. Economic activity rises and drops. By observing economic processes it can be concluded that market mechanisms are unable to ensure a satisfactory and sustainable rate of economic growth, high employment rate, low inflation or balance of trade equilibrium. Notwithstanding the reasons underlying such a situation, it must nevertheless be stressed that the prevailing view in literature is that the mitigation of business cycle variations has an enormous impact on economic growth in the long term. Even OECD, which is usually quite orthodoxically focused on the supply side of the economy, observes that “more robust domestic demand may also help avert a stalling of economic reforms in a context where their potentially deflationary impact raises apprehensions in many segments of public”.¹ J. Gali *et al.* point that social losses related to economic cycle fluctuations may be significant and amount to as much as approx. 8% of consumption.² The size of the losses is correlated with the level of price and wage rigidity and the magnitude of other market imperfections. P. Aghion and P. Hewitt express a similar view, proving that in a situation of excessive economic fluctuations businesses do not engage into optimal spending on R&D, from the perspective of future economic growth. The problem becomes aggravated

¹ OECD, *Economic Outlook*, May 2005, Paris, p. viii.

² J. GALI ET AL., *Markups, Gaps and the Welfare Costs of Business Fluctuations*, “Universitat Pompeu-Fabra Department of Economics and Business Working Paper”, No. 836.

as the performance of the financial market worsens.³ The authors advocate making an active use of the fiscal policy to reduce the impact of economic cycle variations. P. Aghion and J. Marinescu believe that the benefits of such actions in terms of economic growth stimulation can be as high as 1 percentage point.⁴

Fiscal instruments are not the only means of stabilising the economy available to the state. In the theory of economics, a scholarly and ideological dispute has been going on for years about the scope and shape of government budgetary policy. Leaving the dispute between fiscal policy proponents and opponents aside, it should be assumed that the state needs to adopt a pragmatic rather than doctrinal approach to influencing the economy and to the set of instruments used.

There are three threads in the discussion on the system of public finance in the Economic and Monetary Union (EMU) in the face of the economic and financial crisis, accompanied by the fiscal one. They include: the question of the importance of fiscal policy in the EMU, the issue of the EU budget and the problem of national budgetary policies and budgetary discipline imposed on Member States by the Maastricht Treaty and the Stability and Growth Pact. The three topics are usually discussed separately. Meanwhile, addressing the interrelations between them might contribute to the establishment of a cohesive and effective budget system for the EMU.⁵

Bearing this in mind, chapter 1 presents the theory of optimum currency areas, addressing such issues as the stabilisation policy in a monetary union, fiscal integration as a criterion of an optimum currency

³ P. AGHION, P. HEWITT, *Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework*, "Journal of the European Economic Association", no 4, 2006, pp. 269–314.

⁴ P. AGHION, I. MARINESCU, *Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data*, mimeo, Harvard University 2006.

⁵ S. DULLIEN, D. SCHWARZER, Integrating the Macroeconomic Dimension into the EU Budget: Reasons, Instruments and the Question of Democratic Legitimacy, "EU Consent EU-Budget Working Paper", no 4, August 2007, pp. 1–2.

area, defined as a situation where the economic benefits of monetary integration prevail over its costs, and the issue of budgetary policy organisation in such type of a multi-level governance system as the monetary union, which is composed of the regional level (in EMU this is the Member State level) and the central level (in the euro zone comprised by the transnational, i.e. the European level). Chapter 2 discusses the fiscal policy solutions adopted in the EU/EMU. Chapter 3 answers the question whether the budgetary policy pursued by Member States under the conditions of EMU and outside the euro area has been and still is effective in mitigating business cycle fluctuations, and what has been the contribution of the European fiscal framework to attaining of such objective. The reform of the framework in the context of the 2007–2009 economic and financial crisis is presented in Chapter 4. Chapter 5 discusses another component of the public finance system in the EU/EMU, namely the general budget of the EU and its stabilisation capacity.

1. Stabilisation fiscal policy in EMU in the light of the optimum currency areas theory

1.1. Position of fiscal integration among the criteria of an optimum currency area

In discussing the fiscal stabilisation policy in EMU, reference is usually made to the theory of optimum currency areas, which was pioneered by R. Mundell. In his 1961 work entitled *A theory of optimum currency areas*,⁶ R. Mundell expressed a view that two countries

⁶ R. MUNDELL, *The Theory of Optimum Currency Areas*, "American Economic Review", vol. 51, No. 4, September 1961.

can benefit from forming a single currency area, defined as a territory with one or more currencies,⁷ but with mutually fixed exchange rates, if the related economic benefits prevail over the costs.⁸ In such a situation, the currency area is optimal. The notion of optimality is not clearly defined. R. Mundell himself understands it in a variety of ways, defining it at one point as the ability of such an area to stabilise its employment and price levels, and at another point as its ability to automatically restore equilibrium without resorting to monetary and fiscal policy instruments, which can be ensured by a high factor mobility within the area.

R. Mundell considers the following model: suppose we have two countries, namely A and B, which have separate currencies with a fixed exchange rate and are in internal and external equilibrium. Let us assume that demand drops in country A, e.g. as a result of declining demand for imports declared from abroad, while the demand for goods originating in country B rises. As a result of the shift, country A sees a drop in its output and rising unemployment. A current account deficit appears, because as a result of the operation of the automatic economic stabilisers the fall of income (and expenditure) is lower than the drop of output, as a result of which exports decline faster than imports. In country B, the processes are symmetrically reversed, as the country experiences an exogenous growth of demand: prices rise and a balance-of-payments surplus is registered. Thus, both countries experience adjustment problems. If country B decides to tighten its monetary policy to counteract inflation, the burden of adjustment will be thrust onto country A. If the surplus country allows prices to rise, its terms of trade will deteriorate, which will initiate adjustment processes in country A. Are there any mechanisms other than exchange rates

⁷ A. BIEŃ, *Optymalny obszar walutowy. Teoria i praktyka*, PWE Warszawa, 1988, p. 15.

⁸ P. KENNEN, *Economic and Monetary Union in Europe. Moving Beyond Maastricht*, Cambridge University Press, 1995, p. 81.

to restore equilibrium in both regions? Yes, they are market mechanisms, such as: wage and price adjustment, as well as factor mobility, although, even assuming that wages and prices are flexible and labour is mobile, the operation of market mechanisms may be costly for both economies, e.g. country A (deficit region) will have to accept deflation to restore the competitiveness of exports in price terms and solve the problem of balance-of-payment deficit. Interregional transfers from the central budget may be an alternative for these mechanisms. The solution will require taxes to be raised in the booming country B, the proceeds of which will go to country A, which is in crisis, and will be spent there.

Let us now assume that instead of two countries there are two regions, A and B, which form a single currency area. Suppose that the monetary authorities pursue a full-employment policy. A shift from the demand for goods produced in region A to B will cause unemployment in A and inflationary pressure in B (as shown above), the monetary authorities will increase the supply of money to correct unemployment in region A, increasing the inflationary pressure in region B. Thus for a single area authorities there is a trade-off between unemployment and inflation. R. Mundell constructs another theoretical model: he assumes that the world consists of two countries, the USA and Canada, either having a separate currency, and that the continent is divided into two regions, the boundaries of which do not align with state borders: the East, which produces cars, and the West, which produces construction materials. Suppose the demand for construction materials grows, whereas the demand for cars declines. The East will register unemployment, while the West will see an inflationary pressure. The monetary authorities of both states are helpless. To relieve unemployment in the East, they would have to expand the national money supply, and in order to prevent inflation in the West, they would be forced to decrease the national money supply. The above dilemma inherent in the choice

between unemployment and inflation may be solved by the introduction of regional currencies, an Eastern dollar and a Western dollar, instead of the national currencies. The Western dollar will appreciate relative to the Eastern dollar, ensuring balance of payments, and both regions will be able to take action to stabilise prices and employment. Thus, according to R. Mundell, the necessary criteria for an optimum currency area include wage and price flexibility, as well as factor mobility. The adjustment costs can be reduced, if the countries forming a single currency area are able to use a fiscal policy to stabilise employment and price levels.

R. Mundell's followers extended the list of conditions for a currency area to be considered optimal. It includes:

- Financial market integration. Already in 1962 J. Ingram⁹ concluded that capital flows between deficit and surplus countries comprise an important adjustment mechanism. On an integrated financial market, even the slightest variations of interest rates will generate balancing capital flows, which will translate into convergence of long-term interest rates, lowered costs of the restoration of the balance-of-payments equilibrium and effective resource allocation across the economy.
- Openness of economies. R. McKinnon¹⁰ believes that the more open the economy is, which he measures by the share of tradeables in overall consumption, the less effective the use of a flexible exchange rate as a tool of controlling external equilibrium becomes, because rate fluctuations are transferred to prices, with no improvement in the balance of payments. In such a situation, the optimum solution is to apply a rigid exchange rate policy as well as monetary

⁹ J. INGRAM, *Regional Payment Mechanisms: the Case of Puerto Rico*, University of North Carolina Press, 1962.

¹⁰ R. MCKINNON, *Optimum Currency Areas*, "American Economic Review", vol. 52, September 1963.

and budgetary policy instruments to maintain balance of payment equilibrium, by exploiting their impact on external demand.

- Diversification of production and consumption. p. Kenen¹¹ concluded that the more diversified the structure of exports and imports is, the lower the risk of changes in the terms of trade becomes, because owing to the law of large numbers, negative factors distorting the profitability of some categories of goods are offset by positive factors and factors increasing the income on exports of other goods. In a diversified economy, also expenditure incurred on imports should be more stable than in a non-diversified economy.
- Similarity of inflation rates. J. Fleming¹² points that the more similar (and lower) the inflation rates between the single area members are, the lower the risk of a change in the terms of trade becomes, which improves the stability of foreign trade transactions and minimises the need to use exchange rates as a tool of restoring the balance.
- Fiscal integration. p. Kenen¹³ believes that a centralised budget, featuring a system of interregional transfers, may be an effective tool of stabilising employment and price levels. However, this requires a far-fetched political integration.
- Political integration. According to p. de Grauwe, political integration improves the likelihood of fiscal policy centralisation, making it possible to establish, at a transnational level, fiscal transfer mechanisms protecting the members of the union against asymmetric shocks. Moreover political integration reduces the risk of asymmetrical shocks caused by such economic policy-making areas as expenditure, taxes, wages or social security, which are delivered at

¹¹ P. KENEN, *The Optimum Currency Area: An Eclectic View*, in: R. MUNDELL, A. SWOBODA (ed.), "Monetary Problems of the International Economy", University of Chicago Press, 1969.

¹² J. FLEMING, *On Exchange Rate Unification*, "The Economic Journal", vol. 81, 1971.

¹³ P. KENEN, *The Optimum Currency Area...*, *op. cit.*

the national level and spill over into other countries. For instance, such shocks were caused by the shortening of the working week in France to 35 hours or by the wage increase policy pursued by Germany since 1999. Furthermore, E. Tower and T. Willet¹⁴ prove that an optimum currency area must be based on a similarity of preferences regarding the fundamental macroproportions, such as economic growth, inflation or unemployment, as well as on proximity between the hierarchy of economic policy objectives for policy makers.

This raises a question about the hierarchy of the above criteria. It seems that, in the light of the optimum currency area theory, wage and price flexibility and factor mobility are of top importance. However, the conditions a single-currency area should fulfil to be considered optimal are not clear-cut. What is more, overall, they may prove to be incoherent, e.g. a small and open economy seems to be well suited to participate in a single-currency area according to the R. McKinnon criterion, but there is a risk that it will not be sufficiently diversified in production and consumption terms, as required by P. Kenen.¹⁵ G.S. Tavlas¹⁶ also points to the problem of non-conclusivity of the criteria: various conditions may supply various recommendations, e.g. the economy of a country joining a monetary union may be sufficiently open to the trade partners participating in the monetary integration, but there may be no factor mobility between the joining country and the single currency area.

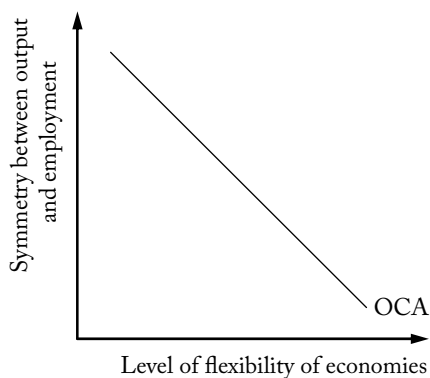
¹⁴ E. TOWER, T. WILLET, *The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility*, "Essays in International Finance", International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, No. 11, 1976.

¹⁵ F.P. MONGELLI, *New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us*, "ECB Working Papers", no 138, April 2002, p. 11.

¹⁶ G.S. TAVLAS, *The Theory of Economic Integration*, "Open Economics Review", vol. 5, no 2, 1994.

P. de Grauwe proposes that all criteria of an optimum currency area should be divided into three categories: symmetry, integration, flexibility:¹⁷ countries forming a monetary union should be similar, which would reduce the risk of asymmetrical shocks. Their commodity markets and production factors should be flexible enough to restore internal and external equilibrium after an asymmetrical shock. Finally, members of a single-currency area should be integrated in terms of trade, so that benefits arising from the use of a single currency could occur. Figures 1 and 2 illustrate the above postulates in a graphical way. Figure 1 shows all the combinations of symmetry and flexibility that ensure equilibrium between the costs and benefits of single-currency area membership. The OCA curve is negatively oriented because the smaller the symmetry between the monetary union members becomes, the higher flexibility is required.

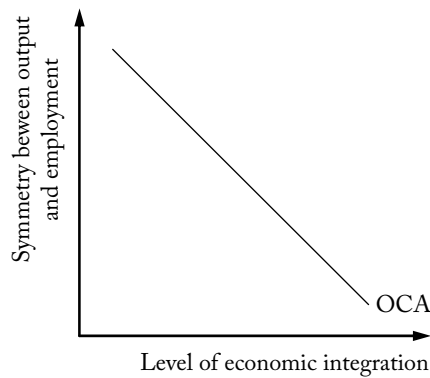
Figure 1. Symmetry and flexibility as a criterion of an optimum currency area



Source: P. DE GRAUWE, *Some Thoughts on Monetary and Political Union*, in: L. TALANI (ed.), "The Future of EMU", Palgrave Macmillan 2009, p. 12.

¹⁷ P. DE GRAUWE, *Some Thoughts on Monetary and Political Union*, in: L. TALANI (ed.) "The Future of EMU", Palgrave Macmillan 2009, pp. 11–13.

Figure 2. Symmetry and integration as a criterion of an optimum currency area

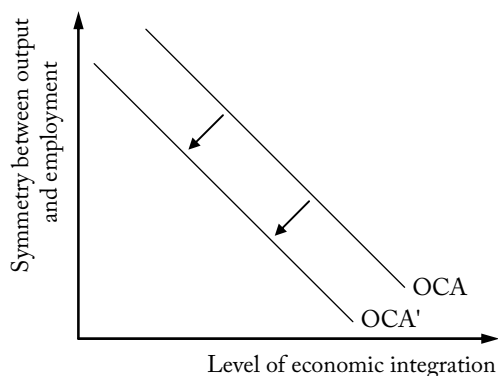


Source: P. DE GRAUWE, *Some Thoughts...*, *op. cit.*, p. 13.

Figure 2 presents the various combinations of the symmetry and integration which guarantee an equilibrium between the costs and benefits of currency integration. Here too, the OCA curve is negatively oriented, as limited symmetry between the countries of a single currency area translates into increased macroeconomic costs of currency integration. The higher the level of trade integration, the greater the benefits of integration (mainly in microeconomic terms). Thus for the balance to remain unchanged, the additional (macroeconomic) costs of integration should be offset by additional (microeconomic) benefits.

If monetary integration goes hand in hand with political integration, participating countries have an extra instrument for stabilising their economies, namely interregional transfers, which means that for each level of (a)symmetry between the countries the costs of monetary union membership fall. This is reflected by the shift of the OCA curve towards the starting point of the coordinate system (cf. Figure 3). Owing to economic policy coordination, the similarity between the members of the single currency area grows, which means that the monetary union becomes more sustainable.

Figure 3. Criteria of an optimum currency area and political integration



Source: P. DE GRAUWE, *Some Thoughts...*, *op. cit.*, p. 15.

The classical theory of optimum currency areas as originally proposed by R. Mundell has come in for harsh criticism, notably from Mundell himself,¹⁸ in a less-known article entitled *Uncommon arguments for common currencies* published in 1973.¹⁹ From the perspective of the stabilisation policy in a monetary union, two observations are important: membership in a single currency area provides a better shield against the risk and consequences of asymmetrical shocks thanks to better access to loan capital and lower risk premium on the union's integrated financial market. Secondly, a liquid exchange rate is not a good stabilisation instrument and, assuming that the mobility of capital is high, it is likely to be a source of asymmetrical shocks in itself, as it can become a target of speculative attacks. This means that the macroeconomic costs of accession into a monetary union (i.e. loss of exchange rate as an economic policy making tool) are lower than initially expected. As a result, the OCA curve in Figure 3 moves towards the starting point of the coordinate

¹⁸ In world literature the concept is referred to as Mundell II.

¹⁹ R. MUNDELL, *Uncommon Arguments for Common Currencies*, in: H.G. JOHNSON, A.K. SWOBODA (eds), "The Economics of Common Currencies", London, Allen&Unwin, 1973.

system. R. Mundell considers the following model: there are two islands: Cancer and Capricorn. Both produce corn, but the crops on Capricorn are harvested in winter, while those on Cancer are harvested in summer. Corn cannot be stored for a long time and each island is inhabited by a half of the world population. Assuming that the population is mobile, the entire world population will spend six months (winter) on Capricorn, and the other six months (summer) on Cancer. Trade is a substitute of migration, the latter involving economic and social costs. Under the R. Mundell model, Cancer exports half of its corn output in winter, while Capricorn does the same in summer. Production and consumption are distributed evenly between both islands, and amounts say to 100. If then, in summer, Cancer ships half of its crop to its partner, in return it receives a claim to half of Capricorn's food crop in winter. Suppose that, as the crops on Capricorn are getting ripe, the central bank of the island issues money "under a pledge" of obtaining half of the crops in summer. The Cancer's monetary authorities do the same. The transaction is concluded when, in winter, the central bank of Capricorn sells crops to the central bank of Cancer (there is foreign trade surplus and an external debt drop), which sells the crops to the population of the island for the money it issued previously. Cancer runs foreign trade deficit with Capricorn, the island's debt increases, and thanks to open-market operations carried out by Cancer's monetary authorities (sale of crops to the population) the supply of money drops. In summer, the situation is reversed. The system functions ideally until crops irregularities appear. When, in summer, the crops on Cancer decline from 100 to 70 and Capricorn provides 50 monetary units to trade them for 50 units of crops, the authorities of Cancer have two choices: either sell the 50 units to the partner, condemning its own citizens to starvation, or devalue its own currency and propose to Capricorn less crops for 50 units of its own currency – although the solution may be costly for Cancer too, as the economic and social situation on Capricorn will exacerbate, the consequences of

which will affect its partner in winter. Let us assume now that a global currency is introduced and both islands hold their reserves in the currency amounting to 50 units each. The benefits of such a solution become visible in a crisis. Suppose, as above, that crops on Cancer drop to 70. In such an event, 100 units of the world currency will be exchangeable for 70 units of crops, as a result of which the price of crops will increase to $100/70$ for both countries. Participation in a monetary union allows risks to be shared between countries, thanks to which, as R. Mundell observes, the wealth in the single currency area increases.²⁰

The theory of optimum currency areas also provides important postulates about economic policy-making in a monetary union. Important reflections in this respect are presented by P. Kenen,²¹ who believes that a monetary and fiscal policy should jointly contribute to the delivery of “optimal” economic objectives, i.e. they should ensure internal and external balance.²² This may only be attained when the area covered by

²⁰ A broader discussion of the model can be found in: R. MCKINNON, *Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundel I versus Mundel II*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 42, No. 4, 2004.

²¹ P. KENEN, *The Optimum Currency Area...*, *op. cit.*

²² H.G. GRUBEL expresses a similar view by concluding that “two countries wishing to form a currency area have to surrender some sovereignty in the operation of full employment monetary and fiscal policies to a supranational level”. See H.G. GRUBEL, *The Theory of Optimum Currency Areas*, “Canadian Journal of Economics”, vol. 3, No. 2, May 1970, pp. 318–319. A similar opinion is expressed by D. SNIDER, who writes that “in modern economy full employment and control of prices calls for proper monetary and fiscal policy. It means that one of the key conditions of optimal currency area is that its boundaries should converge with the boundaries of monetary and fiscal power. This condition can be fulfilled when monetary and fiscal policy is strictly coordinated or to put it realistically when there is one monetary and fiscal authority”. D. SNIDER stresses the need for the existence of compensation instruments in a monetary union, such as unemployment benefits, public utility works or fiscal transfers financed by the central government. This is due to the fact that factors are not mobile. Cf. D. SNIDER, *Optimum Adjustment Processes and Currency Areas*, “Essays in International Finance”, International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, no 62, October 1967, pp. 14 and 15.

their operation is the same, i.e. when the territory covered by the single fiscal policy is equal to, or at least not bigger than, the territory of the monetary union. Otherwise the “centre responsible for fiscal policy would face many problems”,²³ including difficulties in maintaining a sustainable tax burden on the members of the multi-currency area where a single fiscal policy is pursued, due to the different inflation rates applied under independent monetary policy decisions taken by the different members. Difficulties would also occur on the expenditure side. P. Kenen asks rhetorically which currency the government would use to make its purchases or to pay state officials’ wages and, above all, to issue government debt. As a consequence, the author comes to a daring conclusion that efficient functioning of a monetary union does not only require the monetary policy but also the budgetary policy to be centralised. Furthermore, members of a single currency area would be able to stabilise the economy by means of interregional transfers from the central budget.

W. Corden strikes a similar note.²⁴ He observes that membership in a monetary union means giving up certain economic policy-making tools, such as the national monetary policy or the exchange rate policy. As a result, a country experiencing a demand shock must use a fiscal policy to restore internal and external balance, which – according to W. Corden – is not, however, a perfect substitute for exchange rate manipulations, because it does not substitute adjustments but merely allows them to be stretched over time and their costs to be reduced.

Hence the need for such market adjustment mechanisms as wage and price flexibility, which involve the possibility of changing the real exchange rate. Another alternative is comprised by capital flows from

²³ *Ibidem*, p. 40.

²⁴ W. CORDEN, *Monetary Integration*, “Essays in International Finance”, International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, No. 93, April 1972.

private sources, which was pointed by R. Mundell in 1973, as well as such interregional transfers as e.g. unemployment benefits.

W. Corden also discussed fiscal integration in a monetary union. He defined it as an effect of fiscal harmonisation, which he considered to be vital to ensure neutrality of the tax systems within the integrated area. To be more specific, Corden said that tax harmonisation does not necessarily mean identical taxes (including equal rates) on the single market, but a situation in which their structure is agreed centrally. Drawing on the experience of the American monetary union, W. Corden suggested that the rates of capital gains taxes should be approximated, while other direct taxes could remain autonomous and diversified to ensure horizontal equality. In his opinion, total fiscal harmonisation leads to fiscal integration, i.e. a situation in which “all expenditure and taxes are harmonised in one budget”. The latter solution, i.e. budget centralisation at monetary union level, and substantial transfers of funds from some of its areas into others *via* the community’s budget, could offset such disadvantages of the area as rigid pays, low factor mobility or small diversification of products.²⁵

1.2. Likelihood of asymmetrical economic shocks – optimum currency area criteria endogeneity hypothesis versus specialisation hypothesis

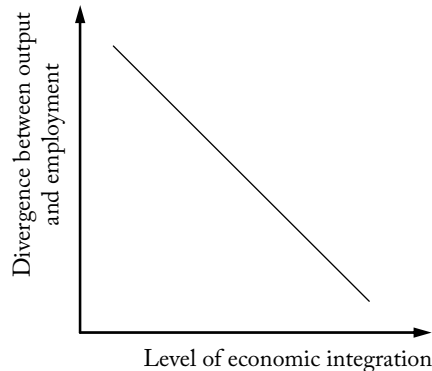
It was concluded above that countries joining a monetary union weigh the costs and benefits of monetary integration. The benefits include lowered transaction costs resulting from the elimination of exchange risk in the trade between member countries. According to the R. McKinnon criterion, countries characterised by close trade relations

²⁵ K. LUTKOWSKI, *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*, Twigger, Warszawa 2004, p. 42.

are particularly marked out for participation in a single-currency area. This is one of its optimality criteria. On the other hand, according to the theory, monetary integration generates costs, the most substantial of which is the loss of some economic policy tools used for mitigating the course and aftermath of economic cycles. This leads to the formulation of another optimum currency area criterion linked to business cycle synchronisation.

Meanwhile J. Frankel and A. Rose notice that both criteria are of an endogenous nature.²⁶ This means that even if countries joining a monetary union do not fulfil the conditions of an optimum currency area *ex ante*, they can meet them *ex post*.²⁷ Figure 4 presents the relation between the level of economic integration and the symmetricalness of the business cycle.²⁸

Figure 4. Endogeneity of the optimum currency area criteria



Source: J. FRANKEL, A. ROSE, *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, "Economic Journal", vol. 108, No. 449, July 1998, p. 1012.

²⁶ J. FRANKEL, A. ROSE, *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, "CEPR Discussion Paper", No. 1473, September 1996.

²⁷ J. FRANKEL, A. ROSE, *Is EMU More Justifiable Ex Post Than Ex Ante?*, "European Economic Review", No. 41, 1997.

²⁸ J. FRANKEL, A. ROSE, *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, "Economic Journal", vol. 108, No. 449, July 1998, p. 1012.

According to J. Frankel and A. Rose, the creation of a monetary union should reduce the risk of asymmetrical shocks. This is because advanced integration leads to convergence between the economic structures of the participating countries. Consequently, the countries react to economic shocks in a similar way, as a result of which the shocks will have a symmetrical rather than asymmetrical nature. This is evidenced by empirical research carried out by the authors, who examined, based on cross-sectional data covering 30 years and 20 industrialised countries, the relationship between the intensity of trade cooperation (as measured by exports, imports and their sum) between pairs of countries i and j – explanatory variable, and the correlation of the economic activity between them (measured by GDP, output, employment and unemployment, net of seasonal fluctuations) – explained variable. In all the numerous variants, J. Frankel and A. Rose obtained a statistically significant strong positive relationship between the intensity of trade and the employment and production convergence levels.²⁹ Assuming that there is an autocorrelation between economic activity and foreign trade, J. Frankel and A. Rose replaced the explained variable with variables used in gravitational models, such as: geographical distance between the business hubs of the two countries, the neighbourhood, common language, and finally, membership in a regional integration group. The change did not affect the results obtained in the previous study.

J. Frankel and A. Rose come to a similar conclusion in a 2000 study, in which they assess the impact of membership in a monetary union on trade, output and income per capita.³⁰ Using a gravitational model designed for 180 countries in which the size of bilateral trade depends on the distance between a pair of countries, their size (measured by GDP and GDP *per*

²⁹ It is worth mentioning that the correlation was observed across the variants, regardless of the cycle synchronisation measure, the measure of the trade integration level or the method for eliminating cycle variations.

³⁰ J. FRANKEL, A. ROSE, *Estimating the Effects of Currency Unions on Trade and Output*, “NBER Working Paper”, No. 7857, August 2000.

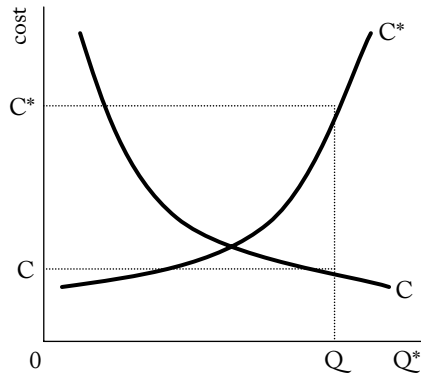
capita) and a range of dummy variables describing such bilateral trade determinants as: common language, neighbourhood, common colonial past or trade, monetary and political integration, Frankel and Rose conclude that being a member of a currency area leads to the tripling of trade between the countries. This means a trade creation effect not accompanied by a shift effect. Membership in a monetary union, just as membership in a free-trade area, is a better stimulant of trade than common language or borders, but is of less significance than common colonial past. Next, the authors demonstrate, by means of a regression equation in which income per capita is explained by the size of the country measured by population and area, volume of trade, investment and the quality of human capital, that each additional percentage point of trade between a pair of countries translates into $1/3$ growth over 20 years (1970–1990). Trade intensification – thanks to exchange risk elimination and lowered transaction costs – is the fundamental benefit of a monetary union. An important consideration in terms of growth-stimulating effects is who is the other partner in a single currency area. For example, it may be expected that Lithuania will benefit more from introducing the euro rather than the Australian dollar, while a more natural partner to form a monetary union for Salvador is the United States and not the eurozone. These expectations are confirmed by the estimations of J. Frankel and A. Rose. For example: Ecuador, whose share of trade with the United States represents 50% of its overall trade, would see a 19% growth in income per capita as a result of the $1/3$ increase of trade with the USA likely to occur, if the American dollar was introduced as a common currency. As a result of accession into EMU, Poland's GDP *per capita* would rise by $1/5$.

In his famous article entitled *Lessons of Massachusetts for EMU*,³¹ P. Krugman advocates a different view. In his opinion, removing

³¹ P. KRUGMAN, *Lessons of Massachusetts for EMU*, in: F. TORRES, F. GIAVASSI (eds), "Adjustments and Growth in the European Monetary Union", Cambridge University Press, 1993.

barriers to the movement of goods and factors, as well as introducing a common currency, enhances territorial concentration of manufacturing, which exposes the countries to sectoral distortions (e.g. in automotive or steel industries). Let us consider the following situation: there is an industry operating in two regions A and B, with both regions showing demand for goods manufactured by the sector. The assumption is that the demand is not elastic in price terms, and thus output in region A amounts to OQ , while in region B it equals QO^* (cf. Figure 5).

Figure 5. Geographical concentration of manufacturing



Source: P. KRUGMAN, *Lessons of Massachusetts for EMU*, in: F. TORRES, F. GIAVASSI (eds), "Adjustments and Growth in the European Monetary Union", Cambridge University Press, 1993, p. 245.

Curves CC and CC^* illustrate the supply in regions A and B respectively. The figure suggests that region A has a cost advantage, because $c < c^*$ (this may be attributed to the bigger market or factor endowment). However, the advantage does not necessarily have to lead to industry concentration in region A, if the transaction costs exceed the difference between c^* and c . If as a result of integration (e.g. removal of border checks or introduction of a common currency) the transaction costs are

reduced, the cost advantage of region A will deepen, which will lead to territorial concentration of the industry in region A and abandonment of manufacturing in region B .

According to p. Krugman, this regularity also occurs in the case of external benefits of concentration, which allows for costs of manufacturing and the investment outlays needed for business activity establishment and operation to be reduced. The presence of other businesses within a given area guarantees existence of a market for goods and services, well-developed technical and public utility infrastructure, specialised factors, especially labour resources and diffusion of knowledge.³² Suppose the industry consists of identical businesses that sell their products to consumers living in the two regions at price p , with various transport costs, and which classify portion a of their output x as intermediate products. The manufacturing costs are expressed by the following formula: $F+cx$, where F is the fixed cost linked to starting up a business. Let us assume that t is the cost of transporting a unit of production from one region to another and that the production is concentrated in one of the regions. Each business sells $(1-u)x/2$ to consumers in both regions and ux to industry. A business may wish to set up a plant on the other market, but then it must incur cost F , although it is aware that it will cut down on transport costs $t(1-u)x/2$. Geographical concentration will be an optimal solution, if $F > t(1-u)x/2$, i.e. the higher the cost of setting up a business elsewhere, the stronger the relationship with industry (measured by u) and the lower the transport cost.

Due to enhanced international specialisation of manufacturing, sectoral disturbances turn into shocks affecting the country where the industry is concentrated. In conclusion, establishing a single currency area

³² A. MARSHALL, *Zasady ekonomiki*, Wydawnictwo M. Arcta w Warszawie, 1925, pp. 258–262 and P. KRUGMAN, *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge USA, 1993, pp. 25–67.

means increased risk of asymmetric shocks. This mechanism is explained by what is referred to as the specialisation hypothesis.

P. Krugman believes that labour and capital mobility is a factor exacerbating asymmetric shocks. Suppose a region sees exogenous growth of demand for its capital intensive exports, which will lead to a growth of the expected return on capital invested there. With no capital mobility, this would lead to a rise in the price of the exports and a fall of its profitability and competitiveness in price terms. However, when capital is mobile, growing demand for exports will generate capital inflows, as a consequence of which exports will be stimulated even further! Factor mobility also deepens development gaps between regions. When the demand for a region's exports declines, as a result of which labour and capital prices fall, factors will emigrate to places where the return on their use is higher. According to P. Krugman, "disgraceful region is left with no industry, but also capital and labour".³³ Thus, not only do the removal of barriers to trade and to the flow of factors as well as introduction of a common currency increase the risk of asymmetric shocks, but they also deepen regional differences.

In light of the above, P. Krugman seems to conclude that fiscal policy remains the only instrument of stabilising regional economy, because the single monetary policy is meant to stabilise prices and employment at the supraregional level. However, P. Krugman questions the sense of pursuing a budget stabilisation policy at a regional level. This is due to the spill-over of fiscal stimuli within an integrated area and the resultant low efficiency of intervention, reluctance to act on the part of regional authorities, which hope for a response from the monetary authority due to the fact that the regional employment rate is correlated with the national rate. Finally, drawing on experience, p. Krugman expresses a pessimistic view that, often, declines of economic activity

³³ *Ibidem*, p. 40.

in regions are not temporary in nature, but result from a permanent stagnation, which renders fiscal policy inefficient. He admits that labour and capital can act as an adjustment mechanism, but referring to empirical research, he asserts that such a mechanism cannot fully restore equilibrium (according to a B. Eichengreen study of the American market, only 40% of cyclical unemployment growths in regions is “absorbed” by migration processes³⁴) and requires a long time. What is more, the operation of market adjustment instruments may prove costly. Hence the need to pursue a fiscal stabilisation policy at suprarregional level.

P. Krugman’s conclusions seem to be right on two conditions: firstly, that the borders of the area where a given industry is concentrated align with state borders, and, as A. Casella rightly notices in a comment to P. Krugman’s article, a glance at the business map of Europe will prove that it is otherwise; and secondly, that the specialisation between countries is of the inter-industry type. Then, as the trade expands, the manufacturing profiles of the currency area members will diverge more and more and the risk of asymmetric shocks will increase. Thus, also the cost of exchange rate loss will increase, despite the fact that, at the same time, the economy will benefit from the positive effects of specialisation and expanding trade. If, on the other hand, specialisation was of an intra-industry nature, the process would be reversed – the economic structures would become similar to each other, the synchronisation of the cycle would increase and the risk of asymmetrical shocks would gradually decrease.³⁵ This thesis is proved by the relationship

³⁴ Cf. B. EICHENGREEN, *One Money for Europe? Lessons from the US Currency and Customs Union*, “Economic Policy”, No. 10, 1990.

³⁵ J. FIDRMUC, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria and Intra-Industry Trade: Implications for EMU Enlargement*, in: P. DE GRAUWE, J. MELITZ (eds), “Prospects of Monetary Unions after the Euro”, CeSifo seminar series, MIT Press, 2005, p. 56.

between economic integration and intra-industry trade observed in empirical research, and has been explained through a systematic theoretical analysis.³⁶ Removing barriers to trade leads to a drop in prices of imported goods, thus having a strong impact on the demand for goods traded on an intra-industry basis, which are by definition close substitutes, characterised by high price flexibility of the demand. Opening of markets and the resulting potential economies of scale may persuade manufacturers to increase output at the cost of reducing the range of products. Access to a large market of an integration group makes it possible for this condition to be fulfilled, thus facilitating intra-industry trade. Increased investments, including direct ones, which is often inherent in economic integration, create trade streams between mother companies and their daughters based in the other countries belonging to the group. These are streams of intra-industry trade.³⁷

As can be seen from the above research, a gradually evolving process of integration through trade, mainly of the intra-industry type, causes the business cycle to be more and more synchronised. The approach to the theory of optimum currency areas presented by J. Frankel and A. Rose, who perceive monetary integration as a process driven by endogenous factors, may serve as a basis for formulating positive expectations with respect to membership in a monetary union. As J. Frankel and A. Rose conclude in their famous study, "EMU entry *per se*, for whatever reason, may provide a substantial impetus for trade expansion; this in turn may result in more highly correlated business cycles. That is, a

³⁶ M. BIJAK-KASZUBA, *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego a zmiany strukturalne zagranicznych obrotów towarowych kraju uczestniczącego (na przykładzie Polski)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2003, p. 141 *et seq.*

³⁷ See also W.J. ETHIER, *Regionalism In a Multilateral World*, "Journal of Political Economy", vol. 106, No. 6, 1998.

country is more likely to satisfy the criteria for entry into a currency union *ex post* than *ex ante*".³⁸

2. Fiscal policy in EMU. Institutional and legal framework

In the previous chapter, we demonstrated that the theory of optimum currency areas implies a need for a stabilising fiscal policy.³⁹ However, a different perspective was adopted when establishing EMU. A decision was made to coordinate fiscal policy: Member States retained a degree of flexibility with respect to budgetary decisions, which was meant not to restrict (?) the operation of the automatic stabilisers embedded in the income (taxes) and expenditure sides of the national budget. However, for the autonomous fiscal policy not to hinder the single currency policy, and what is more, not to be itself a source of asymmetrical shocks, the policy was subjected to European rules. There were two underlying reasons. The early 1990s was a period dominated by the doctrine of neoliberalism (as S. Owsiak observes, the provisions of the Treaty of Maastricht "are an expression of an antifiscal attitude to the economy"⁴⁰). What is more, centralisation of the budgetary policy seemed impossible for political reasons.

³⁸ J. FRANKEL, A. ROSE, *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, "CEPR Discussion Paper", No. 1473, September 1996, p. 22.

³⁹ R. BALDWIN, C. WYPLOSZ, *The Economics of European Integration*, 2nd edition, London, p. 358.

⁴⁰ S. OWSIAK, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wydanie trzecie zmienione, PWN, Warszawa 2006, p. 64.

2.1. *Treaties*

The legal bases for the supervision over budgetary policies and the coordination of economic policies pursued by EU Member States are specified in Title VII: Economic and Monetary Policy of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU),⁴¹ in Articles 120–126.⁴²

Article 120 of the Treaty provides that economic policies shall be conducted by Member States, yet they should work towards the achievement of the objectives of the Union. The objectives are laid down in Article 2 of TEU, and include, among others, sustainable development, price stability and full employment. The policies should also respect the rules of an open free-market economy, characterised by free competition, and support effective allocation of resources. Pursuant to Article 121 of TFEU, Member States should regard their economic policies as a matter of common concern. The ECOFIN Council (ministers of finance and economy) is the forum where those policies are coordinated, while the instrument governing their implementation is comprised by a document referred to as broad guidelines of the economic policies of the Members States and of the Union. The guidelines consist of two parts: the first provides general guidelines for the EU as a whole, while the second one lays down specific guidelines for each EU Member State. The guidelines are adopted – on a request from the Commission – by the Council, which takes its decision by qualified majority of votes, in broad agreement and cooperation with other European institutions:

⁴¹ References to TFEU are taken from its consolidated text published in OJ C 155/280, 09.5.2008.

⁴² They were introduced by the Treaty on the European Union (TEU), known as the Treaty of Maastricht. The references to TEU are taken from its consolidated text published in OJ C 155/280, 09.5.2008.

the European Council expresses its opinion about the draft guidelines during its March economic summit, by adopting conclusions, and informs the European Parliament about the guidelines adopted.⁴³ Despite their political importance, the broad guidelines are not legally binding. In formal terms, this means that non-compliance with the guidelines does not constitute a breach of law.

The Council monitors economic developments of the EU and Member States, focusing on the consistency of the economic policies with the broad guidelines (Article 121 (3-4)). If it establishes that the economic policies are not consistent and may jeopardise the functioning of EMU, the ministers address recommendations to the government of the Member State involved, which may be made public. Such recommendations are a strong form of pressure and insistence, but do not involve any sanctions. The most serious ‘punishment’ is the above-mentioned publication. The procedure is referred to as multilateral surveillance.

Article 126 of TFEU provides that Member States should avoid excessive government deficit. The term is defined in Protocol 12 on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty and means a budgetary deficit of the central government⁴⁴ exceeding 3% relative to GDP and government debt exceeding 60% of GDP.

The Commission is responsible for evaluating the budgetary situation in Member States (Article 126 (2)). If a country fails to meet the requirements under one or both of these criteria, the Commission prepares a report on the state of public finances in the country. The report may also be drawn up if, notwithstanding the fulfilment of the

⁴³ For a broader discussion see: K. SZELĄG, *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, “Bank i Kredyt”, March 2003.

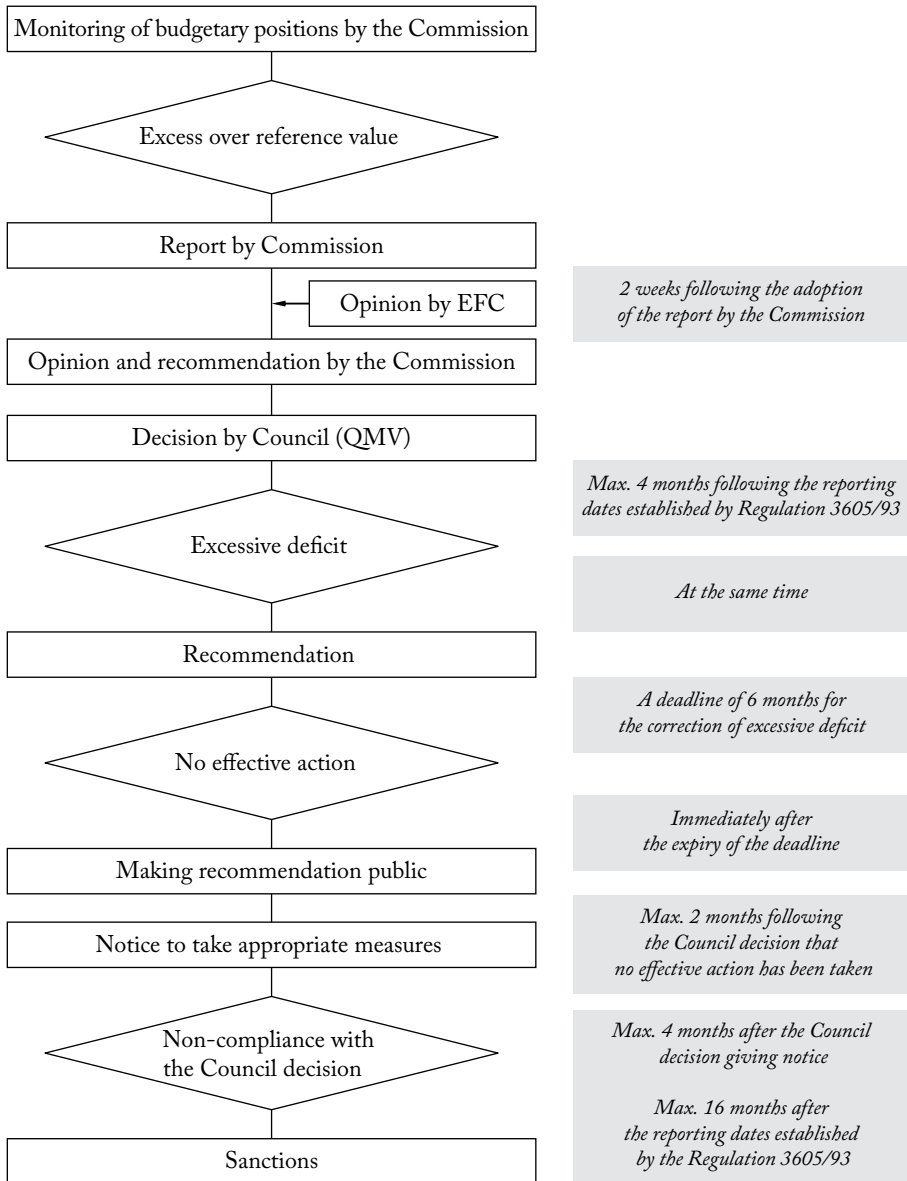
⁴⁴ As defined in Council Regulation No 479/2009 of 25 May 2009 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community (OJ UE L145, 10.6.2009). The sector of ‘general government’ means ‘central government’, ‘state government’, ‘local government’ and ‘social security funds’.

requirements under the criteria, there is a risk of an excessive deficit (Article 126 (2)). Next, the Economic and Financial Committee formulates an opinion on the report (Article 126 (4)). If the Commission considers, on the basis of the opinion, that an excessive deficit exists or is likely to occur in a given country, the Commission forwards its opinion to the Member State concerned and informs ECOFIN accordingly (Article 126 (5)). It is up to the Council to decide – following a comprehensive evaluation – whether the excessive deficit does actually exist. The Council acts by qualified majority of votes (Article 126 (6)). At the same time, the ministers send recommendations to the Member State concerned with a view to bringing the situation to an end (Article 126 (7)). Lack of effective actions in response to the recommendations within a deadline set by the Council results in the recommendations being made public (Article 126 (8)). If the country persists in failing to remedy the situation, the Council may request it to take measures which are judged necessary by the Council to remedy the budgetary problems (Article 126 (9)). If the country still fails to comply with the requirements as requested by the Council, the latter may decide to apply or intensify one or more of the following measures (Article 126 (11)):

- to require the Member State to publish additional information, as specified by the Council, before issuing bonds and securities;
- to invite the European Investment Bank to reconsider its lending policy towards the Member State concerned;
- to require the Member State concerned to make a non-bearing deposit until the excessive deficit is corrected;
- to impose a fine.

The sanctions are abrogated to the extent Council establishes that excessive deficit has been corrected (Article 126 (12)). The above procedure is referred to as excessive deficit procedure (cf. Figure 6).

Figure 6. Excessive deficit procedure



Source: developed by the author on the basis of Article 126 of the Treaty on the functioning of the European Union, and Council Regulation No. 1467 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure amended by Council Regulation No. 1056 of 27 June 2005.

In conclusion, the Broad Economic Policy Guidelines and the multilateral supervision are measures based on monitoring and persuasion, with no sanctions involved. Their objective is to protect Member States against budgetary trouble, so that the excessive deficit procedure is not instigated against them. The excessive deficit procedure is based on very strict rules. It is designed to make Member States improve their budgetary situation and eliminate excessive budget deficit, including by financial sanctions.

The Treaty also bans financing the budget deficit by loans taken from the European Central Bank or from national central banks. The said institutions are not authorised to grant loans to cover the deficit or any other loans to Union institutions or bodies, central governments, regional, local or other public authorities, or other bodies governed by public law or public undertakings.⁴⁵ In particular, the institutions cannot acquire directly debt securities issued by public authorities (Article 125 of TFEU). In its budgetary policy, EU Member States must also take into account the ban on privileged access by public authorities to the financial market as laid down in Article 124 of TFEU. The bans discussed above mean that budgetary deficits may only be financed by funds coming from the market and under market conditions. This means that countries having financial trouble due to excessive public debt would actually have to count on themselves, as neither the EU as a whole, nor its individual countries are liable for the debt of other Member States (so-called ‘no bail-out clause’).

2.2. Stability and Growth Pact

The Stability and Growth Pact (SGP) was adopted to reinforce and supplement the provisions of the Treaties concerning the surveillance of

⁴⁵ L. OREŹIAK, *Polityka budżetowa w strefie euro*, “Bank i Kredyt”, No. 5, 2008, p. 11.

budgetary policies and the coordination of economic policies. It consists of two Council regulations adopted on 7 July 1997 and a resolution of the European Council of 17 June 1997 adopted at the Amsterdam summit.⁴⁶ The provisions came into force on 1 January 1999 and were significantly revised on 27 June 2005.

The preventive arm of the SGP⁴⁷ specifies the rules concerning the content, reporting, evaluation and monitoring of medium-term economic programmes. Its aim is to prevent, at an early stage, the occurrence of excessive deficits in Member States.

The Regulation provides that Member States must submit stability and convergence programmes to the Council and Commission. Stability programmes are submitted by “countries participating in stage three of the EMU”, and convergence programmes, by non-eurozone countries. The programmes contain medium-term objectives of the budgetary policy and possibly the path towards the objectives, as well as assumptions about expected economic developments and important macroeconomic variables, such as: GDP, investment, employment and inflation, which influence the delivery of the programmes, description of budgetary policy measures or, more broadly, the economic policy measures proposed or taken to achieve the objectives of the programme, as well as an analysis on how the change of the basic economic assumptions could influence the budgetary situation. In addition, convergence programmes contain medium-term monetary policy objectives and an assessment of the correlation between these objectives and price and exchange rate sustainability.

⁴⁶ Resolution of the European Council of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact (OJ L 236, 2.8.1997).

⁴⁷ Council Regulation (EC) No. 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies (OJ L 209, 2.8.1997) amended by Council Regulation No. 1055 of 27 June 2005 (OJ L 174, 7.7.2005).

In the said programmes Member States undertake to adhere to medium-term budgetary objectives, which should be close to balance or surplus position. At present, they vary from country to country, which is to reflect their diversity in economic and budgetary terms, and in practice, are specified within a range between 1% of GDP and balance or surplus, in cyclically adjusted terms, net of one-off and temporary measures. This is referred to as the structural balance. In theory, the values so specified should allow Member States to have a safety margin with respect to the 3% of GDP reference value in case of contingencies, guarantee sustainable public finances in the long term and ensure the possibility of financing public investments. Medium-term budgetary objectives are adopted and presented by Member States in stability and convergence programmes. They are assessed by the Commission and the Council through the multilateral surveillance procedure. Member States are obliged to pursue active public finance consolidation in economic good times, defined as a situation where real economic growth exceeds potential growth or “the output gap is slightly negative but moving rapidly towards positive values”.⁴⁸ This means that budgetary revenue windfalls should be spent on reducing the deficit and debt. In good times adjustment efforts should be stronger. In the countries of the eurozone and of the Second European Exchange Rate Mechanism, the budgetary balance should improve at least by 0.5% of GDP annually. It has also been assumed that in evaluating budgetary developments more attention will be paid to public debt.

⁴⁸ Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes endorsed by the Council on the 7 of September 2010, available at: >http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_%28consolidated%29_en.pdf<, p. 5. The document replaced and consolidated a number of initiatives in this respect, in particular the Opinion of the Economic and Financial Committee on the content and format of stability and converge programmes adopted by ECOFIN on 10 July 2001.

Stability and convergence programmes were to be submitted by 1 March 1999 and are to be updated annually. Their time horizon spans over the current year, the previous year and years $n+1$, $n+2$, $n+3$. According to the code of good practice,⁴⁹ programmes should be submitted shortly before the presentation by the government of the draft budget, from mid-October to 1 December. In order to ensure a high quality and comparability of the programmes, it is recommended that a uniform layout should be used (structure, presentation of content in harmonised tables – see Box 1), that uniform assumptions as to the developments in the UE’s external environment should be applied (e.g. oil prices, increasing global exports and imports, euro/dollar rate), that the methodologies used should be consistent with the European System of National and Regional Accounts in the Community (“ESA 95”⁵⁰) and that the country’s own methodology assumptions and forecasts should be consulted with the Commission. It is also postulated that the content of the programmes should be expanded, so that it includes additional information on public finances and their long-term sustainability, e.g. the growth-enhancing effects of the budgetary reforms or the impact of population ageing.

The stability and convergence programmes submitted by Member States are evaluated by the Council in the framework of multilateral surveillance. The Council may invite the Member State concerned to adjust its programme. When the programme is ultimately approved, the Council monitors its implementation. If the Council considers that the government’s budgetary policy diverges from the programme assumptions and/or there is a risk of failure to achieve the objectives, and it jeopardises the functioning of EMU, the Council recommends remedy actions to the Member State concerned.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Council Regulation No. 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts (OJ L 310, 30.11.1996).

The dissuasive arm of the SGP⁵¹ explains and specifies the excessive deficit procedure. Its objective is to discourage Member States from pursuing an irresponsible budget policy of high public deficit and debt and – in the event of difficulties – exert pressure on them to change the course.

Box 1. Structure for the stability and convergence programmes according to the code of good practice

- Overall policy framework and objectives
- Current economic situation and economic outlook
 - World economy/macroeconomic assumptions
 - Cyclical developments and current prospects
 - Medium-term scenario
 - External balance
 - Growth implications of major structural reforms
- General government balance and debt
 - Policy strategy
 - Medium-term strategy
 - Current situation and implications for future budget
 - Structural balance
 - General government debt
 - Budgetary implications of major structural reforms
- Sensitivity analysis and comparison with previous programme
 - Alternative scenarios and risks
 - Budget sensitivity analysis
 - Comparison with previous programme
- Quality of public finances
 - Policy strategy
 - Expenditure side of the budget
 - Revenue side of the budget
- Sustainability of public finances in the long term
 - Policy strategy
 - Long-term budgetary prospects, including the implications of ageing populations
- Institutional features of public finances
 - Fiscal rules
 - Budget process
 - Other revisions

⁵¹ Council Regulation No. 1467 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (OJ L 209, 2.8.1997) amended by Council Regulation No. 1056 of 27 June 2005 (OJ L 174, 7.7.2005).

The regulation lays down the time frames for the different stages of the excessive deficit procedure. It contains controversial provisions on sanctions, providing that a non-interest-bearing deposit will be acquired by the Council, whenever it decides to apply sanctions. The deposit will consist of two parts: a fixed amount (0.2% of GDP) and a variable component depending on the size of the deficit and amounting to 0.1% of GDP for each percentage point of deficit beyond the value of 3% of GDP. The total amount of the deposit may not exceed 0.5% of GDP. In accordance with the SGP, the deposit may be returned to the Member State concerned, if it brings the deficit down below 3% of GDP. If within two years of the Council's decision to require a deposit the budgetary problems are not solved, the deposit is converted into a fine. The fine is not reimbursed to the Member State concerned and is distributed among the Member States without excessive deficit, in proportion to their share in the total GNP of the Member States not subjected to the procedure.

The Commission, when drafting the report, and the Council, when deciding the existence of an excessive deficit, may consider an excess over the reference value resulting from a severe economic downturn as exceptional, if the excess results from a negative annual GDP growth rate or from an accumulated loss of output during a protracted period of very low annual GDP volume growth relative to its potential or when resulting from unusual circumstances outside the control of the Member States and which have a major impact on the financial position of the general government. The Commission, when preparing a report under Article 126 (3) of TFEU, should take into account a range of relevant factors influencing the condition of public finances, such as: developments in the medium-term economic position (potential growth, phase of the cycle, the implementation of research and development activities and actions towards the delivery of EU multi-annual economic and social strategies), developments in the budgetary situation (fiscal consolidation efforts in good times, quality of public finances, government debt, public investment), as well as the

involvement of the country in the process of European integration and the related financial burdens. The above circumstances will be taken into account, if the budgetary deficit remains close to the base value and is temporary in nature, which means that the Commission's forecasts must indicate that it will fall below the 3% of GDP after the "unusual circumstances" or severe economic downturn cease to exist. The circumstances should be taken into account during the successive procedural steps.

Pension reforms introducing a multi-pillar system that includes a mandatory fully-funded pillar is considered to be a separate factor justifying deficit in excess of the allowable reference value. In assessing the budget balance Member States may take into account the net cost of the reform on a linear degressive basis for a transitory period of five years. However, the deduction is made if the deficit has reached a level that is close to the reference value and the excess results from the reform.

For the purposes of budgetary surveillance, specific rules were established on the reporting by Member States to the Commission (Eurostat) of the planned and actual deficits and of the levels of their debt. The rules are laid down in Council Regulation No. 479/2009 of 25 May 2009 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community.⁵² Pursuant to the Regulation the terms used in GNP must correspond to the European system of national and regional accounts in the Community ("ESA 95").⁵³ Member States are obliged to report to the Commission (Eurostat) their budgetary situation twice a year: the first time before 1 April, and the second time before 1 October of year *n*. The reported

⁵² The regulation amended and consolidated earlier legislation in this area, in particular Council Regulation No. 3605/93 of 22 November 1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community (OJ L 332, 31.12.1993).

⁵³ Council Regulation No. 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts (OJ L 310, 30.11.1996).

data must include the latest, up-to-date estimates for the current year, estimate, preliminary data for previous years and actual data for years $n-2$, $n-3$ and $n-4$. The Commission (Eurostat) evaluates the data in terms of their consistency with accounting rules, completeness, reliability, compliance with the timeframe and cohesion. Member States are obliged to cooperate with the Commission (Eurostat) in exchange of statistical data and the methodology applied. The Commission (Eurostat) cooperates with the statistical authorities of Member States, providing technical support and carrying out systematic consultation visits, and possibly, methodology inspections. The objective of the former is to review submitted data, examine methodology issues, discuss the procedures and evaluate consistency with accounting rules. Methodology inspections are carried out when it is found out that the quality of data is at risk or vulnerable to potential problems and are intended to monitor the public sector processes and accounts. They can take place in a situation when e.g. frequent, significant and unfounded adjustments of the deficit and debt are introduced, the Member State concerned does not send to the Commission (Eurostat) in due time all the statistical data required, the methods for estimating the deficit and debt are changed unilaterally and with no justification or when there are other unresolved methodology differences between the Member State and the Commission (Eurostat). Before the publication, the Commission (Eurostat) may correct the data submitted by the Member States, if there is evidence that they do not comply with the qualitative requirements.

Almost from the very start, the Stability and Growth Pact has been heavily criticised. Among the most notable critical views are those of W. Buiter et al⁵⁴ and B. Eichengreen and Ch. Wypłosz.⁵⁵ A strong

⁵⁴ W. BUITER ET AL., *Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht*, "Economic Policy", vol. 8, No. 16, 993.

⁵⁵ B. EICHENGREEN, C. WYPŁOSZ, *Stability and Growth Pact. More than a Minor Nuisance*, "Economic Policy", vol. 13, No. 26, 1998.

wave of criticism came just before and after November 2003, when the Council unlawfully suspended the excessive deficit procedure with respect to Germany and France.⁵⁶ The critics raised accusations that the rules are subject to political decisions, that it is difficult to enforce them, and that they are short-sighted and excessively repressive. There was a general belief that the Pact limits the potential of using budgetary policies as an instrument of influencing the economy, which would be particularly desirable, given the loss of other economic policy tools in the euro area members, such as the monetary policy or exchange rates.⁵⁷ In 2004, a consensus started to emerge as to the desired revision of the regulations. The prevailing view was that the failing mechanisms of the Pact must be improved (M. Buti used the term ‘internal adjustments’) rather than completely new fiscal rules introduced at the EU level (referred to by M. Buti as *a grand design*⁵⁸). In particular, the proposed improvements would consist in focusing more on the need to apply a prudential fiscal policy in good times, paying more attention to the question of debt and public finance sustainability in the long run, taking into account the cyclical variations, exercising tighter supervision of financial statistics and strengthening the reliability of the rules.⁵⁹

⁵⁶ European Commission, *Public Finances in EMU. 2004*, “European Economy”, No. 3, 2004, p. 61.

⁵⁷ See more: M. CZERNIELEWSKA-RUTKOWSKA, *Europeizacja polityki fiskalnej – adaptacja państw członkowskich do ram budżetowych UE. Wnioski dla Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003. An interesting review of proposed changes can be found in: J. FISCHER ET AL., *101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why so Many? A Survey*, “European Economy Economic Papers”, No. 267, December 2006.

⁵⁸ M. BUTI ET AL., *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?*, “CEPR Discussion Paper”, No. 3692, 2003.

⁵⁹ M. BUTI, A. SAPIR, *Fiscal Policy in Europe: the Past and Future of EMU Rules from the Perspective of Musgrave and Buchanan*, “CEPR Discussion Papers”, No. 5830, September 2006, p. 17.

In the face of the criticism, but above all, under the pressure of Germany and France, which were struggling with budgetary difficulties,⁶⁰ the SGP was reformed in 2005.⁶¹ It was assumed that the medium-term budgetary policy objectives should be defined for each country individually and that their specificities should be taken into account. It was assumed that in evaluating the budgetary situation, account must be taken of a number of factors affecting public finances. A reform of the pension system was considered a reason justifying an excess of the allowable deficit, and Member States were allowed to take into account the costs of introducing a fully-funded pillar in evaluating the budgetary balance. The other important changes included the extension of the timeframes in the excessive deficit procedure and obliging Member States to pursue active finance consolidation in good times. A provision was also made that in assessing the budgetary position more attention should be paid to public debt.⁶²

The reform of the Pact is hard to be assessed unambiguously. Applying the criteria of G. Kopits and S. Symanski,⁶³ it may be concluded that in certain respects, such as transparency, simplicity and non-ambiguity, the revised provisions are worse. On the other hand, the reform of the Pact translates into increased flexibility of the rules and their higher consistency with the other objectives, actions and policies of the EU. It also facilitates the necessary structural reforms.⁶⁴ The impact of the

⁶⁰ Cf. M. HEIPERTZ, A. VERDUN, *Ruling Europe. The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

⁶¹ See also: European Commission, *Strengthening Economic Governance and Clarifying the Implementation of the Stability and Growth Pact*, COM (2004) 581, September 2004 and European Commission, *Public Finances in EMU*, "European Economy", No. 3, 2005, pp. 70–89.

⁶² European Commission, *Public Finances in EMU*. 2005, "European Economy", No. 5, 2005, pp. 70–89.

⁶³ G. KOPITS, S. SYMANSKY, *Fiscal Policy Rules*, "IMF Occasional Papers", 162/1998.

⁶⁴ M. BUTI ET AL., *Revisiting the Stability and Growth Pact...*, *op. cit.* and European Commission, *Public Finances in EMU*. 2005, p. 95.

reform on the enforcement and reliability of the provisions cannot be assessed in an unambiguous way.

2.3. Non-legislative instruments

Two approaches are applied in the processes of budgetary policy surveillance and economic policy coordination. The first approach consists in defining legislative standards to influence the behaviours of those participating in the process. The provisions of the SGP are a good example here. The second approach involves creating a common system of values through efforts towards reaching an agreement on the fundamental economic policy components.⁶⁵ In the years 1997–2000, decisions were taken at summits of the heads of states to the effect that apart from supervising the budgetary policy and overall economic policy, the coordination should also address other macroeconomic policy areas.⁶⁶ The Broad Economic Policy Guidelines are in the centre of attention of the entire process. They, in turn, are supported by the following economic coordination processes:

- the Luxemburg process addressing employment policy and labour market reforms, established in November 1997;⁶⁷
- the Cardiff process involving a reform of the market for goods and services and of the capital market, launched in June 1998;
- the Cologne process, introducing what is referred to as macroeconomic dialogue, dating back to June 1999.

The processes are delivered by means of the open method of coordination. It consists in establishing, at EU level, of guidelines and

⁶⁵ B. ARDY, *A Question of Fit for EMU. Process and Policy in the Fiscal Domain*, “Working Paper” 13/00, pp. 3–4.

⁶⁶ K. SZELĄG, *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, Part II, “Bank i Kredyt”, April 2003.

⁶⁷ B. KŁOS, *Zrewidowana Europejska Strategia Zatrudnienia*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, “Informacja”, No. 974, July 2003.

qualitative and quantitative indicators as well as benchmarks for the UE, by making a reference to the best such indicators in the world, with a detailed agenda containing a timetable for achieving the individual short-term, medium-term and long-term objectives. Following this, the guidelines are translated into national- and regional-level policies by establishing relevant objectives and means of their delivery. There are regular observations, supervisory reviews and evaluations of the implementation of EU recommendations. The guidelines are formulated according to a decentralised approach, with social partners involved.

3. Stabilising fiscal policy in the first ten years of the EMU

3.1. Years 1993–2007

Prior to the signing of the Treaty of Maastricht, the European economy was struggling with a low annual growth of 2.5% and a high unemployment rate. Funds spent on the social policy were dangerously skyrocketing: e.g., while in 1970, they represented 16% of the GDP in France, and 17% of GDP in Germany, in the early 1990s they accounted for 29% and 27% of GDP respectively.⁶⁸ The growth in public expenditure to 51% of GDP in 1993, which was not matched by a corresponding increase in budgetary revenues (45% of GDP), translated into a high level of deficits and rising debt.

Indisputably, the fiscal consolidation process, which was necessitated by the willingness to proceed to the third stage of EMU and the related need to comply with the convergence criteria,⁶⁹ improved the state

⁶⁸ M. BUTI, A. SAPIR, *op. cit.*, p. 10 *et seq.*

⁶⁹ The fiscal criterion: “a government budgetary position without a deficit that is excessive as determined in accordance with Article 126” (Article 140 of TFEU).

of finance of EU countries, which had been deteriorating for 20 years. The budgetary balance, taking into account the cyclical variations, improved by 4.5 percentage points in the years 1993–1999 and was brought down by 1997 by 3% relative to GDP across the EU-15, except Greece. At the same time, expenditure relative to GDP fell to 47%, and the revenue to 46%. In 2000, the euro area registered a budget surplus, although it was attributable to the record-breaking economic growth rate of 3.5% (i.e. a percentage point above the average dynamics observed in the years 1986–2000), and the budgetary revenue windfalls from the sales of 3rd generation UMTS mobile system licences, which amounted to as much as 1% of GDP. At the time, due to the ‘adjustment fatigue’ or ‘consolidation fatigue’, there was a pro-cyclical loosening of the discretionary fiscal policy.⁷⁰ This resulted from the initiation by many countries of tax reforms and cuts of the taxes, which were considered excessive and constraining business activity.⁷¹ The problem was that the actions were not accompanied by adequate measures towards restraining budgetary expenditure, and additionally, the optimistic estimates concerning the tax reductions did not materialise. When in 2001 the economic situation started to deteriorate, leading additionally to a fall in budgetary revenues, most countries saw an immediate decline in their public finances. In 2003, the average budgetary deficit of the euro area reached nearly 3% relative to GDP. Many countries, fearing the excessive deficit procedure, tightened their budgetary policy. L. Schuknecht et al. refer to the first years of the functioning of euro as ‘wasted good times’:⁷² the period of relative economic prosperity was not used for further consolidation

⁷⁰ J. VON HAGEN, *More Growth for Stability. Reflections on Fiscal Policy in Euroland*, ZEI University of Bonn, June 2002, p. 4.

⁷¹ L. ORĘZIAK, *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, “Bank i Kredyt”, August 2004, p. 18.

⁷² L. SCHUKNECHT ET AL., *The Stability and Growth Pact. Crisis and Reform*, “ECB Occasional Papers”, No. 129, September 2011, p. 10.

of public finances, with eurozone members pursuing a pro-cyclical budgetary policy.

The phenomenon is documented by A. Turrini, who indicates that at the time of the upward trend the fiscal policy in EU countries was pro-cyclical, which was mainly due to the pro-cyclicality of the expenditure side of the budget: at a time when actual output was way above potential output, the budgetary policy was becoming much more expansive. This is linked to the methodology-related difficulty of identifying the phase of the economic cycle in real time, or delays in the implementation of fiscal stimuli, which causes the fiscal impulse in the form of increased expenditure to come at a time when the economy is already reviving from recession. Equally problematic is the optimism of governmental economic forecasts. J. von Hagen et al. observed that government forecasts prepared at a time of fast growth often prove to be too optimistic, as they are based on current, good performance in terms of growth. If, in such a situation, the government plans to increase expenditure and fulfils the promise, such expenditure will be pro-cyclical.⁷³ M. Buti and p. van den Noord observe that in pre-election periods governments may be tempted to present optimistic forecasts, because then they have more margin of manoeuvre for stepping up expenditure.⁷⁴ Moreover, during an economic revival, when tax revenues grow (more funds to be shared), the competition between various groups of interest striving to obtain government support intensifies. As a result of the competition, funds shared in public procurements are higher than what can actually be shared, which leads to pro-cyclicality of expenditure and increases budgetary deficit and debt.⁷⁵

⁷³ J. VON HAGEN ET AL., *Budgetary Consolidation in EMU*, "European Economy Economic Papers", No. 148, 2001.

⁷⁴ M. BUTI AND P. VAN DEN NOORD, *Discretionary Fiscal Policy and Elections: the Experience of the Early Years of EMU*, "OECD Working Papers", No. 351, 2003.

⁷⁵ A. TORNELL AND P. LANE, *The Voracity Effect*, "American Economic Review", No. 89, 1999, pp. 22–46.

Pro-cyclicality of expenditure is deepened by some fiscal rules, e.g. those concerning sustainable budget or allowable level of debt. The risk is particularly high for countries with a low potential for growth and a negative base effect.

M. Hallenberg et al. prove that after 1999, eurozone governments systematically pursued a pro-cyclical fiscal policy in pre-election periods, which was linked to the phenomenon of political election cycles. Interestingly, such behaviours were not observed during the preparations for the third stage of EMU, which may be due to a shift in the preferences of voters. In the 1990s, EU countries treated the possibility of introducing the euro within the deadline prescribed in the Treaty as a domestic policy priority; as a result 'sound' public finance was highly desired by voters. Once they joined in, the system of the incentives, and notably the penalties, imposed by the Pact, proved to be ineffective in maintaining the previous hierarchy of electoral priorities in national policies.⁷⁶

By analysing the changes to the taxation laws in EU and EMU countries and referring to the data gathered by national central banks for statistical purposes of the European Central Bank, L. Agnello and J. Cimadomo came to a conclusion that also the expenditure side of the budget is characterised by pro-cyclicality: during the economic revival of 1998–2008, governments tended to cut taxes (mainly income taxes and social security contributions), which often led to the overheating of the economy. Interestingly, their observations have not been confirmed by analyses of the changes in such budget parameters as the cyclically-adjusted deficit, measured e.g. by the level of output gap.⁷⁷

⁷⁶ M. HALLENBERG ET AL., *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, p. 185.

⁷⁷ L. AGNELLO, J. CIMADOMO, *Discretionary Fiscal Policies over the Cycle: New Evidence based on the ESCB Disaggregated Approach*, "ECB Working Paper", No. 1118, November 2009.

Similar conclusions are drawn by S. Derosse et al., who notice that, as a result of the post-1999 discretionary budgetary policies pursued by the three biggest countries: Germany, France and Italy, which drove the economic cycle, the fiscal policy throughout the euro area was pro-cyclical.⁷⁸

Similarly, S. Dullien and D. Schwarzer observe that the countries which had difficulties complying with the rules of the Pact, i.e. Portugal, Germany or Ireland, were applying a pro-cyclical budgetary policy. In response to a deficit of 4.1% of GDP, in 2001 the Portuguese government raised VAT (the only problem being that it was a slowdown time), while, faced with an excessive deficit of 3.6% of GDP in 2002, the German government lowered and shortened the duration of unemployment benefits, thus limiting the scope of action of the automatic stabilisers. In both countries, the key challenge is to stimulate growth.⁷⁹ The research by S. Dullien and D. Schwarzer also indicates that in 1991–2006 it was only in two countries, i.e. Austria and Finland, that the fiscal policy contributed significantly to weakening of the cycle variations. In the other cases, the impact is statistically insignificant or of little significance. The situation is different in the United States and Japan. In the former, a 1% growth of output gap translates into a budget deficit growth of 0.9%, and in the latter, the rate is 0.6%.⁸⁰ It can be inferred that discretionary fiscal policies did not contribute to mitigation of cycle variations.

However, the effectiveness of discretionary activities taken by the government does not always translate into effectiveness of the overall fiscal policy. Sometimes, it so happens that the effects of the stimulation of demand by the state through fiscal stimuli are neutralised by the

⁷⁸ S. DEROSSE ET AL., *Constricted, Lame and Pro-Cyclical? Fiscal Policy in the Euro Area Revisited*, “European Economy Economic Papers”, No. 353, December 2008, p. 8.

⁷⁹ For more information see regular reports of the European Commission entitled *Public Finances in EMU*.

⁸⁰ S. DULLIEN, D. SCHWARZER, *op. cit.*, pp. 6–7.

consequences of a passive budgetary policy, i.e. by automatic economic stabilisers. Has the adoption of European fiscal rules limited the action of the latter in the European economy? This argument has been repeatedly raised during the debate on the Stability and Growth Pact. Critics of the solutions adopted at the time claimed that in a situation where a country with a deficit close to 3% of GDP is affected by recession, its government will be forced to raise taxes and/or decrease expenditure, which will cancel the effects of the automatic stabilisers.⁸¹ S. Rostaing-Paris claims that this was already the case during the preparations for the EMU, because the reforms undertaken by Member States to meet the Maastricht fiscal criteria constrained the role of automatic stabilisers.⁸² According to macroeconomic research carried out by the INTERLINK model, if economic stabilisers had acted in an unconstrained manner, the average level of budget deficit in 1999 would have been six times higher.⁸³

However, it seems that with public expenditure of 46.3% of GDP, a revenue to GDP ratio of 45.7%⁸⁴ and progressive tax rates, the anti-cyclical effect of automatic stabilisers in EMU countries should be strong.⁸⁵ This is shown by empirical research: P. van den Noord has found that in most euro-area countries a 1% change in GDP results in a change of the budgetary balance by 0.5 percentage point, while in the United States the effect is twice less significant.⁸⁶ As shown by

⁸¹ M. BUTI ET AL., *Revisiting the Stability and Growth Pact...*, *op. cit.*, p. 10.

⁸² Similar concerns were expressed with reference to the Pact. Cf. T. BAYOUMI ET AL., *European Monetary Unification: Implications of Research for Policy. Implications of Policy for Research*, "Open Economics Review", No. 8, 1997.

⁸³ S. ROSTAING-PARIS, *Is There a Compatibility between the Stability and Growth Pact and Automatic Stabilisers*, in: J. FERREIRO ET AL. (eds), "Fiscal Policy in the European Union", Palgrave Macmillan, 2009.

⁸⁴ Data from: EUROSTAT, *Europe in Figures. EUROSTAT Yearbook 2009*, p. 86.

⁸⁵ X. DEBRUN, R. KAPOOR, *Fiscal Policy and Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere*, "IMF Working Papers", No. 10 (111), May 2010.

⁸⁶ P. VAN DEN NOORD, *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s. and Beyond*, "OECD Economics Department Working Papers", No. 230, 2000.

simulations based on 1990s data, in large EMU countries automatic stabilisers are capable of ‘absorbing’ even up to $\frac{1}{4}$ of business cycle variations.⁸⁷ Interestingly, unlike the United States, in the EU a stabilising impulse originates not only from unemployment benefits, which merely account for 5.6% of overall social expenditure and 1.4% of the GDP of EU-27⁸⁸ and of income taxes, whose flexibility with respect to GDP is close to 1, but also from other public expenditure components: on education, medical care, infrastructure, which are characterised by a strong inertia with respect to the business cycle, as is noticed by S. Derosse *et al.*⁸⁹: “for example, if output declines temporarily, governments do generally not close schools, fire doctors and nurses, lay off judges and soldiers or leave infrastructure projects like roads or buildings unfinished. On the contrary, expenditure plans if grown up on optimistic GDP forecasts may envisage an upward trend for some expenditure categories, which would not necessarily be revised in lines of negative growth surprises”.

There is no evidence in existing research that since 1999, when European fiscal rules started to apply in EMU, or even during the preparations for EMU, the budget policy (its overall shape being a resultant of automatic stabilisers and discretionary government actions) has become more pro-cyclical.⁹⁰ On the contrary, J. Gali and R. Perotti have shown that after Maastricht it has definitely become more anti-cyclical,⁹¹

⁸⁷ Similar estimates are provided by T. ANDERSEN and R. DOGONOWSKI. Cf. T. ANDERSEN, R. DOGONOWSKI, *EMU and Budget Norms* in: A. HUGHES-HALLETT ET AL. (eds), “Fiscal Aspects of European Monetary Integration”, Cambridge University Press, Cambridge 1999, p. 82.

⁸⁸ EUROSTAT figures for 2006.

⁸⁹ S. DEROSSE ET AL., *op. cit.*, p. 13.

⁹⁰ M. HALLERBERG ET AL., *op. cit.*, p. 184.

⁹¹ Anti-cyclicality is measured by the output gap coefficient in the equation of budgetary balance regression relative to GDP. Cf. J. GALI, R. PEROTTI, *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe*, “NBER Working Paper”, No. 9773, June 2003.

although a similar trend has been observed in the other OECD countries that have been used in research as a control group. A proof of the above statement may also be sought in the observable fall of government investments relative to GDP and their share in overall expenditure, which, as is commonly believed, react to a cycle variation in the fastest way. However, this trend started to be observed a long time before the Maastricht Treaty and, what is more, can also be seen in other OECD countries.⁹² Similar conclusions are drawn by Aghion and Marinescu, who indicate that in the last decades, the fiscal policies in OECD countries have become more anti-cyclical, although the trend is not so strong in EMU countries. It is the stronger, the better developed the financial market, the smaller the dependence on foreign trade and the more the monetary policy is based on direct inflation targeting. The conclusions of S. Derosse et al. are similar. Their research suggests that in many a case, strongly acting automatic stabilisers have corrected the consequences of erroneous (pro-cyclical) government actions.

When looking into the reasons for which the fiscal policy of the euro area is ineffective in terms of stabilising the economy, it is worth considering the level at which it is pursued. Currently, the policy falls within the remit of the Member States. Meanwhile, the theory of fiscal feudalism or multi-level governance suggests that it is the central government level (i.e. transnational level for the EU) that should be responsible for macroeconomic stabilisation. In the case of small open economies, the effects of a stabilising fiscal policy spill over abroad (in the form of higher prices of goods imported by the country concerned), while, after all, the costs of stabilising the economy through increased debt are incurred exclusively by the country concerned. As a result, the country may be reluctant to take action to damp business cycle variations. So we deal here with external benefits; this is one of the reasons why the policy

⁹² *Ibidem.*

concerned should be stabilised.⁹³ Thus moving the policy to the European level would enhance public wealth.

3.2. Financial and economic crisis and its impact on public finance

The financial and economic crisis⁹⁴ has left an imprint on the condition of public finances. While in 2007, the budget deficit in EU-27 amounted to 0.8% of GDP, in 2009 it reached 6.3% of GDP (cf. Table 1). As concerns public debt, the situation is similar: in 2007, the average debt in EU-27 amounted to 58.8% of GDP, while in 2009 it reached 73.6% of GDP (cf. Table 2). The forecasts anticipate a gradual increase in public debt. As a consequence, currently the excessive deficit procedure (EDP) is applied to 22 Member States. The deepest collapse of public finances is seen in Spain, Ireland and the United Kingdom.

The fiscal problems of EU countries, including the euro area, are a consequence of several groups of factors. The first one is the 2008–2009 recession, which led to a dramatic fall in tax revenue and increase of budgetary expenditure (cf. Table 3).

In the face of the crisis, many countries took costly remedy actions by adopting fiscal packages to stimulate the economy (cf. Figure 2). Most economists have expressed a view that it was necessary to take actions aimed at improving the position of the finance sectors and stimulating internal demand. Given that, due to the global scope of the recession, it was impossible to fuel the economy by exports and that many countries had a limited space of manoeuvre in terms of monetary policy due to interest rate cuts, the only instrument of fighting the crisis available was

⁹³ J. PELKMANS, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, FT Prentice Hall, 2006, p. 48.

⁹⁴ The study does not deal with the crisis itself. Readers interested in the topic can refer to the very rich literature on the subject.

Table 1. Government deficit as % of GDP in 1999–2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EMU (17)	-1.4	0.0	-1.9	-2.6	-3.1	-2.9	-2.5	-1.4	-0.7	-2.0	-6.3	-6.0
EMU (16)	-1.4	0.0	-1.9	-2.6	-3.1	-2.9	-2.5	-1.4	-0.7	-2.0	-6.3	-6.0
EU (27)	-1.0	0.6	-1.4	-2.5	-3.1	-2.9	-2.5	-1.5	-0.9	-2.4	-6.8	-6.4
Belgium	-0.6	0.0	0.4	-0.1	-0.1	-0.3	-2.7	0.1	-0.3	-1.3	-5.9	-4.1
Bulgaria	0.1	-0.5	1.1	-1.2	-0.4	1.8	1.0	1.9	1.1	1.7	-4.7	-3.2
The Czech Republic	-3.7	-3.7	-5.6	-6.8	-6.6	-3.0	-3.6	-2.6	-0.7	-2.7	-5.9	-4.7
Denmark	1.3	2.3	1.5	0.4	0.1	2.1	5.2	5.2	4.8	3.2	-2.7	-2.7
Germany	-1.5	1.3	-2.8	-3.7	-4.0	-3.8	-3.3	-1.6	0.3	0.1	-3.0	-3.3
Estonia	-3.5	-0.2	-0.1	0.3	1.7	1.6	1.6	2.4	2.5	-2.8	-1.7	0.1
Ireland	2.7	4.7	0.9	-0.4	0.4	1.4	1.6	2.9	0.1	-7.3	-14.3	-32.4
Greece	:	-3.7	-4.5	-4.8	-5.6	-7.5	-5.2	-5.7	-6.4	-9.8	-15.4	-10.5
Spain	-1.4	-1.0	-0.6	-0.5	-0.2	-0.3	1.0	2.0	1.9	-4.2	-11.1	-9.2
France	-1.8	-1.5	-1.5	-3.1	-4.1	-3.6	-2.9	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5	-7.0
Italy	-1.7	-0.8	-3.1	-2.9	-3.5	-3.5	-4.3	-3.4	-1.5	-2.7	-5.4	-4.6
Cyprus	-4.3	-2.3	-2.2	-4.4	-6.5	-4.1	-2.4	-1.2	3.4	0.9	-6.0	-5.3

Latvia	-3.9	-2.8	-1.9	-2.3	-1.6	-1.0	-0.4	-0.5	-0.3	-4.2	-9.7	-7.7
Lithuania	-2.8	-3.2	-3.6	-1.9	-1.3	-1.5	-0.5	-0.4	-1.0	-3.3	-9.5	-7.1
Luxembourg	3.4	6.0	6.1	2.1	0.5	-1.1	0.0	1.4	3.7	3.0	-0.9	-1.7
Hungary	-5.4	-3.0	-4.0	-8.9	-7.2	-6.4	-7.9	-9.3	-5.0	-3.7	-4.5	-4.2
Malta	-7.7	-6.2	-6.4	-5.5	-9.9	-4.7	-2.9	-2.8	-2.4	-4.5	-3.7	-3.6
The Netherlands	0.4	2.0	-0.2	-2.1	-3.1	-1.7	-0.3	0.5	0.2	0.6	-5.5	-5.4
Austria	-2.3	-1.7	0.0	-0.7	-1.5	-4.5	-1.7	-1.6	-0.9	-0.9	-4.1	-4.6
Poland	-2.3	-3.0	-5.3	-5.0	-6.2	-5.4	-4.1	-3.6	-1.9	-3.7	-7.3	-7.9
Portugal	-2.7	-2.9	-4.3	-2.9	-3.0	-3.4	-5.9	-4.1	-3.1	-3.5	-10.1	-9.1
Romania	-4.4	-4.7	-3.5	-2.0	-1.5	-1.2	-1.2	-2.2	-2.6	-5.7	-8.5	-6.4
Slovenia	-3.0	-3.7	-4.0	-2.5	-2.7	-2.3	-1.5	-1.4	-0.1	-1.8	-6.0	-5.6
Slovakia	-7.4	-12.3	-6.5	-8.2	-2.8	-2.4	-2.8	-3.2	-1.8	-2.1	-8.0	-7.9
Finland	1.6	6.8	5.0	4.0	2.4	2.3	2.7	4.0	5.2	4.2	-2.6	-2.5
Sweden	0.9	3.6	1.5	-1.3	-1.0	0.6	2.2	2.3	3.6	2.2	-0.7	0.0
The United Kingdom	0.9	3.6	0.5	-2.1	-3.4	-3.4	-3.4	-2.7	-2.7	-5.0	-11.4	-10.4

Source: developed by the author on the basis of EUROSTAT data.

Table 2. Government debt as % of GDP in 1999–2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU (27)	65.7	61.9	61.0	60.4	61.8	62.2	62.8	61.5	59.0	62.3	74.4	80.0
EMU (17)	71.6	69.1	68.1	67.9	69.0	69.5	70.0	68.4	66.2	69.9	79.3	85.1
EMU (16)	71.7	69.2	68.2	68.0	69.1	69.5	70.1	68.5	66.3	70.0	79.4	85.3
Belgium	113.7	107.9	106.6	103.5	98.5	94.2	92.1	88.1	84.2	89.6	96.2	96.8
Bulgaria	77.6	72.5	66.0	52.4	44.4	37.0	27.5	21.6	17.2	13.7	14.6	16.2
The Czech Republic	16.4	18.5	24.9	28.2	29.8	30.1	29.7	29.4	29.0	30.0	35.3	38.5
Denmark	58.1	52.4	49.6	49.5	47.2	45.1	37.8	32.1	27.5	34.5	41.8	43.6
Germany	60.9	59.7	58.8	60.4	63.9	65.8	68.0	67.6	64.9	66.3	73.5	83.2
Estonia	6.5	5.1	4.8	5.7	5.6	5.0	4.6	4.4	3.7	4.6	7.2	6.6
Ireland	48.5	37.8	35.5	32.1	30.9	29.6	27.4	24.8	25.0	44.4	65.6	96.2
Greece	94.0	103.4	103.7	101.7	97.4	98.6	100.0	106.1	105.4	110.7	127.1	142.8
Spain	62.3	59.3	55.5	52.5	48.7	46.2	43.0	39.6	36.1	39.8	53.3	60.1
France	58.9	57.3	56.9	58.8	62.9	64.9	66.4	63.7	63.9	67.7	78.3	81.7
Italy	113.7	109.2	108.8	105.7	104.4	103.9	105.9	106.6	103.6	106.3	116.1	119.0
Cyprus	58.9	58.8	60.7	64.6	68.9	70.2	69.1	64.6	58.3	48.3	58.0	60.8

Latvia	12.5	12.3	14.0	13.5	14.6	14.9	12.4	10.7	9.0	19.7	36.7	44.7
Lithuania	22.7	23.7	23.1	22.3	21.1	19.4	18.4	18.0	16.9	15.6	29.5	38.2
Luxembourg	6.4	6.2	6.3	6.3	6.1	6.3	6.1	6.7	6.7	13.6	14.6	18.4
Hungary	59.8	54.9	52.0	55.6	58.3	59.1	61.8	65.7	66.1	72.3	78.4	80.2
Malta	57.1	55.9	62.1	60.1	69.3	72.4	69.6	64.2	62.0	61.5	67.6	68.0
The Netherlands	61.1	53.8	50.7	50.5	52.0	52.4	51.8	47.4	45.3	58.2	60.8	62.7
Austria	67.3	66.5	67.3	66.7	65.8	65.2	64.6	62.8	60.7	63.8	69.6	72.3
Poland	39.6	36.8	37.6	42.2	47.1	45.7	47.1	47.7	45.0	47.1	50.9	55.0
Portugal	49.6	48.5	51.2	53.8	55.9	57.6	62.8	63.9	68.3	71.6	83.0	93.0
Romania	21.7	22.5	25.7	24.9	21.5	18.7	15.8	12.4	12.6	13.4	23.6	30.8
Slovenia	:	:	26.7	27.9	27.3	27.4	26.7	26.4	23.1	21.9	35.2	38.0
Slovakia	47.9	50.3	48.9	43.4	42.4	41.5	34.2	30.5	29.6	27.8	35.4	41.0
Finland	45.7	43.8	42.5	41.5	44.5	44.4	41.7	39.7	35.2	34.1	43.8	48.4
Sweden	64.3	53.9	54.7	52.5	51.7	50.3	50.4	45.0	40.2	38.8	42.8	39.8
The United Kingdom	43.7	41.0	37.7	37.5	39.0	40.9	42.5	43.4	44.5	54.4	69.6	80.0

Source: developed by the author on the basis of EUROSTAT data.

Table 3. Government revenue as % of GDP in 1999–2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU (27)	46.8	45.3	46.2	46.7	47.3	46.9	46.9	46.4	45.6	46.9	50.8	50.3
UGW (17)	48.1	46.3	47.3	47.7	48.2	47.6	47.5	46.8	46.1	47.1	51.1	50.6
EMU (16)	50.2	49.1	49.2	49.8	51.1	49.4	52.2	48.7	48.4	50.1	54.1	53.1
Belgium	40.0	41.3	40.6	39.6	39.1	38.5	39.7	34.4	39.7	37.6	40.7	37.7
Bulgaria	42.3	41.8	44.4	46.3	47.3	45.1	45.0	43.7	42.5	42.9	45.9	45.2
The Czech Republic	55.5	53.7	54.2	54.6	55.1	54.6	52.8	51.6	50.8	51.9	58.4	58.4
Denmark	48.3	45.4	47.8	48.3	48.9	47.4	47.2	45.6	43.6	43.8	47.5	46.6
Germany	40.1	36.1	34.8	35.8	34.8	34.0	33.6	33.6	34.4	39.9	45.2	40.0
Estonia	33.7	31.0	32.9	33.2	33.0	33.3	33.7	34.3	36.7	42.8	48.2	67.0
Ireland	44.4	46.7	45.3	45.1	44.7	45.5	44.0	45.2	46.6	49.7	52.9	49.5
Greece	39.9	39.1	38.6	38.9	38.4	38.9	38.4	38.4	39.2	41.3	45.8	45.0
Spain	52.6	51.7	51.7	52.9	53.4	53.3	53.6	53.0	52.4	52.9	56.2	56.2
France	48.2	46.2	48.0	47.4	48.3	47.7	48.2	48.7	47.9	48.8	51.8	50.3
Italy	36.5	36.6	37.7	39.7	44.1	42.0	42.9	42.6	41.2	41.7	45.8	46.6
Cyprus	41.9	37.3	34.6	35.6	34.8	35.8	35.6	38.2	35.8	38.8	44.2	42.9

Latvia	39.9	39.1	36.8	34.7	33.2	33.3	33.3	33.6	34.8	37.4	44.0	41.3
Lithuania	39.2	37.6	38.1	41.5	41.8	42.6	41.5	38.6	36.2	36.9	42.2	41.2
Luxembourg	48.4	46.8	47.2	51.2	49.4	48.7	50.2	52.0	50.0	48.8	50.5	48.9
Hungary	43.1	41.0	43.1	43.2	47.9	45.3	44.5	44.3	42.6	43.5	43.2	42.3
Malta	46.0	44.2	45.4	46.2	47.1	46.1	44.8	45.5	45.3	46.0	51.4	51.2
The Netherlands	53.8	52.2	51.7	51.0	51.7	54.2	50.3	49.5	49.0	49.3	53.0	53.0
Austria	42.7	41.1	43.8	44.3	44.7	42.6	43.4	43.9	42.2	43.2	44.5	45.7
Poland	41.0	41.1	42.5	42.3	43.8	44.7	45.8	44.5	44.4	44.7	49.8	50.7
Portugal	39.2	38.6	36.2	35.0	33.5	33.6	33.6	35.5	36.3	38.3	40.6	40.8
Romania	46.2	46.5	47.3	46.2	46.2	45.7	45.3	44.6	42.5	44.1	49.0	49.0
Slovenia	48.1	52.1	44.5	45.1	40.1	37.7	38.0	36.6	34.3	35.0	41.5	41.0
Slovakia	51.8	48.4	48.0	49.0	50.3	50.2	50.4	49.2	47.5	49.6	56.5	55.3
Finland	58.1	55.1	54.5	55.6	55.7	54.2	53.9	52.7	51.0	51.7	55.2	53.0
Sweden	38.9	39.1	40.2	41.1	42.1	42.9	44.1	44.2	44.0	47.4	51.4	50.6
The United Kingdom	42.0	41.9	42.6	44.3	45.6	44.1	42.2	41.6	42.3	57.8	50.9	50.0

Source: developed by the author on the basis of EUROSTAT data.

Table 4. Government expenditure as % of GDP in 1999–2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU (27)	45.8	45.5	44.8	44.2	44.2	44.0	44.4	44.9	44.8	44.6	44.0	43.9
EMU (17)	46.7	46.3	45.4	45.0	45.1	44.6	44.9	45.4	45.4	45.0	44.7	44.6
EMU (16)	46.7	46.3	45.4	45.0	45.1	44.6	44.9	45.4	45.4	45.0	44.7	44.6
Belgium	49.5	49.1	49.5	49.7	50.9	49.0	49.4	48.8	48.1	48.8	48.1	48.9
Bulgaria	40.1	40.7	41.7	38.4	38.7	40.4	40.7	36.2	40.8	39.3	36.0	34.5
The Czech Republic	38.6	38.1	38.7	39.5	40.7	42.2	41.4	41.1	41.8	40.2	40.1	40.5
Denmark	56.8	55.8	55.4	54.8	55.0	56.4	57.8	56.6	55.6	55.2	55.6	55.6
Germany	46.9	46.8	45.0	44.7	44.8	43.6	43.9	44.0	43.8	43.9	44.5	43.3
Estonia	36.7	35.9	34.7	36.0	36.5	35.6	35.2	36.0	36.9	37.0	43.4	40.1
Ireland	36.3	35.8	33.8	32.9	33.4	34.7	35.4	37.2	36.8	35.5	33.9	34.6
Greece	41.3	43.0	40.9	40.3	39.0	38.1	38.6	39.2	40.0	39.9	37.3	39.1
Spain	38.4	38.1	38.0	38.4	38.2	38.5	39.4	40.4	41.1	37.1	34.7	35.7
France	50.8	50.2	50.0	49.6	49.3	49.6	50.6	50.6	49.6	49.5	48.7	49.2
Italy	46.4	45.3	44.9	44.4	44.8	44.2	43.8	45.4	46.4	46.1	46.5	45.9
Cyprus	32.1	34.3	35.4	35.3	37.6	37.9	40.5	41.4	44.6	42.6	39.8	41.3

Latvia	38.0	34.6	32.6	33.4	33.2	34.8	35.2	37.7	35.4	34.6	34.6	35.2
Lithuania	37.1	35.9	33.2	32.9	31.9	31.8	32.8	33.1	33.8	34.1	34.5	34.2
Luxembourg	42.6	43.6	44.2	43.6	42.2	41.5	41.5	39.9	39.8	39.8	41.3	39.5
Hungary	43.2	43.7	43.1	42.2	42.2	42.3	42.3	42.6	45.0	45.2	46.1	44.6
Malta	35.3	34.8	36.6	37.7	37.9	40.6	41.6	41.5	40.3	39.0	39.5	38.7
The Netherlands	46.4	46.1	45.1	44.1	43.9	44.3	44.5	46.1	45.4	46.6	45.9	45.9
Austria	51.4	50.3	51.5	50.1	50.0	49.6	48.5	47.8	48.0	48.3	48.8	48.3
Poland	40.4	38.1	38.5	39.3	38.5	37.2	39.4	40.2	40.3	39.5	37.2	37.8
Portugal	38.3	38.2	38.2	39.4	40.7	41.3	39.9	40.5	41.1	41.1	39.7	41.5
Romania	34.8	33.9	32.7	33.0	32.0	32.3	32.4	33.3	33.7	32.6	32.1	34.3
Slovenia	43.1	42.8	43.4	43.8	43.6	43.5	43.8	43.2	42.4	42.3	43.1	43.4
Slovakia	40.7	39.9	38.0	36.8	37.4	35.3	35.2	33.4	32.5	32.9	33.6	33.1
Finland	53.4	55.4	53.1	53.1	52.8	52.5	53.0	53.3	52.8	53.9	53.8	52.4
Sweden	58.9	58.7	56.1	54.1	54.4	54.6	55.8	54.9	54.5	53.9	54.2	52.8
The United Kingdom	39.8	40.4	40.7	39.1	38.8	39.6	40.8	41.5	41.3	42.5	40.3	40.4

Source: developed by the author on the basis of EUROSTAT data.

comprised by fiscal stimuli.⁹⁵ Such views were reflected in the European Economic Recovery Plan (EERP)⁹⁶ adopted on 26 November 2008. The programme provided for a range of actions oriented both at mitigating the economic recession and supporting long-term structural reforms.

As regards the budgetary policy, the plan provided for the application of anti-cyclical fiscal stimuli, the cumulative value of which is estimated to have reached EUR 200 billion (1.5% of GDP), of which EUR 30 billion was provided from European funds. Their main objective was to fuel demand and restore consumer confidence and reduce the social costs of the recession. The fiscal stimuli were to come from the revenue and expenditure sides of the budget and take the form of extra public expenditure, guarantees and loan subsidies, financial incentives, social insurance premium reductions and tax cuts. Considering the specific nature of the crisis, it was postulated that the stimuli should be applied mainly on the expenditure side, because the impact of such expenditure on internal demand is more certain than tax cuts (economists of the International Monetary Fund claimed that in the face of the global economy developments the previous estimates of the fiscal multipliers should be revised⁹⁷) and the persistency of the recession allows for the drawback of the expenditure stimuli, i.e. their delayed effect, to be weakened.

The plan required for the actions taken to be: rapid (so that their effects start to be felt during the economic slowdown, and not the recovery), temporary (so that long-term deterioration can be prevented), oriented to solving the most pressing economic and social problems, and coordinated. International coordination of the actions taken was particularly advisable due to external effects (spill-over of fiscal stimuli), risk of

⁹⁵ A. SPILIMBERGO ET AL., *Fiscal Policy for the Crisis*, "CEPR Discussion Papers", No. 7130, January 2009.

⁹⁶ European Commission, *A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final.

⁹⁷ A. SPILIMBERGO ET AL., *op. cit.*, p. 5.

retaliation and possible enhancement of protectionism. It was also proposed that budgetary surveillance at national level should be enhanced and the international architecture of economic governance reinforced, so as to increase the transparency of fiscal policies, exercise a more effective control over them and create additional advisory forums. However, economists warned that for many countries fiscal stimuli were not available, notably those with a bad base situation, because such stimuli could compromise stability in the long term, and shake the confidence of businesses, consumers and financial markets as to the reliability of the economic policy making, and even the country's solvency.

Despite serious doubts, the governments of the individual countries eagerly took advantage of the opportunity. According to the estimates of the interim European Commission progress reports on the implementation of the plans, the discretionary fiscal stimuli undertaken by Member States in the years 2009–2010 amounted to 2.9% of GDP. While the 2009 measures were still temporary, over half of the measures introduced in 2010 were permanent and acted mainly towards increasing households' purchasing power and supporting labour markets.⁹⁸ Macromodelling research suggests that the stimuli had a positive impact on GDP of 0.8% in 2009 and 0.3% in 2010.⁹⁹

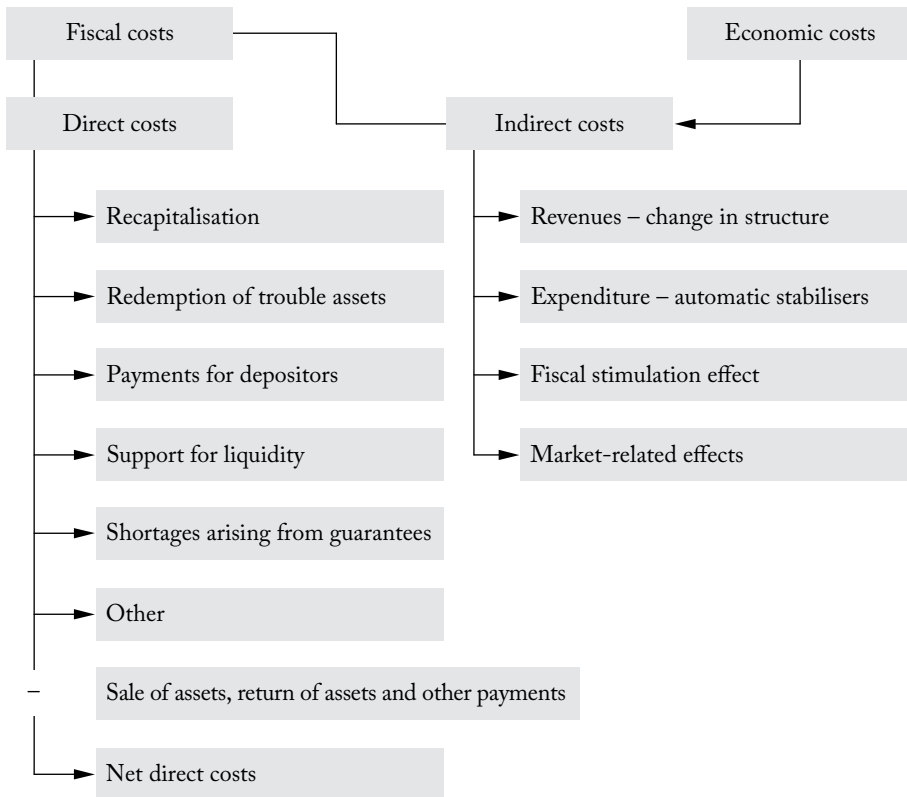
According to data of the European Central Bank, the anti-crisis fiscal stimuli coming from automatic stabilisers and discretionary activities of governments are estimated to have increased by 4.4 percentage points of GDP in 2009 and by further 0.5 percentage points in 2010. This means that within the two years the budget deficit increased by nearly 5 percentage points of GDP, half of which (2.4 percentage points) is

⁹⁸ European Commission, *Progress on the implementation of the European Economic Recovery Plan – June 2009 and December 2009*, available on the following website: >http://ec.europa.eu/financial-crisis/documentation/index_en.htm<.

⁹⁹ European Commission, *Public Finances in EMU. 2009*, "European Economy", No. 5, 2009, p. 19.

attributable to automatic stabilisers, while the outstanding portion, to the loosening of the fiscal stance.¹⁰⁰

Figure 7. Fiscal costs of the crisis



Source: the European Commission, *Public Finances in EMU. 2009, op. cit.*, p. 114.

Another factor exacerbating the position of Community public finances was the slump on the financial asset markets, in particular on the real property market, which sparked off a financial crisis. The negative impacts of the collapse were mainly felt by the countries with a

¹⁰⁰ European Central Bank, *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*, “ECB Occasional Papers”, No. 109, April 2010, p. 24.

high share of the construction sector in the economy (in the generation of value added and employment), such as the United Kingdom, Ireland or Spain. The pre-crisis expansion on the mortgage market, the dynamically growing real property prices and the boom in the construction sector translated into a good budgetary position (directly: through tax receipts on real property transactions and tax revenues from construction enterprises, and indirectly: by stimulating the investments underlying economic growth).¹⁰¹ The collapse on the property market entailed decreased tax revenue influx into the budget, which was not matched by expenditure cuts. The crisis required providing assistance to financial institutions, which translated into an alarming increase of debt. It is estimated that the banking sector bailout, which amounted to 20% of GDP, increased the public debt, as at the end of 2009, by 2.5% of GDP on average, and in some countries, such as Ireland and the Netherlands, by as much as 6.7 and 11.3% of GDP respectively.¹⁰² This was confirmed by econometric research ordered by the European Commission, according to which the annual impact of the financial crisis on the level of debt was 1.7% of GDP, with the first two years being the worst in this respect. It was also estimated that 70% of the debt increase was caused by the crisis.¹⁰³

Undoubtedly, the EU's fiscal problems do not only result from the global financial and economic crisis. Many countries abandoned their reforms of public finance and structural reforms aimed at increasing the effectiveness of market adjustment mechanisms. Within ten years of the functioning of EMU, marked and dangerous macroeconomic balances built up in euro area countries, leading to the emergence of two groups

¹⁰¹ For more information about the impact of financial and economic crisis on the sector of public finances see: European Commission, *Public Finances in EMU. 2009...*, p. 130 *et seq.*

¹⁰² *Ibidem*, p. 15.

¹⁰³ European Commission, *Public Finances in EMU. 2009...*, p. 122 *et seq.*

of countries. These included countries with a current account surplus (Germany, Finland, Austria) and deficit countries: Ireland, Spain, Greece, Cyprus, Portugal. External imbalances were rooted in internal imbalances. In deficit countries, they included low factor productivity, which translated into low economic competitiveness (measured by variations in real, effective exchange rate). The influx of foreign capital, which was often channelled to less productive applications, e.g. in the construction industry, deepened the misallocation of resources, led to excessive consumption, “bubbles” on the housing market and accumulation of external and internal debt. The main concern for surplus countries was their insufficient internal demand.¹⁰⁴ The global financial and economic crisis corrected some of the imbalances, but deepened others, e.g. on the labour market.¹⁰⁵

The situation was particularly difficult for those countries which had tended, historically, to indulge in an incautious fiscal policy and had a bad position of public finances, like Greece, Italy or Portugal. Those countries proved to be extremely susceptible to recession and fiscal crisis, among others, due to the violent reaction of financial markets to deteriorated credit capacity, which translated into lowered rating and growing interest rates on government bonds. This is exemplified by Ireland, whose rating was lowered from AAA to AA, or Greece, which was downgraded from A to BBB+.¹⁰⁶ According to ECB data, since January 2007, the interest rates on ten-year treasury bonds have grown for many indebted countries (Greece, Ireland, Portugal, Italy, Austria). In the case of Greece and Ireland, also the interest on shorter-term bonds increased. After March

¹⁰⁴ European Commission, *Competitiveness Developments within the Euro Area*, “Quarterly Report on the Euro Area”, vol. 8, No. 1, 2009.

¹⁰⁵ See more: European Commission, *The Impact of the Global Crisis on Competitiveness and Current Account Divergences in the Euro Area*, “Quarterly Report on the Euro Area”, vol. 9, No. 1, 2010.

¹⁰⁶ European Central Bank, *Euro Area Fiscal Policies...*, p. 38.

2009, the situation started to stabilise,¹⁰⁷ except for Greece, where in the previous year interest rates grew from 5.22 to 7.97% and were 500 basis point higher than in Germany.¹⁰⁸ For many indebted countries the situation resembled a vicious circle: higher investment and macroeconomic risk required ever higher return rates on bonds to encourage investors to buy them, which drove up the costs of new issues and increased debt.

The European budgetary framework proved to be ineffective in preventing fiscal imbalances, which is discussed below. However, the crisis proved the point of maintaining budgetary discipline by delivering the objective of a budgetary balance or surplus in the medium term. The countries that attained medium-term budgetary objectives in the pre-crisis period had more fiscal manoeuvre to take counter-crisis actions, although, notably, their sound budgetary policy, consistent with the European rules, did not protect them against exceeding the reference deficit and debt levels. It is worthwhile mentioning the importance of automatic stabilisers as a “first line of defence”.¹⁰⁹ Coordinated EU-level fiscal stimuli have proved effective in damping the shocks and getting out of the recession, yet some of them have not been temporary in nature, which jeopardises their effectiveness and threatens public finance stability. As a result, countries pursuing a discretionary fiscal policy should adopt reliable and ambitious fiscal consolidation programmes. The task is not easy, as exit strategies should, on the one hand, ensure sustainability of public finances, and on the other hand, they should not suppress long-term growth prospects.

To sum up, the crisis has revealed the crucial importance of long-term fiscal sustainability for the functioning of EMU. Sustained fiscal imbalances create an inflationary pressure and hinder uniform monetary

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 38.

¹⁰⁸ ECB data available on the following website: ><http://www.ECB.int/stats/money/long/html/index.en.html><.

¹⁰⁹ European Central Bank, *Euro Area Fiscal Policies...*, *op. cit.*, p. 69.

policy making. They also harm macroeconomic sustainability. High quality of public finances also helps to fight crises. The sustainability of public finances also depends on the standing of the financial and banking sector, as well as economic flexibility, hence the huge importance of structural reforms. The crisis is also a warning against excessive government intervention, which may give rise to a moral hazard. In the current situation, the threat of a moral hazard has revealed itself in a range of dimensions: among businesses and households, which have waited for anti-crisis actions of the government, in the financial and banking sector, which has expected aid from the state, and among EMU governments, which have eagerly taken advantage of the possibility to “loosen” the budgetary policy and the restrictive requirements of the European fiscal framework.

4. European fiscal framework in the face of the crisis

4.1. Evaluation

The crisis was yet another test for the Stability and Growth Pact. Currently, it is hard to find an economist who would fail to notice the serious drawbacks of the said regulation. W. Buiter, who is an ardent opponent of the European fiscal rules, probably went the furthest in the criticism, writing in his article entitled *The sense and nonsense of Maastricht’ revisited: what have we learnt about stabilization in EMU* that: “The Pact is dead [W. Buiter refers here to the reform of the rules of 2005 – author’s explanation] I argue that the death of this Pact is not a tragedy. For EMU members and for EU members that neither are, nor wish to be, part of the Eurozone, there currently is not even a minimally effective operational supranational mechanism for encouraging

fiscal-financial sustainability and macroeconomic stability. Surveillance and Broad Economic Policy Guidelines are good because they employ large numbers of economists, but they achieve little else”.¹¹⁰ Some drawbacks were noticed already before the crisis, others have come up during the latest developments.

The drawbacks of the existing solutions include poor supervision over the quality of statistical data and financial reporting, which are so crucial to the monitoring of budgetary developments.¹¹¹ The shortcoming has been visible since the very establishment of the Pact, and there have been attempts to overcome it by adopting a number of secondary legislation acts and non-legislative instruments, such as codes of good practice specifying the requirements for published data, their quality, frequency, compliance with the European standards and rules on cooperation between the national statistical authorities and EUROSTAT. However, the rules have not prevented creative accounting. The case of Greece indicates that the supervision of the budgetary situation by means of statistical data submitted by Member States depends to a large extent on their good will and their national administrative capacities.

The preventive arm of the Pact has failed during the crisis. In particular, the SGP has failed as a remedy for the malice affecting the public finance in EMU, i.e. the pro-cyclical budgetary policy in good times.¹¹² Since 1999, Member States of the euro area have been giving up ambitious fiscal consolidation during economic upturns and used windfall revenues to step up expenditure, which has exacerbated the budgetary situation at a time of economic reversal, and in many cases, has led to

¹¹⁰ W. BUITER, *The Sense and Nonsense of Maastricht' Revisited: What Have We Learnt about Stabilization in EMU*, “CEPR Discussion Papers”, No. 5405, December 2005.

¹¹¹ J.D. SAVAGE, *Making the EMU. Politics of Budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford University Press, 2005.

¹¹² M. LARCH ET AL., *Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession*, “European Economy Economic Papers”, No. 429, December 2010, p. 19.

exceeding the reference value of the deficit.¹¹³ This was the case at the turn of the century and in the second half of the previous decade, on the eve of the crisis. There are three reasons for the preventive ineffectiveness of the SGP. The first is linked to the methodology.¹¹⁴ The structural balance, on which budgetary surveillance is based, does not reflect the actual position of public finances, because it is difficult to identify the phase of the cycle and because the balance takes into account the extraordinary revenue and shortages (e.g. tax receipts on account of booms on the housing market) that are not directly associated with the business cycle. The current crisis has proved that the good condition of public finances in some countries can be attributed to such windfall revenues, which have been used to finance expenditure. Once they dropped (as a result of the housing slump), the budgetary deficit skyrocketed. Forecasts concerning the structural balance depend on the estimated output gap and tax flexibilities. In autumn 2007, the Commission estimated the structural balance at a level of -0.7% of GDP. It was concluded that most Member States attained their budgetary objectives. In 2010, using the data on the nominal deficit in 2007 and the latest output gap estimates, the projections for 2007 were adjusted by $2/3$, i.e. to -2% of GDP, which radically changed the assessment of the achievement by the individual Member States of their medium-term budgetary objectives. Secondly, in response to the preventive recommendations made under multilateral surveillance procedure, Member States do not modify the actual policy, but its assumptions. The experience related to the implementation of the Pact suggests that there has been a significant gap between planned and actual deficits in the countries covered under the excessive deficit

¹¹³ M. BUTI ET AL., *Revisiting the Stability and Growth Pact...*, *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁴ R. BARRELL, I. HURST, J. MITCHELL, *Uncertainty Bounds for Cyclically Adjusted Budget Balances*, in: M. LARCH, J. MARTINS (eds), "Fiscal Policy Making in the European Union. An Assessment of Current Practice and Challenges", Routledge, London 2009, p. 171.

procedure (Germany, France, Greece, Italy and Portugal). In Greece, it reached as much as 3.5 percentage points annually, and even 5 percentage points, considering the three-year forecasts.¹¹⁵ Finally, it must be remembered that adopting the maximum reference value for the budgetary deficit is subsidiary to maintaining control of the growth of debt. The ceiling of 3% relative to GDP adopted in TFEU was to ensure that – with real economic growth of 3% and inflation of 2% in the euro area – a reduction in public debt is possible. The assumptions proved to be too optimistic, because after 1991 the annual GDP dynamics oscillated between 1% and 2%, while the level of debt was exacerbated by off-balance-sheet liabilities. Meanwhile, the excessive deficit procedure took insufficient account of the level of public debt:¹¹⁶ so far the procedure has focused nearly exclusively on the threshold of “3% of GDP”, while debt has played a marginal role,¹¹⁷ in spite of the fact that the deficit criterion and the debt criterion are basically equivalent. Meanwhile, the crisis has proven that a sustained high level of debt is probably a more serious threat to the sustainability of public finances than an occasional high deficit – a high debt constrains growth and deprives troubled Member States of the possibility of applying an anti-cyclical fiscal policy during economic downturns. The reform of the Pact of 2005 was to reinforce its preventive arm. The underlying assumption was that in evaluating the budgetary situation there should be more focus on public debt and “other important factors”. However, the solutions have proved inadequate.

¹¹⁵ European Central Bank, *Ten Years of Stability and Growth Pact*, “Monthly Bulletin”, October 2008, pp. 62–64.

¹¹⁶ J. GOKHALE, *Unfunded Obligation Measures for EU Countries*, in: M. LARCH, J. MARTINS (eds), “Fiscal Policy Making in the European Union. An Assessment of Current Practice and Challenges”, Routhledge, London 2009, p. 43 *et seq.*

¹¹⁷ This was understandable to a certain extent as the debt criterion is more complicated than the deficit criterion, and the phrasing “sufficient pace of debt reduction” is ambiguous. Furthermore, great importance in the context of debt is played by variables not being under control of the government, e.g. inflation.

The architecture of economic and budgetary surveillance in EMU was founded on the paradigm that stable prices combined with sustainable public finances will guarantee overall macroeconomic stability. Another assumption was that imbalances result from improper monetary and/or fiscal policies.¹¹⁸ The crisis verified the above assumptions, as is clearly evidenced by the situation in Ireland and Spain. In the second half of the decade, both those countries enjoyed a very good budgetary situation, both in terms of the deficit and debt levels. Due to the collapse of the real property market and problems in the financial sector, the condition of public finances deteriorated radically. The governments of both countries were forced to admit that a substantial portion of their budgetary receipts came from their overheated construction industries and borrowed capital, which was used to finance current account deficits. Although the hazards related to the real property market imbalances and the external imbalance were generally known (this is proved by the Commission's opinions on the stability programmes submitted by Spain and Ireland in 2006 and 2007¹¹⁹), the SGP mechanisms did not send warning signals to either country, as their budgetary situation was under control.

Another shortcoming of the Pact is the poor enforceability of its provisions. Some say that the Pact "lacks teeth".¹²⁰ Both the preventive and dissuasive mechanisms of the Pact proved to be ineffective in forcing its adherers to comply with the rules. The concerns that the threat of sanctions is not a motivator to pursue a careful fiscal policy proved

¹¹⁸ O. BLANCHARD ET AL., *Rethinking Macroeconomic Policy*, "IMF Staff Position Note", SPN/10/03.

¹¹⁹ Stability and convergence programmes, Commission opinions and recommendation for the Council are available on the following website: >http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_en.htm<.

¹²⁰ Quote from a statement by Commissioner for Economic and Monetary Affairs Oli Rehn. Quoted after: B. BARBER, *Brussels Eyes Tougher Fiscal Discipline*, "Financial Times", 12 May 2010.

right. It also turned out that the Council, which is the main forum for coordinating economic policies and supervising budgetary policies, is a club whose members are reluctant to “punish one of their own kind”. This is obvious given the differences in the content of such documents as recommendations on excessive deficit or on the delivery/ non-delivery of effective measures as proposed by the Commission to the Council and their final versions adopted by the Council, and considering the frequent practice of discontinuing excessive deficit procedures with respect to some countries (Italy, France, Germany) in response to their own verbal commitments to adjust budgetary imbalances. Although, theoretically, the excessive deficit procedure is backed by a strong enforcement mechanism, as persistent failure to correct the budgetary position may result in severe sanctions being imposed on the country concerned, including fines, in most cases the sanctions come into play at a stage of the process that is too belated for them to be an effective deterrent from glaring fiscal policy errors.

The Stability and Growth Pact was based on an assumption that in the face of a recession the stabilisation function will be fulfilled by the automatic stabilisers embedded in the taxation and expenditure side of the budget, while the discretionary policy may be used exclusively for the needs of fiscal consolidation. The latest crisis proves that, at a time of a dramatic economic decline, the automatic stabilisers are unable to mitigate a recession. There was a shift towards an active budgetary policy, the most forceful manifestation of which was the adoption of the EERP. At the same time, the Commission launched excessive deficit procedures with respect to a vast majority of the Member States whose deficit exceeded 3% relative to GDP, among others, due to the use of fiscal stimuli allowed by the Programme, as the Pact proved to be too inflexible: the provisions allow for a deficit to be considered “excused” by a recession or other important factors, if its level is close to the reference value, and for most of the countries the condition was not met.

Another instrument was used during the crisis – upon Commission’s request the Council extended the deadline for correcting excessive deficits, considering the “unexpected adverse economic events”, but the solution was pathologically applied to all the countries, even those which found themselves in a bad position due to pursuing an improper fiscal policy. In view of the above experience, what proved to be a drawback of the Pact was the lack of a strict and rigorously applied clause allowing temporary suspension of the rules during a crisis.

The SGP does not contain any crisis management solutions. The case of Greece has clearly showed that the budgetary surveillance and economic policy coordination instruments are not backed by an effective and reliable system of aid for countries having financial trouble. In this respect, EMU members are in a much worse position than non-members, because Article 143 of TFEU provides for the possibility of granting to the latter conditional financial assistance to fix the balance of payments. As regards countries participating in the third stage of EMU, it was assumed in an uncritically optimistic way that a prudential budgetary policy will shield the countries against the risk of insolvency. This philosophy is reflected in the Treaty clause that bans the assumption of commitments (Article 125 of TFEU), thus preventing the moral hazard often associated with such mechanisms. The crisis has also proved that the lack of an emergency scenario fuels the uncertainty of the markets with respect to countries that are far from insolvency but are experiencing budgetary problems and affects the independence and reputation of the monetary authorities: commentators believe that the redemption of government bonds by the ECB in spring 2010 jeopardised the stability of the monetary policy pursued by the Eurosystem, “blurred the boundaries between monetary and fiscal policy”, and diminished the credibility of the Bank.¹²¹

¹²¹ VAN DEN NOORD ET AL., *op. cit.*, p. 24.

Among the most frequently voiced criticism against the SGP is an accusation that its rules are short-sighted: the budgetary discipline imposed by the European fiscal rules may prevent governments from undertaking multi-annual investment projects, the necessary structural reforms or the required pension system reforms, thus sacrificing future development for current stability.¹²² In this context, it is not surprising that reconciling the requirement of “a budget close to balance or in surplus” with the need of undertaking structural reforms in a longer term would indicate that there is a need for an extra safety margin of 0.5–1% of GDP in the national budgets to cover the costs of such reforms, which means that most countries would have to bring their national budgets into the position of a substantial surplus.¹²³ The shortcoming was addressed in the reform of the Pact in 2005. In evaluating the budgetary situation, the Council may now take due account of structural reforms or a pension reform introducing a fully-founded pillar, but the change has not brought any visible effects.¹²⁴ Of course, the Pact alone cannot be blamed for the slow pace of economic and social reforms in the UE. The problem is rather in the political economics of the economic governance pursued at national level.¹²⁵

¹²² R. BEETSMA, X. DEBRUN, *Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms*, “CEPS Discussion Papers”, no 3930, June 2003, A. RAZIN, E. SADKA, *The Stability and Growth Pact as an Impediment to Privatizing Social Security*, “NBER Working Papers”, No. 9278, 2002.

¹²³ M. ARTIS, M. BUTI, *Close to Balance Or in Surplus. A Policy Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact*, “EUI Working Papers”, No. 2000/28, pp. 28–31.

¹²⁴ A. ALESINA ET AL., *The Euro and Structural Reforms*, “NBER Working Papers”, no 14479, November 2008.

¹²⁵ To learn more about the reasons of the slow pace of economic reforms see: A. DRAZEN, *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

4.2. Reform

Crises are often the best catalysts of reforms and change, because they initiate the learning processes. This is the case with the current economic and social crisis, which has provoked a debate about economic governance in the EU, including the role of budget surveillance in EMU and the stabilising function of the fiscal policy. According to the emerging consensus, there is a need for solid foundations of macroeconomic stability and a reform of public finance, which are pre-conditions for sustainable growth and employment. In 2010, a task force on economic governance, chaired by Council President Herman von Rompuy, was appointed. In its two communications published in May¹²⁶ and June,¹²⁷ the Commission presented an outline of the proposed changes to the system of economic policy coordination and budgetary policy surveillance, including changes towards strengthening the preventive and dissuasive roles of the Pact, which is the most important instrument of EU policy in this respect, as well as reinforcing macroeconomic surveillance. In June 2010, the European Council adopted most of the proposals¹²⁸ and reached a political agreement on the urgent need to enhance the coordination of Member States' economic policies, while the European Central Bank presented a vision of the architecture of EU macroeconomic supervision.¹²⁹ In September,

¹²⁶ European Commission, *Reinforcing Economic Policy Coordination*, COM (2010) 250 final, 12.5.2010.

¹²⁷ European Commission, *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth, Jobs. Tools for Stronger EU Economic Governance*, COM (2010) 367/2 final, 30.6.2010.

¹²⁸ European Council, *Conclusions*, Brussels 17 June 2010, EUCO 13/10.

¹²⁹ European Central Bank, *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, June 2010.

the task force adopted its final report,¹³⁰ while the Commission presented a package of six legislative acts: four proposals on budgetary issues, including a wide-ranging reform of the SGP, and two proposals for new regulations addressing the detection and effective elimination of macroeconomic imbalances in the EU and the euro area.¹³¹ The proposals, popularly referred to as ‘the six-pack’, were adopted by the European Parliament on 28 September 2011.

4.2.1. Revision of the Stability and Growth Pact

The changes concerned the preventive arm of the Pact.¹³² A new rule was introduced on prudential budgetary policy making. According to the rule, annual growth of expenditure should not exceed the prudentially set growth rate of GDP in the medium term or should be much lower in situations where the medium-term budgetary objective has not been achieved, unless the medium-term budgetary objective has been achieved with a high safety margin or the excessive growth of expenditure above the prudentially established growth rate in the medium term is matched by appropriate discretionary measures on the revenue side. This is mainly to ensure that revenue windfalls are not spent but allocated to debt reduction. The new rule is a point of reference used to assess the Member States’ budgetary plans as defined in stability and convergence programmes. This is reflected in the content of stability and convergence programmes. Apart from the need to present, as previously, the

¹³⁰ Council of the European Union, *Note from Task Force established by the March 2010 European Council to the European Council concerning the final report*, 15302/10 (consolidated version), Brussels, 21.10.2010.

¹³¹ *EU economic governance: the Commission delivers a comprehensive package of legislative measures*, IP/10/1199, Brussels, 29.09.2010.

¹³² European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*, COM (2010) 526 final, Brussels, 29.9.2010.

medium-term budgetary objectives and adjustment paths, the programmes must include information on government debt, increase of expenditure and revenues and on the quantification of the impact of discretionary measures on the revenue side of the budget. When a Member State deviates from the expenditure increase rate as agreed to reflect the forecast receipts on the revenue side, the Commission may address a warning to the Member State, and if the deviation persists or is particularly serious, the Council may issue a recommendation on corrective measures to be taken. Such a recommendation, issued under the preventive arm of the Pact, is backed, only with respect to the euro area countries, by the need to make an interest-bearing deposit of 0.2% of GDP. This punitive measure is imposed through the reversed voting procedure, under which a Commission proposal is considered adopted unless rejected by qualified majority. Once the recommendation is issued, the deposit would become payable upon Commission's request, unless the Council decides otherwise with qualified majority within ten days. The Council could only decrease the deposit in an unanimous vote or upon Commission's request, and on a reasoned request by the Member State concerned. Given the semi-automatic nature of the sanctions, the solution is to enhance the enforceability of the rules and reduce the importance of the political context of decision making in the Council. The deposit would be returned with accrued interest if the Council decided that the situation due to which it was required, has ceased to exist. Another novelty is comprised by the requirement to submit stability and convergence programmes by 1 April, which is linked to the European Semester.

As regards the dissuasive arm of the Pact,¹³³ the effectiveness of the debt criterion in the excessive deficit procedure has been strengthened by providing that a debt-to-GDP ratio above 60% is to be considered

¹³³ European Commission, *Proposal for a Council Regulation No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*, COM(2010) 522 final, Brussels 29.9.2010.

sufficiently diminishing if its distance with respect to the reference value has reduced over the previous three years at a rate of the order of one-twentieth per year. However, non-compliance with the benchmark does not necessarily have to result in the country being placed in excessive deficit, as the decision in this respect should take into account all the factors that are relevant for the position of government finances, such as economic developments in the medium term (potential growth, phase of the cycle, implementation of research and development activities and actions to deliver the Lisbon strategy), developments in the budgetary situation (fiscal consolidation efforts in good times, quality of public finances, public debt, public investment), and involvement of the country in the process of European integration and the related financial burdens. Account is also taken of the developments in the medium-term debt position, operations relevant for the amount of debt, accumulated reserves and other government assets, guarantees, notably linked to the financial sector, as well as liabilities related to society ageing and private sector debt. Pension system reforms were considered a separate factor justifying an excess of deficit or debt over the reference values. In evaluating their budgetary position, Member States can take into account the costs of a pension reform introducing a multi-pillar system that includes a mandatory fully-funded pillar, for a period of five years starting from the date of entry into force of such a reform. Where the debt ratio exceeds the reference value, the costs of the reform can be accounted for only when the deficit remains close to 3% of GDP. The Commission's legislative proposal provides that equal consideration is given to the partial or total reversal of previously implemented reform.

A new set of financial sanctions for euro area Member States has been established. The sanctions apply earlier in the process and according to a graduated approach.¹³⁴ Upon a decision that a country should be placed

¹³⁴ European Commission, *Proposal Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area*, COM (2010) 524 final, Brussels, 29.9.2010.

in excessive deficit, a non-interest-bearing deposit amounting to 0.2% of GDP for previous year would be required. The amount is equal to the fixed component of the sanctions currently provided for in the final step of the excessive deficit procedure. If within six months of the issuance of the recommendations by the Council the Member State did not take effective actions to correct the budgetary position, the deposit would be turned into a fine, amounting to 0.2% of GDP, as recommended by the Commission. If in the absence of improvement, the country was required to act, but according to the Council, this still fails to bring satisfactory effects, the Council would decide to apply another fine, which under the current rules would consist of two components: the fixed component (amounting to 0.2% of GDP), and a variable component depending on the gravity of the 'guilt' and amounting to 0.1% of GDP for each percentage point of deficit above 3% of GDP, or where the debt criterion is breached, for each percentage point of the difference between actual debt and the debt that should be attained in the year concerned as specified in the request for action. The total amount of the fine may not exceed 0.5% of GDP. Similarly to the sanctions in the preventive part of the Pact, to reduce discretion of enforcement, the 'reverse voting' mechanism is envisaged for imposing the new sanctions in connection with the successive steps of the excessive deficit procedure. The size of the sanctions may be reduced or cancelled by the Council only unanimously or based on a proposal from the Commission on grounds of exceptional economic circumstances or following a reasoned request by the Member State concerned.

The rigorism of the excessive deficit procedure is eased by the modifiability of the recommendations or request to act in a situation when the country concerned has implemented them, but due to "unexpected adverse economic events with major unfavourable consequences for government finances", including a severe global economic downturn, the situation has not improved. In such a situation, the deadline for correcting an excessive deficit may be put forward by a year.

The framework for managing public finance statistics has been reinforced, too. On 26 July 2010, Regulation 679/2010¹³⁵ was amended by:

- improving the access by the Commission (Eurostat) to national statistical data: “Access means that relevant documents and other information must be provided when requested, either immediately or as promptly afterwards as is consistent with the time needed to collect the requested information”;
- obliging the Member States to make relevant information available: “Member States shall provide the Commission (Eurostat), as promptly as possible relevant statistical information (...), in particular: data from national accounts, inventories, excessive deficit procedure notification tables, additional questionnaires and clarification related to the notifications”;
- obliging the Member States to provide assistance of national experts in national accounts: “Member States are expected to provide, at the request of the Commission (Eurostat), and on a voluntary basis, the assistance of experts in national accounting, including for the preparation and carrying-out of the methodological visits. In the exercise of their duties, these experts shall provide independent expertise. A list of those experts in national accounting shall be constituted on the basis of proposals sent to the Commission (Eurostat) by the national authorities responsible for the excessive deficit reporting”.

4.2.2. National budgetary framework

It cannot be expected that the coordination of national economic policies and the surveillance of budgetary policies will be enforced by EU-level regulations alone. Due to the specificities (multi-level nature)

¹³⁵ Council Regulation No. 679/2010 of 26 July 2010 amending Regulation (EC) No. 479/2009 as regards the quality of statistical data in the context of the excessive deficit procedure (OJ L 198, 30.7.2010).

of EU governance, it is necessary to reinforce national budgetary rules and make them complementary with UE law. This is called for in Protocol 12 of TFEU, which obliges Member States to apply budgetary procedures ensuring the discipline of public finances. The requirements for Member States' budgetary frameworks are established in a new Council directive.¹³⁶ It defines national budgetary framework as a set of elements forming the basis of national fiscal governance, i.e. the country-specific institutional policy setting that shapes fiscal policy-making at national levels. It comprises public accounting systems, statistics, forecasting practices, numerical fiscal rules, budgetary procedures governing all stages of the budget process and, in particular, medium-term budgetary procedures, as well as fiscal relations across government subsectors. The Directive introduces a requirement for statistical data compiled for the needs of economic policy coordination and budgetary policy surveillance at EU level to comply with the European standards, and for the macroeconomic and budgetary forecasts used for budget planning to be realistic, reliable, open and multi-optional. The national budgetary frameworks should also include a rule on multiannual budgetary planning: medium-term budgetary frameworks should have at least a three-year time horizon and should take into account the multi-annual budgetary objectives for such basic indicators as the deficit and debt, forecasts and the priorities of the government policy for the major categories of expenditure and revenues. The annual budgetary legislation should correspond to the multi-annual framework. Moreover, Member States must introduce numerical fiscal rules conducive to compliance with the deficit and debt thresholds. They should include the target definition and the scope of rules, monitoring and compliance rules, the consequences of non-compliance and corrective clauses. Member States must ensure that the rules brought

¹³⁶ European Commission, *Proposal for a Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States*, COM (2010) 523 final, Brussels, 29.9.2010.

into effect by the proposed directive apply across the subsectors of the general and local government sector. The national authorities must also guarantee transparency of the budget process by providing detailed information on existing extra-budgetary funds, tax exemptions and contingent liabilities. Member States must bring the obligations arising under the proposed Directive into force by 31 December 2013.

4.2.3. Detection and correction of macroeconomic imbalances

The financial and economic crisis has revealed serious macroeconomic imbalances. The mechanism for preventing and correcting such imbalances is specified under two regulations. One lays down the excessive imbalance procedure, while the other focuses on the related enforcement measures.

The objective of the former is to create framework for identifying and correcting macroeconomic imbalances.¹³⁷ The excessive imbalance procedure is a completely new element in the economic surveillance process. It involves regular evaluation of the risk of imbalances, a warning mechanism and rules allowing corrective action beyond the budgetary policy. The procedure is applicable to all Member States. In the first place, the surveillance is based on a warning mechanism, the purpose of which is to identify the Member States with potentially problematic levels of macroeconomic imbalances. The mechanism incorporates a table of indicators: external ones (e.g. current accounts and external debt or real effective exchange rates) and internal ones (e.g. private and public sector debt). Alert thresholds will be set and announced for each indicator, and for some indicators the thresholds will be symmetric, which will make it possible to detect both excessively high levels and excessively low levels of

¹³⁷ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, COM (2010) 527 final, Brussels, 29.9.2010.

the variable. However, national specificities must be considered, too. For instance, a current account deficit of 3% of GDP may be considered acceptable in a converging country with strong investment needs, but not in a more developed country with an ageing population. The Commission's intention is for the threshold values to complement the economic analysis that takes into account the specificities of the different countries.

The Commission will publish regularly the updated table of indicators for the individual countries, the inventory and a detailed review of the situation in each Member State that runs the risk of imbalances. As a result of the in-depth Commission review, three different scenarios are possible:

- If the economic imbalances are considered unproblematic, the Commission will propose that no further steps are taken.
- If the Commission considers that macroeconomic imbalances¹³⁸ (or their risk) exist, it will recommend to the Council to adopt the necessary preventive recommendations for the Member State concerned.
- If the in-depth review points to severe imbalances or imbalances that jeopardise the proper functioning of the EMU, the Council may adopt recommendations declaring the existence of excessive imbalances and recommending the Member State concerned to take corrective action within a specified deadline and to present a correcting action plan. Member States with excessive imbalances as defined for the purposes of the excessive imbalance procedure would be subjected to stepped-up peer pressure from other Member States. The excessive imbalance procedure recommendations should be made public and should be more detailed and prescriptive than the preventive recommendations described above.

¹³⁸ An imbalance means macroeconomic developments which are adversely affecting, or have the potential adversely to affect, the proper functioning of the economy of a Member State or of EMU.

Following the opening of an excessive imbalance procedure, the Member State concerned will be under an obligation to adopt a corrective plan within a specified deadline, which will be subsequently assessed by the Council within two months of its submission. If the plan is considered sufficient, the Council will endorse it. If the actions taken or envisaged in the corrective action plan or their timetable for implementation are considered insufficient to deliver the recommendations, the Council will invite the Member State concerned to submit a revised corrective action plan within a new deadline. The procedure is flexible because the Council is able to set the appropriate deadline when issuing the recommendations, taking into account the scale and urgency of imbalances and the capability of policies to address the situation. This is because, unlike the fiscal policy, not all policy measures are under direct control of the national authorities when it comes to resolving imbalances.

Moreover, depending on the nature of corrective actions, they may have a delayed impact on imbalances. For example, the correction of competitiveness and external imbalances requires significant changes in relative prices and costs, as well as reallocation of demand and supply between non-tradable sector and the export sector. Many Member States are characterised by labour and product market rigidities, which, in the absence of appropriate reforms, is likely to lengthen the adjustment period. In any case, the Commission monitors the implementation of corrective action by the Member State concerned, which has to submit regular progress reports. The recommendations under excessive imbalance procedure may be modified if economic circumstances change.

The Council assesses whether or not the Member State concerned has taken the recommended corrective actions. If the assessment is positive, the procedure is placed in abeyance. Abeyance means that the Member State has made satisfactory progress towards implementing

the corrective action. However, due to the possibly long lags between adoption of a corrective action and its concrete effect, effective resolution of macroeconomic balances might take some time. The Member State concerned is subject to periodic reporting and surveillance until the excessive imbalance procedure is effectively closed.

Eventually, sustained and successful corrective actions will contribute to resolving imbalances. The excessive imbalance procedure is closed once the Council concludes that the Member State is no longer experiencing excessive imbalances.

If the Member State concerned fails to take an appropriate action, it will remain subject to the excessive imbalance procedure. In such an event, the Council adopts revised recommendations for taking corrective actions within a new deadline, which is likely to be shorter. Insufficient compliance with the recommendations based on the surveillance of imbalances may be also considered an aggravating circumstance in the assessment of the fiscal situation under the SGP. Additionally, as regards euro-area Member States, an enforcement mechanism has been brought into force, which can ultimately lead to sanctions being applied.¹³⁹ If a Member State repeatedly fails to act on Council recommendations to address excessive macroeconomic imbalances, it must pay a yearly fine, until the Council establishes that corrective action has actually been taken. Repeated failure is defined as failure to address Council recommendations by the new deadline set in the additional recommendation. The Member State will also have to pay a yearly fine if it repeatedly fails to provide to the Council and the Commission with a corrective action plan that is sufficient to address the recommendations of the Council. In this case, repeated failure is defined as failure to provide a sufficient corrective action plan by the new deadline set by the Council.

¹³⁹ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area*, COM (2010) 525 final, Brussels, 29.9.2010.

To ensure equal treatment between Member States, the fine should be identical for all euro-area members and amount to 0.1% of GDP in the preceding year. As a rule, the Commission proposes the maximum amount of the fine provided for, and the proposal is considered adopted, unless the Council decides to the contrary by qualified majority within ten days of the Commission adopting its proposal. The Council may amend the Commission decision by acting unanimously. The Council may decide to cancel or reduce the fine upon a Commission proposal, following assessment of a reasoned request by the Member State concerned or on the basis of exceptional economic circumstances.

Council decisions concerning such fines are made only by the members representing the eurozone and the vote of the member of the Council representing the Member State concerned by the decision is not taken into account. The fines will be distributed between Member States whose currency is the euro and which are not involved in the excessive imbalance procedure, in proportion to their share of the total GNI of the eligible Member States.

Many economists question the sense of the excessive imbalance procedure, the idea of which was taken from the domain of budgetary policy surveillance. If, as p. de Grauwe¹⁴⁰ asks, the convergence method has not proved its worth for the fiscal deficit and public debt, what is the guarantee that it will prove its worth elsewhere? The new imbalance surveillance mechanisms focus on the symptoms, and not on the causes. S. Tilford¹⁴¹ believes that the reason behind Europe's economic distress is slow economic growth: in Germany, which is the largest EU economy, over the last five years, the internal demand has grown merely by 3%.

¹⁴⁰ P. DE GRAUWE, *What Kind of Governance for the Eurozone?*, "CEPS Policy Brief", No. 214, September 2010.

¹⁴¹ S. TILFORD, *EU Economic Reforms Fall Short on Growth*, "Financial Times", 29.9.2010.

Meanwhile, economic policy makers, quite erroneously – as many experts claim – focus their attention on deficit countries, whose competitiveness compared to Germany has declined by 1/5 in the last decade. D. Gros and C. Alcidi point that competitiveness is a relative notion and restoring balance requires adjustment processes on both sides. In effect, as S. Tilford maintains, the problem of poor internal demand in Germany should be debated just as much as that of Ireland's or Spain's fiscal deficits. Furthermore, the excessive imbalance procedure is based on very blurred notions, such as 'imbalance' or 'excessive, adverse (to whom?) imbalance'. Instead of compiling tables of indicators, perhaps it would be better to rely on an in-depth analysis of the situation in Member States, as competitiveness variations are largely endogenous and beyond the control of the economic policy.¹⁴² We arrive here at yet another problem: the proposed imbalance surveillance mechanisms may give rise to redundant and harmful activism and interventionism in a situation when many variables and determinants of competitiveness (such as e.g. wages in the private sector) are beyond the control of the state. Equally problematic is the right choice of macroeconomic policy instruments to achieve economic sustainability. According to the generally applicable Tinbergen rule, one economic policy objective should have a corresponding policy instrument, e.g. fiscal discipline is achieved, in the first place, by an appropriate fiscal policy. Surveillance of macroeconomic imbalances requires an array of appropriate tools to be mobilised. Another concern is linked to the process participants. It has been assumed that the excessive imbalance procedure will involve the Commission and Member State governments. However, the experience with the Stability and Growth Pact has clearly revealed enforcement problems, as the rules are mainly implemented by sovereign countries.

¹⁴² D. GROS, C. ALCIDI, *Fiscal Policy Coordination and Competitiveness Surveillance: What Solutions to what Problems?*, "CEPS Policy Brief", No. 213, September 2010.

4.2.4. *European Semester*

One of the drawbacks of the existing economic policy coordination and fiscal policy surveillance mechanisms has been the multitude of legislative and non-legislative instruments under which they were implemented. Apart from the provisions of the Treaties and the Stability and Growth Pact, there has been a number of processes addressing other macroeconomic policy areas (the Luxemburg process, the Cardiff process and the Cologne process), which are delivered by the open method of coordination.¹⁴³ Although the process is governed by the Broad Economic Policy Guidelines, it has been impossible to avoid dispersal of information, overlap of reports, duplication of decisions and disregard of the interlinks and synergy effects between the different sectors of the economy. Furthermore, in many cases, the surveillance has been exercised *ex post* (e.g. in the area of public finances), as a result of which it has been impossible to shield Member States from economic trouble. These shortcomings are to be addressed by the European Semester, a concept proposed by the Commission in its communications of May and June 2010, and endorsed by Member States in September 2010.

The European Semester determines a new process of *ex ante* coordination of budgetary and economic policies in line with the provisions of the *Europe 2020* strategy¹⁴⁴ (cf. Figure 8). Its origins are to be sought in the publication by the Commission in January each year of the Annual Growth Strategy. The document was presented on 12 January 2010.¹⁴⁵

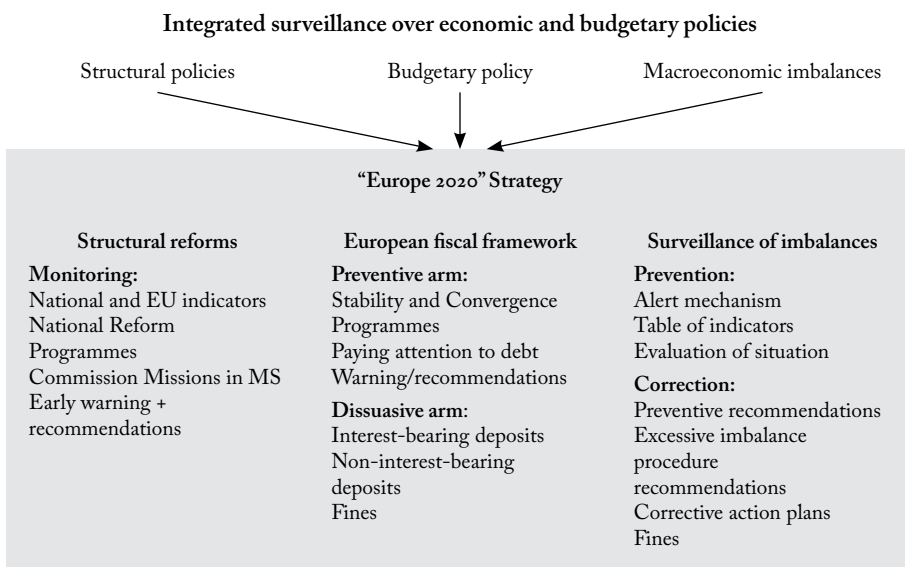
¹⁴³ M. MISIAK, *Co dalej z nadzorem budżetowym i koordynacją polityk gospodarczych w Unii Europejskiej?*, "Wspólnoty Europejskie", No. 4, July/August 2010.

¹⁴⁴ European Commission: *a New Architecture for the New EU Economic Governance*, MEMO/11/14, Brussels, 12 January 2011.

¹⁴⁵ European Commission, *Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to crisis*, COM (2011) 11 final, Brussels, 12.1.2011.

It identifies ten priority actions based on the *Europe 2020* strategy that should be delivered in the years 2011–2012 (cf. Box 2).

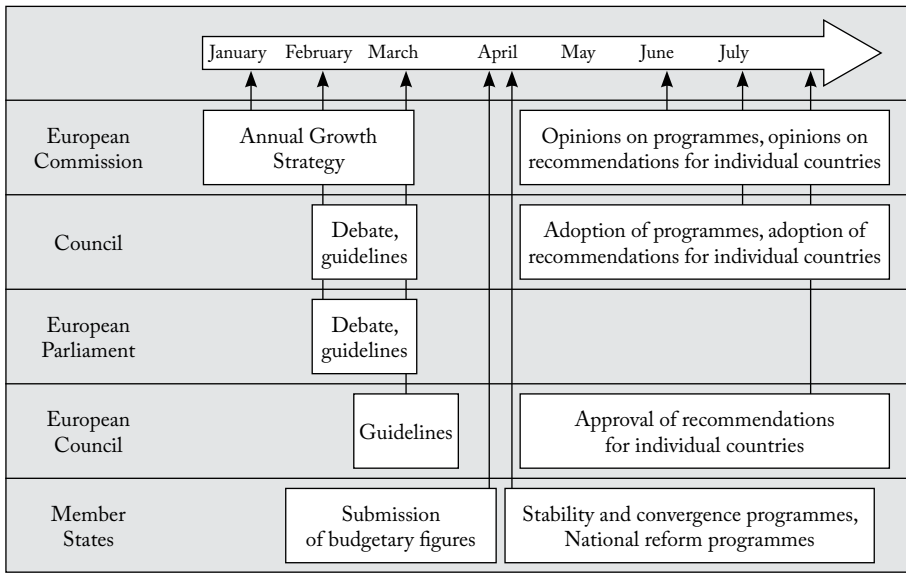
Figure 8. European Semester – integrated approach to economic governance



Source: developed by the author.

Based on this, the European Council should adopt at its spring summit for economic affairs the guidelines on the basis of which Member States will submit by mid-April their stability and convergence programmes and national reform programmes. On the basis of Commission evaluation, the Council is obliged to issue, in June or July, the guidelines for the different countries to be taken into account in their work on budgetary legislation and in economic policy making (cf. Figure 9).

Figure 9. European Semester – steps of integrated surveillance over economic and budgetary policies



Source: developed by the author.

Box 2. Annual Growth Survey

Priorities for 2011–2012:

- Macroeconomic pre-requisites of growth
 - Rigorous fiscal consolidation
 - Correcting macroeconomic imbalances
 - Ensuring stability of the financial sector
- Mobilising labour markets, creating job opportunities
 - Improving labour market flexibility
 - Reforming pension systems
 - Getting the unemployed back to work
 - Balancing security and flexibility
- Frontloading growth-enhancing measures
 - Tapping the potential of the Single Market
 - Attracting private capital to finance growth
 - Creating cost-effective access to energy

5. *General budget of the EU*

The general budget of the EU is the most important element in the financing system of the EU. It finances all types of activities and administrative expenditure of Community institutions. At present, it amounts to EUR 141.5 billion.¹⁴⁶ The budget, proposed by the European Commission, is adopted jointly by the European Parliament and the Council, although, as can be seen in Graph 1, it is the perspective of the Council, which represents the national interests of the Member States, that prevails. According to G. Cipriani, this is due to the Council's absolute power with respect to budgetary allocations.¹⁴⁷ The power is conferred on the Council under Article 311 of the Treaty on the functioning of the EU (TFEU), which provides that "the Council, acting in accordance with a special legislative procedure, shall unanimously and after consulting the European Parliament adopt a decision laying down the provisions relating to the system of own resources of the Union. In this context it may establish new categories of own resources or abolish an existing category."

The EU budget fulfils three functions:

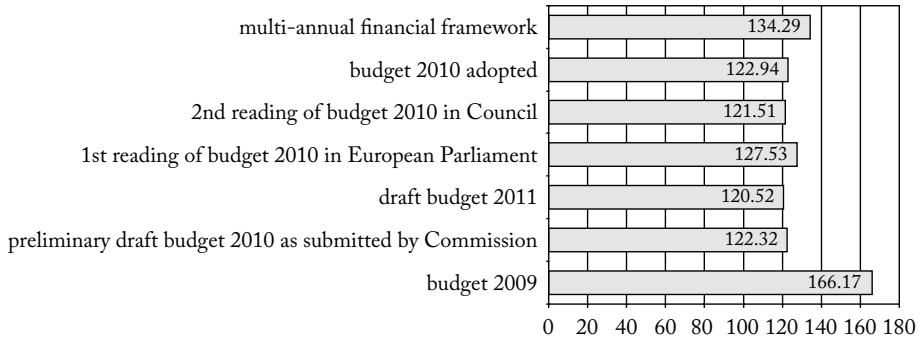
- it funds EU policies,
- it is a tool working towards achievement of social and economic cohesion,
- it balances gains and losses from European integration.¹⁴⁸

¹⁴⁶ European Commission, *General budget of the European Union for the financial year 2010. The Figures*, Brussels, January 2010, p. 5.

¹⁴⁷ G. CIPRIANI, *Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007, p. 8.

¹⁴⁸ I. BEGG, *Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity*, "European Urban and Regional Studies", No. 7 (1), 2000, pp. 51–53.

Graph 1. General budget of the EU for the financial year 2010, different stages, EUR million



Source: developed by the author on the basis of the budget procedure data for the year 2010, available on the website of the Budget Committee of the European Parliament: ><http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/editoDisplay.do?language=EN&cid=1&body=BUDG>< (access date: 16.11.2010).

5.1. System of own resources – financial autonomy (?) of the EU

In its initial period of functioning, i.e. 1958–1970, the European Community, unlike the ECSC, which benefited from taxes on coal and steel production, was financed by contributions from Member States proportional to the economic potential measured by the share in the EU's gross national product.

However, due to the unique nature of cooperation between Member States (supranational integration by conscious and voluntary delegation of powers to the Community) and its objectives, which go far beyond the objectives pursued by other international organisations, the Treaty provided that, after an initial period, the Council

will decide on introducing own resources,¹⁴⁹ which, indeed, the Council did. On 21 April 1970, the Council took the first decision on the system of own resources.¹⁵⁰ The solution adopted was justified mainly by the willingness to give the Community a financial autonomy and to avoid additional disputes and possible conflicts as to the allocation of resources, which could lead to delays in obtaining revenue or even to a deficit.¹⁵¹

The TFEU provides that “the Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies”.¹⁵² Own resources are defined as “revenue allocated irrevocably to the Union to finance its budget and accruing to it automatically without the need for any subsequent decision by the national authorities”.¹⁵³ However, the term is misleading. Indeed, the Treaty on the functioning of the EU puts an obligation on Member States to finance the EU, but after all, it is the Council that represents the national interests of the Community members and adopts the rules applicable to the system of own resources, including those establishing or abolishing existing categories

¹⁴⁹ Decisions on the system of own resources are among the most important sources of legislation concerning the EU budget. They are taken by the Council unanimously, after consultation with the European Parliament. They must be endorsed by Member States in line with their respective constitutional provisions. In the years 2007–2013, the applicable legislation is Decision 436/2007 of 7 June 2007 (OJ L 163, 23.6.2007). It came into effect on 1 March 2010, with retroactive force as from 1 January 2007.

¹⁵⁰ OJ UE L 094, 28.4.1970.

¹⁵¹ L. OREZIAK, *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004, p. 131.

¹⁵² Article 311 of TFEU.

¹⁵³ European Commission, *EU Public Finance*, 4th edition, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, p. 132. See also European Parliament, *Annexes to the Explanatory Statement Working Document no 1 on the Community Own Resources*, A6-0066/2007, 13 March 2007, p. 20, and European Commission, *Updated Checklist of Administrative Conditions in the Area of European Communities' Own Resources*, Brussels November 2003, p. 5.

of revenues.¹⁵⁴ What is more, the rules must be accepted by Member States, in line with their respective constitutional provisions.

In its decision on Communities' own resources of 21 April 1970, the Council provided that, from 1 January 1975, the budget of the Communities would be financed entirely by the Communities' own resources. The resources were to come from customs duties, agricultural levies and "tax revenue, the most appropriate being that accruing from the application of a single rate to the basis for assessing the value added tax, determined in a uniform manner for the Member States".¹⁵⁵

Duties on industry goods are levied on imports of industrial goods from third countries according to the Integrated Tariff of the European Communities (TARIC), as introduced on 1 July 1968 by the newly-established common commercial policy.¹⁵⁶

Customs duties on agricultural products are levies charged on imports of agricultural products from third countries under the Common Agricultural Policy, which was established in 1962.¹⁵⁷ While customs duties are external in nature,¹⁵⁸ agricultural levies are paid by agricultural

¹⁵⁴ For the difference between own resources and contributions of Member States see: C.D. EHLERMANN, *The Financing of the Community: the Distinction between Financial Contributions and Own Resources*, "Common Market Law Review", vol. 19, No. 4, 1982.

¹⁵⁵ Articles 1 and 4 of Council Decision 243/1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources, OJ L 094, 28.4.1970.

¹⁵⁶ Currently, 25% of receipts from customs duties are retained by Member States to cover collection costs.

¹⁵⁷ Currently, 25% of receipts from customs duties are retained by Member States to cover collection costs.

¹⁵⁸ Until 1 July 1995, the European budget had been financed by variable adjustment levies charged on agricultural imports from third countries, if their prices at Community frontier were lower than the minimum prices (trigger prices). Their amount constituted a price difference equivalent. In mid-1995, pursuant to the Agreement on Agriculture concluded during the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) they were covered by a tariff, i.e. replaced by customs duties.

producers and are to co-finance the costs of the common organisations of agricultural markets. The most important type of agricultural levies in economic terms are sugar levies, including:

- costs of storage,
- manufacturing isoglucose and insulin levies.

The amount of the VAT-based own resource is calculated through the multiplication of the uniform VAT rate by the base. Since 2007, the uniform rate cannot exceed 0.3% of the tax base,¹⁵⁹ although for Austria, Germany, the Netherlands, and Sweden the rates were much lower, which was to reduce the burden imposed on the countries in terms of financing the EU.¹⁶⁰ The VAT base is calculated by dividing VAT revenue by the effective VAT rate.¹⁶¹ It is referred to as the ‘revenue method’, which yields fictitious tax charges, far from the taxes actually paid by EU citizens. At present, the VAT base cannot exceed 50% of the gross national income (GNI).¹⁶² The mechanism is referred to as ‘capping’. In 2007, it was applied in 11 Member States.¹⁶³ The solution is to weaken the regressive nature of VAT, i.e. to reduce the burden of contributions on less wealthy countries.¹⁶⁴ In view of

¹⁵⁹ Article 2 of Council Decision 436/2007 on the system of own resources.

¹⁶⁰ For Austria it amounts to 0.025%, for Germany to 0.15%, and for the Netherlands and Sweden to 0.1%.

¹⁶¹ European Commission, *EU Public Finance*, 4th edition, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, p. 241.

¹⁶² In July 2003, pursuant to Regulation 1287/2003 (OJ L 181, 19.7.2003), the Council replaced the previous reference to gross national product (GNP) with references to gross national income (GNI). This does not change the essence of the matter, as according to the European System of National and Regional Accounts ESA 95, the two aggregates as expressed in market prices are identical.

¹⁶³ E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA, *VAT jako nowe źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej*, in: E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA (ed.), “Budżet dla Unii Europejskiej po 2013 r. Implikacje dla Polski”, SGH, Warszawa 2008, p. 101.

¹⁶⁴ There is no consensus in literary sources whether the solutions are regressive. This does not disprove the fact that the argument is a very hot political issue and is often invoked in budgetary negotiations. For more information see: G. CIPRIANI, *op. cit.*, pp. 46–55.

the above, it may be concluded that due to the method for calculating the VAT base adopted and due to basing the estimates on GNI, as is the case with many countries, the VAT resource concept has been reduced to contributions from Member States. This was noticed as early as in 1998 by the Court of Auditors, which wrote in its report: “The VAT resource poses a problem of consistency. If it is to be considered a contribution by the Member States [and indeed, this is the case – author’s comment], it should logically have been abolished in 1988 and replaced by the GNP resource, when the fourth resource was created. If, on the other hand, it is meant to be a genuine tax on the consumption of European citizens, capping it in accordance with GNP may reasonably be questioned”.¹⁶⁵

The fourth source of revenue, introduced in 1988 as a balancing or ‘residual’ source, is contributory in nature. Its size is fixed in the following way: the planned revenue from the three sources is deducted from the planned budget expenditure. The resulting gap is covered by the GNI-based own resource, with the share of the different countries in the ‘contribution’ being proportional to their share in UE GNI.

The evolution of the structure of budgetary revenue is presented in Graph 2. As can be seen, over the years the importance of traditional own resources, such as duties, agricultural levies and VAT, has been declining, whereas the role of the fourth source has been growing. In 2009, the GNP-based resource represented 70% of budgetary revenue. The role of customs duties charged on industrial goods has declined steadily. While in the 1970s they accounted for 65% of budget revenues, currently their share is approx. 16.3%. Their declining role in the common budget is a result of the multilateral liberalisation of trade within the World Trade Organisation (earlier under the General Agreement on Tariffs and Trade), and the conclusion by the EU of numerous preferential trade agreements

¹⁶⁵ Court of Auditors, *Special Report no 6/98 concerning the Court’s Assessment of the System Based on VAT and GNP*, OJ C241, 31.7.1998, Points 3.1.6 and 5.5.

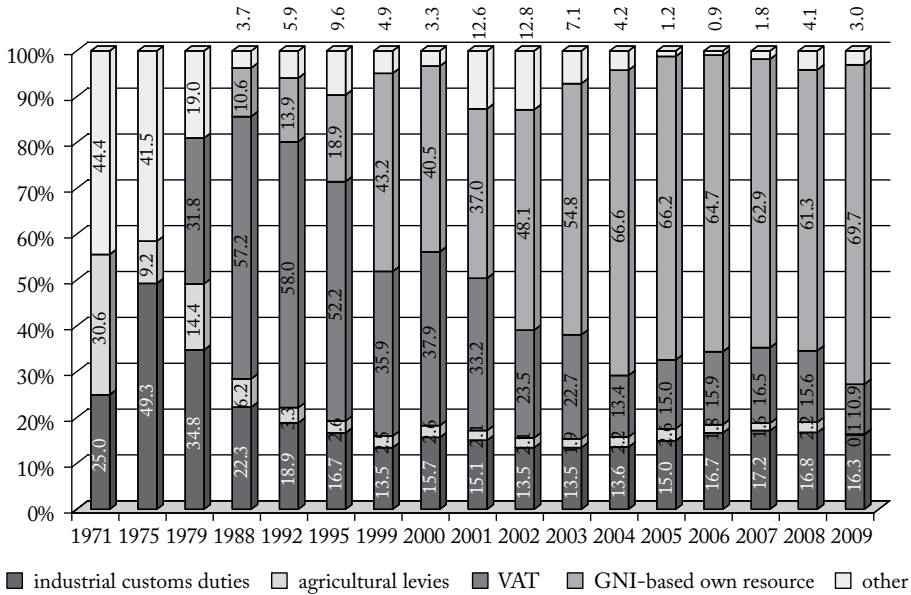
with third countries. In statistical terms, the decline is also attributable to the introduction of the fourth source. The role of customs duties and levies is marginal. They account for slightly more than 1% of revenues. VAT-based revenues are declining too. In the 1980s, the share of VAT-based revenues made up 60%, while in the 2009 budget, merely 11%. The trends are most likely to continue in the forthcoming years.

A negative consequence of the evolution is the fact that, in revenue terms, the EU budget is decreasingly a 'community' budget, and increasingly a 'contributory' budget. It must be pointed out that from our perspective, i.e. the possibilities of using the EU budget to stabilise the European economy, this has serious consequences, as approx. 75% of the budget receipts, which can be characterised as 'national contribution',¹⁶⁶ are not interrelated with business cycles, while customs duties and VAT, i.e. proceeds from indirect taxes not linked to the taxpayer's situation in terms of income or property status, are considered to respond poorly to business cycle variations. In one of its reports on own resources, the European Commission expressed a dissatisfaction with the *status quo* by stating that "the present financing system has ensured a smooth financing of the EU budget. However, in its present form the financing system lacks a direct link to citizens. (...) The budgetary consequences of the Union's policies thus remain impalpable to the general public (...) With the overwhelming weight of the GNI resource, Member States, and in particular net contributors, tend to judge EU policies and initiatives exclusively in terms of their national allocation and with little regard to the substance of policies, with the risk of obscuring the added value of EU policies. (...) The current system should be reformed".¹⁶⁷

¹⁶⁶ European Commission, *Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review*, SEC (2007) 1188 final, Brussels, 12.9.2007.

¹⁶⁷ Report from the Commission, *Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*, COM (2004), 505 final, Brussels, 14 July 2004, p. 9.

Graph 2. Evolution of revenues in the general budget of the EU



Source: developed by the author on the basis of: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

There are two possible scenarios in the debate on the future of EU's own resources.¹⁶⁸ The first would involve replacing the current sources of financing by a single source based on GNI. The solution would simplify the current financing system and improve its transparency. It would also guarantee equitable division of contributions, as their amount would correspond to the relative wealth of the country concerned. The solution has certain drawbacks as “it does not, however, reflect the status of the UE”¹⁶⁹ compared to other international organisations, as it means giving up the system of own resources, lack of financial autonomy for the EU and an actual return to the contribution system.

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 8–13.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 8–9.

The second proposal would involve creating a financing system based on fiscal own resources. Such a solution would increase the financial autonomy of the EU. Creating a direct link between taxpayers (individuals and economic operators) and the European budget would ensure greater transparency, contribute to enhancing the political accountability of budgetary authorities for their actions, and would contribute to shifting the political discussion from national contributions to the general European interest.¹⁷⁰ Given that, pursuant to the EU Treaty (TEU), “competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States (Article 5),¹⁷¹ and the tax policy falls under the sole competence of Member States, the system of own resources would have to be based on the principle of tax revenue sharing, according to which a specific portion of the receipts would be allocated directly to the EU budget,¹⁷² as is the case with local and regional authorities in most Member States.

A European tax is not a new idea: already in 1965, the Commission recommended that the first European Parliament elected by direct vote should decide on the creation of fully autonomous sources of Community financing.¹⁷³ This issue was also studied by D. MacDougall team.¹⁷⁴ The problem is that introducing a financing system based on fiscal own resources is not invulnerable to the tough requirements of

¹⁷⁰ E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA, *VAT jako nowe źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej...*, p. 109.

¹⁷¹ References to the Treaty on the EU come from its consolidated version, published in: OJ C83, 30.3.2010.

¹⁷² D. GROSS, S. MICOSSI, *A Better Budget for the European Union*, “CEPS Policy Brief”, No. 66, February 2005, p. 11.

¹⁷³ European Commission, *Financement de la politique agricole commune – ressources propres de la Communauté – renforcement des pouvoirs du Parlement européen*, COM (1965), 150, Brussels, 31 March 1965.

¹⁷⁴ Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Brussels, April 1977.

political economics. While negotiating the 2007–2013 financial framework, only a few countries “expressed their interest” (which does not imply support) in the proposals for financing the European budget by tax sources, with a majority opposing.¹⁷⁵ Similar conclusions could be drawn from the 2008/2009 review of the EU budget. It was commonly believed that a EU-wide tax introduced to finance EU budget would be seen as a substantial burden on the public and businesses and would undermine the support for integration, which is insufficient in many countries anyway. Many concurred with the opinion that introducing a EU tax is impossible in view of the diversity of the tax systems.¹⁷⁶ Consequently, as the European Parliament put it in its resolution, “the time for a new European tax has not yet come in the short term”.¹⁷⁷

Even assuming that there is political support for such a proposal, a major drawback would be the fact that, in the light of constitutional requirements for EU finances to be balanced, tax receipts would have to be supplemented by a GNI-based own resource. The source – due to its residual nature – would balance the budget and thus retain the equilibrium between planned expenditure and tax receipts, which fluctuate in time and are unpredictable. Without the solution, there would be a need for a variable tax rate, which would be unwelcome by taxpayers, or for greater flexibility on the expenditure side, which is impossible in view of the strict requirements imposed by the multiannual financial framework.

Another open question is the one concerning the choice of the tax as a potential source of budget revenue. The list of ‘candidates’ is long and includes: modified VAT, excise duty, revenue of the European System

¹⁷⁵ W. BURKIEWICZ, J. WTOREK, *Podatek europejski jako element przeglądu budżetu*, “Biuletyn Analiz”, UKIE, Warszawa, No 18, February 2008, p. 99.

¹⁷⁶ For Poland’s position see: UKIE, *Przegląd budżetu UE. Raport z konsultacji społecznych*, Warszawa 2008.

¹⁷⁷ European Parliament, *Future of the European Union’s own resources*, Resolution 2205/2007 of 29 March 2007, Point 37.

of Central Banks, transportation tax, corporate income tax, personal income tax, energy taxation, tax on savings and Tobin tax (on exchangeable currency transactions).¹⁷⁸ Each of the proposals considered should meet the following conditions:

- be sufficient: the revenue from the source should match the amount of expenditure;
- be stable: provide revenue in the long term;
- guarantee equitable division of contributions: the burdens should be distributed equitably among the Member States and ensure efficient allocation of resources across the economy;
- ensure financial autonomy, which means independence of the EU budget from the national budgets;
- be transparent and simple: the tax should be comprehensible to the public;
- be effective: the collection and administration of the tax should account for a small share in the income it generates.

In its report entitled “Financing the European Union”¹⁷⁹ the Commission recommended three optional candidatures:

- energy taxation;
- VAT; apart from the national VAT, EU citizens would pay a Community tax, with the burden of the new tax being offset by an equivalent decrease in the national VAT rate;
- corporate income tax.

Previous budgetary negotiations suggest that obtaining support of all the Member States for one of these proposals would be extremely difficult.

¹⁷⁸ Cf. K. GRETCHMANN, *op. cit.*, I. BEGG, N. GRIMWADE, *op. cit.*, and G. PALUSZAK, *Podatek europejski jako środek własny ponadnarodowego budżetu w unii gospodarczo-walutowej*, in: “Problemy europejskiej integracji gospodarczej na przełomie wieków”, conference materials, Poznań University of Economics, Poznań, 15–16 November 2001, pp. 124–140.

¹⁷⁹ European Commission, *Financing the European Union...*, *op. cit.*

In terms of the stabilisation function, personal income tax, usually progressive in nature, seems a particularly viable option due to its redistributive effects,¹⁸⁰ but its introduction at the EU level would be difficult due to the huge differences in the taxation structures in different countries, non-harmonisation of the relevant legislation by the Treaties and numerous technical challenges, such as e.g. measuring real income. Corporate income tax is mentioned as an alternative. CIT revenues of the Member States amount to 2,6% of GNI. The Commission estimates that 25% of the proceeds from the tax would be sufficient to finance EU activities.¹⁸¹

It seems, however, that the greatest consensus builds up around VAT. As a rule, academics, experts, journalists and economic policymakers (the Commission and European Parliament) agree that financing the EU budget from VAT would have the benefit of transparency.¹⁸² The two VAT rates existing side by side, i.e. the national rate and the EU rate, will be highly visible to the public and will guarantee 'linking' taxpayers to the EU budget. Sufficiency would be another advantage. It is estimated that 10.4% of the total VAT revenues would be enough to replace the existing sources of EU budget financing. This would mean that a 2% EU-wide rate would suffice to finance the current size of the Community budget. It is also believed that EU VAT would be relatively quick to introduce due to the relative high level of approximation of the Member State's VAT systems. VAT receipts would be also characterised by a relative sustainability, because private consumption, which is the main component of the tax, is less sensitive to cyclical variations than other GDP items. What raises certain controversies is the

¹⁸⁰ CH. GOODHART, S. SMITH, *Stabilisation*, in: *The Economics of Community Public Finance*, "European Economy – Report and Studies", No. 5, 1993, p. 435 *et seq.*

¹⁸¹ European Commission, *Financing the European Union...*, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸² P. CATTOIR, *Tax-based EU Own Resources: An Assessment*, "Directorate General Taxation and Customs Union Working Papers", No. 1/2004.

fairness of the tax. According to p. Cattoir, horizontal equity (“equals should be given equal treatment”) would be achieved by full harmonisation of the tax base and liquidation of zero rates. Vertical equity (“unequals should be treated unequally”) would be reinforced by the introduction of twin rates (lower on necessity goods and higher on other commodities), which was postulated by the European Parliament already in 1994,¹⁸³ or by the operation of balancing mechanisms, under which richer countries would reimburse to poorer countries a portion of the tax paid into the UE budget.¹⁸⁴ The regressiveness of VAT could also be addressed by an appropriate policy on the expenditure side of the EU budget: putting too much burden, in terms of financing the EU, on a given country would be offset by a correspondingly high level of expenditure to the benefit of the country from the EU budget. This would reflect the spirit of the famous Fontainebleau Agreement of 1984 r., which stated that “expenditure policy is ultimately the essential means of resolving the question of budgetary imbalances [in the settlements of the individual countries with the EU budget – added by the author]”. Finally, it must be noticed that over approx. 10 years the share of VAT in tax revenue of the Member States has increased from 16.9% in 1995 to 21.7% in 2007 (in GDP terms, 6.1% and 8% respectively),¹⁸⁵ Therefore it can be asked, after G. Cipriani, why the regressiveness of VAT should be an obstacle to making VAT a source of EU budget revenue, if it does not constitute a problem for the fifty times more sizeable national budgets.¹⁸⁶

¹⁸³ European Parliament, *Report on a New System of Own Resources for the European Union*, A3-0228/94, Rapporteur: H. LANGES, 7 February and 8 April 1994.

¹⁸⁴ D. GROS, S. MICOSI, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸⁵ European Commission, *Taxation Trends in the European Union*, 2009 edition, Luxembourg 2009, pp. 256–257.

¹⁸⁶ G. CIPRIANI, *op. cit.*, p. 59.

5.2. *Financing of the budget. Rebates and juste retour*

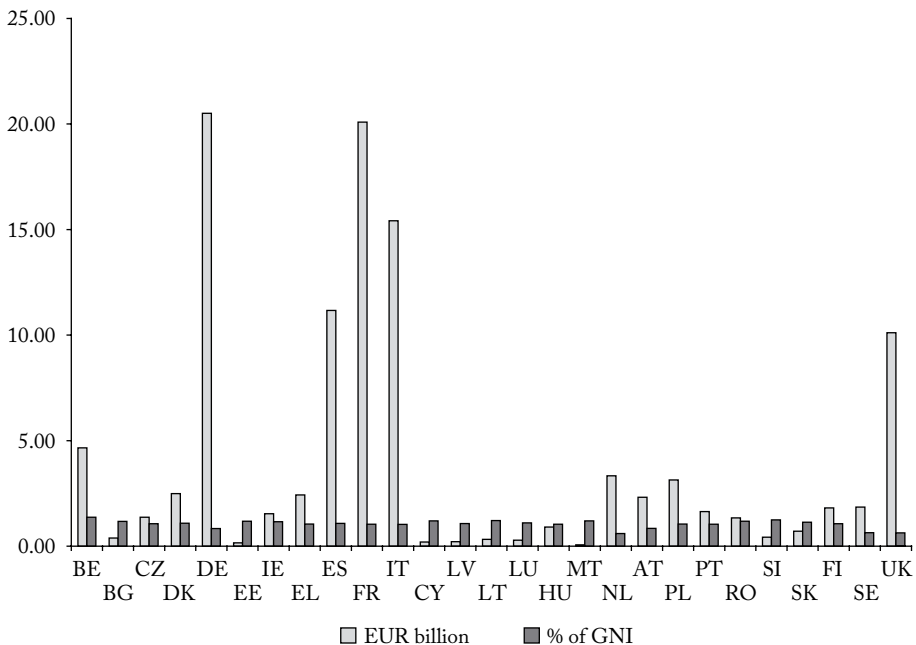
Member States' contributions into the general budget of the EU from the above four sources are presented in Graph 3.¹⁸⁷ It shows that large countries, i.e. France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom, are the largest contributors. The average burden on Member States accounts to 0.8% of their GNI (excluding customs duties and agricultural levies), and 0.9%, in terms of revenue. Graph 3 shows that the highest ratio is that of Belgium, Slovenia, Cyprus and Lithuania, while the lowest, that of the United Kingdom, the Netherlands and Sweden, which can be largely attributed to the rebates granted to those countries.

The net balances of the overall burden, after transfers from the EU general budget to the country concerned, are presented in Table 5. It can be seen that the ranking of contributors and receivers depends on the measure of evaluation adopted. The methodological difficulties are linked to the attribution of certain categories of expenditure and revenues to the individual Member States, which is exemplified, on the revenue side, by the Rotterdam effect. The Netherlands is the third largest customs duty payer thanks to the collection of duties in two ports: Amsterdam and Rotterdam. However, only a portion of the duties collected, which is unknown, is directly linked to the Dutch economy, because a large proportion of imports is forwarded to other countries. The expenditure side of the budget faces a similar problem. Belgium and Luxembourg are among the largest *per capita* beneficiaries of the general budget thanks to administrative expenditure, which makes up 71% and 88% of the transfers received by the countries from

¹⁸⁷ All figures are taken from: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

the EU respectively. However, administrative expenditure is linked to the financing of Union institutions, which serve all EU members and are based in the Benelux countries, and thus should not be treated as 'a profit' of the two countries. A large proportion of expenditure from the EU budget is transnational in nature and spills over to the European economy. For instance, projects financed by the Structural Funds are delivered by businesses from many Member States.¹⁸⁸

Graph 3. Contributions of Member States into the general budget of the EU



Source: developed by the author on the basis of detailed data from the EU financial report for the year 2009 available at >http://ec.europa.eu/budget/documents/2009_en.htm?go=t3_2#table-3_2< (access date: 13.12.2010).

¹⁸⁸ European Commission, *Commission Communication to the Council and to the European Parliament on the establishment of a new financial perspective for the period 2000-6*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998.

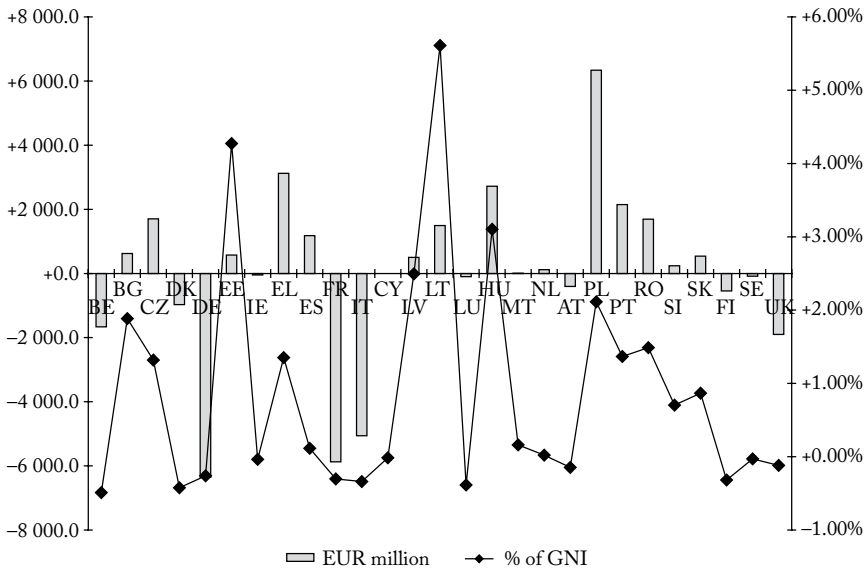
Table 5. Net transfers from the EU general budget in 2009

	EUR million	% of GNI	<i>per capita</i>
Belgium (BE)	967.9	0.3	90.5
Bulgaria (BG)	589.1	1.8	77.5
The Czech Republic (CZ)	1574.4	1.2	151.4
Denmark (DK)	-1162.9	-0.5	-211.4
Germany (DE)	-8796.7	-0.4	-107.0
Estonia (EE)	557.9	4.2	429.2
Ireland (IE)	-155.6	-0.1	-35.4
Greece (EL)	3009.3	1.3	268.7
Spain (ES)	444.3	0.0	9.8
France (FR)	-6461.1	-0.3	-101.3
Italy (IT)	-6045.8	-0.4	-101.4
Cyprus (CY)	-27.1	-0.2	-33.9
Latvia (LV)	494.7	2.5	215.1
Lithuania (LT)	1468.1	5.5	431.8
Luxembourg (LU)	1166.8	4.5	2333.7
Hungary (HU)	2659.7	3.0	266.0
Malta (MT)	7.2	0.1	18.1
The Netherlands (NL)	-1487.5	-0.3	-90.7
Austria (AT)	-499.3	-0.2	-60.2
Poland (PL)	6119.0	2.0	160.6
Portugal (PT)	2087.4	1.3	196.9
Romania (RO)	1608.9	1.4	74.8
Slovenia (SI)	188.7	0.5	94.3
Slovakia (SK)	480.8	0.8	89.0
Finland (FI)	-606.1	-0.4	-114.4
Sweden (SE)	-403.5	-0.1	-43.9
The United Kingdom (UK)	-3864.5	-0.2	-63.1

Source: developed by the author on the basis of: EUROSTAT, *Key Figures on Europe. 2010 Edition*, Brussels, Luxembourg, p. 50 and detailed data accompanying the EU's financial report for 2009 available at >http://ec.europa.eu/budget/documents/2009_en.htm?go=t3_2#table-3_2< (access date: 13.12.2010).

The Commission attempted to overcome the above difficulties by creating a method of calculating the net balances of the individual countries over the general budget.¹⁸⁹ During the first stage, the country's share of own resources paid into the budget is calculated, net of traditional sources, i.e. customs duties and agricultural levies. The obtained value is used to calculate the country's adjusted share in the contribution to the budget by its multiplication by total operational expenditure (net of administrative spending). Subsequently, the net balance is determined by deducting the resulting amount from the operational expenditure benefiting the country. The results obtained by using this method suggest that small countries, such as Belgium, Denmark, Luxembourg, Finland, are major contributors, while small countries, such as Ireland, Hungary or Lithuania, are major recipients (see Graph 4).

Graph 4. Net balances



Source: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010, p. 85.

¹⁸⁹ See M. LEFEBVRE, *The European Budget at the Test of Enlargement*, in: M. LEFEBVRE (ed.), "What Kind of European Budget for 2013", CEES, Paris 2005, p. 21 *et seq.*

The problem of uneven distribution of the burdens linked to EU financing is the reason why some countries are granted corrections. In 1984, under the Fontainebleau Agreement, which provides that “any Member State sustaining a budgetary burden which is excessive in relation to its relative prosperity may benefit from a correction at the appropriate time”,¹⁹⁰ such a rebate was granted to the United Kingdom. It involves reimbursement of 66% of the difference between the British contribution to the budget on account of GNI and VAT and the sums received by the United Kingdom from the budget. Ever since, as I. Begg writes, “rebates have proliferated, although under different names”.¹⁹¹ These include:

- reduced call-up rates on the VAT resource for the Netherlands, Sweden, Germany, and Austria;
- the possibility of retaining, for the purpose of collection costs, 25% of customs duties and agricultural levies;
- reduction to ¼ of the share of Austria, Germany, Sweden and the Netherlands in financing the UK rebate;
- fixed payments for the Netherlands and Sweden of EUR 605 and 150 million annually.

Furthermore, during budgetary negotiations, when the expenditure side of the budget is determined, many countries benefit from the *juste retour* strategy. It guarantees that the contribution paid by a

¹⁹⁰ Conseil européen des 25/26 juin 1984 a Fontainebleau, Desequilibres budgetaires – ressources propres et elargissement – financement du budget 1984, demantelement des montants compensatoires positifs en Republique Federale d’Allemagne, politique sociale, l’Europe des citoyens – questions institutionnelles, DOC/84/2, 26.6.1984, available at: ><http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/84/2&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>< (access date: 10.11.2010).

¹⁹¹ I. BEGG, *The 2008/9 EU Budget Review*, “EU-Consent EU-Budget Working Papers”. No. 3, March 2007, pp. 7 and 10.

given Member State will be returned through a corresponding transfer to the country concerned from the EU budget. This mechanism was widely applied during the European Council of 15–16 December 2005, when the political agreement was being reached on the EU financial framework 2007–2013. As the European Parliament recalled, “of the 46 articles in the conclusions of the Brussels European Council of December 2005 determining expenditure on new Heading 1b – Cohesion for Growth and Employment, a full 20 are additional provisions handing out ‘Christmas presents’ freely to various Member States or regions”.¹⁹²

The countries’ focus on their net balance over the general budget, plus the ever growing pressure to apply the ‘bookkeeping’ approach, the main objective of which is to maximise profits, leads to tensions between Member States during budgetary negotiations and distorts the public debate on EU revenue and expenditure or even on the benefits of EU membership. There is a common consensus that the *juste retour* logic would be marginalised, if new tax-based sources of budget revenue were introduced, as it would be difficult to assign payments to concrete countries (the Rotterdam effect). It is also obvious that the question of rebates and returns will be a consequence of the consensus on the priorities on the expenditure side of the budget.

5.3. Budget equilibrium principle

The equilibrium principle is a unique feature of the EU general budget. According to the principle, planned expenditure cannot exceed planned revenue. The principle is laid down in Article 310 of TFEU: “The revenue and expenditure shown in the budget shall be in balance”.

¹⁹² European Parliament, *Future of the European Union’s own resources*, Resolution 2205/2006 of 29 March 2007, point 15.

It is repeated in Article 14 of the currently applicable Financial Regulation.¹⁹³ If during the financial year there are problems with ongoing payments, the Commission may charge Member States with advances for the revenue planned for the year. If it turns out at the end of the financial year that the revenue have covered the expenditure with a surplus, the budgetary surplus becomes revenue for the next year. When the situation is reverse, the deficit becomes additional expenditure in the next fiscal year: “the balance from each financial year will be entered in the budget for the following financial year as revenue in the case of a surplus or as a payment appropriation in the case of a deficit”. A budgetary deficit is extremely rare. It was last recorded in 1986.¹⁹⁴ Budget surpluses are more frequent, although recently their levels have been on the decline (cf. the graph). In any case, an amending budget needs to be adopted for previous financial year, i.e. for the one in which either of the situations took place.

TFEU provides that a budget deficit cannot be financed by credit facilities.¹⁹⁵ This is repeated in Article 14 of the Financial Regulation, which states that the Communities and their bodies are not allowed to contract loans.

¹⁹³ The currently applicable Financial Regulation 1605/2002 was adopted on 25 June 2002 (OJ L 248, 16.9.2002). It was revised by Regulations 1995/2006 of 13 December 2006 (OJ L 390, 30.12.2006) and 1525/2007 of 17 December 2007 (OJ L343, 27.12.2007). It is adopted under Article 322 of TFEU, which states that “the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, and after consulting the Court of Auditors shall adopt by means of regulations the financial rules which determine in particular the procedure to be adopted for establishing and implementing the budget and for presenting and auditing accounts.”

¹⁹⁴ European Commission, *EU Public Finance*, *op. cit.*, p. 184.

¹⁹⁵ Article 123 of TFEU.

5.4. Budget size

According to TFEU, “the Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies”.¹⁹⁶ It is often claimed in budget discussions that the means are insufficient, because the size of the annual budget represents approx. 1% of GDP, while some federations, like the United States or Canada, have much bigger budgets of approx. 20% of GDP, with some unitary European countries having a budget equal to a half of their economy. Thus, J. Pelkmans is right to say that “if the EU is about ideas, the EU budget is of no importance”.¹⁹⁷ As early as in 1977, the authors of the Macdougall report expressed a view that for the Community budget to play a significant role in the European economy, it should amount to 2–2.5% of the cumulative GDP.¹⁹⁸ Meanwhile, EU finances have evolved in a different direction. Since 1988, the size of the EU budget has been subject to a ceiling of own resources. It is determined under the multi-annual financial framework in relation to GNI (earlier to GNP). In 1988, it was set at 1.2% of GNP. Pursuant to the currently applicable Council Decision on own resources, in the years 2007–2013 it should amount to 1.24% of GNI (cf. Graph 5).¹⁹⁹

When assessing the size of the EU budget, it must be remembered that “no budget has ever come close to the ceiling [of own resources – added by the author]”. In practice, it is smaller and ranges between 1–1.18% of EU GNI. The assumption is that the difference between the ceilings and planned budgetary appropriations for the individual years is

¹⁹⁶ Article 311 of TFEU.

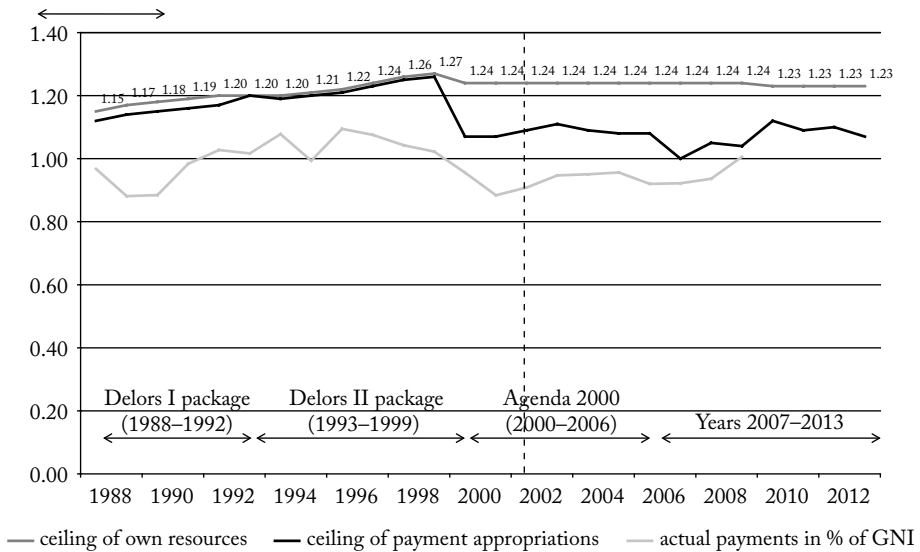
¹⁹⁷ J. PELKMANS, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Edinburgh, Pearson Education Limited, 2001.

¹⁹⁸ Commission of the European Communities, *Report of the Study Group...*, *op. cit.*

¹⁹⁹ Article 3 of Council Decision 436/2007 on the system of own resources.

a kind of safety margin, by which the budget for a given year can be increased in the event of contingencies that cannot be financed within the previously adopted limits. The margin also allows the budget to be adjusted, if the forecasts of economic growth were too optimistic and the actually allocated budget has proved to be too small to cover all the expenditure planned.

Graph 5. Size of the general budget of the UE



Source: developed by the author on the basis of interinstitutional agreements and European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

However, this causes the resources available to be substantially under-used. As is estimated by the European Parliament, if the budgets adopted after 1988 had fully used the ceiling of own resources, “the Community budget would have gained an annual 0,2% of GNI over the last 13 years, equivalent to an increase of approximately EUR 240 billion”.²⁰⁰

²⁰⁰ European Parliament, *Future...*, *op. cit.*, Point 8.

What poses a serious problem is also the persistent disproportion between commitments and actual payments (which translates into budget surpluses – see Graph 6). In practice, this is reflected by the existence of so-called “RAL resources” (French *reste a liquider*), i.e. outstanding commitments. They arise as a result of the EU’s engagement in multiannual operations and the resultant inability to forecast the various annual expenditure for these purposes, as well as difficulties during the delivery of EU projects and programmes. A certain degree of the underuse of the resources made available to Member States in the European Budget for multiannual operations is unavoidable and is a direct consequence of the existence of differentiated appropriations, in the case of which programme delivery spans several years, and commitments are entered into years before the corresponding payments are made.²⁰¹ Nevertheless the scale of the phenomenon is alarming. In 2008, outstanding commitments amounted to EUR 155 billion, most of which arose under the Structural Funds and the Cohesion Fund, representing 1.8-year worth of commitments and 2.3-year worth of payments (at the 2008 spending rate). Nearly 80% of RAL relate to 2007 and 2008, i.e. to the current financial framework.²⁰² As at the end of 2006, the outstanding funds to be paid under the 2000–2006 perspective amounted to 28%. This was over 1/3 more than in the 1993–1999 programming period.²⁰³ In view of the above, the European Court of Auditors is right to claim, as it consistently does, that “it is contradictory to increase the budget

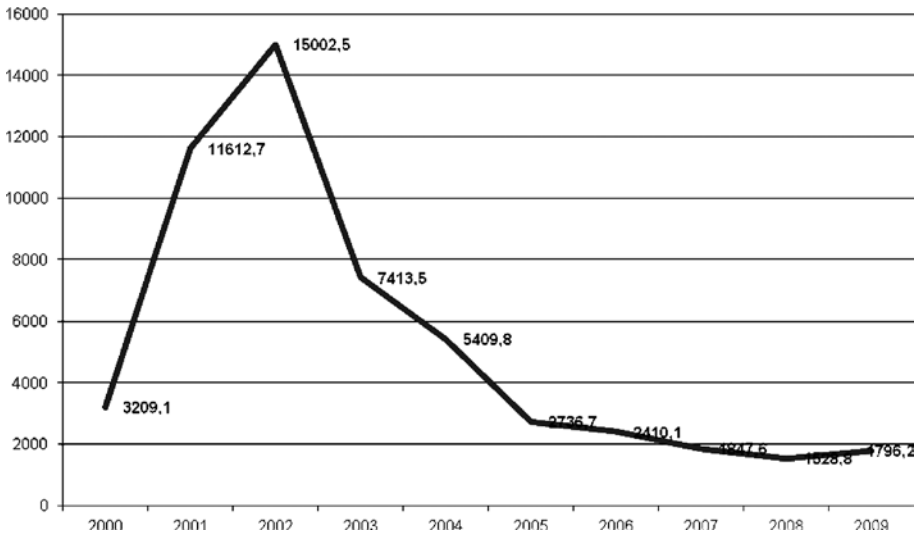
²⁰¹ There are two types of appropriations in the budget: non-differentiated and differentiated appropriations. The former are used to finance operations spanning a year, e.g. administrative expenditure. Differentiated appropriations are intended to manage multi-annual operations, and the related payments may be made during the year when the commitment is entered into and in the following years. Differentiated appropriations are mainly used for the purposes of the Structural Funds and the Cohesion Fund.

²⁰² Court of Auditors, *Annual Report on the Implementation of the Budget in 2008*, OJ C286, 10.11.2009, p. 67.

²⁰³ G. CIPRIANI, *op. cit.*, pp. 14–15.

each year when there is not the ability to absorb the resources”,²⁰⁴ not to mention the risk that the accumulation of unexpended commitments over time may jeopardise their spending. It is easy to imagine the pressure exerted on Member States by the public, and on the Commission, e.g. by the European Parliament, if Community funds are not spent. However, in recent years there have been noticeable effects of the disciplinary provisions on automatic decommissioning, applicable both to the Structural Funds and the Cohesion Fund (n+2/n+3), as a result of which outstanding commitments have been maintained on a stable, ‘normal’²⁰⁵ level.

Graph 6. Surpluses in the general budget of the EU



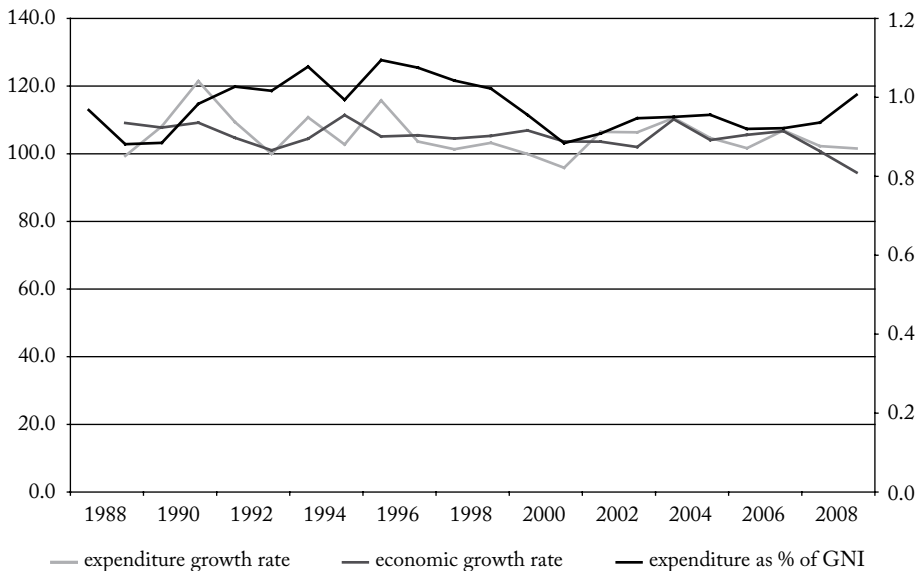
Source: developed by the author on the basis of: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

²⁰⁴ See financial reports of the European Court of Auditors. The quote comes from the 2003 financial report, although similar critical remarks were also expressed in later years.

²⁰⁵ The term comes from the European Commission’s reply to the observations of the Court of Auditors. See Court of Auditors, *Annual report concerning the financial year 2008, op. cit.*, p. 67.

It can be concluded that in the last decades the size of the EU budget has remained the same, which can be credited to the disciplinary effect of multi-annual frameworks. Graph 7 also shows that there is no correlation whatsoever between the dynamics of expenditure and the rate of economic growth in the EU.

Graph 7. Size of the general budget of the EU and economic growth



Source: developed by the author on the basis of: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010.

5.5. Multiannual financial framework – limited room for manoeuvre

Multiannual financial frameworks, earlier referred to as financial perspectives, were introduced in 1988 under the Delors I package, which was a key reform of the Community financing system in response to the

financial crisis of the early 1980s.²⁰⁶ Their objective was to strengthen fiscal discipline and streamline the decision-making process. So far they have been governed by interinstitutional agreements between the European Parliament, the Council and the Commission. Despite their huge political importance, the agreements are not legally binding and constitute the so-called ‘soft law’. The currently applicable agreement, covering the 2007–2013 financial perspective, was concluded on 17 May 2006.²⁰⁷

The adoption of a multiannual financial framework is a long-lasting process. It took over two years to adopt the latest 2007–2013 framework. First of all, the frameworks result from political decisions of the Member States determining the directions for the development of EU public finances in the forthcoming years. According to TFEU, the next financial framework is adopted unanimously by the Council in the form of a regulation, after obtaining the consent of the European Parliament. Although the Treaty provides that the vote in this respect is based on a qualified majority, the actual decision must be taken earlier by heads of states acting unanimously. Thus, following the changes introduced by the Treaty of Lisbon, multiannual financial framework are treated as part of *acquis communautaire*. Pursuant to the Treaty, multiannual financial framework should be adopted for a period of at least five years.²⁰⁸

²⁰⁶ See more in: B. LAFFAN, *The Finances of the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997, p. 7 *et seq.*, European Commission, *EU Public Finance*, *op. cit.*, pp. 21–89 and I. BEGG, N. GRIMWADE, *Paying for Europe*, Sheffield Academic Press, Sheffield 1998, p. 45 *et seq.*

²⁰⁷ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management of 17 May 2006 (OJ C 139, 14.6.2006).

²⁰⁸ So far the issue has not been regulated. The current framework expires in 2013, along with the end of the political agreement from October 2002 on agricultural expenditure, which accounted for nearly half of the funds available under the financial perspective. The solution adopted in the Treaty, i.e. a multiannual financial framework for at least 5 years, does not exclude the correlation of financial perspectives with the terms in office of EU institutions.

Revision of a multiannual financial framework is extremely difficult.²⁰⁹ Apart from regular technical adjustments and adjustments reflecting the conditions of their implementation (e.g. revaluation of the ceilings and of the overall figures at year $n+1$ prices, i.e., in practice, at a fixed rate of 2% annually²¹⁰), a financial framework may be revised only in the event of unforeseen circumstances, on a proposal from the Commission.²¹¹ Any modifications must take into account the ceiling of own resources. A decision to revise the financial framework by up to 0.03% of the European Union GNI within the margin for contingencies is taken jointly by the Council, acting by qualified majority, and by the Parliament, deciding by the majority of the votes of its competent members and three-fifths of the votes cast. A revision of the financial framework above 0.03% of EU GNI is taken jointly by the two arms of the budgetary authority, with the Council acting unanimously.

Furthermore, the 2007–2013 interinstitutional agreement envisages several other instruments that can be mobilised in the event of unforeseen circumstances above the ceilings set in the financial framework. They include:

- Emergency aid reserve which is intended to allow a rapid response to the specific requirements of third countries following events which could not be foreseen when the budget was established, first and foremost for humanitarian operations, but also for civil crisis management and protection where circumstances so require. The annual amount of the reserve is fixed at EUR 2 21 million for the duration of the financial framework, in constant prices;

²⁰⁹ The current agreement has been revised several times. The most significant changes were introduced in 2009 with respect to the European Economic Recovery Plan (Decision of the Council and of the European Parliament No. 407/2009 of 6 May 2009 – OJ L132, 29.5.2009 and Decision of the Council and of the European Parliament No. 1005/2009 of 17 December 2009 – OJ L347, 24.12.2009).

²¹⁰ See also Articles 16–20 of the current interinstitutional agreement.

²¹¹ Articles 21–23 of the current interinstitutional agreement.

- The European Union Solidarity Fund, intended to allow rapid financial assistance in the event of major disasters occurring on the territory of a Member State or of a candidate country. The ceiling on the annual amount available for the fund is EUR 1 billion (in current prices);
- The European Globalisation Adjustment Fund is intended to provide additional support for workers who suffer from the consequences of major structural changes in world trade patterns, to assist them with their reintegration into the labour market. The Fund may not exceed a maximum annual amount of EUR 500 million (current prices).

However, the importance of these instruments is marginal.

Multiannual financial frameworks set out the budgetary priorities for the nearest periods. They take the form of a table listing major categories of expenditure, which “correspond to the Union’s major sectors of activity”:²¹² agriculture, structural policies, single market policies, aid for third countries, administration, and their ceilings in future years (cf. Table 6). The table also contains the maximum size of the budget (ceiling of own resources), as well as maximum payment²¹³ and commitment appropriations.²¹⁴

Due to the fact that the objective of a multiannual financial framework is to “ensure that Union expenditure develops in an orderly manner and within the limits of its own resources”,²¹⁵ the annual budget must be consistent with it. In practice, European institutions admit that each amount established in the financial framework represents the annual

²¹² Article 312 of TFEU.

²¹³ Payment appropriations cover payments made to honour legal commitments entered into in the current financial year and/or earlier financial years.

²¹⁴ Commitment appropriations cover the total cost of the legal commitments entered into for the current financial year.

²¹⁵ Article 312 of TFEU.

Table 6. Financial framework 2007–2013 (commitment appropriations, EUR million – 2004 prices)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	total
1. Sustainable growth	51267	52415	53616	54294	55368	56876	58303	382139
1a. Competitiveness for Growth and Employment	8404	9097	9754	10434	11295	12153	12961	74098
1b. Cohesion for Growth and Employment	42863	43318	43862	43860	44073	44723	45342	308041
2. Preservation and Management of Natural Resources	54985	54322	53666	53035	52400	51775	51161	371344
of which: market related expenditure and direct payments	43120	42697	42279	41864	41453	41047	40645	293105
3. Citizenship, freedom, security and justice	1199	1258	1380	1503	1645	1797	1988	10770
3a. Freedom, security and justice	600	690	790	910	1050	1200	1390	6630
3b. Citizenship	599	568	590	593	595	597	598	4140
4. EU as a global partner	6199	6469	6739	7009	7339	7679	8029	49463
5. Administration	6633	6818	6973	7111	7255	7400	7610	49800
6. Compensations	419	191	190					800
Total commitment appropriations	120702	121473	122564	122952	124007	125527	1270691	864316
as a percentage of GNI	1.10%	1.08%	1.07%	1.04%	1.03%	1.02%	1.01%	1.048%
Total payment appropriations	116650	119620	111990	118280	115860	119410	118970	820780
as a percentage of GNI	1.06%	1.06%	0.97%	1.00%	0.96%	0.97%	0.94%	1.00%
Margin available	0.18%	0.18%	0.27%	0.24%	0.28%	0.27%	0.30%	0.24%
Own Resources Ceiling as a percentage of GNI	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%

Source: Annex I to the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006.

ceiling of expenditure in the general budget of the European Union. As a result, the annual budget is subsidiary to the multiannual financial framework, and over the years it has actually been reduced to a tool of their implementation.

To sum up, one has to concur with M. Buti and M. Nava that the multiannual financial framework has guaranteed a ‘budgetary peace’ between the Commission, the Council and the European Parliament, as well as stable system of EU financing. In the existing *trade-off* between stability and flexibility, a political choice has been made in favour of the former. However, it is obvious that flexibility has been affected, as the multiannual planning rules applied since the Delors I package have significantly narrowed down the margin of manoeuvre within the financial perspective: Member States display stiff reluctance to shift resources across the categories of expenditure.²¹⁶

What is more, the space for manoeuvre is also limited in the annual budget. Pursuant to the principle of specification, appropriations are earmarked for specific purposes by title and chapter. The chapters are further subdivided into articles and items. The currently applicable financial regulation sets forth very strict rules on reallocations between items. For example, as regards operational expenditure, the Commission may transfer appropriations between chapters within the same title up to 10% of the appropriations for the year shown on the line from which the transfer is made. The Commission must inform the budgetary authority of its intention three weeks before making the transfers.²¹⁷

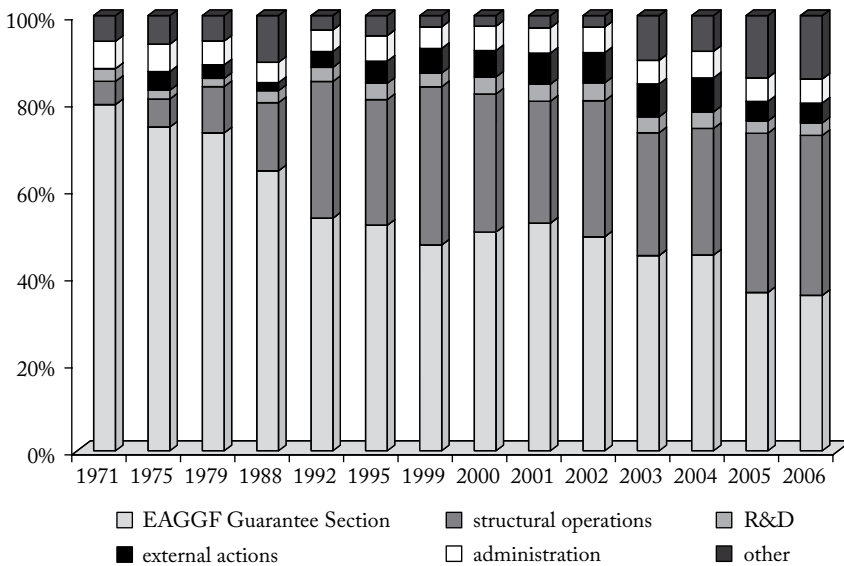
²¹⁶ M. BUTI, M. NAVA, *Towards a European Budgetary System*, “EUI Working Papers”, No. 2003/08, pp. 17–18.

²¹⁷ More on this topic see: Articles 22–26 of the Financial Regulation 1605/2002.

5.6. Expenditure

According to A. Sapir, in terms of expenditure, the EU budget is a ‘historical relic’.²¹⁸ For decades, over 80% of EU resources have been allocated to two of the Community policies: the agricultural policy and the cohesion policy, the most important tool of latter being the Structural Funds (cf. Graph 8).

Graph 8. Expenditure from the general budget of the EU in 1971–2006

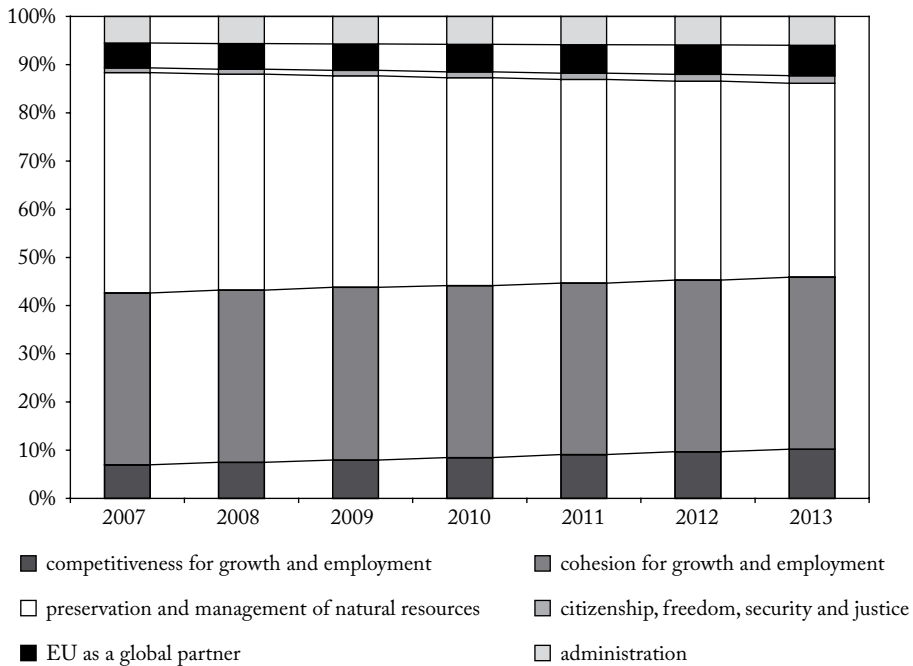


Source: European Commission, *European Union Financial Report 2002*, Office for Official Publications of the European Communities, 2003 and European Commission, *General Budget of the European Union for the Financial Year 2006. The Figures*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, January 2006.

²¹⁸ A. SAPIR ET AL., *An Agenda for Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, July 2003, p. 162.

In the current financial period the proportions are similar: in the years 2007–2013 the allocation for agriculture amounted to EUR 413 billion (current prices),²¹⁹ which represents 42% of total commitment appropriations, while the Structural Funds received EUR 347 billion, which makes up nearly 36% of the multi-annual budget (cf. Graph 9).

Graph 9. Expenditure from the general budget of the EU in the years 2007–2013 (current prices)



Source: European Commission, *General Budget of the European Union for the financial year 2010. Figures*, Brussels, January 2010, p. 7.

At present, agricultural spending is covered under Heading 2: “Preservation and Management of Natural Resources”. A majority (74%) of

²¹⁹ European Commission, *General budget of the European Union for the financial year 2010*, Brussels, January 2010, p. 7.

agricultural appropriations are market-related expenditure and direct payments. Their budget for 2007–2013 is a result of the decision taken by the European Council on 24–25 October 2002 in Brussels. Heading 2 covers the rural development policy (24%), which works towards three objectives: improving the competitiveness of agriculture through restructuring, improving the environment and the countryside through proper land management, and improving the quality of life in rural areas and encouraging diversification of economic activity. In order to enhance the efficiency of agricultural interventions financed by the UE budget, all funds available for the purpose were regrouped into a single instrument. Member States were also given the possibility of allocating up to 20% of the market measures under CAP to rural development. Negligible amounts (0.5% of funds available under Title 2) are earmarked for environmental protection. There is a consensus that agricultural spending is the greatest obstacle to making the EU budget a tool of delivering long-term social and economic objectives in the EU,²²⁰ such as employment or growth.²²¹ The sector, which receives over 40% of the EU budget, generates merely 1.9% of the value added (EUROSTAT data for 2007), providing employment to 5.6% of the population.²²² Agricultural expenditure is also a major source of inefficiency in the European economy, hindering optimal allocation of resources.²²³ Agricultural spending is also among the hottest issues during budget negotiations, because in many cases its level under the Common Agricultural Policy determines the balance of the entire country in settlements with the EU budget.

²²⁰ I. BEGG, *The 2008/9 EU Budget Review*, *op. cit.*, pp. 17–18.

²²¹ The Sapir report makes for a very enlightening reading, as it presents the possibilities of using resources that could be saved as a result of a radical reduction of agricultural allocations for the benefit of growth-enhancing purposes.

²²² European Commission, *Public Finances in EMU*. 2010, Brussels, October 2010, p. 164.

²²³ D. GROS, S. MICOSI, *op. cit.*, p. 2.

Suffice it to say that, for France, CAP expenditure represents 72% of overall subsidies from Brussels, with the country consuming 1/5 of EU funds allocated for agriculture. An even more illustrative example is that of Denmark, in the case of which 80% of funds received from the EU are CAP subsidies.²²⁴ This interrelation means that any future CAP reform – just like the previous ones – will have a gradualist nature. Three issues are considered in the debate on the future agricultural policy: its renationalisation, its shape (objectives, rules, instruments), and greater involvement of Member States through a co-financing mechanism, as is the case with structural funding. All these issues have a crucial importance for the EU budget. Iaian Begg is right to say that “arguably, the CAP holds the key to rethinking spending priorities”.²²⁵

The Structural Funds are now placed under Subheading 1b: “Cohesion for Growth and Employment”. In the years 2007–2013, the cohesion policy works towards the implementation of three objectives. Objective 1 is “Convergence”. It covers 100 poorest regions in old and new Member States. Objective 2 is named “Regional Competitiveness and Employment”. It covers 168 regions. The objective aims at improving the competitiveness and attractiveness of the regions, as well as their employment levels. The “European Territorial Cooperation” objective strengthens cross-border cooperation through joint local and regional initiatives, transnational cooperation aiming at integrated territorial development, as well as interregional cooperation and exchange of experience. The regulations on the Structural Funds and the Cohesion Fund,²²⁶

²²⁴ Data from: European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg 2010, p. 57.

²²⁵ I. BEGG, *Funding the European Union*, Federal Trust Research Reports, The Federal Trust for Education and Research, London 2005, p. 33.

²²⁶ Council Regulation No. 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No. 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006).

adopted by the European Parliament and Council in July 2006, provide that 81.54% of total funds will be focused on the “Convergence” objective, 15.95% on the “Regional Competitiveness and Employment”, and 2.52% will support the “European Territorial Cooperation”. In order to strengthen the implementation of the Lisbon Strategy, it was also decided that 60% of expenditure made under Objective 1 and 75% of appropriations under Objective 2 should be earmarked for intervention linked to research, innovation, sustainable development and growth and information society.²²⁷ Since 1988, outlays on socio-economic cohesion have been growing. This is justified by the conviction that deepened integration (single market, economic and monetary union) may lead to a polarisation of the EU and jeopardise the sustainability of the European construct: without EU budget support, underdeveloped regions or countries will not face up to the pressure from the fierce competition of a fully integrated market. Meanwhile, empirical research offers no evidence that the Structural Funds enhance the economic potential of regions receiving the support, although their beneficial impact on disposable incomes of the population living in supported areas and on the process of convergence within the EU in nominal terms is unquestionable.²²⁸ In other words, the Structural Funds are of little effect as a structural policy tool, but their role in the redistribution of income between rich and poor countries (regions) is indisputable.²²⁹ R. Domenech and A. de la Fuente estimate that the level of redistribution via the EU budget is 5.35%, which may be interpreted as a flat-rate tax paid by richer regions on account of the surplus on their income compared to the EU

²²⁷ European Commission, *Inforegio. 2006*, July 2006, available at: >http://ec.europa.eu/regional_policy< (access date: 11.11.2006).

²²⁸ See e.g. C. CHECHERITA ET AL., *The Role of Fiscal Transfers for Regional Economic Convergence in Europe*, “ECB Working Papers”, No. 1029, March 2009.

²²⁹ I. BEGG, *The 2008/9 EU Budget Review*, “EU Consent EU-Budget Working Paper”, No. 3, March 2007, p. 20.

average, or as a corresponding subsidy received by poorer regions on account of the EU average. The Structural Funds take the credit for 60% of the effect.²³⁰

In terms of a stabilisation function, the Structural Funds have a marginal importance.²³¹ This is due to some of their characteristics. Among other things, they are focused on supporting poorer regions, regardless of their current socio-economic situation. Moreover, projects co-financed by structural funding must fit into a range of strategies and programming documents adopted for multiannual periods. Meanwhile, the current context, which is so important for the delivery of investments into physical or human assets, is of no relevance in view of obtaining structural resources. The only exception is the Cohesion Fund, with respect to which the Council may decide to suspend either the totality or part of the commitments from the Fund for the Member State which has not taken effective action to reduce excessive deficit,²³² but so far this option has not been resorted to.²³³ Payments out of the Structural Funds take the form of close-ended matching grants: the receipt of funding by a beneficiary depends on the delivery of a concrete task (a specific investment project), and the co-financing is granted on the basis of a specific algorithm, only up to a certain amount, which vary according to the type of beneficiary and undertaking, and to a little extent, according to the country. This is counterproductive in view of the

²³⁰ R. DOMENECH, A. DE LA FUENTE, *Redistributive Effects of the EU Budget. An Analysis and some Reflections on the Agenda 2000 Negotiations*, "Centre for Economy Policy Research Discussion Papers", No. 2113, 1999, pp. 6 and 9.

²³¹ B. ARDY, *The Development of EU Budget and EMU*, "South Bank European Papers", No. 1/2001, p. 88.

²³² Article 4 of Council Regulation (EC) No. 1084/2006 of 11 July 2006 establishing the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No. 1164/1994 (OJ L 210/79, 31.7.2006).

²³³ M. MISIAK, *Co dalej z nadzorem budżetowym i koordynacji polityk gospodarczych w Unii Europejskiej?*, "Wspólnoty Europejskie", No. 4, July/August 2010.

subsidiarity principle.²³⁴ In line with the principle, “contributions from the Structural Funds shall not replace public or equivalent structural expenditure by the Member States”.²³⁵ Transfer of money is considered “subsidiary”, if the beneficiary was not able to undertake a given task (a given investment project) in the absence of the money. In many cases, especially in wealthy countries (regions), domestic investment projects are replaced by projects co-financed by European funds, because the latter are simply cheaper.²³⁶ Multi-annual allocation of structural funding among the different countries and specific programmes make Member States prioritise absorption, and not effectiveness. The inertia resulting from multi-annual programming and long timeframes of many undertakings cause structural payments be independent of the economic developments in the recipient country and may even strengthen the business cycle.²³⁷

Subheading 1a: “Competitiveness for Growth and Employment” represents the traditional growth-enhancing part of internal policies: expenditure on research and innovation, education and training, support for the single market and social policy actions. The objectives of the measures financed under this subheading include: 1) enhancing competitiveness and innovation on the single market; 2) strengthening research and technology development; 3) supporting sustainable transport, energy and European networks; 4) supporting a social policy aiding the European

²³⁴ European Commission, *Stable Money – Sound Finances*, “European Economy”, No. 53, 1993, pp. 63 and 67.

²³⁵ Article 15 of Regulation No. 1083/2006.

²³⁶ P. SPAHN, *The Consequences of Economic and Monetary Union for Fiscal Relations in the Community and the Financing of the Community Budget*, D. COSTELLO, *Intergovernmental Grants. What Role for the European Community*, in: *The Economics of Community Public Finance*, “European Economy – Report and Studies”, No. 5, 1993.

²³⁷ S. DULLIEN, D. SCHWARZER, *Integrating the Macroeconomic Dimension into the EU Budget: Reasons, Instruments and the Question of Democratic Legitimacy*, “EU Consent EU-Budget Working Paper”, No. 4, August 2007, p. 10.

public in foreseeing changes and adjusting to them; 5) responding to changing needs. The heading comprises, among others, the 7th Framework Programme for Research, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Growth Adjustment Fund, which is an instrument of rapid response to economic changes aimed at stimulating growth and creating new jobs.

Heading 3: “Citizenship, freedom, security and justice” comprises, apart from external affairs and the system of justice, also border security, asylum policy, establishment of institutions, product safety, consumer protection and healthcare, culture and the audiovisual sector. It has two subheadings. Subheading 3a: “Freedom, security and justice” concerns the freedom of movement, asylum and immigration, cooperation between law enforcement authorities and intelligence services to prevent crime and terrorism, as well as judicial cooperation. Subheading 3b: “Citizenship” has two objectives: ensuring access to basic goods and services and fostering European culture and diversity. It supports the following programmes: a food safety programme, consumer and public health policies and cooperation of youths, cultural and audio-visual policy and a programme for activating civil society in the EU.

Heading 4: “EU as a global partner” covers what used to be known as external actions. More than a dozen different initiatives for EU cooperation with third countries have been reincorporated into several political programmes and crisis response programmes, covering:

- the Pre-accession Instrument, for candidate and aspiring countries;
- the European Neighbourhood and Partnership Instrument, which will finance economic, social, political and cultural cooperation between the EU and its neighbours in the framework of the European neighbourhood policy;
- the Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument, which coordinates and finances cooperation between the EU and developing countries;

- a stability instrument, which allows the EU to respond rapidly and flexibly to external crises and challenges;
- a humanitarian aid instrument;
- macrofinancial aid, which is intended to ensure economic stability and structural reforms in recipient countries.

Cooperation with Africa, the Caribbean and the Pacific continues to be pursued under the existing European Development Fund, with a budget of EUR 22.7 billion in the years 2008–2013.

Heading 5 concerns the administration, and Heading 6 addresses compensations for new Member States.

In spite of its ambitious assumptions, the consensus reached by Member States on the EU budgetary expenditure in the years 2007–2013 leads to an ossification of its existing structure, while the ‘in-depth’ reform is largely limited to the semantic aspect, i.e. the names of the major expenditure headings.

In view of the above, it can be concluded that a lion’s share of budgetary expenditure is redistributive in nature (structural funding, rural development, CAP). The remaining portion is allocative expenditure. It includes allocations for growth-enhancing measures associated with the implementation of the Lisbon Strategy (Heading 1a), EU policies related to the citizen and consumer (Heading 3), cooperation with third countries (Heading 4) and administration (Heading 5). The current EU financing system does not feature a third pillar, i.e. stabilising expenditure.²³⁸ For years, the structure of expenditure has hardly changed, despite the completion of EMU and the enlargement process. During the negotiations of the 2007–2013 financial framework, a number of proposals were put forward for an in-depth reform of budgetary

²³⁸ I. BEGG, *The 2008/9 EU Budget Review*, “EU Consent EU-Budget Working Paper”, No. 3, March 2007.

expenditure, in view of the new challenges facing the EU budget, but they have not been put into practice.²³⁹

It may be assumed that the question of UE budget priorities is inseparably linked to the problem of EU prerogatives.²⁴⁰ There is no doubt that the general budget should cover expenditure linked to the financing of actions that fall within the exclusive competence of the EU, such as: the customs union, the commercial policy or the conservation of marine biological resources under the Common Fisheries Policy.²⁴¹ As concerns the competences shared by the Union with Member States, such as: trans-European networks, social policy, environmental policy, as well as social, economic and territorial cohesion,²⁴² funding from the EU budget should be mobilised when a given objective cannot be effectively delivered at national level, and when a EU-level action, including one requiring budgetary resources, generates genuine value added. This is consistent with the subsidiarity principle.²⁴³ TFEU also provides that the EU may support EU-level actions of Member States in such areas as: health, culture, education

²³⁹ The most important ones include: A. SAPIR ET AL., *An Agenda for Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, July 2003, M. BUTI, M. NAVA, *Towards a European Budgetary System*, "EUI Working Papers RSC", No. 8, 2003, I. BEGG, *Funding the European Union*, The Federal Trust, London, 2005.

²⁴⁰ This does not always have been the case, and the relation between the EU powers and budgetary expenditure is not straightforward. The competences conferred upon the EU, whether independent, exclusive or shared, generate four types of expenditure: 1) exclusive expenditure at EU level (common agricultural policy), 2) expenditure of the EU and Member States (e.g. structural policy), 3) exclusive expenditure at national level (environmental policy), 4) no expenditure (competition policy).

²⁴¹ They are listed in Article 3 of TFEU.

²⁴² Listed in Article 4 of TFEU.

²⁴³ The subsidiarity principle is laid down in Article 5 of TEU: "the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be efficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level".

and industry.²⁴⁴ Here too, the EU's financial engagement is subject to the subsidiarity test. The question is whether the current set of EU competences is optimal. The answer to the question goes beyond this study, has a political dimension, and is linked to the debate on the European integration model (confederation?, federation?, a hybrid model?), as well as to the discussion of the role to be played by the Union in the present era. Referring back once again to the Musgravian triad of the functions of public finances, i.e. allocation, redistribution, stabilisation, the fiscal federalism theory implies that stabilisation and redistribution should be exercised at the central level, while allocation should be delivered at all levels of governance.²⁴⁵

The limited size of the EU budget, linked to the disciplinary effect of the multiannual financial framework, requires substantial selectiveness in choosing the initiatives to be financed by the general budget. Focusing on two policies: the agricultural and structural one, with the associated multitude of programmes co-financed by the Union under the other policies, leads to excessive dispersal of funds and causes many interventions to be ineffective. For expenditure from the EU budget to be efficient and effective – which is required e.g. under the financial regulation²⁴⁶ – it must focus on carefully chosen priorities. What priorities? It seems that the key to their selection is the notion of the European value added. Although not defined clearly,²⁴⁷ it may be inferred from the subsidiarity principle and involves demonstrating that a given task may not be delivered effectively at Member State level, and that

²⁴⁴ Article 6 of TFEU.

²⁴⁵ K. PIOTROWSKA-MARCZAK (ed.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Difin 2009, pp. 19–20.

²⁴⁶ The principle of sound financial management is laid down in Article 27 of Financial Regulation 1605/2002.

²⁴⁷ For more information see: D. TARSCHYS, *The Enigma of European Added Value*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, June 2005.

EU intervention is the best (most effective) method of attaining the objective for which the task is undertaken. In 1978, the Commission formulated several criteria helpful in deciding what initiatives should be financed by the EU budget. They include: economies of scale, synergy with other initiatives taken and financed at EU level, and relieving national budgets.²⁴⁸ However, the criteria were too general to be put into practice. The issue was addressed again during the negotiations of the 2007–2013 financial framework. At the time, the Commission proposed that the value added of proposed expenditure should be evaluated against the following criteria:

- effectiveness: the cases where the EU action is the only way to get results, to create missing links, avoid fragmentation, and realise the potential of a border-free Europe;
- efficiency: the cases where the EU offers better value for money, because externalities can be addressed, resources or expertise can be pooled, actions can be better coordinated;
- synergy: the cases where the EU action is necessary to complement, stimulate, and leverage actions aimed to reduce disparities, raise standards, and create synergies.²⁴⁹

The requirement to demonstrate the value added of UE expenditure, the criteria for selecting interventions to be financed by EU funds, and the methods for increasing the efficiency of EU budget implementation were also subject to the 2008/2009 budget review. It should be expected that they will also be addressed during the negotiations of the next financial framework. The ultimate objective of public finance is that it “must give citizen confidence that it is focused on their own priorities

²⁴⁸ European Commission, *Global Appraisal of the Budgetary Problems of the Community*, COM (1978) 64, Brussels, 27 February 1978, pp. 6–8.

²⁴⁹ European Commission, *Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament. Financial Perspective 2007–2013*, COM (2004) 487 final, Brussels 14.7.2004, p. 7.

and that the funds entrusted to the EU are well spent”,²⁵⁰ because, as the Commission already pointed in 1978, when the Community Budget represented 1/10 of the current budget, “as long as people believe that Community budgetary expenditure is an additional call on the national purse, their reaction will be to systematically curb such expenditure”.²⁵¹ The problem is that, as was noticed during the work of the European Convention, the process of analysing the value added and applying the subsidiarity rules will always have a political dimension and leave a huge leeway for arbitrary decisions.²⁵²

However, it seems that identifying value added at EU level is not sufficient in itself. It is also necessary to prove, by using clear and measurable indicators, that the assumed goals have been achieved. Meanwhile, such evaluations are rare and their quality is far from perfect. A good example is the evaluation of the effects of interventions co-financed by the Structural Funds. Although a range of non-measurable benefits can be demonstrated here, such as improving the quality of public administration and governance, introducing the strategic programming and partnership principles, there is no mention that the effects are proportional to expenditure on the cohesion policy. What also fails to convince, both in terms of the methodology and results, is research into the impact of the Structural Funds on such variables as GDP, employment, investment or productivity. It must also be remembered that expenditure from the EU budget is not the sole cost of the various policies. The cost of their delivery, which is not estimated, is also substantial.

²⁵⁰ European Commission, *Reforming the budget, changing Europe: A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review*, SEC (2007) 1188 final, Brussels, 12.9.2007.

²⁵¹ European Commission, *Global Appraisal...*, *op. cit.*, 1978, p. 7.

²⁵² European Convention, *Conclusions of the Working Group I on the Principle of Subsidiarity*, CONV 286/02, Brussels, 23 September 2002.

However, it must be stressed that measuring the effectiveness of EU budget expenditure is not easy. This is due to the fact that some initiatives, e.g. the Lisbon Strategy, are implemented by an array of programmes, each having a set of many, often interlinked, objectives. No wonder that indicating clear causal relationships is extremely difficult, if not impossible altogether. Furthermore, EU funds represent a negligible portion of the total outlays on individual actions – the EU budget corresponds to 2% of national expenditure. It must also be remembered that annual expenditure from the EU budget is a consequence of the stiff multi-annual framework, and that the very spending of funds apportioned to a given initiative is a challenge. As a result, absorption becomes a goal in itself. This is confirmed by the opinion of the European Parliament, which is usually very careful when it comes to the effects of actions financed by the European budget and which has called in its recent resolution for faster spending.²⁵³

How to change the current state of affairs? Similarly to the present-day situation, when proposing a legislative act, the Commission must be obliged to provide an assurance that the expenditure arising from the act is capable of being financed within the limit of the Union's own resources and in compliance with the multiannual financial framework.²⁵⁴ Alternatively, it can present an analysis how EU expenditure contributes to the achievement of “specific, measurable, achievable, relevant and timed objectives”.²⁵⁵ In this way, the EU budget would become an instrument serving the implementation of the planned objectives, and not a tool of pre-agreed redistribution of funds among the Member States.

²⁵³ European Parliament, *Future of own resources...*

²⁵⁴ Article 310 of TFEU.

²⁵⁵ Article 27 of Financial Regulation 1605/2002.

Conclusions and recommendations

The recent financial and economic crisis has shown that the Member States' fiscal policy pursued in line or despite (*sic!*) the recommendations of the Stability and Growth Pact is of little effectiveness in stabilising economic situation, i.e. in protecting Member States against cyclical variations and ensuring full employment and external balance.

Similarly, the effects of the general budget of the EU, which is the second important component of the EU system of public finances, should be evaluated negatively. Its structure, both on the revenue and expenditure sides, the rules of multiannual planning, as well as its limited size and balance requirements render the budget unfit to damp business cycle variations.

What is more, the European fiscal framework has not prevented the huge budgetary imbalances in some Member States, notably those with a difficult base position of public finances.

We are witnessing a number of transformations and reforms of the EU and EMU systems of public finances, one of them being the recent revision of the European Fiscal Rules.²⁵⁶ It is hard to assess clearly the on-going budgetary policy surveillance reform. The modifications of the Pact, such as enhancing the role of *ex ante* surveillance, the change of the decision-making procedure in the Council (reverse voting), highlighting the public debt criterion, improving the quality of financial accounting, increasing the enforceability of stability and convergence programmes, head in the right direction and adequately address the existing, widely discussed weaknesses of the Pact. However, many commentators believe that for the budgetary surveillance in the EU to be exercised effectively,

²⁵⁶ J. PISANI-FERRY, *Towards a System to Secure the Euro*, "Financial Times", 23 July 2010.

in the situation of the procedures being strengthened as a result of the reform, there is a need for institutional changes, which unavoidably require more powers in the area of the fiscal and broader economic policies to be delegated to the transnational level.²⁵⁷ P. de Grauwe thinks that creating effective mechanisms to adjust macroeconomic imbalances and manage crises in the EU/EMU requires deepened integration towards a political union.²⁵⁸ In a similar vein, M. Burda and S. Gerlach propose establishment of a Fiscal Stability Board, composed of legal and economic scholars, academic economists, former central bankers, and ex-finance ministers.²⁵⁹ Such an apolitical and independent body would be responsible for monitoring the budgetary positions in Member States. Such an audit would not limit in any way the autonomy of EU countries in terms of fiscal policy, but its results could be taken into account in allocating EU funds or in the pricing, by the ECB, of the assets accepted as collateral in operations with the banking system. D. Gros and T. Mayer came up with an interesting proposal to establish a European Monetary Fund.²⁶⁰ EMU members would pay penalties for excessive deficit and/or debt, which would be held on individual accounts and could be used during crises. The Fund would acquire additional funding on international capital markets, but it would be available on condition of adopting and implementing an adjustment programme. If the contributions and loans granted by the EMF were not sufficient, the Fund would proceed to the restructuring of the debt. However, many

²⁵⁷ T. MAYER, *What More do European Governments Need to Do to Save the Eurozone in the Medium Run*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done*, CEPR, June 2010, p. 51.

²⁵⁸ P. DE GRAUWE, *Some Thoughts on Monetary and Political Union*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), *op. cit.*, p. 29.

²⁵⁹ M. BURDA, S. GERLACH, *A Credible Stability and Growth Pact: Raising the Bar for Budgetary Transparency*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), *op. cit.*, pp. 66–67.

²⁶⁰ D. GROS, T. MAYER, *Towards a Euro(pean) Monetary Fund*, “CEPS Policy Briefs”, February 2010.

commentators (like J. Pisani-Ferry and A. Sapir²⁶¹) are highly pessimistic about the proposal, stressing that its implementation would require difficult and time-consuming revision of the Treaties, although one should agree with T. Mayer²⁶² that the delegation of powers in the area of public finances would be plausible – provided there was enough political will, which is discussed below – under the enhanced cooperation mechanism provided for in the Treaty.²⁶³ It also seems that the objectives could be attained through *ad hoc* cooperation between the EU and the International Monetary Fund, as was the case during the current crisis, although it must be stressed that the EMF would form a permanent structure for counteracting and solving financial and economic crises in the EU/EMU and would be able to calm down “the markets, which seem to have lost confidence in the soundness of the European policy framework”.²⁶⁴

However, it seems that by reforming the model of economic governance in the EU/EMU, account must be taken of the economic reality of political integration and reluctance on the part of Member States to delegate further economic policy making competences to EU level, which is exemplified e.g. by the debates on a European tax. As J. Pisani-Ferry pragmatically states, “a realistic reform agenda must ditch long-held

²⁶¹ J. PISANI-FERRY, A. SAPIR, *Crisis Resolution in the Euro Area: An Alternative to the European Monetary Fund*, “Intereconomics”, vol. 45, No. 2, 2010.

²⁶² T. MAYER, *op. cit.*, p. 51.

²⁶³ Enhanced cooperation, which is aimed to reinforce the integration process, further the objectives of the EU, and protect its interests, is envisaged in Article 20 of TEU. The decision authorising enhanced cooperation is adopted by the Council when it is established that the objectives of such cooperation cannot be attained by the Union as a whole, and provided that it is supported by at least 10 countries. Decisions in the framework of enhanced cooperation are taken by the members of the Council representing the Member States participating in enhanced cooperation and are only binding on those members.

²⁶⁴ A. UBIDE, *The European Bicycle Must Accelerate*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), *op. cit.*, p. 46.

federalist dreams – such as a significant increase of the EU budget, significant horizontal transfers, or a much tighter coordination of national economic policies”.²⁶⁵ In this context, it seems justified to reinforce the national rules, institutions and procedures. Ch. Wypłosz,²⁶⁶ A. Fatas and I. Mihov²⁶⁷ believe that budgetary discipline, in combination with the required level of flexibility, could be enhanced by the establishment of national-level institutions responsible for supervising the process of budget adoption and implementation, e.g. national fiscal policy councils, such as those in Sweden, United Kingdom, Hungary and Portugal. Another option would be to establish a system of incentives for Member States to implement the right solutions at national level. These could include e.g. making access to the European Financial Stability Facility or the redemption of bonds by the ECB conditional on the introduction of a national budgetary framework reform. ■

²⁶⁵ J. PISANY-FERRY, *European Governance: What Went Wrong and How to Repair It*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), *op. cit.*, p. 41.

²⁶⁶ CH. WYPŁOSZ, *The Eurozone's Levitation*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), *op. cit.*, p. 35.

²⁶⁷ A. FATAS, I. MIHOV, *Fiscal Policy at a Crossroads: The Need for Constrained Discretion*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), *op. cit.*, p. 71.

About the author

Małgorzata Misiak, Ph.D., works at the Chair for International Exchange of the Łódź University as an expert on international economic integration. Her research and teaching interests focus on the EU finance. She is the author of a handbook “The general budget of the European Union. The current state-of-play and prospects” and several dozen publications on the said issues. In the past she worked for the Ministry of Finance, where her responsibilities in the frames of the accession negotiations included forecasting the future “contribution” to be paid by Poland into the EU budget.

List of figures, tables and graphs

Figures

Figure 1. Symmetry and flexibility as a criterion of an optimum currency area	172
Figure 2. Symmetry and integration as a criterion of an optimum currency area	173
Figure 3. Criteria of an optimum currency area and political integration	174
Figure 4. Endogeneity of the optimum currency area criteria	179
Figure 5. Geographical concentration of manufacturing	182
Figure 6. Excessive deficit procedure	191
Figure 7. Fiscal costs of the crisis	222
Figure 8. European Semester – integrated approach to economic governance	248
Figure 9. European Semester – steps of integrated surveillance over economic and budgetary policies	249

Boxes

Box 1. Structure for the stability and convergence programmes according to the code of good practice	196
Box 2. Annual Growth Survey	249

Tables

Table 1. Government deficit as % of GDP in 1999–2010	212
Table 2. Government debt as % of GDP in 1999–2010	214
Table 3. Government revenue as % of GDP in 1999–2010	216
Table 4. Government expenditure as % of GDP in 1999–2010 ...	218
Table 5. Net transfers from the EU general budget in 2009	265
Table 6. Financial framework 2007–2013 (commitment appropriations, EUR million – 2004 prices)	278

Graphs

Graph 1. General budget of the EU for the financial year 2010, different stages, EUR million	251
Graph 2. Evolution of revenues in the general budget of the EU	257
Graph 3. Contributions of Member States into the general budget of the EU	264
Graph 4. Net balances	266
Graph 5. Size of the general budget of the UE	271
Graph 6. Surpluses in the general budget of the EU	273
Graph 7. Size of the general budget of the EU and economic growth	274
Graph 8. Expenditure from the general budget of the EU in 1971–2006	280
Graph 9. Expenditure from the general budget of the EU in the years 2007–2013 (current prices)	281

Bibliography

- AGHION P., MARINESCU I., *Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data*, mimeo, Harvard University 2006.
- AGHION P., HEWITT P., *Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework*, "Journal of the European Economic Association", No. 4, 2006.
- AGNELLO L., CIMADOMO J., *Discretionary Fiscal Policies over the Cycle: New Evidence based on the ESCB Disaggregated Approach*, "ECB Working Paper", No. 1118, November 2009.
- ALESINA A., ET AL., *The Euro and Structural Reforms*, "NBER Working Papers", No. 14479, November 2008.
- ANDERSEN T., DOGONOWSKI R. Cf. T. ANDERSEN, R. DOGONOWSKI, *EMU and Budget Norms* in: A. HUGHES-HALLETT ET AL. (eds), "Fiscal Aspects of European Monetary Integration", Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- ARDY B., *A Question of Fit for EMU. Process and Policy in the Fiscal Domain*, "Working Paper" 13/00.
- ARDY B., *The Development of EU Budget and EMU*, "South Bank European Papers", No. 1/2001. Council Regulation No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing the Cohesion Fund and repealing Regulation No 1164/1994 (OJ L 210/79, 31.7.2006).
- ARTIS M., BUTI M., *Close to Balance or in Surplus. A Policy Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact*, "EUI Working Papers", No. 2000/28.
- BALDWIN R., WYPLOSZ C., *The Economics of European Integration*, 2nd edition, London.
- BARBER B., *Brussels Eyes Tougher Fiscal Discipline*, "Financial Times", 12 May 2010.
- BARRELL J., HURST I., MITCHELL J., *Uncertainty Bounds for Cyclically Adjusted Budget Balances*, in: M. LARCH, J. MARTINS (eds), "Fiscal Policy Making in the European Union. An Assessment of Current Practice and Challenges", Routledge, London 2009.

- BAYOUMI T., ET AL., *European Monetary Unification: Implications of Research for Policy. Implications of Policy for Research*, "Open Economics Review", No. 8, 1997.
- BEETSMA B., DEBRUN X., *Reconciling Stability and Growth: Smart Pacts and Structural Reforms*, "CEPS Discussion Papers", No. 3930, June 2003.
- BEGG I., *Finansowanie Unii Europejskiej*, "Nowa Europa – Przegląd Natoliński", No. 1, 2006.
- BEGG I., GRIMWADE N., *Paying for Europe*, Sheffield Academic Press, Sheffield 1998.
- BEGG I., *Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity*, "European Urban and Regional Studies", No. 7 (1), 2000.
- BEGG I., *The 2008/9 EU Budget Review*, "EU Consent EU-Budget Working Paper", No. 3, March 2007.
- BIEŃ A., *Optymalny obszar walutowy. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 1988.
- BIJAK-KASZUBA M., *Regionalna liberalizacja handlu międzynarodowego a zmiany strukturalne zagranicznych obrotów towarowych kraju uczestniczącego (na przykładzie Polski)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2003.
- BLANCHARD O., ET AL., *Rethinking Macroeconomic Policy*, "IMF Staff Position Note", SPN/10/03.
- BUITER W., ET AL., *Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht*, "Economic Policy", vol. 8, No. 16, 993.
- BUITER W., *The Sense and Nonsense of Maastricht' Revisited: What Have We Learnt about Stabilization in EMU*, "CEPR Discussion Papers", No. 5405, December 2005.
- BURDA M., GERLACH S., *A Credible Stability and Growth Pact: Raising the Bar for Budgetary Transparency*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), "Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done", CEPR, June 2010.
- BURKIEWICZ W., WTOREK J., *Podatek europejski jako element przeglądu budżetu*, "Biuletyn Analiz", UKIE, Warszawa, No. 18, February 2008.
- BUTI M., ET AL., *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?*, "CEPR Discussion Paper", No. 3692, 2003.

- BUTI M., SAPIR A., *Fiscal Policy in Europe: the Past and Future of EMU Rules from the Perspective of Musgrave and Buchanan*, "CEPR Discussion Papers", No. 5830, September 2006.
- BUTI M., NOORD VAN DEN P., *Discretionary Fiscal Policy and Elections: the Experience of the Early Years of EMU*, "OECD Working Papers", No. 351, 2003.
- BUTI M., NAVA M., *Towards a European Budgetary System*, "EUI Working Papers", No. 2003/08.
- CATTOIR P., *Tax-based EU Own Resources: An Assessment*, "Directorate General Taxation and Customs Union Working Papers", No. 1/2004.
- CHECHERITA C., ET AL., *The Role of Fiscal Transfers for Regional Convergence in Europe*, "ECB Working Papers", No. 1029, March 2009.
- CIPRIANI G., *Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007.
- Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Brussels, April 1977.
- Conseil européen des 25/26 juin 1984 à Fontainebleau, *Desequilibres budgétaires – ressources propres et élargissement – financement du budget 1984, demantelement des montants compensatoires positifs en République Federale d'Allemagne, politique sociale, l'Europe des citoyens – questions institutionnelles*, DOC/84/2, 26.06.1984, available on the following website: ><http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/84/2&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>< (access date: 10.11.2010).
- CORDEN W., *Monetary Integration*, "Essays in International Finance", International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, No. 93, April 1972.
- Court of Auditors, *Special Report No. 6/98 Concerning the Court's Assessment of the System Based on VAT and GNP*, OJ C241, 31.7.1998.
- CZERNIELEWSKA-RUTKOWSKA M., *Europeizacja polityki fiskalnej – adaptacja państw członkowskich do ram budżetowych UE. Wnioski dla Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.
- GRAUWE DE P., *How to Embed the Eurozone in a Political Union*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), "Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done", CEPR, June 2010.

- GRAUWE DE P., *Some Thoughts on Monetary and Political Union*, in: L. TALANI (ed.), "The Future of EMU", Palgrave Macmillan 2009.
- GRAUWE DE P., *What Kind of Governance for the Eurozone?*, "CEPS Policy Brief", No. 214, September 2010.
- DEBRUN X., KAPOOR R., *Fiscal Policy and Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere*, "IMF Working Papers", No. 10 (111), May 2010.
- Council Decision 436/2007 on the system of own resources of 7 June 2007 (OJ L 163, 23.6.2007).
- DEROSSE S., ET AL., *Constricted, Lame and Pro-Cyclical? Fiscal Policy in the Euro Area Revisited*, "European Economy Economic Papers", No. 353, December 2008.
- DOMENECH R., FUENTE DE LA A., *Redistributive Effects of the EU Budget. An Analysis and some Reflections on the Agenda 2000 Negotiations*, "Centre for Economy Policy Research Discussion Papers", No. 2113, 1999.
- DRAZEN A., *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, 2000.
- DULLIEN S., SCHWARZER D., *Integrating the Macroeconomic Dimension into the EU Budget: Reasons, Instruments and the Question of Democratic Legitimacy*, "EU Consent EU-Budget Working Paper", No. 4, August 2007.
- EHLERMANN C.D., *The Financing of the Community: the Distinction between Financial Contributions and Own Resources*, "Common Market Law Review", vol. 19, No. 4, 1982.
- EICHENGREEN B., WYPLOSZ C., *Stability and Growth Pact. More than a Minor Nuisance*, "Economic Policy", vol. 13, No. 26, 1998.
- EICHENGREEN B., *One Money for Europe? Lessons from the US Currency and Customs Union*, "Economic Policy", No. 10, 1990.
- ETHIER W.J., *Regionalism In a Multilateral World*, "Journal of Political Economy", vol. 106, No. 6, 1998.
- European Central Bank, *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*, "ECB Occasional Papers", No. 109, April 2010.
- European Central Bank, *Reinforcing Economic Governance in the Euro Area*, June 2010.

- European Central Bank, *Ten Years of Stability and Growth Pact*, “Monthly Bulletin”, October 2008.
- European Commission, *Financement de la politique agricole commune – ressources propres de la Communauté – renforcement des pouvoirs du Parlement européen*, COM (1965), 150, Brussels, 31 March 1965.
- European Commission, *A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final European Commission, *Commission Communication to the Council and to the European Parliament on the Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000–6*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1998.
- European Commission, *Competitiveness Developments within the Euro Area*, “Quarterly Report on the Euro Area”, vol. 8 No. 1, 2009.
- European Commission, *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth, Jobs. Tools for Stronger EU Economic Governance*, COM (2010) 367/2 final, 30.6.2010.
- European Commission, *EU Budget 2009. Financial Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2010 Publications of the European Communities, 2008.
- European Commission, *Global Appraisal of the Budgetary Problems of the Community*, COM (1978) 64, Brussels, 27 February 1978.
- European Commission, *Progress on the implementation of the European Economic Recovery Plan – June 2009 i December 2009*, available at: >http://ec.europa.eu/financial-crisis/documentation/index_en.htm<.
- European Commission, *Public Finances in EMU. 2004*, “European Economy” No. 3, 2004.
- European Commission, *Public Finances in EMU. 2005*, “European Economy”, No. 5, 2005.
- European Commission, *Public Finances in EMU. 2009*, “European Economy”, No. 5, 2009.
- European Commission, *Reinforcing Economic Policy Coordination*, COM (2010) 250 final, 12.5.2010.
- European Commission, *Stable Money – Sound Finances*, “European Economy”, No. 53, 1993.

- European Commission, *Strengthening Economic Governance and Clarifying the Implementation of the Stability and Growth Pact*, COM (2004) 581, September 2004.
- European Commission, *Taxation Trends In the European Union*, 2009 edition, Luxembourg 2009.
- European Commission, *The Impact of the Global Crisis on Competitiveness and Current Account Divergences in the Euro Area*, “Quarterly Report on the Euro Area”, vol. 9 No. 1, 2010.
- European Commission, *Updated Checklist of Administrative Conditions in the Area of European Communities’ Own Resources*, Brussels November 2003.
- European Convention, *Conclusions of the Working Group I on the Principle of Subsidiarity*, CONV 286/02, Brussels, 23 September 2002.
- European Parliament, *Annexes to the Explanatory Statement Working Document No. 1 on the Community Own Resources*, A6-0066/2007, 13 March 2007.
- European Parliament, *Report on a New System of Own Resources for the European Union*, A3-0228/94, Rapporteur: H. Langes, 7 February and 8 April 1994.
- European Semester: a New Architecture for the New EU Economic Governance*, MEMO/11/14, Brussels, 12 January 2011.
- FATAS A., MIHOV I., *Fiscal Policy at A Crossroads: The Need for Constrained Discretion*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), “Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done”, CEPR, June 2010.
- FIDRMUC J., *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria and Intra-Industry Trade: Implications for EMU Enlargement*, in: P. DE GRAUWE, J. MELITZ (eds) “Prospects of Monetary Unions after the Euro”, CeSifo seminar series, MIT Press, 2005.
- FISCHER J., ET AL., *101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why so Many? A Survey*, “European Economy Economic Papers”, No. 267, December 2006.
- FLEMING J., *On Exchange Rate Unification*, “The Economic Journal”, vol. 81, 1971.
- FRANKEL J., ROSE A., *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, “CEPR Discussion Paper”, No. 1473, September 1996.

- FRANKEL J., ROSE A., *Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, "Economic Journal", vol. 108, No. 449, July 1998.
- FRANKEL J., ROSE A., *Estimating the Effects of Currency Unions on Trade and Output*, "NBER Working Paper", No. 7857, August 2000.
- FRANKEL J., ROSE A., *Is EMU More Justifiable Ex Post Than Ex Ante?*, "European Economic Review", No. 41, 1997.
- GALI J., ET AL., *Markups, Gaps and the Welfare Costs of Business Fluctuations*, "Universitat Pompeu-Fabra Department of Economics and Business Working Paper", No. 836.
- GALI J., PEROTTI R., *Fiscal Policy and Monetary Integration In Europe*, "NBER Working Paper", No. 9773, June 2003.
- GOKHALE J., *Unfunded Obligation Measures for EU Countries*, in: M. LARCH, J. MARTINS (eds), "Fiscal Policy Making in the European Union. An Assessment of Current Practice and Challenges", Routledge, London 2009.
- GOODHART CH., SMITH S., *Stabilisation*, in: *The Economics of Community Public Finance*, "European Economy – Report and Studies", No. 5, 1993.
- GROS D., ALCIDI C., *Fiscal Policy Coordination and Competitiveness Surveillance: What Solutions to what Problems?*, "CEPS Policy Brief", No. 213, September 2010.
- GROS D., MAYER T., *Towards a Euro(pean) Monetary Fund*, "CEPS Policy Briefs", February 2010.
- GROSS D., MICOSSI S., *A Better Budget for the European Union*, "CEPS Policy Brief", No. 66, February 2005.
- GRUBEL H.G., *The Theory of Optimum Currency Areas*, "Canadian Journal of Economics", vol. 3, No. 2, May 1970.
- HALLENBERG M., ET AL., *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- HEIPERTZ M., VERDUN A., *Ruling Europe. The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- INGRAM J., *Regional Payment Mechanisms: the Case of Puerto Rico*, University of North Carolina Press, 1962.
- KAWECKA-WYRZYKOWSKA E., *VAT jako nowe źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej*, in: E. KAWECKA-WYRZYKOWSKA (red.), "Budżet dla Unii Europejskiej po 2013 r. Implikacje dla Polski", SGH, Warszawa 2008.

- KENEN P., *The Optimum Currency Area: An Eclectic View*, in: R. MUNDELL, A. SWOBODA (red.), "Monetary Problems of the International Economy", University of Chicago Press, 1969.
- KENNEN P., *Economic and Monetary Union in Europe. Moving Beyond Maastricht*, Cambridge University Press, 1995.
- KŁOS B., *Zrewidowana Europejska Strategia Zatrudnienia*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, "Informacja", No. 974, July 2003.
- European Commission, General budget of the European Union for the financial year 2010, Figures, Brussels, January 2010.
- Report from the Commission, *Financing the European Union*. Commission report on the operation of the own resources system, COM (2004) 505 final, Brussels, 14 July 2004.
- European Commission, *Inforegio. Newsletter*, 2006, July 2006, available at >http://ec.europa.eu/regional_policy< (access date: 11.11.2006).
- European Commission, Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament. *Financial Perspective 2007–2013*, COM (2004) 487 final, Brussels 14.7.2004.
- European Commission, *Reforming the budget, changing Europe: A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review*, SEC (2007) 1188 final, Brussels, 12.9.2007.
- European Commission, *Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to crisis*, COM (2011) 11 final, Brussels, 12.1.2011.
- European Commission, *Proposal for a Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States* COM (2010) 523 final, Brussels, 29.9.2010.
- European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*, COM (2010) 526 final, Brussels, 29.9.2010.
- European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area*, COM (2010) 524 final, Brussels, 29.9.2010.

- European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, COM (2010) 527 final, Brussels, 29.9.2010.
- European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area*, COM (2010) 525 final, Brussels, 29.9.2010.
- European Commission, *Proposal for a Council Regulation No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*, COM(2010) 522 final, Brussels 29.9.2010.
- KOPITS G., SYMANSKY S., *Fiscal Policy Rules*, "IMF Occasional Papers", 162/1998.
- KRUGMAN P., *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge USA, 1993.
- KRUGMAN P., *Lessons of Massachusetts for EMU*, in: F. TORRES, F. GIAVASSI (eds), "Adjustments and Growth in the European Monetary Union", Cambridge University Press, 1993.
- LAFFAN B., *The Finances of the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1997.
- LARCH M., ET AL., *Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession*, "European Economy Economic Papers", No. 429, December 2010.
- LEFEBVRE M., *The European Budget at the Test of Enlargement*, in: M. LEFEBVRE (ed.), "What Kind of European Budget for 2013", CEES, Paris 2005.
- LUTKOWSKI K., *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*, Twigger, Warszawa 2004.
- MARSHALL A., *Zasady ekonomiki*, Wydawnictwo M. Arcta w Warszawie, 1925.
- MAYER T., *What More do European Governments Need to Do to Save the Eurozone in the Medium Run*, w: R. BALDWIN ET AL. (eds), "Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done", CEPR, June 2010.
- MCKINNON R., *Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundel I versus Mundel II*, "Journal of Common Market Studies", vol. 42, No. 4, 2004.
- MCKINNON R., *Optimum Currency Areas*, "American Economic Review", vol. 52, September 1963.
- MISIAK M., *Co dalej z nadzorem budżetowym i koordynacją polityk gospodarczych w Unii Europejskiej?*, "Wspólnoty Europejskie", No. 4, July/August 2010.
- MONGELLI F.P., *New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us*, "ECB Working Papers", No. 138, April 2002.

- MUNDELL R., *The Theory of Optimum Currency Areas*, "American Economic Review", vol. 51, No. 4, September 1961.
- MUNDELL R., *Uncommon Arguments for Common Currencies*, in: H.G. JOHNSON, A.K. SWOBODA (eds), "The Economics of Common Currencies", London, Allen&Unwin, 1973.
- OECD, *Economic Outlook*, May 2005, Paris, s. viii.
- ORĘZIAK L., *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, "Bank i Kredyt", August 2004.
- ORĘZIAK L., *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004.
- ORĘZIAK L., *Polityka budżetowa w strefie euro*, "Bank i Kredyt", No. 5, 2008.
- OWSIAK S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wydanie trzecie zmienione, PWN, Warsaw 2006.
- PALUSZAK G., *Podatek europejski jako środek własny ponadnarodowego budżetu w unii gospodarczo-walutowej*, in: "Problemy europejskiej integracji gospodarczej na przełomie wieków", materiały konferencyjne, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań, 15–16 November 2001.
- European Parliament, *Future of the European Union's own resources*, Resolution 2205/2006 of 29 March 2007.
- PELKMANS J., *European Integration. Methods and Economic Analysis*, FT Prentice Hall, 2006.
- PIOTROWSKA-MARCZAK K. (ed.), *Federalism fiskalny w teorii i praktyce*, Difin 2009.
- PISANI-FERRY J., SAPIR A., *Crisis Resolution in the Euro Area: An Alternative to the European Monetary Fund*, "Intereconomics", vol. 45, No. 2, 2010.
- PISANI-FERRY J., *Towards a System to Secure the Euro*, "Financial Times", 23 July 2010.
- PISANI-FERRY J., *European Governance: What Went Wrong and How to Repair It*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), "Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done", CEPR, June 2010.
- Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management of 17 May 2006 (OJ C 139, 14.6.2006).
- European Council, *Conclusions*, Brussels 17 June 2010, EUCO 13/10.

- Council of the European Union, *Note from Task Force established by the March 2010 European Council to the European Council concerning the Final Report, 15302/10 (consolidated version)*, Brussels, 21.10.2010.
- RAZIN A., SADKA E., *The Stability and Growth Pact as an Impediment to Privatizing Social Security*, “NBER Working Papers”, No. 9278, 2002.
- Resolution of the European Council of 17 June 1997 on the Stability and Growth Pact (OJ L 236, 2.8.1997).
- ROSTAING-PARIS S., *Is There a Compatibility between the Stability and Growth Pact and Automatic Stabilisers*, in: J. FERREIRO ET AL. (eds), “Fiscal Policy in the European Union, Palgrave Macmillan, 2009.
- Financial Regulation 1605/2002 of 25 June 2002 (OJ L 248, 16.9.2002) revised by Regulations 1995/2006 of 13 December 2006 (OJ L 390, 30.12.2006) and 1525/2007 of 17 December 2007 (OJ L343, 27.12.2007).
- Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies (OJ L 209, 2.8.1997) amended by Council Regulation No 1055 of 27 June 2005 (OJ L 174, 7.7.2005).
- Council Regulation No 1467 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (OJ L 209, 2.8.1997) amended by Council Regulation No. 1056 of 27 June 2005 (OJ L 174, 7.7.2005).
- Council Regulation No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts (OJ L 310, 30.11.1996).
- Council Regulation No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts (OJ L 310, 30.11.1996).
- Council Regulation No 479/2009 of 25 May 2009 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community (OJ UE L145, 10.6.2009).
- Council Regulation No 679/2010 of 26 July 2010 amending Regulation (EC) No 479/2009 as regards the quality of statistical data in the context of the excessive deficit procedure (OJ L 198, 30.7.2010).
- Council Regulation No. 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European

Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No. 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006).

The regulation amended and consolidated earlier legislation in this area, in particular Council Regulation No 3605/93 of 22 November 1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community (OJ L 332, 31.12.1993).

SAPIR A., ET AL., *An Agenda for Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, July 2003.

SAVAGE J.D., *Making the EMU. Politics of Budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford University Press, 2005.

SCHUKNECHT L., ET AL., *The Stability and Growth Pact. Crisis and Reform*, "ECB Occasional Papers", No. 129, September 2011.

SNIDER D., *Optimum Adjustment Processes and Currency Areas*, "Essays in International Finance", International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, No. 62, October 1967.

SPAHN D., *The Consequences of Economic and Monetary Union for Fiscal Relations in the Community and the Financing of the Community Budget*, D. COSTELLO, *Intergovernmental Grants. What Role for the European Community*, in: *The Economics of Community Public Finance*, "European Economy – Report and Studies", No. 5, 1993.

Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes endorsed by the Council on the 7 September 2010, available at: >http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_%28consolidated%29_en.pdf <.

Spilimbergo A., et al., *Fiscal Policy for the Crisis*, "CEPR Discussion Papers", No. 7130, January 2009.

SZELAĞ K., *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, "Bank i Kredyt", March 2003.

SZELAĞ K., *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, część II, "Bank i Kredyt", April 2003.

TARSCHYS D., *The Enigma of European Added Value*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, June 2005.

- TAVLAS G.S., *The Theory of Economic Integration*, “Open Economics Review”, vol. 5, No. 2, 1994.
- TILFORD S., *EU Economic Reforms Fall Short on Growth*, “Financial Times”, 29.09.2010.
- TORNELL A., LANE P., *The Voracity Effect*, “American Economic Review”, No. 89, 1999.
- TOWER E., WILLET T., *The Theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility*, “Essays in International Finance”, International Finance Sections of Department of Economics of Princeton University, No. 11, 1976.
- Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 155/280, 09.5.2008).
- Treaty on the European Union (OJ C 155/280, 09.5.2008).
- Court of Auditors, *Annual Report on the Implementation of the Budget in 2008*, OJ C286, 10.11.2009.
- UBIDE A., *The European Bicycle Must Accelerate*, in: R. BALDWIN ET AL. (eds), “Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done”, CEPR, June 2010.
- UKIE, *Przegląd budżetu UE. Raport z konsultacji społecznych*, Warszawa 2008.
- NOORD VAN DEN P., *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s and Beyond*, “OECD Economics Department Working Papers”, No. 230, 2000.
- HAGEN VON J., *More Growth for Stability. Reflections on Fiscal Policy in Euroland*, ZEI University of Bonn, June 2002.
- HAGEN VON J., ET AL., *Budgetary Consolidation in EMU*, “European Economy Economic Papers”, No. 148, 2001.
- WYPLOSZ CH., *The Eurozone’s Levitation*, in: R. BALDWIN et al. (eds), “Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done”, CEPR, June 2010.
- EU economic governance: the Commission delivers a comprehensive package of legislative measures*, IP/10/1199, Brussels, 29.9.2010.