

# **PREWENCYJNA CZĘŚĆ PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU W PRAKTYCE**

## **THE PREVENTIVE ARM OF THE STABILITY AND GROWTH PACT IN PRACTICE**

**PRZEMYSŁAW PANFIL**

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański

### **Abstract (Streszczenie)**

Prewencyjna część Paktu Stabilności i Wzrostu nakłada na kraje członkowskie Unii Europejskiej obowiązek sporządzania programów stabilności i konwergencji. Stanowią one element wielostronnego nadzoru, którego celem jest zapobieganie na wczesnym etapie wystąpieniu nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych. Dotychczasowa praktyka ujawniła liczne problemy i nieprawidłowości związane z zawartością programów przedstawionych przez kraje członkowskie, co wpływa na niską skuteczność części prewencyjnej Paktu.

### **Kluczowe słowa**

Unia Walutowo-Gospodarcza, Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu, programy stabilności i konwergencji, procedura wczesnego ostrzegania

### **Abstract**

This paper investigates the preventive arm of The Stability and Growth Pact which foresees the submission by all European Union's member states of stability and convergence programmes. They serve as a basis for multilateral surveillance by the Council and should prevent, at an early stage, the occurrence of excessive public deficits. Unfortunately the previous practice exposed numerous problems and incorrectness connected with content of programmes. It is the main reason of ineffective the preventive arm of The Pact.

### **Key words**

Economic and Monetary Union, The Stability and Growth Pact, stability and convergence programmes, the early warning procedure

## Wprowadzenie

W trakcie konstruowania obszaru jednawalutowego w Europie istniała świadomość negatywnego wpływu, jaki na funkcjonowanie wspólnej waluty może mieć zbytne rozluźnienie polityki fiskalnej krajów członkowskich. Pojawiła się więc konieczność zapewnienia na tym polu pewnego minimalnego poziomu koordynacji nie tylko w chwili tworzenia Unii Walutowo-Gospodarczej (ang. *Economic and Monetary Union*), ale także w czasie jej funkcjonowania. Jej podstawy stworzył Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską<sup>1</sup> (przywołany dalej w skrócie TWE), który zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do unikania nadmiernego deficytu i określa sposób postępowania w stosunku do tych krajów, które tego obowiązku nie przestrzegają, czyli tzw. procedurę nadmiernego deficytu. Powyższe rozwiązania zostały rozwinięte przez Pakt Stabilności i Wzrostu (ang. *The Stability and Growth Pact*), który składa się z rezolucji Rady Europejskiej w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu<sup>2</sup>, rozporządzenia Rady nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych<sup>3</sup>, oraz rozporządzenia Rady nr 1467/97 w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu<sup>4</sup>. Pakt jest więc w zasadniczej swej części porozumieniem międzyrządowym. Rezolucja Rady Europejskiej stanowi wyraz silnej woli politycznej państw członkowskich i Komisji Europejskiej (Komisja) dołożenia wszelkich niezbędnych starań w celu wykonania zapisów TWE. Można także uznać tę uchwałę za formę uściślenia intencji wprowadzonych później regulacji *iuris cogentis*<sup>5</sup>. Wchodzące w skład Paktu rozporządzenia tworzą natomiast odpowiednio jego część prewencyjną i represyjną.

### 1. Obowiązek opracowywania programów stabilności i konwergencji

Rozporządzenie Rady nr 1466/97 określa zasady dotyczące zawartości, przekazywania, badania i monitorowania programów stabilności (ang. *stability programmes*), które

---

<sup>1</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst skonsolidowany (Dz. U. C340 z 10.11.1997, str. 145).

<sup>2</sup> Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu (Dz. U. C236 z 02.08.1997, s. 1).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. U. L 209 z 02.08.1997, s. 1).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. U. L 209 z 02.08.1997, s. 6).

<sup>5</sup> Por. Nowak-Far, A.: *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa: główne elementy infrastruktury prawnej i organizacyjnej przejścia od walut narodowych do euro*, Bank i Kredyt, nr 06/1999, s. 7, ISSN 01375520.

sporządzają państwa należące do strefy euro, oraz programów konwergencji (ang. *convergence programmes*), które opracowują pozostali członkowie Unii Europejskiej (dalej UE). W tym ujęciu rozporządzenie stanowi element wielostronnego nadzoru sprawowanego przez Radę Unii Europejskiej (Rada), którego celem jest zapobieganie na wczesnym etapie wystąpienia nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wspieranie nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dlatego też określa się je mianem elementu prewencyjnego Paktu.

W obu programach, zgodnie z wspomnianym rozporządzeniem, muszą znaleźć się następujące informacje:

- a) średniookresowy cel budżetowy (ang. *medium term objective*), ścieżkę dostosowania do tego celu oraz oczekiwany przebieg kształtowania się wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- b) podstawowe założenia dotyczące spodziewanego rozwoju sytuacji gospodarczej i ważnych zmiennych ekonomicznych mających znaczenie dla realizacji danego programu, w szczególności realnego wzrostu Produktu Krajowego Brutto (PKB), poziomu zatrudnienia, inflacji oraz rządowych wydatków inwestycyjnych,
- c) szczegółowa i ilościowa ocena środków polityki fiskalnej oraz innych środków polityki gospodarczej podejmowanych lub proponowanych dla osiągnięcia celów programu, obejmująca szczegółową analizę kosztów oraz korzyści znaczących reform strukturalnych mających bezpośredni skutek w postaci długoterminowych oszczędności, w tym poprzez zwiększenie wzrostu potencjału,
- d) analiza, w jaki sposób zmiany podstawowych założeń ekonomicznych mogłyby wpłynąć na saldo oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- e) przyczyny ewentualnych odstępstw od wymaganej ścieżki dostosowania do średniookresowego celu budżetowego.

W programie konwergencji powinny być także wymienione średniookresowe cele polityki monetarnej oraz związek tych celów ze stabilnością cen i kursu walutowego. Wymagania te wynikają z faktu, że państwa zobligowane do sporządzania programów konwergencji nie przyjęły jeszcze wspólnej waluty i w związku z tym prowadzą niezależną politykę monetarną. Większość danych zawartych w dokumentach przedkładanych przez kraje członkowskie

prezentowana jest w ujęciu rocznym i obejmuje okres pięciu lat: rok bieżący, ubiegły i trzy następne lata<sup>6</sup>.

Państwa, które opracowują poszczególne programy, muszą stosować się również do Wytycznych w sprawie formy i zawartości programów stabilności i konwergencji (ang. *Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*)<sup>7</sup>, które traktowane są jako swoisty Kodeks dobrej praktyki. Zawarte w nich wymogi mają ułatwić badanie informacji podanych przez kraje członkowskie oraz umożliwić ich wzajemne porównanie, zaś jakiegokolwiek odstępstwo od tych wymogów musi być szczegółowo umotywowane. Przy opracowywaniu programów należy również wziąć pod uwagę Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (ang. *Broad Economic Policy Guidelines*), które są opracowywane przez Radę i stanowią podstawowy instrument koordynacji polityk gospodarczych w ramach UE.

Po raz pierwszy programy stabilności i konwergencji zostały opracowane przez państwa członkowskie UE w 1999 roku. Rozporządzenie nakłada obowiązek ich corocznej aktualizacji oraz publikacji, jednak nie wyznacza dokładnych terminów ich przekazania Radzie<sup>8</sup>. Problem ten jest normowany przez Kodeks dobrej praktyki, który obliguje państwa członkowskie do dostarczenia programów niezwłocznie po przedstawieniu parlamentowi projektu budżetu przez rząd. Nie powinny być one jednak przekazane wcześniej niż w połowie października i nie później niż 1 grudnia<sup>9</sup>.

## **2. Monitorowanie programów stabilności i konwergencji**

W ramach wielostronnego nadzoru programy przekazane przez państwa członkowskie są badane przez Radę, która ocenia, czy:

---

<sup>6</sup> Wymóg prezentowania danych w ujęciu pięcioletnim jest wymogiem minimalnym, w związku z tym państwa sporządzające programy stabilności lub konwergencji mogą posługiwać się dłuższą perspektywą czasową. Przykładowo program konwergencji opracowany przez Danię obejmuje oprócz roku bieżącego i poprzedniego także pięć następnych lat.

<sup>7</sup> Dokument ten został przyjęty przez Radę ECOFIN 11 października 2005 roku.

<sup>8</sup> Rozporządzenie wprowadza jednak obowiązek przedstawienia programu stabilności przez państwo członkowskie w ciągu sześciu miesięcy od podjęcia przez Radę decyzji o jego uczestnictwie w obszarze jednolitego walutowego.

<sup>9</sup> Jednocześnie Kodeks dobrej praktyki wprowadza liczne wyjątki od tej zasady w związku z różnym przebiegiem procedury budżetowej w poszczególnych krajach (np. w stosunku do Wielkiej Brytanii, w której rok budżetowy nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym). Termin ten nie jest również rygorystycznie przestrzegany.

- a) założenia ekonomiczne programu są wiarygodne,
- b) ścieżka dostosowania do średniookresowego celu budżetowego jest właściwa, a w szczególności czy państwo członkowskie podejmuje większy wysiłek dostosowawczy w okresie dobrej koniunktury<sup>10</sup>,
- c) środki podejmowane lub proponowane w ramach przestrzegania tej ścieżki są wystarczające do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w ramach cyklu koniunkturalnego.

Rada powinna zaopiniować przedstawiony jej program w ciągu trzech miesięcy od dnia jego przekazania przez państwo członkowskie opierając się przy tym na rekomendacjach Komisji i po zaciągnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (dalej KEF). Zwraca przy tym w szczególności uwagę na to, czy zakładane cele budżetowe nie grożą powstaniem nadmiernego deficytu oraz czy są zgodne z Ogólnymi Wytocznymi Polityki Gospodarczej. Jeżeli Rada uzna, że cele i zawartość programu powinny być wzmocnione, to może zalecić danemu krajowi dokonanie stosownej korekty. Aktualizacje programów są natomiast badane przez KEF na podstawie oceny dokonanej przez Komisję. W razie potrzeby aktualizacje programów mogą być także zbadane przez Radę.

Wdrażanie programów stabilności i konwergencji jest monitorowane przez Radę na podstawie informacji przekazywanych przez państwa członkowskie oraz ocen dokonywanych przez Komisję i KEF. Jeżeli dojdzie do stwierdzenia znacznej rozbieżności między pozycją budżetową a średniookresowym celem budżetowym lub ścieżką dostosowań, Rada, działając kwalifikowaną większością głosów na zalecenie Komisji, kieruje do danego państwa, zgodnie z art. 99 ust. 4 TWE, zalecenie podjęcia koniecznych działań dostosowawczych. Jest ono traktowane jako element wczesnego ostrzegania (ang. *early warning*) przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu.

Jeżeli w toku późniejszego monitorowania Rada stwierdzi, że rozbieżności między pozycją budżetową a średniookresowym celem budżetowym lub ścieżką dostosowań w tym kierunku utrzymuje się bądź powiększa, wydaje danemu państwu zalecenie bezzwłocznego podjęcia działań korygujących. Zalecenie to może również zostać podane do publicznej wiadomości.

---

<sup>10</sup> Dodatkowo, w odniesieniu do krajów, które przyjęły wspólną walutę oraz uczestniczących w Mechanizmie Kursów Walutowych II (ang. *European Exchange Rate Mechanism*) Rada bada, czy realizują one wymaganą do osiągnięcia tego celu coroczną korektę salda.

Programy konwergencji są dodatkowo monitorowane pod kątem ich skutków w wymiarze walutowym. Rada ocenia, czy zmierzają one do zapewnienia stabilności makroekonomicznej, a przez to pozwalają uniknąć niedostosowania realnych kursów walutowych oraz nadmiernych wahań nominalnych kursów walutowych.

### **3. Praktyczne zastosowanie prewencyjnej części Paktu**

Po raz pierwszy państwa członkowskie UE opracowały swoje programy stabilności i konwergencji w 1999 roku. Obejmowały one okres od 1999 do 2002 roku. Od tego czasu były one ośmiokrotnie aktualizowane<sup>11</sup>. Programy te można uznać za podstawowy instrument koordynacji polityk budżetowych państw członkowskich UE, jakkolwiek dotychczasowa praktyka, a w szczególności oceny dokonywane przez Komisję i Radę, ujawniła liczne problemy i nieprawidłowości związanych z ich przygotowaniem.

W wielu przypadkach programy zostały oparte na zbyt optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego<sup>12</sup>. Problem ten był wielokrotnie sygnalizowany przez dokonującą ich oceny Komisję. Nie można więc twierdzić, że brak osiągnięcia założonego wzrostu wynikał wyłącznie z niespodziewanych zjawisk ekonomicznych. Analiza kolejnych aktualizacji programów wskazuje, że większość państw ograniczała się do korekty danych krótkookresowych, nieznacznie modyfikując przy tym prognozy długookresowe. Błędne oszacowanie podstawowych wskaźników makroekonomicznych automatycznie przekładało się na wadliwe określenie wielkości deficytu budżetowego. Przykładowo z programów stabilności zaktualizowanych pod koniec 2000 roku wynikało, że w 2003 roku tylko w nielicznych państwach będzie istniał deficyt budżetowy i to na niewielkim poziomie 0,1-0,3% PKB. W rzeczywistości deficyt budżetowy dla strefy euro traktowanej jako całość wyniósł w tym roku aż 3,1%, zaś dla UE 2,9% PKB<sup>13</sup>. Prognozy w zakresie tego wskaźnika były także poddawane największym korektom w przedkładanych przez państwa członkowskie programach.

---

<sup>11</sup> Dotyczy to oczywiście „starych” państw członkowskich UE. Kraje, które weszły do niej w roku 2004, opracowały dotychczas trzy aktualizacje, zaś Rumunia i Bułgaria przedstawiły wyłącznie swój pierwszy program konwergencji.

<sup>12</sup> Por. Oręziak, L.: *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, Bank i Kredyt, nr 08/2004, s. 24-26, ISSN 01375520.

<sup>13</sup> Por. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Bardzo istotnym i często podnoszonym przez Komisję oraz Europejski Bank Centralny problemem była mała determinacja państw członkowskich w zakresie konsolidacji fiskalnej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Większość krajów ograniczyła się wyłącznie do pewnych działań po stronie wydatkowej lub stosowała różnego typu środki jednorazowe. Dostrzegalna w ostatnich latach poprawa w zakresie przestrzegania wartości referencyjnych<sup>14</sup> nie jest efektem wdrażanych reform systemowych, ale wynika głównie z silniejszej dynamiki wzrostu gospodarczego. Sytuacja ta rodzi poważne obawy na przyszłość. Okres swoistej „dobrej koniunktury” jest najlepszym czasem na wdrażanie niezbędnych, ale często relatywnie drogich reform. W momencie spowolnienia wzrostu gospodarczego i pogorszenia się wskaźników budżetowych ich wdrażanie może okazać się niemożliwe. Wątpliwości budzi także planowane w niektórych krajach złagodzenie polityki podatkowej<sup>15</sup>. Działania te, wynikające w dużej mierze z istniejącej wewnątrz UE konkurencji podatkowej<sup>16</sup>, mają doprowadzić do przyspieszenia wzrostu gospodarczego i związanego z tym zwiększenia wpływów budżetowych. Niezależnie od realności pełnej kompensaty dochodów podatkowych w długim okresie czasu, ograniczenie podatków w krótkim okresie prowadzi do pogorszenia pozycji budżetowej. Powinno więc iść w parze z adekwatnymi działaniami po stronie wydatkowej<sup>17</sup>.

Analiza kolejnych aktualizacji programów przedstawianych przez państwa członkowskie wskazuje także na niewielkie znaczenie średniookresowych celów budżetowych oraz przyjętej w Pakcie minimalnej korekty salda<sup>18</sup>. Mimo wynikających z niego zobowiązań podstawowe znaczenie dla większości krajów mają nadal wartości referencyjne. Nie pozostawia to jednak zbyt dużej swobody w kształtowaniu polityki fiskalnej i zaburza działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury. Niektóre państw strefy euro nie wyznaczyła konkretnego termin realizacji średniookresowego celu budżetowego, odkładając

---

<sup>14</sup> Wartość referencyjna dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu budżetowego do PKB wynosi 3%, zaś dla stosunku długu publicznego do PKB 60%.

<sup>15</sup> Należy podkreślić wagę kwestii podatkowych dla płynnego funkcjonowania UGW. Nadmiernie zróżnicowane systemy podatkowe utrudniają swobodne przemieszczania czynników produkcji oraz prowadzą do szkodliwej konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi.

<sup>16</sup> Por. Owsiak, S.: *Konsolidacja fiskalna krajów UE – stan i perspektywy* (w:) *Finanse Publiczne*, pod red. Pomorska, A., Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2006, s. 502, ISBN 8322725590.

<sup>17</sup> Por. European Central Bank, *Economic and monetary development*, Monthly Bulletin, March 2004, s. 55-56, ISSN 17252822.

<sup>18</sup> W myśl postanowień Paktu kraje wchodzące do strefy euro lub uczestniczące w ERM II, które nie osiągnęły jeszcze swoich średniookresowych celów budżetowych, powinny zbliżać się do nich poprzez coroczną korektę salda o 0,5% PKB w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne.

ją na następną dekadę. W tym czasie zadanie to może okazać się niewykonalne, z powodu wzrostu fiskalnych konsekwencji starzenia się społeczeństwa<sup>19</sup>.

Odrębnym problemem jest jakość danych, na podstawie których państwa członkowskie przygotowują swoje programy. Przykładowo problemy w tym zakresie miała Portugalia, której dane budżetowe przekazane Komisji w marcu 2002 zostały odrzucone przez Eurostat. Wymusiło to powołanie przez rząd portugalski specjalnej komisji, której celem stało się ustalenie rzeczywistej wielkości deficytu budżetowego. Poczynione ustalenia wskazywały, że było on dużo większy nie tylko od oficjalnych danych rządu portugalskiego, ale nawet od szacunków Komisji. Unaocznilo to poważne słabości w zbieraniu i przetwarzaniu danych statystycznych w Portugalii, a także stosowaniu przyjętych w UE zasad klasyfikacji dochodów budżetowych<sup>20</sup>. Najbardziej wymownym stał się jednak przypadek Grecji, która przez siedem lat przysyłała do Brukseli zafałszowane dane dotyczące wysokości deficytu budżetowego<sup>21</sup>. Z analizy danych dotyczących okresu 1997-2003 wynika, że wysokość deficytu budżetowego w tym okresie była wyższa średnio o 2,1% PKB od wskazanej w oficjalnych statystykach przedstawianych przez stronę grecką<sup>22</sup>. Oznacza to również, że deficyt budżetowy w tym kraju systematycznie przekraczał poziom 3% PKB. Ostatecznie dane przedstawiane przez stronę grecką zostały zakwestionowane przez Eurostat. W wyniku dokonanej korekty okazało się, że decyzja o kwalifikacji Grecji do obszaru jednolitego została podjęta na podstawie błędnych danych. W 1999 roku deficyt budżetowy tego kraju wyniósł nie 1,6% PKB<sup>23</sup>, jak podano w oficjalnych dokumentach, ale 3,3% PKB. Powyższa sytuacja wykazała, że Komisja ma ograniczone możliwości weryfikowania przedstawionych jej statystyk i w dużej mierze musi liczyć na uczciwość państw członkowskich. W przypadku Grecji, pojawiające się od dłuższego czasu wątpliwości Eurostatu, zostały wyjaśnione dopiero w 2004 roku, kiedy to mógł on liczyć na współpracę nowego, konserwatywnego rządu. Cała

---

<sup>19</sup> Por. European Central Bank, *Economic and monetary development*, Monthly Bulletin, June 2006, s. 72, ISSN 17252822.

<sup>20</sup> Por. Oręziak, L.: *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004, s. 70, ISBN 8301141425.

<sup>21</sup> Przypadek Grecji jest w pewnej mierze szczególny i wynika z bardzo wysokiego poziomu wydatków na wojsko w stosunku do PKB, który wynosi około 5%. Głównie te wydatki umożliwiły fałszowanie statystyk, gdyż wysłannicy Eurostatu nie mieli dostępu do dokumentacji finansowej ministerstwa obrony, a tym samym nie mogli sprawdzić dat zakupu i dostawy sprzętu wojskowego. Nieprawidłowości dotyczyły również sposobu liczenia unijnych dotacji oraz optymistycznych szacunków dotyczących nadwyżki w systemie zabezpieczenia społecznego. Por. Słojewska, A.: *Grecja nie będzie ukarana*, Rzeczpospolita, nr 338/2004, ISSN 02089130.

<sup>22</sup> Por. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Raport w sprawie odpowiedzialności związanej z korektą danych budżetowych Grecji”*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2004) 784 końcowy, Bruksela, 01.12.2004, s. 3.

<sup>23</sup> European Central Bank, *Convergence Report 2000*, Frankfurt am Main, April 2000, s. 18, ISBN 9291810614.

sprawa była o tyle niepokojąca, że wiązały się z propozycją wykluczenia Grecji z trzeciego etapu UGW. W tym samym roku pojawiły się również poważne wątpliwości co do jakości danych przedstawianych przez Włochy. Komisja wyraziła swoje zastrzeżenia co do statystyk budżetowych tego kraju poczynając od 1997 roku. Przypadek Grecji i Włoch przyczynił się do bardziej krytycznej oceny raportowanych danych i zwiększenia kompetencji unijnego biura statystycznego<sup>24</sup>.

Powyższe kwestie to najważniejsze, ale nie jedyne problemy, które znajdują swoje odzwierciedlenie w ocenach dokonywanych przez Komisję i Radę. Czasami stają się one podstawą do wezwania danego kraju do poprawienia lub uzupełnienia przedłożonego paktu. Przykładowo, 21 stycznia 2006 roku Rada, dokonując oceny węgierskiego paktu konwergencji, zażądała od władz z Budapesztu jego uzupełnienia poprzez dokładne określenie jakie konkretne reformy strukturalne są planowane w celu redukcji nadmiernego deficytu.

Problemem okazało się również praktyczne wykorzystanie wniosków płynących z dokonywanych przez Komisję i KEF ocen wdrażania programów stabilności i konwergencji. W przypadku stwierdzenia znacznej rozbieżności między pozycją budżetową a średniookresowym celem budżetowym lub ścieżką dostosowań Rada powinna skierować do danego kraju zalecenie podjęcia koniecznych działań dostosowawczych. Dotychczasowe wykorzystanie mechanizmu wczesnego ostrzegania pozostawia jednak wiele do życzenia. Od chwili utworzenia UGW Komisja jedynie cztery razy kierowała do Rady zalecenie wydania wczesnego ostrzeżenia. Miało to miejsce w styczniu 2002 roku w stosunku do Niemiec i Portugalii, w listopadzie tego samego roku w stosunku do Francji oraz w kwietniu 2004 w stosunku do Włoch. Rada zdecydowała się jednak udzielić wczesnego ostrzeżenia wyłącznie Francji<sup>25</sup>. U podstaw tej decyzji leżał zapewne fakt, że tego samego dnia Rada była zmuszona podjąć decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu w Niemczech, zaś dwa miesiące wcześniej analogiczną decyzję podjęto w stosunku do Portugalii. Istniała więc duża świadomość wagi zaistniałego problemu. Decyzja o udzieleniu Francji wczesnego ostrzeżenia było jednak zdecydowanie spóźniona. Nawet przy dużej determinacji władz z Paryża odwrócenie negatywnych trendów w sytuacji finansowej tego kraju byłoby bardzo trudne. W związku z

---

<sup>24</sup> Por. Słojewska, A.: *Grecka choroba atakuje*, Rzeczpospolita, nr 344/2004, ISSN 02089130.

<sup>25</sup> *Council Recommendation of 21 January 2003 with a view to giving early warning to France in order to prevent the occurrence of an excessive deficit* (Dz. U. L034 z 11.02.2003, s. 18).

tym już 3 czerwca 2003 Rada musiała podjąć decyzję o istnieniu w tym kraju nadmiernego deficytu<sup>26</sup>. W przypadku pozostałych krajów, w stosunku do których Komisja zalecała wydanie wczesnego ostrzeżenia, Rada nie zdecydowała się na taki krok. Rządy tych państw zobowiązały się do podjęcia wszelkich kroków zmierzających do zażegnania groźby przekroczenia przez deficyt wartości referencyjnej. Biorąc to pod uwagę Rada uznała, że nie ma potrzeby wydawania w stosunku do Niemiec, Portugalii i Włoch wczesnego ostrzeżenia i zakończyła całą procedurę<sup>27</sup>. Fakt, że w stosunku do wszystkich tych krajów wydano później decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu najlepiej świadczy o trafności tej decyzji. Można więc stwierdzić, że mechanizm wczesnego ostrzeżenia jako swoisty element prewencyjny całkowicie zawiódł pokładane w nim nadzieje. Wynika to jednak z błędnego lub spóźnionego zastosowania tego instrumentu.

### **Literatura:**

- [1] European Central Bank, *Convergence Report 2000*, Frankfurt am Main, April 2000, s. 18, ISBN 9291810614.
- [2] European Central Bank, *Economic and monetary development*, Monthly Bulletin, March 2004, s. 55-56, ISSN 17252822.
- [3] European Central Bank, *Economic and monetary development*, Monthly Bulletin, June 2006, s. 72, ISSN 17252822.
- [4] Nowak-Far, A.: *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa: główne elementy infrastruktury prawnej i organizacyjnej przejścia od walut narodowych do euro*, Bank i Kredyt, nr 06/1999, s. 7, ISSN 01375520.
- [5] Oręziak, L.: *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, Bank i Kredyt, nr 08/2004, s. 24-26, ISSN 01375520.
- [6] Oręziak, L.: *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004, s. 70, ISBN 8301141425.
- [7] Owsiak, S.: *Konsolidacja fiskalna krajów UE – stan i perspektywy* (w:) *Finanse Publiczne*, pod red. Pomorska, A., Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2006, s. 502, ISBN 8322725590.
- [8] Słojewska, A.: *Grecja nie będzie ukarana*, Rzeczpospolita, nr 338/2004, ISSN 02089130.

---

<sup>26</sup> Council Decision of 3 June 2003 on the existence of an excessive deficit in France – application of Article 104(6) of the Treaty establishing European Community (DZ. U. L165 z 03.07.2003, s. 29).

<sup>27</sup> W przypadku Włoch decyzja ta została podjęta 12.05.2004 roku, a więc już po rozszerzeniu UE. Wszystkie nowe państwa opowiedziały się przeciwko udzieleniu temu krajowi wczesnego ostrzeżenia powiększając tym samym grono zwolenników elastycznego podejścia do Paktu. Por. Słojewska, A.: *Włochy bez ostrzeżenia*, Rzeczpospolita, nr 136/2004, ISSN 02089130.

[9] Słojewska, A.: *Grecka choroba atakuje*, Rzeczpospolita, nr 344/2004, ISSN 02089130.

[10] Słojewska, A.: *Włochy bez ostrzeżenia*, Rzeczpospolita, nr 136/2004, ISSN 02089130.

**Contact-email:**

*deruyter@wp.pl*