

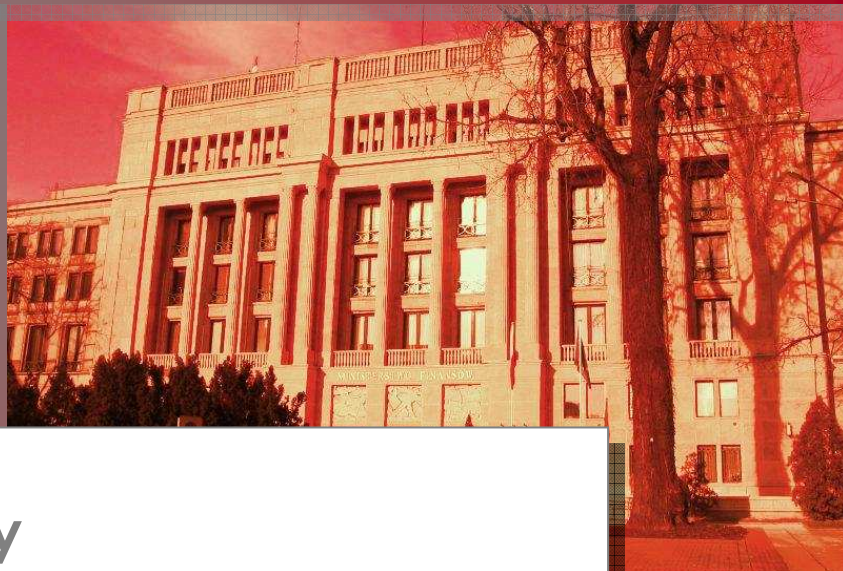


euro w  
**POLSCE**

BIURO PEŁNOMOCNIKA RZĄDU  
DS. WPROWADZENIA EURO  
PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ

Nr 9/2011  
Lipiec 2011

# €UROOPRACOWANIA



**Zespół Roboczy  
ds. Makroekonomicznych**

## **PRZESTRZEGANIE KRYTERIUM FISKALNEGO W PAŃSTWACH STREFY EURO**

## **Materiał Zespołu Roboczego do spraw Makroekonomicznych**

*przygotowany przez Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki Ministerstwa Finansów*

*Redakcja: Marek Puszkiewicz*

*Koordinacja: Marta Barańczak*

*Materiał opracowali: Agnieszka Izdebska (Austria), Krzysztof Mazowiecki (Belgia), Robert Kozłowski (Cypr), Urszula Wójcicka (Estonia), Andrzej Szpak (Finlandia), Iwona Fudała-Poradzińska i Karolina Konopczak (Francja), Katarzyna Waćko (Grecja), Krzysztof Mazowiecki (Hiszpania), David Pachucki (Holandia), Iwona Rasińska (Irlandia), Magdalena Zachłód-Jelec (Luksemburg), Agnieszka Juźwik (Malta), Marta Barańczak (Niemcy), Dariusz Witkowski (Portugalia), Elżbieta Bednarek-Sekunda (Słowacja), Krzysztof Mazowiecki (Słowenia), Maciej Pielaszkiewicz (Włochy).*

Warszawa, grudzień 2010

## GŁÓWNE TEZY:

- Zgodnie z zapisami traktatowymi, wypełnienie fiskalnego kryterium konwergencji nominalnej wiąże się z tym, że państwo członkowskie UE nie jest objęte procedurą nadmiernego deficytu.
- Wraz ze zbliżaniem się 3. etapu Unii Gospodarczej i Walutowej, niewypełnienie kryteriów konwergencji wiązało się z wykluczeniem kraju z grupy państw-założycieli strefy euro. Niektóre państwa trwale obniżyły deficyt i ustabilizowały poziom długu sektora publicznego, zaś inne zaimplementowały tylko doraźne środki naprawcze. Państwa, które wprowadziły zdecydowane reformy, znacznie łatwiej radziły sobie z zachowaniem finansów publicznych w dobrej kondycji po 1999 r.
- Tymczasowe ograniczenie nierównowagi finansów publicznych Grecji było możliwe dzięki zwiększeniu dochodów podatkowych wskutek zmian w systemie podatkowym oraz odnotowaniu wyższego od prognozowanego wzrostu gospodarczego, zwiększeniu wpływów z prywatyzacji, ograniczeniu płatności odsetkowych z tytułu obsługi długu oraz zahamowaniu tempa wzrostu inwestycji publicznych. Decyzja o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu w Grecji zapadła mimo wątpliwości Europejskiego Banku Centralnego dotyczących rozbieżności między statystykami deficytu i długu, które wskazywały, że Grecja nigdy nie była gotowa na przyjęcie euro. Niska jakość greckich statystyk sektora *general government* jest świadectwem niedostatecznego zaangażowania Rady i Komisji w wieloletni nadzór finansów publicznych.
- Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu w 2005 r. zwiększyła racjonalność i elastyczność jego zasad, lecz jednocześnie nie wzmocniła ona bodźców ani woli politycznej do konsolidacji budżetowej. Rada nigdy nie wykorzystwała żadnego narzędzia dyscyplinującego w stosunku do krajów, które nie przestrzegały jej rekomendacji.
- Zreformowany Pakt Stabilności i Wzrostu nakłada na kraje z nadmiernym deficytem wymóg corocznej korekty salda o co najmniej 0,5% PKB rocznie. Brak decyzji Rady z art. 126 ust. 6 Traktatu powinien jednak oznaczać dla Komisji respektowanie wymogów fiskalnych w danym kraju, nawet gdyby deficyt czy dług przekraczały wartości referencyjne.
- W przypadku państw objętych procedurą nadmiernego deficytu, dążących do pełnego członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, decydującym kryterium jest stan ich finansów publicznych, który skłoni Komisję jednocześnie do pozytywnej oceny i przygotowania ewentualnego projektu decyzji Rady znoszącej decyzję z art. 126 ust.6.
- Dług sektora powyżej 60% nie był nigdy dla Komisji powodem do rozpoczęcia procedury nadmiernego deficytu ani nie przekreślał szans członkostwa w strefie euro; do uzyskania pozytywnej oceny wystarczała jedynie tendencja do zmniejszania się długu w zadowalającym tempie.
- Zgodnie z definicją wartości referencyjnej dla długu, w 2008 r. nie powinno być do zniesienia procedury nadmiernego deficytu wobec Portugalii; Rada Ecofin, podejmując decyzję o zakończeniu procedury, była świadoma, że dług w Portugalii będzie rosł w latach 2008-09 (zgodnie z prognozą Komisji).
- Większość członków Unii nie zrealizowała swoich MTO, które mają na celu ochronę państwa przed zwiększaniem deficytu w warunkach „normalnych” w taki sposób, aby przy pogarszającej się sytuacji gospodarczej nie przekraczał on 3%.
- Kluczowym elementem w procesie zmian Paktu Stabilności i Wzrostu wydaje się nie tyle samo zmienianie reguł Paktu, lecz wzmocnienie woli politycznej do wprowadzania reform finansów publicznych.

Niniejszy materiał ma charakter roboczy. Opisane propozycje rozwiązań w procesie wprowadzenia euro odzwierciedlają stanowisko Zespołu Roboczego ds. Makroekonomicznych i nie są wiążące. Szczegółowy opis działań, które zostaną zastosowane w Polsce zostanie zawarty w *Narodowym Planie Wprowadzenia Euro*.

## WPROWADZENIE

1) Sformułowanie w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską [TWE] kryteriów konwergencji nominalnej było podyktowane potrzebą zbadania stopnia zbieżności zachowań gospodarek mających współtworzyć unię walutową. Głównym celem stosowania kryteriów konwergencji jest zweryfikowanie, czy kraj poddawany ocenie jest w stanie funkcjonować w strefie euro bez zakłóceń mimo braku niezależnej polityki pieniężnej oraz stałości nominalnego kursu walutowego wewnątrz obszaru wspólnej waluty<sup>1</sup>.

Ustanowieniu kryterium fiskalnego towarzyszyło założenie, że ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych [ang. *general government*] jest warunkiem zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Negatywne skutki nadmiernych deficytów zmniejszają ponadto skuteczność polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego, natomiast w państwach przebywających w systemie ERM II powodują obniżenie efektywności polityki pieniężnej krajowych banków centralnych, zagrażając wypełnieniu przez te państwa pozostałych kryteriów konwergencji. Abstrahując od członkostwa w unii walutowej, wysoki poziom deficytu sektora *general government* podnosi również koszt obsługi długu, grożąc powstaniem tzw. spirali zadłużenia oraz prowadzi do tzw. efektu wypychania inwestycji prywatnych przez wydatki publiczne<sup>2</sup>.

2) Zgodnie z art. 126 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [„następcy” TWE], Komisja Europejska monitoruje dyscyplinę budżetową państw członkowskich Unii Europejskiej, w szczególności obserwując dwie wielkości:

- relację obecnego bądź prognozowanego deficytu sektora *general government* do PKB, która nie powinna przekroczyć 3% - chyba że deficyt znacząco i trwale się zmniejszył, osiągając poziom bliski 3% PKB bądź przekroczenie tego progu ma wyjątkowy i tymczasowy charakter, a deficyt pozostaje bliski 3% PKB;
- relację długu sektora *general government* do PKB, która nie powinna przekroczyć 60% - chyba że relacja ta wystarczająco spada, zbliżając się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie.

Kolejne ustępy wspomnianego art. 126 Traktatu określają etapy procedury nadmiernego deficytu, rozpoczynanej przez Komisję z powodu przekroczenia – bądź z uwagi na ryzyko przekroczenia – jednej z powyższych wartości referencyjnych. Etapy obejmują m.in. inicjujący to postępowanie raport Komisji o sytuacji budżetowej i gospodarczej [art. 126 ust. 3], opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego na temat zasadności prowadzenia procedury [art. 126 ust. 4], decyzję Rady Ecofin o występowaniu w danym kraju nadmiernego deficytu [art. 126 ust. 6], rekomendacje Rady Ecofin określające termin i sposób zlikwidowania nadmiernego deficytu [art. 126 ust. 7] i kończącą postępowanie decyzję Rady Ecofin, która znosi decyzję o występowaniu nadmiernego deficytu [art. 126 ust. 12].

Zreformowany Pakt Stabilności i Wzrostu dookreśla w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 sposób prowadzenia procedury. W szczególności, nakłada on na kraje z nadmiernym deficytem wymóg corocznej korekty salda strukturalnego – czyli salda nominalnego sektora *general government* skorygowanego o wpływ cyklu koniunkturalnego, działania tymczasowe i jednorazowe – o co najmniej 0,5% PKB rocznie. Rada Ecofin, rozważając zakończenie procedury nadmiernego deficytu – co w konsekwencji umożliwiłoby pozytywną ocenę przestrzegania kryterium fiskalnego w danym kraju - bierze więc pod uwagę nie tylko redukcję deficytu nominalnego sektora, lecz także ograniczanie przez państwo członkowskie deficytu strukturalnego zgodnie z rekomendacjami Rady. Ów oczekiwany przez Radę wysiłek strukturalny

<sup>1</sup> Narodowy Bank Polski (2009), Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej.

<sup>2</sup> Ministerstwo Finansów (2010), Kryzys grecki - geneza i konsekwencje.

może zresztą, co pokazały ostatnie lata, być znacznie wyższy, np. w przypadku Irlandii powinien on wynieść 2% PKB średnio w roku.

Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny badają na mocy art. 140 Traktatu spełnienie kryteriów konwergencji, w tym fiskalnego, w krajach objętych derogacją dot. wspólnej waluty. Protokół o kryteriach konwergencji dołączony do Traktatu precyzuje, że państwo członkowskie Unii Europejskiej spełnia kryterium fiskalne, jeśli nie podlega decyzji Rady z art. 126 ust. 6 Traktatu stwierdzającej występowanie w nim nadmiernego deficytu. Z formalnego punktu widzenia brak decyzji Rady z art. 126 ust. 6 Traktatu powinien dla Komisji oznaczać, że uzna ona kryterium fiskalne za respektowane w danym kraju, nawet gdyby deficyt czy dług przekraczały w momencie badania wspomniane wyżej wartości referencyjne.

W kilku przypadkach Komisja równoległe z publikacją Raportów zawierających pozytywne oceny spełnienia kryterium fiskalnego – np. dla Austrii, Francji, Malty, Niemiec, Portugalii przedstawiła projekty decyzji Rady kończące wobec tych państw procedurę nadmiernego deficytu. W istocie zatem Komisja uznała w powyższych przypadkach kryterium fiskalne za spełnione, mimo że kraje te w momencie badania Komisji pozostawały adresatami decyzji Rady z art. 126 ust. 6 Traktatu. W przypadku objętych procedurą nadmiernego deficytu państw dążących do pełnego członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej decydujący jest zatem taki stan ich finansów publicznych, który skłoni Komisję jednocześnie do pozytywnej oceny i przygotowania projektu decyzji Rady znoszącej decyzję z art. 126 ust. 6.

## Spis treści

Wprowadzenie .....	3
Austria .....	7
Belgia .....	10
Cypr .....	14
Estonia .....	18
Finlandia .....	21
Francja .....	24
Grecja .....	28
Hiszpania .....	34
Holandia .....	38
Irlandia .....	41
Luksemburg .....	44
Malta .....	46
Niemcy .....	50
Portugalia .....	56
Słowacja .....	61
Slovenia .....	64
Włochy .....	67
Podsumowanie i wnioski.....	72

## AUSTRIA

**Tab. 1 Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Austrię kryterium fiskalnego**

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-4,2	-5,0	-5,2	-4,0	-2,5	-2,3
Saldo sektora skorygowane o cykl*	-4,2	-5,0	-5,1	-3,4	-2,0	-2,0
Inwestycje publiczne	3,2	3,2	3,0	2,8	2,6	b.d.
Dług sektora <i>general government</i>	62,7	65,4	69,2	69,5	66,1	64,7
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	0,5	2,5	2,1	1,6	2,5	2,8

\*: w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych. Oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

Źródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Austria została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 1995 r. Wraz z opracowaniem Raportu o konwergencji 1998, zawierającego pozytywną ocenę spełnienia przez Austrię kryterium fiskalnego, KE przygotowała projekt decyzji Rady znoszącej procedurę nadmiernego deficytu wobec tego państwa. Rada zakończyła postępowanie wobec Austrii w maju 1998 r.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Sytuacja budżetowa Austrii pogorszyła się przed przystąpieniem do Unii Europejskiej w 1995 r. Główną przyczyną było spowolnienie wzrostu gospodarczego w 1993 r., a deficyt zwiększył się wskutek reformy podatku dochodowego w 1994 r. Deficyt sektora *general government* osiągnął wtedy 4,2% PKB, a po przystąpieniu do UE pogłębił się do 5,2% PKB. Rząd Austrii podjął poważne działania konsolidacyjne w latach 1996-97, które obniżyły deficyt do 2,5% PKB w 1997 r., czyli poniżej wartości referencyjnej. Pakiet konsolidacyjny, głównie po stronie wydatkowej w ramach budżetu federalnego, obejmował ściślejszą kontrolę zasiłków dla bezrobotnych, usprawnienie i zacieśnienie transferów socjalnych, redukcję liczby zatrudnionych oraz kontrolę poziomu wynagrodzeń w sektorze publicznym. Po stronie dochodowej zawieszono zwolnienia podatkowe (od wynagrodzeń i przedsiębiorstw), wprowadzono niewielkie wzrosty stawek podatków pośrednich na samochody i papierosy oraz podatek na elektryczność i gaz. W 1996 r. dostosowania budżetowe przebiegały pomimo niekorzystnych warunków ekonomicznych. W 1997 r. nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego, a dodatkowo budżet uzyskał dodatkowe jednorazowe wpływy na poziomie ok. 0,25% PKB. W 1998 r. oczekiwana była dalsza redukcja deficytu do 2,3% PKB.

#### II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

Dług sektora *general government* zaczął narastać w Austrii wraz z pogorszeniem się sytuacji budżetowej i w 1993 r. przekroczył poziom referencyjny, osiągając 62,7% PKB. Maksymalny poziom 69,5% PKB dług osiągnął w 1996 mimo nadwyżki pierwotnej. W 1997 r., dzięki utrzymaniu tej nadwyżki oraz dostosowaniom stan-przeływ na poziomie -3,2% PKB dług zmniejszył się do 66,1% PKB. Wpływające na redukcję długu dostosowania stan-przeływ obejmowały prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, reklasyfikację poza sektorem rządowym agencji użyteczności publicznej oraz finansującej drogi. W 1998 r. KE oczekiwała dalszego spadku długu do 64,7% PKB.

#### II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

Austria przesłała swój ostatni przed przyjęciem euro Program konwergencji w październiku 1997 r. Rząd zakładał dalszą stopniową redukcję deficytu (w horyzoncie programu corocznie o

0,2-0,3 pkt. proc.) aż do osiągnięcia 1,9% PKB w 2000 r. Dług w horyzoncie programu miał się kształtować powyżej wartości referencyjnej, jednak zakładany był stały jego spadek dzięki przyspieszeniu tempa wzrostu gospodarczego i redukcji deficytu.

**Tab. 2 Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE o konwergencji a aktualne dane**

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997	b.d.	b.d.	b.d.	-4,0	-2,7	-2,5
Saldo nominalne – KE 1998	-4,2	-5,0	-5,2	-4,0	-2,5	-2,3
Saldo nominalne – aktualne dane	b.d.	b.d.	-5,8	-4,0	-1,8	-2,4
Dług sektora – KE 1998	62,7	65,4	69,2	69,5	66,1	64,7
Dług sektora – aktualne dane	b.d.	b.d.	68,3	68,3	64,4	64,8

Źródła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

#### II.4. Inne elementy oceny KE

Oceniając sytuację budżetową na potrzeby procedury nadmiernego deficytu, KE wzięła pod uwagę poziom wydatków inwestycyjnych w relacji do deficytu. KE podkreśliła, że Austria przy udanej redukcji deficytu osiągnęła poziom wydatków inwestycyjnych wyższy niż deficyt.

#### III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

Europejski Instytut Monetarny (EIM, poprzednik EBC) podkreślił, że poziom deficytu ukształtował się poniżej wartości referencyjnej (2,5% PKB w 1997 r.), natomiast dług przekraczał dopuszczalną wartość, osiągając 64,7% PKB w 1997 r.

Dług sektora *general government* w relacji do PKB w latach 1992-97 wzrósł o 8,2 pkt. proc. W latach 1991-92 nadwyżki pierwotne były wystarczające, aby zrekompensować presję wzrostową długu. W latach następnych, gdy zniknęła nadwyżka, a dodatkowym obciążeniem stały się zmienność stóp procentowych i ujemny wzrost gospodarczy, poziom długu zaczął wzrastać, przekraczając 60% PKB. Po osiągnięciu szczytu (69,5% PKB) w 1996 r. nastąpiła zmiana trendu na spadkowy. EIM podkreślił, że wzorzec kształtowania się długu w latach 90. może być indykatorem ryzyka dla długu w przypadku niekorzystnych warunków makroekonomicznych. Ponadto EIM ocenił udział długu z krótkim terminami zapadalności jako znaczący i dostrzegł malejący przeciętny okres zapadalności. Podobny wzorzec stabilności, pogarszania, a następnie poprawy, jak przy długu EIM obserwował również w przypadku deficytu sektora.

EIM zwrócił uwagę, że utrzymywanie deficytu na aktualnie zakładanym poziomie nie będzie wystarczające do obniżenia długu poniżej 60% PKB w odpowiednim czasie. Zgodnie z wymaganiami Paktu Stabilności i Wzrostu, saldo sektora skorygowane o cykl powinno być zbilansowane lub osiągać nadwyżkę. EIM podkreślił więc konieczność dalszego znaczącego postępu w konsolidacji. Zaplanowany deficyt w 1998 r. i zbilansowany wynik sektora od 1999 r. umożliwiłyby redukcję długu poniżej 60% PKB w 2000 r.

#### IV. Przestrzeganie reguł PSiW po przyjęciu euro

**Tab. 3 Sektor *general government* po przyjęciu euro**

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,7	-1,5	-0,4	-0,4	-3,4	-4,7
Dług	67,2	66,5	67,1	66,5	65,5	64,8	63,9	62,2	59,5	62,6	66,5	70,2
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	3,3	3,7	0,5	1,6	0,8	2,5	2,5	3,6	3,7	2,2	-3,9	1,3

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.



Eurostat poinformował w 2008 r. o rewizji deficytu w Austrii w 2004 r. wynikającej ze wsparcia dla kolei państwowych, stąd przekroczenie wartości referencyjnej w tamtym roku.

Po raz pierwszy od przyjęcia euro Austria została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 2009 r. Zgodnie z notyfikacją fiskalną przesłaną w kwietniu 2009 r., Austria planowała, że deficyt w 2009 r. wyniesie 3,5% PKB oraz 4,7% PKB w 2010 r., przekraczając referencyjną wartość 3% PKB.

W dniu 2 grudnia 2009 r. Rada wydała decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu i rekomendacje dla jego zlikwidowania, w których zaleciła Austrii rozpocząć od 2011 r. konsolidację fiskalną. Do 2013 r. władze austriackie mają zredukować nadmierny deficyt w wiarygodny i trwały sposób. W tym celu Austria powinna:

- zapewnić średnioroczne wysiłek fiskalny na poziomie  $\frac{3}{4}\%$  PKB w latach 2011-13, co powinno także sprowadzić poziom długu na ścieżkę malejącą w kierunku wartości referencyjnej poprzez przywrócenie odpowiedniej nadwyżki pierwotnej;
- określić działania niezbędne do korekty nadmiernego deficytu – jeśli pozwoli na to koniunktura – do 2013 r. i przyspieszyć redukcję, jeśli stan gospodarki lub budżetu okaże się lepszy niż obecnie oczekiwany.

Ponadto rząd austriacki powinien skorzystać z każdej okazji, poza dostosowaniem strukturalnym, aby przyspieszyć tempo redukcji długu w kierunku wartości referencyjnej.

## **V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu**

Austria przedstawiła w 2010 r. zarys oraz pewne szczegóły średniookresowej strategii budżetowej mającej na celu korektę nadmiernego deficytu do 2013 r. Na lata 2011-14 ustanowione zostały sztywne limity wydatkowe, obejmujące ok. 80% wydatków ogółem (w 2011 r. oszczędność w budżecie federalnym ok. 0,6% PKB, w następnych niewielki wzrost nominalny limitów wydatkowych). Uzgodniono przeprowadzenie ok. 40% konsolidacji po stronie dochodowej, jednak brak szczegółowych decyzji, które podatki zostaną podniesione.

W celu ograniczania wydatków publicznych Austria wprowadziła również reformę prawa budżetowego. W pierwszym etapie, od 2009 r. ustanowiono budżet wieloletni. W ramach budżetu federalnego parlament ustala wiążące pułapy wydatków na 4 lata, z kroczącą coroczną aktualizacją. Ok. 25% wydatków stanowi część zmienna, zależna od cyklu koniunkturalnego. Efektem są zmiany zapewniające antycykliczną politykę budżetową i stabilizację gospodarki. Drugim elementem jest zasada wydatków niewygasających z końcem roku. Ustanowienie możliwości późniejszego wydatkowania funduszy, poprawia efektywność wydatków i eliminuje wydatkową „gorączkę grudnia”. Drugi etap reformy ma wejść w życie w 2013 r. i obejmie wprowadzenie budżetu zadaniowego, zmianę federalnego systemu rachunkowości, ustanowienie mechanizmu efektywnych zachęt i sankcji w odniesieniu do przestrzegania prawa budżetowego oraz długookresowej (co najmniej 30-letniej) prognozy budżetowej.

Kolejnym elementem ograniczania wydatków jest reforma administracji publicznej. Konieczne jest zwiększanie efektywności administracji, wspierane przez nowoczesne technologie *eGovernment*. Utworzona została specjalna grupa robocza, która ma wypracować propozycje reformy administracji. Celami są wspieranie procesów zorientowanych na wyniki, zapewnienie wysokiej jakości usług w sposób efektywny kosztowo i wspierający konsolidację fiskalną.

## BELGIA

**Tab. 4** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Belgię kryterium fiskalnego

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-7,1	-4,9	-3,9	-3,2	-2,1	-1,7
Saldo sektora skorygowane o cykl*	-6,1	-4,3	-3,3	-2,2	-1,5	-1,3
Inwestycje publiczne	1,5	1,6	1,4	1,2	1,4	1,5
Dług sektora <i>general government</i>	135,2	133,5	131,3	126,9	122,2	118,1
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	-1,5	2,4	2,1	1,5	2,7	2,8

Źródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska.

\* w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych. Oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

W 1994 r. Belgia została objęta procedurą nadmiernego deficytu. Deficyt sektora *general government* został w znaczący sposób w kolejnych latach zredukowany do 2,1% PKB w 1997 r. wobec 7,1% PKB w 1993 r., tj. poniżej wartości referencyjnej 3% PKB. Dług sektora był ograniczany z 135,2% PKB w 1993 r. do 122,2% PKB w 1997 r., z perspektywą dalszej redukcji w średnim okresie.

W Raporcie o konwergencji z 1998 r. KE pozytywnie oceniła spełnianie przez Belgię kryterium fiskalnego i przygotowała projekt decyzji Rady znoszącej procedurę nadmiernego deficytu wobec Belgii. Zakończenie procedury nadmiernego deficytu na mocy decyzji Rady wobec Belgii nastąpiło w dniu 1 maja 1998 r.

## II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

W roku referencyjnym 1997 deficyt sektora *general government* wynosił 2,1% PKB, tj. poniżej wartości referencyjnej. W porównaniu z 2006 r. deficyt sektora został zredukowany o 1,1 pkt. proc.

Analizując sytuację budżetową Belgii na początku drugiego etapu UGW, Komisja Europejska stwierdziła, że była ona niezadowolająca, czego wyrazem był wysoki deficyt sektora wynoszący 7,1% PKB w 1993 r. mimo podejmowania przez rząd istotnych działań dostosowawczych. Rząd Belgii w celu ograniczenia nierównowagi budżetowej i przygotowania państwa do trzeciego etapu UGW wdrożył szereg działań, których efektem było stopniowe zredukowanie deficytu sektora do 2,1% PKB w 1997 r. Znaczna redukcja deficytu sektora w latach 1993–97 była skutkiem wysokich nadwyżek pierwotnych sektora (działania po stronie wydatkowej obejmowały m.in. ograniczenie realnego wzrostu wydatków na służbę zdrowia do 1,5% rocznie) oraz niższych płatności odsetkowych.

### II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

Dług sektora w roku referencyjnym 1997 r. wynosił 122,2% PKB, a więc znacznie przekraczał wartość referencyjną 60% PKB. W porównaniu z 1996 r. dług zmniejszył się o 4,7 pkt. proc.

KE zwróciła uwagę, że dług sektora w okresie od 1993 r. do 1997 r. zmniejszył się o 13 p.p. w 4 lata, z poziomu 135,2% PKB do 122,2% PKB. Tak istotna redukcja długu sektora we wspomnianym okresie była wynikiem prowadzonej przez rząd Belgii stabilnej polityki konsolidacji budżetowej, która umożliwiła utrzymywanie nadwyżek pierwotnych powyżej 5% PKB w drugim etapie UGW. KE wskazała także na przeprowadzone przez rząd Belgii w latach

1996-97 operacje finansowe, zmniejszające relację długu do PKB o ponad 4% PKB; były to m.in. sprzedaż złota przez bank centralny i prywatyzacja.

KE odnotowała, że rząd Belgii zakładał dalszą redukcję relacji długu sektora do PKB w okresie 1997-2000, w granicach 6–10 pkt. proc., w zależności od rozwoju sytuacji gospodarczej. Belgia podtrzymała wcześniejsze zobowiązania do utrzymywania nadwyżek pierwotnych sektora na wysokim poziomie 6% PKB w średnim okresie. Jednocześnie KE dostrzegła, że rząd Belgii w latach ubiegłych z powodzeniem zmniejszał wrażliwość długu na wahania stóp procentowych oraz kursu walutowego, a także wydłużył średni okres zapadalności długu.

KE stwierdziła, że chociaż dług sektora *general government* w Belgii utrzymywał się na poziomie znacznie przekraczającym traktatowy pułap 60% PKB, to jednocześnie od 1993 r. był on corocznie systematycznie zmniejszany. W tej sytuacji, zakładając, że nadwyżki pierwotne w następnych latach nadal będą wysokie, przy sprzyjających warunkach gospodarczych KE oczekiwała, że dług sektora w kolejnych latach nadal będzie się zmniejszał. To, zdaniem KE, uzasadniało stwierdzenie, iż sytuacja nadmiernego deficytu została skorygowana.

### II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

W Programie konwergencji szacowano, że deficyt sektora *general government* w 1998 r. wyniesie 1,6% PKB, zakładając jednocześnie, że w kolejnych latach będzie nadal ulegał zmniejszeniu aż do 0,3% PKB w 2002 r. Program przewidywał jednocześnie, utrzymywanie w okresie objętym prognozą, nadwyżki pierwotnej w wysokości 6% PKB, zapewniającej systematyczną redukcję długu sektora do 106,8% PKB w 2002 r. pomimo jednoczesnej (odpowiednio rozłożonej w czasie) realizacji rządowego Planu dla Zatrudnienia (m.in. bardziej efektywnie wspierającego najuboższe grupy społeczne), modernizacji systemu wymiaru sprawiedliwości, reformy policji, przywrócenia indeksacji progów podatkowych, a także eliminacji zróżnicowania w opodatkowaniu par małżeńskich oraz par pozostających w związkach nieformalnych.

**Tab. 5 Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane**

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997	b.d.	b.d.	-3,9	-3,1	-1,9	-1,6
Saldo nominalne – KE 1998	-7,1	-4,9	-3,9	-3,2	-2,1	-1,7
Saldo nominalne – aktualne dane	b.d.	b.d.	-4,5	-4,0	-2,3	-0,9
Dług sektora – KE 1998	135,2	133,5	131,3	126,9	122,2	118,1
Dług sektora – aktualne dane	b.d.	b.d.	130,4	127,3	122,7	117,4

Zróżła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

### II.4. Inne elementy oceny KE

Zdaniem KE, znaczny wzrost długu Belgii na początku lat 90. (z poziomu 125,7% PKB w 1990 do 134,2% PKB w 1993 r.) jest przykładem, jakie skutki dla finansów publicznych wynikają ze zmaterializowania się ryzyka pogorszenia sytuacji makroekonomicznej, gdy nadwyżka pierwotna jest nieadekwatna do potrzeb. KE zwróciła uwagę, że przeprowadzone w 1996 przez rząd oraz bank centralny operacje finansowe (SFA – *stock-flow adjustments*, tj. dostosowania stan-przepływ; m.in. sprzedaż aktywów) w istotny sposób wpłynęły na zmniejszenie długu.

## III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

W marcu 1998 r. Europejski Instytut Monetarny opublikował Raport o konwergencji. EIM stwierdził, że w 1997 r. deficyt sektora wyniósł 2,1% PKB, tj. poniżej wartości referencyjnej, z perspektywą dalszego spadku do 1,7% PKB w 1998 r. Z kolei wartość długu po osiągnięciu szczytu w 1993 r. zmniejszyła się o 13 pkt. proc. i w 1997 r. dług wyniósł 122,2% PKB z perspektywą dalszego zmniejszenia do 118,1% PKB w 1998 r. EIM wyrażał obawy, czy pomimo dotychczas podjętych przez Belgię działań oraz faktycznej poprawy sytuacji fiskalnej, władze będą nadal konsekwentnie realizować działania zmierzające do ciągłego zmniejszania

wielkości długu, aż do osiągnięcia wartości referencyjnej 60% PKB, utrzymując jednocześnie stabilną pozycję fiskalną. W tym kontekście EIM uważał, że utrzymanie nadwyżki pierwotnej przynajmniej w wysokości 6% PKB rocznie jest warunkiem koniecznym dla skutecznej redukcji długu do wartości referencyjnej we właściwym okresie czasu.

EIM poddał także analizie strukturę długu. W 1997 r. udział długu o krótkim okresie zapadalności był ciągle wysoki i – biorąc pod uwagę ówczesną wartość długu – pozycja fiskalna była wyjątkowo czuła na zmiany stóp procentowych. Z drugiej strony, wartość długu denominowanego w walutach zagranicznych była niska, a wynik sektora względnie niewrażliwy na zmiany kursu walutowego.

EIM odnotował ponadto, że wydatki sektora *general government* w latach 1990–93 systematycznie rosły, głównie w kontekście wysokiego i wzrastającego bezrobocia, transferów bieżących do gospodarstw domowych oraz wzrastającego spożycia publicznego. W kolejnych latach udział wydatków w PKB zmniejszał się, odzwierciedlając głównie zmniejszenie płatności odsetkowych. EIM wskazywał, że zmniejszenie się udziału płatności odsetkowych w PKB wynikało ze zmniejszającej się wartości długu natomiast zmniejszanie się relacji wydatków sektora do PKB było wynikiem dodatkowych dostosowań poszczególnych pozycji wydatkowych – innych niż inwestycje, które były już na niskim poziomie.

Zdaniem EIM osiągnięcie przez Belgię średniookresowego celu budżetowego, rozumianego ówczesnie jako nadwyżka bądź niewielki deficyt strukturalny, wymagało dalszej znaczącej konsolidacji finansów publicznych w dłuższym okresie czasu, w warunkach znacznej i wzrastającej nadwyżki nominalnej sektora. W przeciwnym razie wysoki dług Belgii byłby ciągłym obciążeniem dla prowadzonej polityki fiskalnej oraz gospodarki jako całości. Analogiczne, historyczne przykłady dowodzą, zdaniem EIM, że wysokie wzrosty długu zwiększają wahania pozycji fiskalnej w odpowiedzi na nieoczekiwane szoki, tym samym zwiększając ryzyko nagłego pogorszenia finansów publicznych. Ponadto EIM zwracał uwagę na prognozowany od 2010 r. istotny wzrost świadczeń z publicznego systemu emerytalnego, jeżeli do tego czasu państwo nie zmieni przepisów dotyczących świadczeń emerytalnych. Łagodzenie obciążeń związanych ze starzeniem się ludności będzie możliwe tylko wówczas, gdy stworzy się dla finansów publicznych odpowiednią przestrzeń, jeszcze zanim nastąpi nieuniknione pogorszenie sytuacji demograficznej.

W odniesieniu do innych, wymaganych przez Traktat czynników, które należy uwzględnić w ocenie spełniania kryterium fiskalnego, EIM zwracał uwagę, iż deficyt Belgii w 1996 r. oraz 1997 r. przekraczał relację inwestycji publicznych do PKB; jednocześnie Belgia posiadała duże nadwyżki na rachunku bieżącym oraz dodatni wynik netto sektora zewnętrznego.

#### IV. Przestrzeganie reguł P*Si*W po przyjęciu euro

**Tab. 6** Sektor *general government* po przyjęciu euro

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	-0,6	0,0	0,4	0,0	-0,1	-0,3	-2,7	0,3	-0,2	-1,2	-6,0	-5,0
Dług	113,7	107,9	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2	89,8	96,7	99,0
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	3,5	3,7	0,8	1,4	0,8	3,2	1,8	2,8	2,9	1,0	-3,0	1,3

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

Do 2006 r. saldo sektora *general government* ulegało systematycznej poprawie aż do osiągnięcia nadwyżki. Podobnie, dług sektora *general government* zmniejszał się ze 103,5% PKB w 2002 r. do 84,2% PKB w 2007 r., w kolejnych latach wzrastając stopniowo do 99,0% PKB w 2010 r.

Ponieważ w 2009 r. Belgia znacznie przekroczyła referencyjną wartość deficytu, uruchomiono w październiku 2009 r. procedurę nadmiernego deficytu (EDP), a Rada zaleciła Belgii w dniu 2 grudnia 2009 r. rozpocząć redukcję nadmiernego deficytu w taki sposób, aby zlikwidować go w trwały i wiarygodny sposób do 2012 r. W tym celu władze belgijskie powinny:

- wdrożyć działania redukujące deficyt w 2010 r., tak jak zaplanowano w projekcie budżetu i wzmocnić planowany wysiłek fiskalny w latach 2011-12;
- zapewnić średniookresowy wysiłek fiskalny w latach 2010-12 na poziomie  $\frac{3}{4}$  PKB, co powinno przyczynić się także do powrotu długu na ścieżkę zmniejszania się w kierunku wartości referencyjnej;
- wyszczególnić działania, które są niezbędne do skorygowania nadmiernego deficytu do 2012r., pod warunkiem, że pozwoli na to sytuacja gospodarcza i przyspieszyć redukcję deficytu w sytuacji kiedy warunki ekonomiczne lub budżetowe okażą się lepsze niż jest to oczekiwane;
- wzmocnić mechanizmy monitorujące, aby zapewnić przestrzeganie celów fiskalnych.

Ponadto władze Belgii powinny wykorzystać każdą możliwość, poza strukturalnymi dostosowaniami, aby przyspieszyć zmniejszenie długu z powrotem do wartości referencyjnej.

#### **V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu**

Rząd Belgii zobowiązał się do podjęcia nadzwyczajnych środków, gdyby zakładane tempo wzrostu gospodarczego okazało się niewystarczające, aby doprowadzić do zmniejszenia deficytu do wartości referencyjnej 3% PKB w 2012 r. Planowane na taką sytuację działania obejmują dalsze redukcje wydatków, kontynuowanie konsolidacji fiskalnej w kolejnych latach po okresie realizacji programu, ze względu na bardzo wysokie zadłużenie w stosunku do PKB oraz ponadprzeciętne koszty związane ze starzeniem się ludności.

Ponadto rząd zakłada, że obniżenie wysokiego ryzyka dla stabilności finansów publicznych powinno zapewnić utrzymanie nadwyżek pierwotnych w perspektywie średniookresowej oraz rozpoczęcie reformy rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego, mające na celu ograniczenie wzrostu wydatków na emerytury. Istotne znaczenie będzie również miało, zapowiedziane w programie stabilności, wdrożenie rozwiązań poprawiających prowadzoną politykę fiskalną (zawieranie wieloletnich porozumień budżetowych pomiędzy szczeblami rządowymi, rozwój budżetowania na szczeblu federalnym, plan poprawy sprawozdawczości samorządów).

## CYPR

**Tab. 7** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Cypr kryterium fiskalnego

% PKB	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-4,4	-6,3	-4,1	-2,3	-1,5	-1,4
Saldo strukturalne	-5,0	-6,1	-3,8	-1,9	-1,2	-1,1
Inwestycje publiczne	3,0	3,4	4,0	3,1	3,3	3,3
Dług sektora <i>general government</i>	64,7	69,1	70,3	69,2	65,3	61,5
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	2,0	1,8	4,2	3,9	3,8	3,8

Zródło: Raport o konwergencji 2007, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Cypr został objęty procedurą nadmiernego deficytu zaraz po przystąpieniu do UE w 2004 r. Zarówno z danych opublikowanych przez Eurostat w marcu 2004 r., jak i wiosennych prognoz Komisji Europejskiej wynikało, że w 2003 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie przekroczył wartość referencyjną 3% PKB i osiągnął 6,3% PKB, zaś dług wyniósł 72,2% PKB, tzn. 12,2 pkt. proc. powyżej wartości referencyjnej. Prognozy wskazywały, że w latach 2004-05 deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywać się będą powyżej wartości referencyjnych. W dniu 5 lipca 2004 r. Rada wydała decyzję stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu na Cyprze i zaleciła Cyprowi zmniejszenie deficytu w sposób wiarygodny i trwały do poniżej 3% PKB w 2005 r. Dodatkowo rekomendowała powstrzymanie wzrostu relacji długu do PKB w 2004 r.

Z wiosennej notyfikacji 2006 wynikało, że w 2005 r. deficyt sektora wyniósł 2,4% PKB. Oznaczało to poprawę wyniku o prawie 4 pkt. proc. w porównaniu z 2003 r. i 1<sup>3</sup>/<sub>4</sub> pkt. proc. wobec 2004 r. Komisja szacowała, że jednorazowe dochody w latach 2004-05 wyniosły 1% PKB. Według Komisji, działania nakierowane na redukcję deficytu miały głównie charakter permanentny, deficyt strukturalny poprawił się o 2 pkt. proc. (w 2004 r. wynosił 5% PKB). Spadek długu sektora z 71<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% PKB w 2005 r. do 70<sup>1</sup>/<sub>4</sub>% PKB w 2005 r. wskazywał w ocenie Komisji na wystarczające tempo redukcji zadłużenia w relacji do PKB i zbliżanie się do wartości referencyjnej w wystarczającym tempie. Wobec powyższych przesłanek Rada zdecydowała w dniu 11 lipca 2006 r. o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 2007

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Gospodarka Cypru jest silnie powiązana z Unią Europejską. W latach 2002-03 wzrost PKB spowolnił do 2%. Spadek ten związany był m.in. ze spowolnieniem gospodarczym w UE (spadek przychodów z turystyki), z następstwami wydarzeń z 11 września 2001 r., SARS i wojną w Iraku. Wydarzenia te silnie oddziaływały na pogorszenie się stanu finansów publicznych. W latach 2002-03 Cypr prowadził ekspansywną politykę fiskalną, czego przejawem były deficyty znacznie przewyższające oficjalne cele i prognozy. Silne pogorszenie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2003 r. był wypadkową niekorzystnego otoczenia zewnętrznego, połączonego ze wzrostem wydatków i spadkiem dochodów. Zaznaczyć należy, iż po stronie dochodowej obserwowano dwie tendencje: z jednej strony wzrosły wpływy z tytułu podatków pośrednich (wzrost stawki VAT z 13% do 15%), z drugiej zaś podatki bezpośrednie zmniejszyły się w wyniku obniżenia najwyższej stawki podatkowej PIT oraz wprowadzenia jednolitej niższej stawki podatkowej CIT (10%). Po stronie wydatkowej wzrosły zarówno wydatki bieżące (głównie wynagrodzenia), jak i kapitałowe (30% wzrost, cel: pobudzenie wzrostu).

W latach 2002-03, poprzedzających akcesję do UE, zauważalny był silny wzrost płac w sektorze publicznym, znacznie odbiegający od wzrostów w latach poprzednich. Jedną z przyczyn tego

wzrostu był indeksacyjny system ustalania płac oparty na systemie kosztów utrzymania (COLA). System COLA przewiduje dwukrotne w ciągu roku dostosowania płac do inflacji zanotowanej w okresie minionych sześciu miesięcy. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w 2003 r. wskaźnik HICP wzrósł do 4,0% (w latach 1997-2006 utrzymywał się na poziomie 2-3%). Wzrost ten spowodowany był wysokim wzrostem cen żywności i energii, a także stopniowym podnoszeniem stawek akcyzy na nośniki energii oraz stawek podatku VAT (z 10% do 15%). Szacuje się, że podniesienie stawek VAT w ramach dostosowania do przepisów UE wpłynęło na wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2002-03 odpowiednio o 0,7 pkt. proc. i 1,7 pkt. proc.

Po wstąpieniu do UE zauważalna jest zmiana w polityce fiskalnej – nastąpiło wyraźne zacieśnienie polityki fiskalnej, w efekcie czego nastąpiło silne zmniejszenie nierównowagi fiskalnej. Pomiędzy 2000 r. a 2006 r. dochody wzrosły o 7,7 pkt. proc. PKB w wyniku działań jednorazowych (amnestia podatkowa, nadzwyczajne dywidendy), jak i strukturalnych (zrównanie stawek VAT oraz wprowadzenie środków zniechęcających do uchylania się przed opodatkowaniem). W tym samym okresie wydatki wzrosły o 6,9 pkt. proc. PKB głównie z powodu wzrostu płac i transferów socjalnych. Od 2005 r. wprowadzono pułapy nominalnego tempa wzrostu bieżących wydatków pierwotnych (wzrost zgodny z inflacją, zwiększenie wieku emerytalnego dla pracowników sektora publicznego). Konsolidacja fiskalna w latach 2004-06 wspierana była przez relatywnie wysokie tempo wzrostu gospodarczego (średniorocznie 3,9%).

Program konsolidacji zakładał m.in. wzrost opłat za usługi publiczne, poprawę administracji podatkowej i zgodności podatkowej, ograniczenie wzrostu wynagrodzeń, podniesienie efektywności służb publicznych, zmniejszenie limitów na wydatki obronne, subsydia rolnicze i bieżące transfery, a także wprowadzenie planowania wieloletniego nakierowanego na ograniczenie wydatków resortów.

## **II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu**

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 58,8% PKB w 2000 r. do 70,3% PKB w 2004 r., by w następnych latach wejść na ścieżkę spadkową – spadek do 65,3% PKB w 2006 r.

## **II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji**

W opinii nt. aktualizacji Programu konwergencji (grudzień 2006) Rada zauważyła, iż Cypr zrobił znaczny postęp w kierunku MTO i że strategia budżetowa opisana w Programie pozwala osiągnąć MTO do 2008 r.

Aktualizacja zakładała dalszą konsolidację finansów publicznych. Oczekiwano poprawy nierównowagi fiskalnej: na 2006 r. planowano deficyt 1,9% PKB, na 2007 r. – deficyt 1,6% PKB i stopniowe przybliżanie się do zrównoważonego wyniku do 2010 o. W 2006 r. planowano dalsze znaczne ograniczenie deficytu strukturalnego (spadek o 1,2 pkt. proc.). Ponadto Program przewidywał osiągnięcie i utrzymanie wyniku strukturalnego bliskiego równowadze od roku 2008. Założono stopniowe zmniejszanie relacji długu publicznego do PKB z poziomu 69,2% PKB w 2005 r. do 46,1% PKB w 2010 r. Największe zmniejszenia relacji długu do PKB przewidywane były w latach 2005-08. Na koniec 2007 r. przewidywano dług na poziomie 60,5% PKB, a na koniec 2008 r. – 52,5% PKB. Spadek relacji długu publicznego miał wynikać z implementacji programu konsolidacji fiskalnej (oczekiwano wzrostu nadwyżki pierwotnej z wysokości 1,1% PKB w 2005 r. do 2,2% PKB w 2010 r.) i stopniowego rozwiązywania funduszu amortyzacyjnego (w 2006 r. dług wynikający z utworzenia funduszu amortyzacyjnego szacowano na ok. 7% PKB).

**Tab. 8 Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane**

% PKB	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Saldo nominalne – Program konwergencji 2006	b.d.	b.d.	b.d.	-2,4	-1,9	-1,6
Saldo nominalne – KE 2007	-4,4	-6,3	-4,1	-2,3	-1,5	-1,4
Saldo nominalne – aktualne dane	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,4
Dług sektora – KE 2007	64,7	69,1	70,3	69,2	65,3	61,5
Dług sektora – aktualne dane	64,6	68,9	70,2	69,1	64,6	58,3

Zródła: Raport o konwergencji 2007, Komisja Europejska; Eurostat.

#### II.4. Inne elementy oceny KE

W latach 2000-04 średniorocznie *stock flow adjustments* wynosiło 2,5% PKB. Jest to jedno z najwyższych SFA wśród krajów UE. Główną przyczyną tak wysokiego SFA jest akumulacja rządowych aktywów finansowych w formie funduszu amortyzacyjnego (depozyty w banku centralnym). Od 2003 r. nie ma obowiązku utrzymywania funduszu amortyzacyjnego. Fundusz ten powinien całkowicie zostać rozwiązany do 2009 r.

#### III. Ocena EBC – Raport o konwergencji 2007

W 2006 r. (rok referencyjny) deficyt sektora wyniósł 1,5% PKB, a według prognoz Komisji w 2007 r. miał on być na zbliżonym poziomie (1,4% PKB). Europejski Bank Centralny podkreślił, że osiągnięcie MTO na poziomie określonym w aktualizacji Programu konwergencji (deficyt strukturalny 0,5% PKB) wymagać będzie kontynuowania konsolidacji fiskalnej opartej na działaniach strukturalnych oraz redukcji długu w relacji do PKB. Zwrócono uwagę, iż ewentualne polityczne zjednoczenie Cypru może wiązać się z koniecznością dodatkowych zmian strukturalnych i budżetowych.

W latach 2002-06 deficyt sektora zmniejszył się z 4,4% PKB do 1,5% PKB. Podkreślenia wymaga, iż w latach 2004-06 wydatki kapitałowe przewyższały deficyt. W okresie 1997-2004 dług sektora instytucji rządowych i samorządowych systematycznie wzrastał (z 54,4% PKB do 70,3% PKB), by w latach następnych wejść na ścieżkę malejącą (w 2006 r. dług wyniósł 65,3% PKB). Warto w tym miejscu podkreślić, iż w latach 2000-04 przyrost długu wynikał bardzo silnie także z innych czynników niż deficyt (wśród tych czynników istotną rolę odgrywały rządowe depozyty tzw. funduszu amortyzacyjnego w banku centralnym przeznaczone na spłatę zadłużenia). Nadwyżka pierwotna w latach 2005-06 była jednym z istotniejszych czynników zmniejszenia relacji długu publicznego do PKB. Od 2001 r. obserwowano gwałtowne zmniejszenie udziału zadłużenia krótkoterminowego (do 1 roku) w zadłużeniu ogółem (spadek z 39,7% w 2001 r. do 5,7% w 2006 r.). Terminowa struktura zadłużenia sugerowała, iż wynik sektora był w tym okresie względnie mało wrażliwy na zmiany stóp procentowych.

Szacunki Komisji wskazywały, iż czynniki cykliczne miały w latach poprzedzających wejście Cypru do strefy euro relatywnie mały wpływ na wynik fiskalny. Zmiany wyniku wynikały głównie z czynników niecyklicznych (zmian strukturalnych, jak i tymczasowych). Komisja oszacowała wpływ działań jednorazowych i tymczasowych na wynik na poziomie 0,9 pkt. proc. w 2005 r.

#### IV. Przestrzeganie reguł PSiW po przyjęciu euro

**Tab. 9 Sektor *general government* po przyjęciu euro**

% PKB	2008	2009	2010
Saldo nominalne	0,9	-6,1	-7,1
Dług	48,4	56,2	62,3
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	3,6	-1,7	-0,4

Zródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.



W maju 2010 r. Cypr został objęty procedurą nadmiernego deficytu, gdyż w ramach kwietniowej notyfikacji poinformował, że deficyt w 2009 r. wyniósł 6,1% PKB. W dniu 13 lipca 2010 r. Rada stwierdziła występowanie na Cyprze nadmiernego deficytu i wydała rekomendacje, w celu jego zlikwidowania.

Zgodnie z rekomendacjami Rady, władze cypryjskie mają zlikwidować nadmierny deficyt w wiarygodny i trwały sposób do 2012 r. W tym celu powinny:

- podjąć niezbędne działania w celu redukcji deficytu do poziomu najwyżej 6% PKB w 2010 r. i określić opartą na stronie wydatkowej strategię konsolidacji w celu obniżenia deficytu poniżej wartości referencyjnej do 2012 r.;
- zapewnić średnioroczny wysilek fiskalny na poziomie co najmniej 1½% PKB w latach 2010-12, co powinno również przyczynić się do spadku wskaźnika zadłużenia w stopniu gwarantującym zbliżanie się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie poprzez przywrócenie właściwego poziomu nadwyżki pierwotnej;
- określić i rygorystycznie wdrożyć działania, które są niezbędne dla skorygowania nadmiernego deficytu do 2012 r. i przyspieszyć redukcję deficytu, jeżeli warunki ekonomiczne lub budżetowe okażą się lepsze niż się obecnie zakłada.

Cypr powinien również wzmocnić wiążący charakter średniookresowych ram budżetowych, a także poprawić monitoring w zakresie wykonania budżetu w ciągu roku.

#### **V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu**

W celu ograniczenia obecnej nierównowagi fiskalnej władze Cypru planują następujące działania konsolidacyjne:

- redukcja zatrudnienia w szeroko rozumianym sektorze publicznym (cel: 1000 osób rocznie) poprzez m.in. ograniczenie powstawania nowych stanowisk w służbie cywilnej i zakończenie praktyki tymczasowego zatrudnienia;
- ograniczenie tempa wzrostu funduszu płac w sektorze publicznym;
- wprowadzenie zasady adresowania transferów socjalnych oraz wprowadzenie kryterium dochodowego w zakresie dostępu do transferów socjalnych;
- zakończenie polityki redukowania stawki podatku akcyzowego na olej opalowy w sezonie zimowym;
- priorytetyzacja projektów infrastrukturalnych;
- walka z unikaniem uchylania się od opodatkowania, wzrost ściągłości podatków;
- przyjęcie pakietu reform skierowanych na osiągnięcie długookresowej stabilności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Nowe regulacje, które weszły w życie 1 kwietnia 2009 r., zawierają zestaw reform, które będą wprowadzane stopniowo. Pakiet zakłada m.in.:
  - stopniowy wzrost stawki na ubezpieczenie społeczne (siedem wzrostów co pięć lat o 1,3 pkt. proc.) – pierwsze podwyższenie w 2009 r., ostatnie w 2039 r.;
  - stopniowe podnoszenie minimalnego okresu składkowego.

## ESTONIA

**Tab. 10** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Estonię kryterium fiskalnego

% PKB	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	1,6	2,5	2,6	-2,7	-1,7	-2,4
Saldo strukturalne	0,3	-0,9	-1,1	-4,3	-0,6	-2,1
Inwestycje publiczne	4,0	4,7	5,2	5,3	4,9	5,6
Dług sektora <i>general government</i>	4,6	4,5	3,8	4,6	7,2	9,6
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	9,4	10,0	7,2	-3,6	-14,1	0,9

Źródło: Raport o konwergencji 2010, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Estonia jest wyjątkiem na tle obecnych państw strefy euro, jako że nigdy nie podlegała procedurze nadmiernego deficytu. Jako jedno z nielicznych nowych państw członkowskich nie została nią objęta tuż po akcesji do Unii Europejskiej w 2004 r., poradziła też sobie z głęboką recesją bez naruszania kryterium fiskalnego.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 2010

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Do 2007 r. saldo sektora *general government* było dodatnie, chociaż saldo strukturalne pomiędzy rokiem 2004 a 2007 uległo pogorszeniu. Było to związane ze wzrostem wydatków, przy równoczesnym obniżeniu podatków w tym okresie. Niemniej jednak do czasu kryzysu pozycja fiskalna Estonii była bardzo mocna. Relacja wydatków do PKB była bardzo niska i średnio w latach 2004-07 wynosiła 34%.

Recesja spowodowała gwałtowne pogorszenie sytuacji finansów publicznych w 2008 r.: o 5,3 pkt. proc. w przypadku sektora *general government* i o 3,2 pkt. proc. w przypadku salda strukturalnego. Nie spowodowało to jednak przekroczenia progu 3% PKB. Korzystna sytuacja początkowa oraz dokonana konsolidacja finansów publicznych pozwoliły na ograniczenie nierównowagi budżetowej w 2009 r. do 1,7% PKB pomimo bardzo silnego spadku PKB. Dzięki podjętym działaniom zwiększeniu uległy dochody budżetowe, głównie poprzez zwiększenie dochodów niepodatkowych i wzrost stawek niektórych podatków (m.in. VAT i akcyzy). Wprowadzono także ograniczenia w wydatkach rządowych, ograniczenia funduszu płac i transferów socjalnych.

#### II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

Dług publiczny w Estonii pozostaje na bardzo niskim poziomie i nie ma obaw o przekroczenie progu 60% PKB. Konieczność sfinansowania deficytu w latach 2008-09 nie wpłynęła istotnie na zwiększenie zadłużenia: wzrosło ono z 3,8% PKB w 2007 r. do 7,2% PKB w 2009 r.

Na dług podsektora centralnego składają się przede wszystkim długookresowe pożyczki międzynarodowych instytucji finansowych. Dług samorządów i pozostałych jednostek pozabudżetowych jest bardziej zróżnicowany, ale biorąc pod uwagę jego ograniczony rozmiar, nie stanowi on zagrożenia.

#### II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

Według prognoz Komisji Europejskiej, deficyt *general government* wyniesie w Estonii po 2,4% PKB w 2010 r. i 2011 r. Po stronie dochodowej ustawa budżetowa na 2010 r. przyjęta przez Parlament Estonii przewiduje przede wszystkim wzrost stawek podatku akcyzowego na alkohol, wyroby tytoniowe, paliwa i elektryczność. W budżecie założono także ograniczenie niektórych wydatków, jednak przy wzroście inwestycji. Decyzje związane z konsolidacją podjęte w latach 2009-10

powinny przynieść oszczędności rzędu 2,5% PKB. Z drugiej strony, przewiduje się jednak dalsze obniżenie bazy podatkowej i zmniejszenie dochodów niepodatkowych.

Saldo strukturalne może zwiększyć się do ponad 2% PKB w 2010 r., ale potem powinno być niższe. Długookresowy wpływ starzenia się ludności na sytuację budżetową jest niższy niż średnio w UE. Ryzyko destabilizacji finansów publicznych oceniane jest jako niskie. Średniookresowy cel budżetowy (MTO) zakłada osiągnięcie nadwyżki strukturalnej. Ocenia się, że nastąpi to w 2013 r.

Nie ma też zagrożenia dla relacji długu publicznego do PKB - w Aktualizacji Programu Konwergencji ze stycznia 2010 r. władze estońskie przewidują zwiększenie relacji długu do PKB do 14,2-14,3% w latach 2012-13.

Konsolidacja fiskalna wprowadzona w latach 2008-10 stanowi istotny krok w dostosowaniu finansów publicznych do niższego wzrostu gospodarczego w średnim okresie. Jednak ścisła kontrola wydatków i poprawa budżetowania średniookresowego wciąż pozostają na etapie założeń. W najbliższej przyszłości działania rządu powinny być nakierowane na wzmocnienie średniookresowych ram budżetowych, zwłaszcza poprzez poprawę planowania wydatków i rozwój systemu monitorowania realizacji celów strategicznych.

**Tab. 11 Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane**

% PKB	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne – Program konwergencji 2010	b.d.	b.d.	2,6	-2,8	-2,6	-2,2
Saldo nominalne – KE 2010	1,6	2,5	2,6	-2,7	-1,7	-2,4
Saldo nominalne – aktualne dane	1,6	2,3	2,6	-2,8	-1,7	-2,4
Dług sektora – KE 2010	4,6	4,5	3,8	4,6	7,2	9,6
Dług sektora – aktualne dane	4,6	4,5	3,8	4,6	7,2	9,6
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	9,4	10,0	7,2	-3,6	-14,1	0,9

Zróżła: Raport o konwergencji 2010, Komisja Europejska; Eurostat.

### III. Ocena EBC – Raport o konwergencji 2010

EBC w Raporcie o konwergencji z maja 2010 r. również wskazuje na brak ryzyka w odniesieniu do finansów publicznych Estonii.

Władze Estonii powinny dążyć do osiągnięcia nadwyżki budżetowej, zgodnie ze strategią średniookresową, a także muszą być gotowe na podjęcie działań antycyklicznych, gdyby gospodarce groziło przegrzanie. Ponadto ważne jest, aby zgodnie z planem kontynuować w 2010 r. działania konsolidacyjne w zakresie wydatków oraz aby określić dalsze działania konsolidacyjne na 2011 r. i lata następne.

### IV. Perspektywy spełnienia kryterium fiskalnego po uzyskaniu członkostwa w strefie euro

Minister finansów Estonii i prezes estońskiego banku centralnego w liście z 3 czerwca 2010 r. do prezydencji hiszpańskiej, komisarza UE ds. gospodarczych i walutowych oraz przewodniczącego Eurogrupy zapewnili o gotowości niezwłocznego podjęcia dodatkowych działań, jeśli będzie to potrzebne, by zapewnić kontynuację respektowania kryterium fiskalnego.

Zgodnie z listem, planowane obecnie działania przewidują utrzymanie wielkości wydatków budżetowych na niezmiennym poziomie w roku 2011 (z wyjątkiem płatności do II filaru funduszy emerytalnych i wykorzystania funduszy unijnych) i w roku 2012. Obecnie została już zrealizowana większość planowanych na 2010 r. działań w zakresie konsolidacji fiskalnej, w tym wprowadzone zostały podwyżki stawek podatku akcyzowego na energię elektryczną i paliwa. W celu dalszego zwiększenia jakości usług publicznych oraz zapewnienia długookresowej stabilności fiskalnej w latach 2011-12 przewiduje się:

- usprawnienie systemu opieki socjalnej,
- dokonanie przeglądu systemu emerytur specjalnych,
- rozpoczęcie analizy źródeł finansowania systemu ubezpieczeń zdrowotnych i finansowanego ze środków publicznych komponentu trzeciego filaru systemu emerytalnego.

Ponadto, zgodnie z zaleceniami Komisji, władze Estonii będą dążyć do poprawy budżetowania średniookresowego. Planowanie budżetowe oparte jest obecnie na czteroletniej strategii (20 maja 2010 r. została przyjęta Średniookresowa Strategia Budżetowa na lata 2011-14), w której założone są średniookresowe cele makroekonomiczne i fiskalne oraz koszty strategicznych zamierzeń poszczególnych ministerstw. Przewiduje się także dalsze usprawnianie monitorowania realizacji celów strategicznych i zwiększanie elastyczności polityki fiskalnej poprzez ograniczenie wydatków sztywnych.

## FINLANDIA

**Tab. 12** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Finlandię kryterium fiskalnego

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-8,0	-6,4	-4,7	-3,3	-0,9	0,3
Saldo sektora skorygowane o cykl*	-2,1	-2,2	-2,4	-1,6	-1,2	-0,8
Inwestycje publiczne	2,8	2,8	2,6	2,7	2,7	2,8
Dług sektora <i>general government</i>	58,0	59,6	58,1	57,6	55,8	53,6
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	-1,2	4,5	5,1	3,6	5,9	4,6

\* w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych. Oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

Źródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Finlandia bezpośrednio przed opracowaniem Raportu o konwergencji nie była objęta procedurą nadmiernego deficytu.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Decyzja Rady z dnia 10 lipca 1995 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Finlandii została uchylona w 1997 r., decyzją Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. Deficyt sektora *general government* zmniejszył się znacząco z 8,0% PKB w 1993 r. do 0,9% w 1997 r., tj. wyraźnie poniżej wartości referencyjnej. Komisja Europejska oczekiwała w 1998 r. nadwyżki sektora i w ocenie poszanowania kryterium konwergencji uznała, że Finlandia osiągnęła wysoki poziom trwałej konwergencji.

#### II.2. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

Według fińskiej średniookresowej strategii fiskalnej na lata 1998-2001 przedstawionej w Programie konwergencji (wrzesień 1997 r.), wynik sektora *general government* miał być bliski równowagi w 1998 r., a relacja długu sektora do PKB miała się zmniejszać w kolejnych latach.

**Tab. 13** Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997	b.d.	b.d.	b.d.	-3,1	-1,3	-0,1
Saldo nominalne – KE 1998	-8,0	-6,4	-4,7	-3,3	-0,9	0,3
Saldo nominalne – aktualne dane	b.d.	b.d.	-6,2	-3,5	-1,4	1,5
Dług sektora – KE 1998	58,0	59,6	58,1	57,6	55,8	53,6
Dług sektora – aktualne dane	b.d.	b.d.	56,6	57,0	53,9	48,4

Źródła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

#### II.3. Inne elementy oceny KE

W aneksie do Raportu o konwergencji 1998 nt. nadzoru budżetowego i porównywalności danych Komisja Europejska zwróciła uwagę na zagadnienie klasyfikacji niektórych funduszy emerytalnych w Finlandii, tzn. czy powinny być one zaliczone do sektora *general government*. Choć fundusze w większości działały w formule *pay-as-you-go*, to zawierały także elementy funduszy kapitałowych. Rozważano zatem klasyfikację w podsektorze ubezpieczeń społecznych sektora *general government* bądź w sektorze ubezpieczeniowym. Jako że wypłata świadczeń w tych funduszach nie była uzależniona od indywidualnego ryzyka, klasyfikacja funduszy emerytalnych w ramach sektora *general government* została przesądzona.

### III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

Europejski Instytut Monetarny stwierdził, że jeżeli wynik sektora *general government* okaże się taki, jak założony w Programie konwergencji na lata 1999-2000, pozycja fiskalna Finlandii będzie zgodna z średniookresowym celem Paktu Stabilności i Wzrostu w zasadzie począwszy od 1999 r., z uwagi na osiągniętą równowagę lub nadwyżkę budżetową. Jednakże EIM zwraca uwagę, że tak korzystna sytuacja fiskalna Finlandii wynika z dobrej sytuacji gospodarczej i mogą się pojawić problemy w momencie spowolnienia gospodarczego. W zakresie długu stwierdza się, że dalsza redukcja długu do poziomu znacznie poniżej 60% PKB może być osiągnięta, jeżeli obecne plany budżetowe będą utrzymane. Sytuacja taka będzie korzystna z uwagi na wyzwania budżetowe, przed jakimi stanie Finlandia w kolejnych latach tj. starzeniem się społeczeństwa. W związku z przyrostem świadczeniobiorców prognozuje się, że wydatki emerytalno-rentowe wzrosną w relacji do PKB, zwłaszcza w przypadku braku zmiany polityki wypłaty świadczeń emerytalnych. Jednakże na korzyść Finlandii przemawia wprowadzenie częściowo kapitałowego systemu emerytalnego. EIM zwraca również uwagę, że nadwyżka częściowo kapitałowego systemu emerytalnego w znacznej części jest inwestowana w papiery skarbowe i tym samym powoduje redukcję skonsolidowanego długu. Tendencja demograficzna w najbliższych dziesięcioleciach będzie miała negatywny wpływ na obecne nadwyżki systemu emerytalnego, a tym samym dalsza poprawa sytuacji fiskalnej sektora *general government* wydaje się bardzo istotna.

### IV. Przestrzeganie reguł P*Si*W po przyjęciu euro

Tab. 14 Sektor *general government* po przyjęciu euro

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	1,6	6,8	5,0	4,0	2,4	2,3	2,7	4,0	5,2	4,2	-2,2	-3,8
Dług	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,7	35,2	34,2	44,0	50,5
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	3,9	5,3	2,3	1,8	2,0	4,1	2,9	4,4	5,3	0,9	-8,0	1,4

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

Finlandia została objęta procedurą nadmiernego deficytu wiosną 2010 r., natomiast w dniu 13 lipca 2010 r. Rada Ecofin wydała decyzję stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu. Podstawą dla uruchomienia procedury nadmiernego deficytu była notyfikacja z wiosny 2010 r., w której Finlandia prognozowała, że w 2010 r. deficyt wyniesie 4,1% PKB.

Wraz ze wspomnianą decyzją Rada wydała w stosunku do Finlandii rekomendacje dotyczące zlikwidowania nadmiernego deficytu w wiarygodny i trwały sposób najpóźniej do 2011 r. W tym celu fińskie władze powinny:

- wdrożyć fiskalne działania w 2010 r., przewidziane w najnowszej aktualizacji programu stabilności, przy jednoczesnym zapewnieniu, że planowane naruszenie wartości referencyjnej jest tymczasowe i zostanie powstrzymane;
- zapewnić wysiłek fiskalny na poziomie co najmniej 0,5% PKB w 2011 r.;
- określić działania zapewniające, że korekta nadmiernego deficytu w 2011 r. jest niezagrażona.

### V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu

W ciągu najbliższych kilku lat wielkim wyzwaniem dla fińskiego rządu będzie wdrożenie strategii wyjścia z działań wspierających gospodarkę (*exit strategy*), która zostanie nakreślona w budżecie na 2011 r.

Obecnie rząd Finlandii uzgodnił tylko indywidualne rozwiązania zacieśniające politykę fiskalną. Ustalono, że zarówno podstawowa jak i obniżona stawka podatku VAT zostanie podniesiona o jeden punkt procentowy na początku lipca 2010 r. Dodatkowo, podatki od energii wzrosną

z początkiem 2011 r. Środki te zostały już uwzględnione w scenariuszu bazowym Programu stabilności.

Integralną część strategii wyjścia, oprócz działań mających na celu poprawę salda sektora *general government*, stanowią będą reformy strukturalne wspierające wzrost gospodarczy i stabilność finansów publicznych. Rząd m.in. wyznaczył jako cel stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego o trzy lata (do 2025).

## FRANCJA

**Tab. 15** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Francję kryterium fiskalnego

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-5,8	-5,8	-4,9	-4,1	-3,0	-2,9
Saldo sektora skorygowane o cykl*	-4,8	-5,2	-4,3	-3,3	-2,3	-2,6
Inwestycje publiczne	3,3	3,2	3,1	2,7	2,8	b.d.
Dług sektora <i>general government</i>	45,3	48,5	52,7	55,7	58,0	58,1
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	-1,3	2,8	2,1	1,5	2,4	3,0

\*: w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych. Oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

Źródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Na początku drugiego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych we Francji przekraczał wartość referencyjną (5,8% PKB w 1993 r. i 1994 r.). W 1994 r. Francja została objęta po raz pierwszy procedurą nadmiernego deficytu. Wraz z opracowaniem Raportu o konwergencji 1998, zawierającego pozytywną ocenę spełnienia przez Francję kryterium fiskalnego, Komisja Europejska przygotowała projekt decyzji Rady znoszącej procedurę nadmiernego deficytu wobec tego państwa. Rada zakończyła postępowanie w dniu 1 maja 1998 r.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Komisja Europejska oceniła sytuację budżetową Francji na początku 1994 r. UGW jako niekorzystną, a ponadplanowy, 5,8% PKB deficyt w 1993 r. był w ocenie Komisji głównie skutkiem recesji. W 1994 r. utrzymany został wysoki deficyt, który po części (0,3% PKB) wynikał z umorzenia długów dawnych kolonii, zaś już w 1995 r. i 1996 r. nastąpiła znaczna poprawa. W 1997 r. deficyt sektora był równy wartości referencyjnej, zaś na 1998 r. Komisja prognozowała jego obniżenie poniżej tej wartości. Co więcej, obniżenie deficytu przed przystąpieniem do strefy euro wynikało w głównej mierze z czynników o charakterze dyskrejonalnym, a nie cyklicznym – począwszy od 1995 r. nastąpiło znaczne zmniejszenie salda sektora skorygowanego o cykl.

Konsolidacji finansów publicznych we Francji przed przystąpieniem do strefy euro dokonano po stronie wydatków, jak i dochodów podatkowych, przy czym wzrost dochodów przewyższał ograniczenie wydatków. Głównym źródłem konsolidacji po stronie wydatków były wydatki kapitałowe.

Pierwsze działania dyskrejonalne podjęto już w 1995 r. i wówczas szczególnie nacisk położono na kontrolę wydatków podsektora centralnego i samorządowego. W 1996 przeprowadzono reformę systemu ubezpieczeń społecznych, mającą na celu jego stopniowe zbilansowanie. Wprowadzono również zmiany w podatkach od osób fizycznych oraz sposobu naliczania składki zdrowotnej (w celu zmniejszenia kosztów pracy poszerzono podstawę jej naliczania: z dochodów z pracy do szerszej kategorii dochodów). Deficyt w 1997 r. był niższy od planowanego, czego źródłem było ograniczenie wydatków (w tym w służbie zdrowia), a także jednorazowa wpłata do budżetu od *France Télécom* w wysokości 0,5% PKB (w zamian za przejęcie przez państwo zobowiązań emerytalnych firmy w odniesieniu do pracowników o statusie urzędników cywilnych). W 1996 uspojniono krajowe zasady odnośnie do sektora zgodnie z zasadami ESA1979 (np. zmieniono ujęcie wydatków szpitali publicznych), co spowodowało redukcję deficytu o 0,2-0,5% rocznie.



W Raporcie o Konwergencji z 1998 r. Komisja prognozowała deficyt Francji w 1998 r. na 2,9% PKB – nieznacznie niższy niż w roku poprzednim, jednak oparty w większej mierze na rzeczywistej redukcji wydatków (wynik w 1997 r. po części wynikał z jednorazowych dochodów). Na 1998 r. rząd francuski w ustawie budżetowej zaplanował realne zamrożenie wydatków, zmiany w systemie podatkowym zwiększające dochody o 0,15% PKB oraz wprowadzenie limitu wzrostu wydatków na służbę zdrowia (2,2% rocznie).

## II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

W trakcie 2. etapu UGW dług sektora instytucji rządowych i samorządowych we Francji rósł systematycznie, jednak w zmniejszającym się tempie i stale pozostawał poniżej wartości referencyjnej. W latach 1993-96 wkład salda pierwotnego we wzrost długu był dodatni, zaś w 1997 r. i, według szacunków, w 1998 r. – nieznacznie ujemny. Również kontrybucja płatności odsetkowych i zmian PKB wykazywała (poza rokiem 1996) tendencję spadkową. W niektórych latach duże znaczenie dla zmian poziomu długu miały dostosowania stan-przepływ (w okresie 1993-97 średnio na poziomie 0,4% PKB).

## II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

W Programie konwergencji otrzymanym przez Komisję w styczniu 1997 r. prognozowano obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 2,8% PKB, zaś długu sektora do 58,5-59,0% PKB w 1998 r. Dług w tym horyzoncie miał kształtować się tuż poniżej 60% PKB, a następnie ulec redukcji.

Tab. 16 Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane

	% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997		b.d.	b.d.	b.d.	-4,0	-3,0	-2,8
Saldo nominalne – KE 1998		-5,8	-5,8	-4,9	-4,1	-3,0	-2,9
Saldo nominalne – aktualne dane		b.d.	b.d.	-5,5	-4,0	-3,3	-2,6
Dług sektora – KE 1998		45,3	48,5	52,7	55,7	58,0	58,1
Dług sektora – aktualne dane		b.d.	b.d.	55,5	58,0	59,3	59,4

Źródła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

## II.4. Inne elementy oceny KE

Komisja Europejska zauważyła, że inwestycje publiczne były w analizowanym okresie mniejsze od deficytu nominalnego.

## III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

EIM w Raporcie o konwergencji z 1998 r. zwrócił uwagę, że choć francuski dług kształtował się w 2. etapie UGW poniżej wartości referencyjnej, to nastąpił w tym okresie jego znaczny wzrost. Wzrost ten wynikał z faktu, iż negatywne tendencje w zakresie wzrostu gospodarczego oraz płatności odsetkowych nie były równoważone nadwyżkami pierwotnymi (dodatnia kontrybucja była osiągnięta jedynie w 1997 r.). Co więcej, mimo niewielkiego spadku od początku lat 90. udział długu o krótkich terminach zapadalności był w 1997 r. nadal wysoki, co – biorąc pod uwagę poziom długu sektora – oznaczało relatywnie dużą wrażliwość wyników sektora na zmiany stóp. Z drugiej jednak strony, udział długu zagranicznego był niewielki (z czego większość denominowana w ECU), co oznaczało niską wrażliwość na zmiany kursowe.

EIM wskazał, iż na początku lat 90. nastąpił znaczny wzrost udziału wydatków publicznych w PKB, w szczególności zaś transferów socjalnych (głównie wzrost emerytur, zasiłków dla bezrobotnych oraz wydatków na służbę zdrowia). W połowie dekady udział ten zaczął się obniżać, ale głównie dzięki redukcji wydatków kapitałowych i w mniejszym stopniu niższych udziałów transferów bieżących i spożycia publicznego. Począwszy od 1994 r., udział dochodów

sektora w PKB zwiększał się – pomiędzy 1990 r. a 1997 r. o 2 pkt. proc. PKB – w wyniku czego mógł, zdaniem EIM, osiągnąć poziom negatywnie wpływający na wzrost gospodarczy. EIM odnotował, że zgodnie z Programem konwergencji deficyt miał zostać obniżony – głównie dzięki realnemu zamrożeniu wydatków, w szczególności spożycia publicznego oraz wydatków społecznych – do 1,5% PKB w 2001 r.

Odnosnie do długu sektora EIM wskazał na potrzebę redukcji deficytu do poziomu poniżej 2,5% PKB, aby utrzymać dług poniżej wartości referencyjnej. Jest to jednak redukcja niewystarczająca do tego, aby elastycznie reagować na możliwe problemy (recesję czy też problem starzenia się ludności).

#### IV. Przestrzeganie reguł P*Si*W po przyjęciu euro

Tab. 17 Sektor *general government* po przyjęciu euro

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-8,0
Dług	58,8	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,7	63,7	63,8	67,5	77,6	83,6
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	3,3	3,9	1,9	1,0	1,1	2,5	1,9	2,2	2,4	0,2	-2,6	1,3

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

Pierwszy raz po przystąpieniu do strefy euro Francja została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 2003 r., w oparciu o dane z 2002 r. Deficyt sektora w 2002 r. osiągnął 3,1% PKB, co oznaczało znaczny wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 1,6 pkt. proc. Komisja uznała, iż przekroczenie wartości referencyjnej nie wynikało z nadzwyczajnych okoliczności ani z silnego spowolnienia gospodarczego (wzrost PKB na poziomie 1,2% w 2002 r.<sup>3</sup>) – czynniki cykliczne były odpowiedzialne za mniej niż połowę wzrostu deficytu w stosunku do 2001 r. (deficyt skorygowany o cykl wzrósł w 2002 r. o 1 pkt. proc. do 3,3%). Winą za przekroczenie wartości referencyjnej Komisja obarczyła spowolnienie, a nawet zaniechanie konsolidacji finansów publicznych po 1999 r., mimo sprzyjających warunków cyklicznych (wzrost PKB w latach 1999-2001 powyżej potencjału).

Co więcej, zwiększenie deficytu nie wynikało ze wzrostu inwestycji publicznych – do pogorszenia sytuacji finansów publicznych przyczynił się wzrost wydatków (w szczególności na służbę zdrowia) oraz obniżenie podatków (głównie dochodowych). Na 2003 r. Komisja prognozowała dalsze zwiększenie deficytu – do 3,7% PKB. Komisja spodziewała się również przekroczenia w 2003 r. wartości referencyjnej dla długu (dług 61,8% PKB według wiosennej prognozy). Procedura nadmiernego deficytu została zdjęta w 2007 r. w oparciu o dane z 2005 r. (co prawda już w 2005 r. kryterium fiskalne było spełnione, ale wynikało to w znacznej mierze z czynników o charakterze jednorazowym) i 2006 r., kiedy to deficyt osiągnął poziom odpowiednio 2,9% i 2,3% PKB, zaś dług w 2006 r. uległ redukcji. Konsolidacji dokonano przede wszystkim po stronie dochodów.

W związku z przekroczeniem wartości referencyjnej dla deficytu w 2008 r. Francja ponownie została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 2009 r. Mimo iż do przekroczenia kryterium fiskalnego przyczyniło się spowolnienie będące następstwem światowego kryzysu finansowego (a także reakcja w ramach *Europejskiego planu ożywienia gospodarczego*), Komisja uznała, iż nadmierny deficyt był wynikiem utrzymywania przez Francję począwszy od 2002 r. deficytu zbliżonego do lub przewyższającego 3% PKB, przez co pole do manewru w przypadku jakiegokolwiek (niekoniecznie wyjątkowo silnego) spowolnienia gospodarczego było niewielkie. Ponadto,

<sup>3</sup> Według danych niezrewidowanych; aktualna wartość wzrostu PKB wynosi 1% (tab. 17)

Komisja uznała, iż przekroczenie wartości referencyjnej nie jest przejściowe – prognozy rządowe przedłożone Komisji wiosną 2009 r. zakładały, iż do 2010 r. włącznie deficyt nie zostanie zredukowany poniżej 3% PKB.

Rada w kwietniu 2009 r. wyznaczyła 2012 r. jako termin redukcji nadmiernego deficytu, jednak w grudniu 2009 r., ze względu na nieoczekiwane pogorszenie się sytuacji gospodarczej, wydała nowe rekomendacje, w których wydłużyła okres korekty do 2013 r. Aby osiągnąć ten cel, Francja powinna od 2010 r. rozpocząć, zgodnie z planami z ustawy budżetowej, redukcję deficytu, a od 2011 r. wzmocnić działania konsolidacyjne. W latach 2010-13 Francja powinna zapewnić średnioroczny wysilek fiskalny powyżej 1% PKB, co powinno również przyczynić się do sprowadzenia długu na ścieżkę redukcji. Rząd francuski powinien również określić działania niezbędne do korekty nadmiernego deficytu do 2013 r. (jeśli pozwoli na to koniunktura) i przyspieszyć redukcję, jeśli stan gospodarki lub budżetu okaże się lepszy niż obecnie oczekiwany; a także wykorzystać każdą sposobność, poza dostosowaniem strukturalnym, do przyspieszenia redukcji długu do PKB w kierunku wartości referencyjnej.

## **V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu**

Na 2010 r. zaplanowano m.in.:

- ograniczenie wydatków wszystkich jednostek sektorów rządowych i samorządowych, w tym realne zamrożenie wydatków budżetu centralnego – oprócz płatności odsetkowych i emerytur dla służby cywilnej – i ograniczenie wzrostu wydatków na służbę zdrowia do 3% rocznie;
- wprowadzenie podatku węglowego (związanego z emisją gazów cieplarnianych) oraz podatku od zysków banków.

Tym niemniej, w 2010 r. nadal implementowany będzie pakiet stymulujący gospodarkę (w wysokości ok. 0,8% PKB), w tym zmniejszenie VAT od usług gastronomicznych, jednorazowa zmiana w zakresie podatku od lokalnego biznesu.

Na jesień 2010 r. rząd francuski planuje prezentację trzyletniego planu konsolidacji (wraz ze szczegółowymi rozwiązaniami), który do 2013 r. ma zapewnić oszczędności rządu 100 mld EUR. Około połowa oszczędności budżetowych ma pochodzić z obniżenia wydatków i podniesienia podatków, m. in.:

- kontynuacji zamrożenia wydatków z budżetu centralnego w latach 2011-13 (z wyłączeniem płatności odsetkowych i systemu emerytalnego) i obniżenia tempa wzrostu wydatków na służbę zdrowia;
- ograniczenia zwolnień podatkowych (oszczędność rządu 4 mld EUR rocznie),
- podniesienia podatków od: przedsiębiorstw, osób najlepiej zarabiających (z 40% do 41%) i zysków kapitałowych;
- obniżenia kosztów administracji publicznej o 10% w okresie konsolidacji, w tym o 5% w 2011 r., m. in. poprzez zasadę zastępowania jedynie co drugiego urzędnika udającego się na emeryturę – cel to ograniczenie o 100 tys. miejsc pracy od początku wprowadzenia zasady - *outsourcing* usług, informatyzację.

Nie jest przesądzone zamrożenie płac pracowników sfery budżetowej. Reszta redukcji deficytu ma być wynikiem prognozowanej bardzo dobrej sytuacji gospodarczej (wzrost gospodarczy na poziomie 2,5% w okresie konsolidacji). Rząd planuje również reformę systemu emerytalnego – podniesienie minimalnego wieku emerytalnego z 60 do 62 lat do 2018 oraz zwiększenie składki emerytalnej dla pracowników służby cywilnej (z 8,1% do 10,5% w 2020).

## GRECJA

**Tab. 18 Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Grecję kryterium fiskalnego**

% PKB	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-10,2	-7,8	-4,6	-3,1	-1,6	-1,3
Saldo sektora skorygowane o cykl	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Inwestycje publiczne	3,2	3,2	3,5	3,7	4,2	4,3
Dług sektora <i>general government</i>	108,7	111,3	108,5	105,4	104,4	103,7
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	2,1	2,4	3,4	3,7	3,5	b.d.

Źródło: Raport o konwergencji 2000, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Grecja została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 1994 r. W 1999 r. Rada zdecydowała o zakończeniu tego postępowania.

W Raporcie o konwergencji z 2000 r. Komisja Europejska stwierdziła, że Grecja wypełnia kryterium fiskalne, pomimo że jej dług wynosił wówczas 104,4% PKB; zakładała, że spadnie on poniżej 100% PKB w 2001 r.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 2000

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

W Raporcie o konwergencji z 2000 r. Komisja oceniła, że Grecja poczyniła postępy w redukcji długu i deficytu. Od 1995 r. postępowała konsolidacja fiskalna oparta m.in. na poszerzeniu bazy podatkowej, zwalczaniu oszustw podatkowych, poprawie poboru i naliczania podatków. Podjęto także istotne działania mające na celu zahamowanie wydatków pierwotnych oraz ograniczenie i poprawę efektywności wydatków poprzez wprowadzenie przejrzystej struktury płac i zasad zatrudniania w sektorze publicznym w celu zmniejszenia rozmiarów sektora publicznego i racjonalizacji wydatków w tej dziedzinie.

Według szacunków Komisji z jesieni 1999 r., deficyt sektora *general government* zmniejszył się do 2,5% PKB w 1998 r. i miał spaść do 1,9% PKB w 1999 r.

#### II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

W Raporcie Komisji z 2000 r. zwrócono uwagę na spadek długu sektora z 111,3% PKB w 1996 do 104,4% PKB w 1999 r. Stwierdzono, że wskaźnik zadłużenia jest bardzo wysoki, znacznie powyżej wartości referencyjnej 60%.

#### II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

W przytoczonym przez Komisję Europejską Programie konwergencji z grudnia 1999 r. podtrzymano cel konwergencji nominalnej z poprzednich edycji programów, umożliwiający Grecji wejście do strefy euro z dniem 1 stycznia 2001 r. oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego zgodnego z Paktem Stabilności i Wzrostu. Zgodnie z Programem z 1999 r., w 2002r. nadwyżka sektora *general government* miała wynieść 0,2% PKB. Program przewidywał także niewielki spadek długu z 105,4% PKB w 1998 r. do 98% PKB w 2002 r., jednak poziom ten znacznie przekraczał wartość referencyjną 60% PKB. Po przedstawieniu programu Rada Ecofin stwierdziła, że program pozwala zachować bezpieczny margines deficytu poniżej 3% PKB w normalnych warunkach. Rada zwróciła uwagę na duże postępy Grecji we wprowadzeniu reform strukturalnych zwłaszcza w sektorze publicznym, ale jednocześnie wezwała rząd Grecji do przyspieszenia tempa niezbędnych reform w celu poprawy warunków konkurencyjności i zwiększenia produktywności gospodarki oraz zmniejszenia presji inflacyjnej.

**Tab. 19 Sektor *general government* w Programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane**

% PKB	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Saldo nominalne – Program konwergencji 1999	b.d.	b.d.	b.d.	-2,5	-1,5	-1,2
Saldo nominalne – Raport KE 2000	-10,2	-7,8	-4,6	-3,1	-1,6	-1,3
Saldo nominalne – aktualne dane	-9,1	-6,6	-5,9	-3,8	-3,1	-3,7
Dług sektora – Raport KE 2000	108,7	111,3	108,5	105,4	104,4	103,7
Saldo nominalne – aktualne dane	97,0	99,4	96,6	94,5	94,0	103,4

Zródła: Raport o konwergencji 2000, Komisja Europejska, Eurostat

#### **II.4. Inne elementy oceny KE**

Komisja zauważyła, że od 1998 r. inwestycje publiczne przekraczają w Grecji relację deficytu do PKB.

#### **III. Ocena EBC – Raport o konwergencji 2000**

W Raporcie o konwergencji z 2000 r. Europejski Bank Centralny zwrócił uwagę, że od połowy lat 90. dokonywane były w Grecji zastrzyki kapitałowe w wielu przedsiębiorstwach publicznych i bankach, grecki rząd przejmował też dług przedsiębiorstw publicznych, co również miało znaczący wpływ na zwiększające się zadłużenie. Łącznie dostosowania deficyt-dług od 1995 r. do 1999 r. wyniosły 5,4 trylionu GRD lub 14% PKB w 1999 r. Wyjaśnia to, dlaczego dług sektora *general government* Grecji spadał powoli pomimo konsolidacji fiskalnej, a byłby jeszcze większy, gdyby nie wysokie wpływy z prywatyzacji rządu 3% PKB rocznie w 1998 r. i 1999 r.

W Raporcie o konwergencji z 2000 r. EBC zwrócił uwagę, że dług sektora *general government* spada powoli pomimo wysokich nadwyżek pierwotnych i wpływów z prywatyzacji. EBC podkreślił, że restrykcyjna polityka fiskalna będzie potrzebna w Grecji, aby ograniczyć presję inflacyjną wynikającą ze złagodzonej polityki pieniężnej w okresie przygotowań do pełnego członkostwa w UGW.

Ponadto Grecja powinna wzmocnić działania na rzecz reformy systemu ubezpieczeń społecznych w związku ze starzeniem się ludności i kontynuować prywatyzację, która zmniejszy zobowiązania sektora publicznego.

EBC odnotował, że od 1990 r. do 1999 r. relacja długu do PKB wzrosła o 24,7 pkt proc. Początkowo rosła ona w sposób ciągły, z 79,7% w 1990 do pierwszego szczytu w 1993 r. na poziomie 110,2%, a potem do 111,3% w 1996. Następnie dług powoli spadał, łącznie o 6,9 pkt proc. PKB w okresie od 1997 r. do 1999 r., osiągając 104,4% PKB. Według EBC, tak wysoki poziom długu pochodził m.in. z aktualizacji wyceny długu publicznego w walutach obcych po dewaluacji drachmy greckiej, z transakcji na aktywach finansowych.

Deficyt sektora *general government* zmniejszył się od 15,9% PKB w 1990 do 11,4% w 1991, jednak w wyniku recesji w latach 1992-93 wzrósł do 13,6%. W kolejnych latach deficyt sektora stale spadał (z wyjątkiem chwilowego zatrzymania w 1995 r.) do 3,1% w 1998 r. i 1,6% w 1999 r., tj. poziomu poniżej wartości referencyjnej. Od ostatniego szczytu z 1993 r., deficyt zmniejszył się o 12 pkt proc. PKB.

Według EBC, potrzebne było dodatkowe i trwałe ograniczenie wydatków dla zapewnienia dostatecznego spadku długu i zbliżenia się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie. Obecny wówczas wysoki dług obciążałby gospodarkę.

Zgodnie z Raportem EBC, reforma systemu emerytalnego, zmniejszenie płac w sektorze publicznym, poprawa administracji podatkowej oraz przyspieszenie programu prywatyzacji w kontekście szerszej reformy sektora publicznego mogłyby w znacznym stopniu przyczynić się

zarówno do konsolidacji fiskalnej, jak i obniżenia inflacji w krótkim okresie, przy jednoczesnym wspieraniu wzrostu gospodarczego w perspektywie długoterminowej.

Ponadto w Raporcie EBC zalecono dalszą poprawę przejrzystości i jakości danych statystycznych.

#### IV. Przestrzeganie reguł PSiW po przyjęciu euro

Tab. 20 Sektor *general government* w latach 2001-10

% PKB	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	-4,4	-4,8	-5,7	-7,4	-5,3	-3,8	-5,4	-7,7	-13,5	-5,7
Dług	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	97,8	95,7	99,2	115,1	97,4
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	4,2	3,4	5,9	4,6	2,2	4,5	4,5	2,0	-2,0	-3,0

Zróżdła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

Po raz pierwszy podczas obecności w strefie euro Grecja została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 2004 r. W decyzji z 5 lipca 2004 r. Rada wskazała, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 3,2% PKB w 2003 r. zamiast prognozowanego 0,9% PKB. Rada przypisała znaczną rozbieżność nadzwyczajnym okolicznościom (przekroczenie wydatków związanych z przygotowaniem do Igrzysk Olimpijskich oraz odszkodowaniami po stratach spowodowanych niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi), wyższym niż planowano bieżącymi wydatkami (transfery społeczne i wynagrodzenia sektora publicznego) oraz niedoborowi podatkowych.

Dokonana w 2004 r. rewizja greckich danych statystycznych wykazała, że decyzja Rady z 1999 r. o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu wobec Grecji została oparta o nieprawdziwe dane, a deficyt sektora, pomimo działań na rzecz jego ograniczenia pozostał na poziomie znacznie wyższym niż 3% PKB. Tym samym Grecja w momencie dokonywania oceny w Raportach o konwergencji Komisji i EBC była nieprzygotowana do wejścia do strefy euro.

Postępowanie wobec Grecji zostało zakończone decyzją Rady z 5 czerwca 2007 r. po znacznej redukcji deficytu z 7,9% PKB w 2004 r. do 2,6 % PKB w 2006 r. (na podstawie Programu stabilności 2005)<sup>4</sup> oraz spadku długu z 108,5% PKB w 2004 r. do 104,5% w 2006 r. Władze greckie zobowiązały się do wdrożenia planu działania mającego na celu poprawę statystyk finansów publicznych. Eurostat wycofał wcześniejsze zastrzeżenia co do jakości przekazywanych przez Grecję danych.

Po raz drugi Grecja została objęta procedurą nadmiernego deficytu w kwietniu 2009 r. Pierwotnie Rada zaleciła Grecji zlikwidowanie nadmiernego deficytu do 2010 r. W tym celu Rada zaleciła m.in.:

- wzmocnić politykę fiskalną w 2009 r., głównie po stronie wydatków, poprzez realizację zapowiadanych działań,
- wdrożyć dodatkowe trwale działania w 2010 r. w celu obniżenia deficytu wyraźnie poniżej 3% PKB,
- zapewnić zmniejszenie długu sektora,
- kontynuować działania mające na celu poprawę gromadzenia i przetwarzania danych statystycznych.

<sup>4</sup> tabela 20. zawiera zaktualizowane dane

Eurostat wyraził w dniu 22 października 2009 r. zastrzeżenie do danych przekazanych przez greckie władze: deficyt w 2008 r. został skorygowany do niemal 7<sup>3</sup>/<sub>4</sub>% PKB (o 4 pkt proc.) w stosunku do szacunku zaprezentowanego w aktualizacji programu stabilności ze stycznia 2009 r. i o 2 <sup>3</sup>/<sub>4</sub> pkt. proc. wobec notyfikacji z kwietnia 2009 r.

Na mocy kolejnej decyzji Rady z art. 136 TFUE<sup>5</sup>, nadmierny deficyt powinien zostać zredukowany w sposób wiarygodny i trwały do 2014. W tym celu Rada zaleciła m.in. poprawę salda strukturalnego o co najmniej 10% PKB w latach 2009-14 oraz zmniejszenie deficytu sektora do 2,6% PKB w 2014. Decyzją Rady wezwano Grecję do podjęcia działań odpowiednio do końca każdego kwartału 2010 r. i 2011 r. zmierzających do ograniczenia deficytu. Sformułowane zostały również szczegółowe zalecenia w zakresie niezbędnych działań fiskalnych każdym kwartale, których realizacja będzie warunkowała redukcję nadmiernego deficytu i długu sektora. Wśród najważniejszych kroków wymieniono:

- wzrost podatku VAT i poszerzenie jego bazy,
- likwidację rezerwy budżetowej na nieprzewidziane wydatki,
- zmniejszenie kosztów związanych z zatrudnieniem w sektorze publicznym (obniżenie wynagrodzeń oraz redukcję etatów, niezatrudnianie nowych pracowników),
- ograniczenie specjalnych świadczeń płaconych pracownikom służby cywilnej, zawężenie waloryzacji różnego rodzaju świadczeń i wypłat wynikających z innych uprawnień (np. emerytur),
- wprowadzenie progresywnej skali podatkowej dla wszystkich rodzajów dochodów,
- podwyższenie podatku akcyzowego na papierosy i alkohol,
- wzrost stawki podatku od nieruchomości,
- uproszczenia przy zakładaniu nowych firm,
- zmniejszenie inwestycji publicznych,
- modernizację administracji podatkowej,
- wzmocnienie nadzoru nad bankami,
- utworzenie funduszu stabilności finansowej,
- reorganizację administracji publicznej i samorządów lokalnych,
- wzmocnienie ram fiskalnych (utworzenie rezerwy na nieprzewidziane wydatki),
- zwiększenie absorpcji funduszy strukturalnych,
- reformę emerytalną, w tym podniesienie ustawowego wieku emerytalnego;
- ustanowienie jednolitego systemu zamówień publicznych na poziomie centralnym,
- poprawę zarządzania majątkiem publicznym,
- zmniejszenie transferów finansowych do przedsiębiorstw publicznych.

W decyzji zwrócono uwagę, że Grecja powinna współpracować z Komisją i przekazywać wszelkie dane lub dokumenty w celu monitorowania zgodności jej działań z niniejszą decyzją. Zobowiązano także Grecję do przekazywania Radzie i Komisji kwartalnych szczegółowych raportów z konkretnych planowanych i podjętych działań. Przestrzeganie harmonogramu działań zawartego w decyzji, jest warunkiem otrzymania dalszych transz wsparcia finansowego dla Grecji.

---

<sup>5</sup> W kolejnej rekomendacji Rady dla Grecji z lutego termin redukcji nadmiernego deficytu przez Grecję przesunięto na 2012, a następnie, decyzją Rady z 10 maja 2010 na mocy art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej - na 2014.

**Tab. 21 Rewizje długu i deficytu Grecji**

% PKB	Saldo sektora			Dług sektora		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Budżet 2009	-2,5	-2,0	b.d.	93,1	91,4	b.d.
Program stabilności 2009	-3,7	-3,7	-3,2	94,6	96,3	96,1
Notyfikacja -kwiecień 2009	-5,0	-3,7	b.d.	97,6	99,6	b.d.
Prognoza KE –wiosna 2009	-5,0	-5,1	-5,7	97,6	103,4	108,0
Notyfikacja – październik 2009	-7,7	-12,5	b.d.	99,1	113,2	b.d.
Prognoza KE – jesień 2009	-7,7	-12,7	-12,2	99,1	112,6	125,7

Zródło: projekt decyzji Rady z dnia 11 listopada 2009 na podstawie art. 126.9 TFUE.

## V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu

W aktualizacji Programu stabilności 2009 przedstawionej w styczniu 2010 r. zwrócono uwagę, że Grecja stoi przed trzema wyzwaniem: konsolidacją fiskalną, zabezpieczeniem warunków dla wzrostu gospodarczego w 2010 r. oraz wzmocnieniem długookresowej konkurencyjności gospodarki. W odpowiedzi na nie rząd grecki przedstawił reformy w pięciu kategoriach: 1) poprawa jakości finansów publicznych, 2) działania wzmacniające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, 3) rozwój sektora prywatnego, 4) bardziej wydajny sektor publiczny, 5) reformy strukturalne.

Zgodnie z Programem, rządowa strategia fiskalna jest oparta na pięciu filarach:

- odbudowa wiarygodności statystyki fiskalnej – utworzenie Narodowego Serwisu Statystycznego – niezależnej jednostki, poprawa rzetelności i raportowania danych fiskalnych,
- zwiększenie przejrzystości zarządzania fiskalnego poprzez zmianę procesu budżetowania, monitorowania, implementacji w kierunku budżetu zadaniowego,
- reforma systemu podatkowego – bardziej przejrzysty, prostszy, stabilny i bardziej sprawiedliwy system podatkowy, walka z szarą sferą (unikanie płacenia podatków),
- większa kontrola wydatków pierwotnych – większa efektywność realokowanych środków, mniejsze koszty osobowe i inne bieżące,
- wprowadzenie koniecznych reform strukturalnych wzmacniających konkurencyjność i efektywność funkcjonowania gospodarki.

Zgodnie z rekomendacjami Komisji, Grecja począwszy od 2010 r. miała przygotować i wdrażać odważny, obszerny pakiet reform strukturalnych. Reformy te miały m.in. dotyczyć zmian w systemie wynagrodzeń, zwiększenia długookresowej stabilności finansów publicznych (reforma emerytalna), służby zdrowia, wydajności administracji, wsparcia produktywności i wzrostu zatrudnienia oraz interwencji w sektorze bankowym i finansowym.

Działania rządu Grecji mające na celu pełne odzyskanie zaufania rynków do Grecji, w szczególności przez konsolidację fiskalną poparły kraje należące do strefy euro, Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Przygotowano dla Grecji pakiet pomocowy o wartości 110 mld euro, obejmujący bilateralne pożyczki od krajów strefy euro oprocentowane poniżej stawek rynkowych oraz promesę kredytową MFW. W maju 2010 r. Grecja otrzymała pożyczkę w wysokości 20 mld EUR (14,5 mld od 10 państw strefy euro, 5,5 mld EUR z MFW). Kolejne transze uzależnione są od oceny realizacji zadeklarowanych przez rząd grecki reform mających na celu konsolidację finansów publicznych, ocenianych kwartalnie przez Komisję i MFW.

Grecja przygotowała trzyletni program zatwierdzony przez Komisję we współpracy z EBC i MFW, który zakłada redukcję deficytu nie tylko w 2010 r. do 8,1% PKB (z 13,6% w 2009 r.), ale o prawie 11 pkt. proc. do 2013 r. W maju rząd przyjął dodatkowe działania, które zapewnią w 2010 r. 5,8 mld EUR oszczędności, czyli 2,55% PKB (dodatkowe 1,25 mld EUR wpływu



z podatków i 4,55 mld EUR w wyniku w oszczędności wydatkowych). W programie przedstawionym przez Grecję zwrócono uwagę na trzy obszary:

- konsolidacji fiskalnej,
- sektora finansowego zapewniającego sprawne i stabilne funkcjonowanie systemu bankowego, a także płynności kapitałowej w połączeniu z systemem monitorowania finansowego i mechanizmem kontroli,
- reform strukturalnych koncentrujących się na modernizacji sektora publicznego oraz wzmacnianiu efektywności rynku produktów i rynku pracy, aby stworzyć bardziej przystępne warunki dla inwestorów zagranicznych, zmniejszając udział państwa w działalności gospodarczej oraz przyczyniając się do wzmocnienia potencjału wzrostu gospodarczego.

Pakiet oszczędnościowy zatwierdzony do realizacji w Grecji przewiduje m.in.: zwiększenie stawki VAT z 10% do 11% oraz z 21% do 23%, wzrost akcyzy na paliwo i tytoń, napoje alkoholowe, wyroby luksusowe, wprowadzenie opłat karnych za nielegalne budowy, opodatkowanie gier losowych, wprowadzenie dodatkowych podatków dla prywatnych firm, które osiągają wysokie zyski, modernizacja administracji publicznej (w szczególności zamrożenie na trzy lata wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym i premii świątecznych), podwyższenie wieku emerytalnego do 65 lat, reformy strukturalne (m.in. uelastycznienie rynku pracy), zwiększenie absorpcji funduszy unijnych, likwidację barier w rozwoju przedsiębiorczości, restrukturyzację ram prawa pracy.

## HISZPANIA

**Tab. 22 Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Hiszpanię kryterium fiskalnego**

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-6,9	-6,3	-7,3	-4,6	-2,6	-2,2
Saldo sektora skorygowane o cykl	-6,0	-5,1	-6,2	-3,3	-1,7	-1,7
Inwestycje publiczne	4,0	3,9	3,7	3,0	2,9	b.d.
Dług sektora <i>general government</i>	60,0	62,6	65,5	70,1	68,8	67,4
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	-1,2	2,1	2,8	2,3	3,4	3,6

Zródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska.

\*: w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych; oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Hiszpania została objęta procedurą nadmiernego deficytu w 1994 r. Zredukowała deficyt sektora *general government* z 7,3% PKB w 1995 r. do 2,6% PKB w 1997 r., tj. poniżej wartości referencyjnej 3% PKB. Dług sektora wzrastał z 60,0% PKB w 1993 r. do 70,1% PKB w 1996, aby zmniejszyć się do 68,8% PKB w 1997 r. z tendencją do dalszego obniżania w kolejnych latach.

Komisja Europejska w Raporcie o konwergencji z 1998 r. pozytywnie oceniła spełnianie przez Hiszpanię kryterium fiskalnego i przygotowała projekt decyzji Rady znoszącej procedurę nadmiernego deficytu wobec Hiszpanii. Postępowanie w sprawie zniesienia procedury nadmiernego deficytu wobec Hiszpanii Rada zakończyła w dniu 1 maja 1998 r.

## II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Deficyt sektora *general government* Hiszpanii w latach 90. charakteryzował się dużą zmiennością – od około 4% PKB na początku lat 90. poprzez 6,9% PKB w trakcie recesji w 1993 r. do 7,3% PKB w 1995 r. Zmniejszenie deficytu sektora w kolejnych latach do 2,6% w 1997 r. było podstawą do rekomendowania Radzie przez Komisję zniesienia decyzji dotyczącej nadmiernego deficytu.

W latach 1997-98 deficyt był redukowany głównie poprzez działania dyskrecjonalne powstrzymujące wydatki, m.in. zamrażające wynagrodzenia pracowników sektora publicznego, ograniczające: zakup dóbr i usług, nakłady inwestycyjne, wydatki socjalne, płatności odsetkowe oraz konsumpcję publiczną. Poprawę deficytu sektora wspomagały, zdaniem KE: skuteczna realizacja przyjętej we wcześniejszym programie konwergencji strategii promowania bezinflacyjnego wzrostu gospodarczego nakierowanego na wzrost zatrudnienia, przeprowadzenie konsolidacji budżetowej oraz wdrażanie reform strukturalnych. KE stwierdziła, że zgodnie z założeniami programu, saldo sektora miało stopniowo dochodzić z deficytu 1,9% w 1998 r. do nadwyżki 0,1% w 2002 r. przy spadku długu do 59,3% PKB w tym samym okresie. KE oceniła, że strategia budżetowa Hiszpanii opierała się na powstrzymaniu wydatków publicznych, wspieraniu inwestycji sektora publicznego i redukcji obciążeń podatkowych.

Zdaniem KE, przedstawiony w programie średniookresowy cel budżetowy określony został na poziomie zapewniającym niezbędny margines bezpieczeństwa chroniący deficyt sektora *general government* przed przekroczeniem wartości referencyjnej 3% PKB w normalnych wahaniami koniunktury i tworzył dodatkową niezbędną przestrzeń dla przeciwdziałania nieprzewidzianym czynnikom. KE stwierdziła, że wyraźny wzrost inwestycji sektora, właściwy z punktu widzenia potrzeby doganiania przez Hiszpanię państw zamożniejszych, zgodny był z przyjętą przez

Hiszpanię od 1997 r. „złotą regułą”, tj. zobowiązaniem do utrzymywania inwestycji sektora na poziomie wyższym od deficytu sektora. Jednak, zdaniem KE, problemy stojące przed Hiszpanią w kontekście kosztów związanych ze starzeniem się ludności wymagały, aby w najbliższym okresie doprecyzowane zostały dodatkowe, niezbędne reformy. Ponadto KE stwierdziła, że planowane, konieczne dostosowanie budżetowe, głównie na poziomie podsektora centralnego, wymagało podjęcia analogicznych działań dostosowawczych przez pozostałe szczeble sektora. KE zwróciła uwagę na wzrastające znaczenie władz lokalnych i regionalnych w różnych kategoriach wydatków, wymagające kontynuowania wdrażania mechanizmów koordynacji współpracy wszystkich szczebli sektora.

## II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

Według Raportu o konwergencji z 1998 r., w latach 1990-97 hiszpański dług sektora *general government* zwiększył się o 24 pkt. proc. PKB. W początkowym okresie dług sektora wzrastał stopniowo, z 44,8% PKB w 1990 do 48,0% PKB w 1992, po czym w 1993 r. gwałtownie wzrósł do 60,0% PKB. Maksimum dług osiągnął w 1996– 70,1% PKB.

## II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

W programie konwergencji Hiszpanii dla okresu 1998-2002 szacowano, że w 1998 r. deficyt sektora *general government* wyniósł 1,9% PKB. Przewidywana była jego stopniowa redukcja do 0,4% PKB w 2001 r. oraz osiągnięcie nadwyżki 0,1% PKB w 2002 r., m.in. dzięki równoległemu prowadzeniu przez wszystkie szczeble władz działań konsolidacyjnych (zobowiązanie do osiągnięcia zrównoważonych budżetów przez poszczególne szczeble władz do 2001 r.). Z kolei w okresie objętym programem konwergencji zakładano zredukowanie długu z 67,4% PKB w 1998 r. do 59,3% w 2002 r.

Tab. 23 Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane

	% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997		b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	-2,6	-1,9
Saldo nominalne – KE 1998		-6,9	-6,3	-7,3	-4,6	-2,6	-2,2
Saldo nominalne – aktualne dane		b.d.	b.d.	-6,5	-4,8	-3,4	-3,2
Dług sektora – KE 1998		60,0	62,6	65,5	70,1	68,8	67,4
Dług sektora – aktualne dane		b.d.	b.d.	63,3	67,4	66,1	64,1

Źródła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

## II.4. Inne elementy oceny KE

KE uznała za ważne prowadzone przez rząd Hiszpanii działania zmierzające do poprawy sytuacji finansów publicznych, polegające na redukcji wydatków sektora *general government*, m.in. dzięki uzgodnieniu i realizacji innowacyjnego, wieloletniego porozumienia w sprawie płac, z udziałem partnerów społecznych oraz rządu. Porozumienie to poprawiało możliwość znajdowania przez pracowników nowych miejsc pracy, ale także pomagało unikać nadmiernej presji na płace w trakcie ożywienia gospodarczego.

## III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

Europejski Instytut Monetarny, opublikował w marcu 1998 r. Raport o konwergencji. Ocena spełniania przez Hiszpanię kryterium fiskalnego była dla Hiszpanii pozytywna. EIM zwrócił uwagę, że osiągnięcie przez Hiszpanię średniookresowego celu budżetowego wymaga dalszej konsolidacji finansów publicznych.

W swojej ocenie EIM wskazywał na osiągnięcie przez Hiszpanię w 1997 r. deficytu 2,6% PKB oraz perspektywę dalszego ograniczenia go do 2,2% PKB w 1998 r. Ponadto EIM zauważył, iż o ile w 1996 r. deficyt przewyższał relację inwestycji publicznych do PKB, to w 1997 r. inwestycje były wyższe niż deficyt.

Dług przekraczał wartość referencyjną 60% PKB: po osiągnięciu maksimum w 1996 r., dług zmniejszył się w 1997 r. o 1,3 pkt. proc., osiągając 68,8% PKB, przy perspektywie osiągnięcia 67,4% PKB w 1998 r. W tej sytuacji EIM prognozował, że zejście z długu w wysokości około 70% PKB do poniżej wartości referencyjnej możliwe jest w 2001 r. pod warunkiem osiągnięcia równowagi fiskalnej w 1998 r. i utrzymania zrównoważonego budżetu w kolejnych latach.

EIM przeprowadził również analizę udziału wydatków sektora do PKB, które stopniowo wzrastały w latach 1990-93. W sytuacji wysokiego i wzrastającego bezrobocia wzrastały także transfery socjalne do gospodarstw domowych, przyczyniając się do wzrostu długu, wzrostu płatności odsetkowych a także wzrostu konsumpcji publicznej. Po 1993 r. wydatki sektora ulegały zmniejszeniu, wraz ze zmniejszaniem się transferów do gospodarstw domowych oraz cięciami spożycia publicznego i inwestycji. Dalsze zmniejszanie udziału wydatków w PKB możliwe byłoby, zdaniem EIM, pod warunkiem przeprowadzenia większych dostosowań w innych pozycjach wydatkowych niż wyżej wymienione.

EIM, podobnie jak KE, wskazywał na znaczenie prowadzenia dalszej konsolidacji dla zapewnienia budżetowi większej swobody w uwagi na oczekiwany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się ludności.

#### IV. Przestrzeganie reguł P*Si*W po przyjęciu euro

Tab. 24 Sektor *general government* w latach 1999-2010

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	-1,4	-1,0	-0,7	-0,5	-0,2	-0,4	1,0	2,0	1,9	-4,1	-11,2	-9,8
Dług	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,2	39,7	53,2	64,9
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	4,7	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,6	-0,4

Zródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

Na początku 2009 r. Hiszpania po raz pierwszy od przystąpienia do strefy euro została objęta procedurą nadmiernego deficytu. W kwietniu 2009 r. Rada zaleciła Hiszpanii redukcję nadmiernego deficytu do 2012 r. W grudniu 2009 r., uwzględniając nieoczekiwane pogorszenie sytuacji gospodarczej Rada wydała nowe rekomendacje z art. 126.7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którymi Hiszpania powinna zlikwidować w wiarygodny i trwały sposób nadmierny deficyt do 2013 r. W tym celu władze hiszpańskie powinny:

- wdrożyć znaczące działania redukujące deficyt w 2010 r., planowane w projekcie budżetu 2010 r.;
- zapewnić w latach 2010-13 średnioroczny wysiłek fiskalny powyżej 1,5% PKB, co powinno przyczynić się do zastopowania gwałtownego wzrostu długu sektora, który zgodnie z prognozami przekroczy wartość referencyjną;
- określić działania niezbędne do korekty nadmiernego deficytu – jeśli pozwoli na to koniunktura - do 2013 r. i przyspieszyć redukcję, jeśli stan gospodarki lub budżetu okaże się lepszy niż obecnie oczekiwany.

#### V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu

W maju 2010 r. parlament przegłosował działania ograniczające deficyt, zapowiedziane przez rząd. Cięcia wydatków wyniosły w 2010 roku 15 mld EUR i objęły<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> W nawiasach kwadratowych wskazano zakładany wpływ działania na redukcję deficytu odpowiednio w 2010 r. i 2011 r. (jako % PKB).

- redukcję o 5% wynagrodzeń w sektorze publicznym (wstrzymanie zatrudniania nowych pracowników, ograniczenie wzrostu wynagrodzeń, przechodzenie na emeryturę osób uprawnionych) [0,2; 0,6];
- redukcję konsumpcji pośredniej, transferów oraz innych wydatków, np. eliminacja „becikowego” w 2011 r. (2500 EUR), [0,0; 0,2];
- zmniejszenie nakładów brutto na środki trwałe (inwestycje w infrastrukturę zostaną ograniczone w najmniejszym stopniu) [0,2; 0,4];
- zamrożenie emerytur w 2011 r. [0,0; 0,2];
- reformowanie ram budżetowych, od 2011 r. samorządy nie będą mogły zaciągać długu na rynkach. Regiony będą miały takie prawo, ale po przejściu 3-stopniowej procedury.

W dniu 1 lipca weszła w życie podwyżka VAT.

## HOLANDIA

**Tab. 25 Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Holandię kryterium fiskalnego**

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-3,2	-3,8	-4,0	-2,3	-1,4	-1,6
Saldo sektora skorygowane o cykl*	-2,6	-3,4	-3,2	-1,7	-1,1	-1,7
Inwestycje publiczne	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Dług sektora <i>general government</i>	81,2	77,9	79,1	77,2	72,1	70,0
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	0,8	3,2	2,3	3,3	3,3	3,7

\*: w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych. Oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

Źródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

W okresie bezpośrednio poprzedzającym opracowanie Raportu o konwergencji Holandia nie podlegała procedurze nadmiernego deficytu.

W dniu 26 września 1994 r. Rada podjęła decyzję stwierdzającą istnienie w Holandii nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W tym samym roku w Holandii wprowadzono, kontynuowaną do dziś, tzw. politykę budżetową opartą na trendzie (*trend-based budgetary policy*). Polegała ona na zastosowaniu ostrożnych średniookresowych prognoz makroekonomicznych autorstwa *Central Planning Bureau* (CPB) – przy czym rząd zakładał, że wzrost będzie niższy o 0,5 pkt. proc. niż prognoza przygotowana przez CPB – i ustaleniu na ich podstawie limitów wydatkowych w ujęciu realnym na 4 lata. Ewentualna nadwyżka w dochodach przeznaczana była na zmniejszenie deficytu lub redukcję obciążeń podatkowych. W przypadku mniejszych dochodów konieczna była redukcja wydatków.

Podjęte przez rząd działania oraz fakt, że wzrost gospodarczy okazał się średnio o ok. 1 pkt. proc. wyższy od przyjętego w prognozie budżetowej, pozwoliły na obniżenie deficytu sektora. Procedura wobec Holandii została przez Radę zakończona w dniu 30 czerwca 1997 r.

## II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

KE wskazała, że deficyt sektora *general government* zmniejszył się z 4,0% PKB w 1995 r. do 1,6% w 1997 r. Według prognozy KE, Holandia miała być w 1998 r. jedynym państwem członkowskim, które odnotuje wzrost deficytu w porównaniu z rokiem poprzednim, ale poniżej wartości referencyjnej.

### II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

Do 1994 r. w Holandii notowano systematyczny wzrost długu w relacji do PKB. Najwyższy poziom 81,2% został osiągnięty w 1993 r. W związku ze zmianą zasad prowadzenia polityki budżetowej od 1994 r. relacja ta zaczęła się obniżać i w 1997 r. osiągnęła poziom 72,1% PKB. Pomimo iż była ona wyższa niż wartość referencyjna 60%, obserwowana do 1997 r. skala ograniczenia długu oraz oczekiwane kontynuowanie tej tendencji w przyszłości (co zresztą miało miejsce do ostatniego kryzysu finansowego) pozwoliły na stwierdzenie, że Holandia wypełnia kryterium fiskalne.

### II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

Działania podjęte przez rząd Holandii pozwoliły na obniżenie relacji deficytu sektora rządowego i samorządowego poniżej progu wymaganego w Pakcie. Obniżono również relację długu do

PKB, jednak w 1997 r. pozostała ona wyraźnie powyżej 60%. Program konwergencji zawierał tylko projekcje do 1998 r., które wskazywały na kontynuację wspomnianych tendencji w obniżaniu relacji długu. Odnosnie do lat kolejnych, rząd zobowiązał się do przestrzegania celów średniookresowych od 1999 r., w tym w szczególności utrzymywania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie bliskim zeru lub posiadania nadwyżki.

**Tab. 26 Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane**

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997	b.d.	b.d.	b.d.	-2,6	-2,2	-2,25
Saldo nominalne – KE 1998	-3,2	-3,8	-4,0	-2,3	-1,4	-1,6
Saldo nominalne – aktualne dane	b.d.	b.d.	b.d.	-1,9	-1,2	-0,9
Dług sektora – KE 1998	81,2	77,9	79,1	77,2	72,1	70,0
Dług sektora – aktualne dane	b.d.	b.d.	76,1	74,1	68,2	65,7

Źródła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

#### II.4. Inne elementy oceny KE

KE zwróciła uwagę, że od 1996 inwestycje publiczne są w Holandii wyższe od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

#### III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

Europejski Instytut Monetarny w swojej ocenie podkreślał konieczność dalszej konsolidacji finansów publicznych. Jak zauważono, redukcja deficytu była w części związana z lepszą od założonej sytuacją gospodarczą. Historia pokazywała jednak, że w przypadku słabszej koniunktury w Holandii obserwowano szybki przyrost długu w relacji do PKB. Jest to szczególnie istotne, gdy uwzględnia się fakt starzenia się ludności. Zgodnie z symulacjami negatywne skutki z tym związane miały zacząć się od 2010 r. System emerytalny w Holandii jest wprawdzie w większości oparty na systemie kont indywidualnych, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, jednak w kraju tym udział świadczeń społecznych jest wysoki, przez co prognozuje się wysoki wzrost wydatków sektora z tytułu starzenia się ludności.

#### IV. Przestrzeganie reguł P*Si*W po przyjęciu euro

**Tab. 27 Sektor *general government* po przyjęciu euro**

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,7	-5,3	-6,3
Dług	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,5	58,2	60,9	66,3
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	4,7	3,9	1,9	0,1	0,3	2,2	2,0	3,4	3,9	1,9	-3,9	1,3

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

Po przyjęciu euro pierwsza procedura nadmiernego deficytu wobec Holandii została wszczęta w 2004 r. w związku ze stwierdzeniem, iż deficyt sektora w 2003 r. wyniósł 3,2% PKB (3,1% po korekcie danych obecnie). Wzrost deficytu spowodowany był głównie czynnikami cyklicznymi. Zgodnie z oceną KE, deficyt strukturalny poprawił się w 2003 r. o 0,7 pkt. proc. Konsekwencją wypełnienia rekomendacji Rady co do redukcji deficytu do 2005 r. było zakończenie przez Radę procedury w czerwcu 2005 r.

Kolejne wszczęcie procedury związane było ze skutkami kryzysu finansowego. Zgodnie z przedstawioną w październiku 2009 r. notyfikacją fiskalną, deficyt sektora w Holandii miał w 2009 r. wynieść 4,8% PKB, by w latach 2010-11, zgodnie z prognozą KE, ukształtować się na poziomie odpowiednio 6,1% oraz 5,6% PKB. W związku z tym, decyzją Rady z dnia 19 stycznia 2010 r. stwierdzono istnienie w Holandii nadmiernego deficytu.

W dniu 2 grudnia 2009 r. Rada wydała rekomendacje, w których zaleciła Holandii redukcję nadmiernego deficytu w wiarygodny trwały sposób do 2013 r. W tym celu władze powinny:

- zapewnić średnioroczny wysiłek fiskalny na poziomie  $\frac{3}{4}\%$  PKB w latach 2011-13, co również powinno przyczynić się do zatrzymania gwałtownego przyrostu długu, który ma przekroczyć wartość referencyjną;
- przygotować listę działań prowadzących do redukcji nadmiernego deficytu do 2013 r., a w przypadku gdyby warunki gospodarcze lub budżetowe okazały się lepsze od oczekiwań, przyspieszyć proces redukcji deficytu.

## V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu

W odpowiedzi na kryzys finansowy i związane z nim pogorszenie równowagi finansów publicznych rząd Holandii zapowiedział konsolidację opartą na trzech filarach związanych z: analizą fundamentalną, niezależnym wkładem z zewnątrz, doradztwem specjalistycznym. Podstawą tych filarów ma być:

- *Fundamental Budget Review* (FBR), którego celem jest identyfikacja możliwych działań konsolidacyjnych i ich ewentualnych konsekwencji. Rząd zdecydował się powołać 20 grup roboczych w celu identyfikacji reform strukturalnych i możliwości oszczędności w szeroko rozumianej sferze publicznej. Efektem prac wspomnianych grup roboczych ma być co najmniej jedna propozycja redukcji strukturalnej wydatków o 20% w obszarze, którym dana grupa się zajmuje. Potencjalnie grupy mogą wskazać 30-40 mld euro oszczędności w związku z reformami strukturalnymi mającymi poprawić długookresowy wzrost gospodarczy. Wskazane propozycje będą podstawą do planu ograniczenia wydatków. Równolegle prowadzony jest przegląd systemu podatkowego oraz składek i świadczeń społecznych. Celem jest wypracowanie systemu, który zapewni stabilne dochody podatkowe w przyszłości, z minimalnymi negatywnymi konsekwencjami dla gospodarki i bardziej sprawiedliwym podziałem kosztów. Badanie ma sprawdzić długookresową stabilność obecnych baz podatkowych (praca, zyski, konsumpcja, mieszkania itp.) oraz odpowiedzieć na pytanie, czy możliwe jest dalsze uproszczenie systemu podatkowego. Prace prowadzić będzie Komisja ds. Systemu Podatkowego przy ministerstwie finansów. Komisji przewodniczy zewnętrzny ekspert i składa się ona z zewnętrznych ekspertów, urzędników i przedstawicieli CPB. Podobne analizy przeprowadzono w Wielkiej Brytanii (*Mirrlees review*);
- ramy budżetowe związane z obowiązującymi regulacjami budżetowymi, limitami wydatkowymi, niezależnymi prognozami CPB. Po publikacji przez CPB nowego scenariusza średniookresowego rząd zaprezentuje konkretny średniookresowy scenariusz konsolidacji. Do Rady Stanu przesłano również ustawę *Deficit Reduction Act*, aby zapewnić prawne wsparcie i zobowiązanie do działań dostosowawczych. Celem działań jest szybkie sprowadzenie deficytu strukturalnego do poziomu MTO po uchynieniu procedury nadmiernego deficytu dla Holandii, ale także zmniejszenie deficytu podsektora lokalnego od 2011 r. Zgodnie z nowym prawem, udział deficytu podsektora lokalnego w deficycie ogółem nie może w żadnym z lat przewyższyć 0,5% PKB. W przypadku przekroczenia limitu wprowadzono sankcje: samorządy mogą zostać ukarane, jeżeli na rząd zostaną nałożone sankcje z tytułu przekroczenia przez deficyt całego sektora progów europejskich;
- *Budgeting Framework Commission* (BFC): co 4 lata komisja złożona z przedstawicieli ministerstwa finansów, innych instytucji rządowych, banku centralnego i CPB przedstawia rekomendację nowemu rządowi dotyczącą bieżących wyzwań polityki budżetowej. Rekomendacja w zasadzie dotyczy dwóch zagadnień: jakie cele budżetowe powinna wyznaczyć sobie nowa administracja oraz jakie alternatywy w stosunku do obecnej polityki budżetowej są wskazane. Kolejna rekomendacja dotyczyć będzie odbudowy finansów publicznych po światowym kryzysie gospodarczym w kontekście starzenia się ludności, autonomicznego wzrostu niektórych wydatków publicznych oraz wzrostu dochodów i wydatków w relacji do PKB.



## IRLANDIA

**Tab. 28** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Irlandię kryterium fiskalnego

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-2,7	-1,7	-2,2	-0,4	0,9	1,1
Saldo sektora skorygowane o cykl*	0,0	0,6	-1,8	-0,4	-0,1	-0,1
Inwestycje publiczne	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	b.d.
Dług sektora <i>general government</i>	96,3	89,1	82,3	72,7	66,3	59,5
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	3,6	7,8	11,1	8,6	10,0	8,7

\*: w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych. Oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

Źródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Irlandia przed przystąpieniem do strefy euro nie była objęta procedurą nadmiernego deficytu.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Przed przystąpieniem do strefy euro deficyt sektora *general government* w Irlandii nie przekraczał wartości referencyjnej, a w 1997 r. Irlandia odnotowała nadwyżkę sektora *general government*. W Raporcie Komisja spodziewała się w 1998 r. dalszego wzrostu nadwyżki sektora.

#### II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

W okresie przed wstąpieniem do strefy euro relacja długu do PKB przekraczała wartość referencyjną 60%. Jednakże dług sektora *general government* w relacji do PKB w Irlandii bardzo szybko został zredukowany z 96,3% PKB w 1993 r. do 66,3% PKB w 1997 r. i – zgodnie z oczekiwaniami KE przedstawionymi w Raporcie o konwergencji 1998 – w kolejnym roku miał zostać zmniejszony poniżej wartości referencyjnej 60% PKB.

#### II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

W programie konwergencji otrzymanym przez KE w grudniu 1997 r. szacowano, że w 1997 r. po raz pierwszy sektor *general government* zanotuje nadwyżkę 0,4% PKB. Przewidywano utrzymanie nadwyżki sektora *general government* w latach 1998-99, przy czym w 1998 r. oczekiwano nieznacznej jej obniżenia do 0,3% PKB, a w 1999 r. – wzrostu do poziomu 0,7% PKB. W programie konwergencji przewidywano spadek relacji długu do PKB, chociaż oczekiwano, że w 1998 r. relacja ta będzie jeszcze nieznacznie, ale jednak powyżej wartości referencyjnej 60% PKB.

**Tab. 29** Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0,4	0,3
Saldo nominalne – KE 1998	-2,7	-1,7	-2,2	-0,4	0,9	1,1
Saldo nominalne – aktualne dane	b.d.	b.d.	-2,1	-0,1	1,1	2,4
Dług sektora – KE 1998	96,3	89,1	82,3	72,7	66,3	59,5
Dług sektora – aktualne dane	b.d.	b.d.	82,1	73,5	64,3	53,6

Źródła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

#### II.4. Inne elementy oceny KE

W Raporcie o konwergencji z 1998 r. KE nie wskazała dodatkowych elementów wpływających na sytuację finansów publicznych w Irlandii.

### III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

Europejski Instytut Monetarny, podobnie jak KE opublikował w marcu 1998 r. Raport o konwergencji. W porównaniu z KE poświęcił sytuacji finansów publicznych poszczególnych państw UE, w tym Irlandii, znacząco więcej miejsca.

Ocena spełnienia kryterium fiskalnego była dla Irlandii pozytywna, spójna z oceną przygotowaną przez KE. W latach 1993-97 relacja długu do PKB zmniejszyła się aż o 30 pkt. proc. Zdecydowanie największy wpływ na tak znaczną redukcję miały znaczące nadwyżki pierwotne. Dodatkowo od 1994 korzystnymi czynnikami były wysoki wzrost gospodarczy oraz niski poziom stóp procentowych. EIM zwrócił uwagę na niski udział instrumentów o krótkiej zapadalności w strukturze długu sektora w latach 90. (poniżej 10%). W ocenie EIM, saldo sektora było relatywnie niewrażliwe na zmiany stóp procentowych. Udział długu denominowanego w walutach obcych był z kolei relatywnie wysoki i saldo sektora było relatywnie wrażliwe na zmiany kursów walutowych.

EIM odnotował, że we wczesnych latach 90. czynniki cykliczne i niecykliczne wpływały stabilizująco na relację deficytu do PKB. W latach 1995-97 czynniki cykliczne miały istotny wpływ na redukcję tej relacji. Dodatkowo w latach 1996-97 na zmniejszenie relacji deficytu do PKB pozytywnie wpłynęły czynniki o charakterze niecyklicznym.

Relacja wydatków sektora *general government* do PKB w latach 1990-94 była zasadniczo stabilna (wzrost transferów socjalnych i spożycia publicznego został zrekompensowany spadkiem wypłat odsetkowych), po 1994 r. zmniejszała się i w 1997 r. była niższa o ponad 4 pkt. proc. niż w 1994r. dzięki obniżeniu wszystkich głównych kategorii wydatków w relacji do PKB. Również relacja dochodów sektora *general government* do PKB uległa obniżeniu w latach 90., jednak w głównej mierze było to skutkiem silnego spadku (o 2,5 pkt. proc.) w 1995 r., gdyż od 1996 r. relacja ta powoli rosła. Jednakże obniżenie udziału zarówno wydatków, jak i dochodów sektora w PKB w głównej mierze wynikało z bardzo wysokiego tempa wzrostu PKB.

EIM zwrócił uwagę, że chociaż wydatki na przyszłe emerytury nie były głównym problemem w Irlandii ze względu na relatywnie korzystną sytuację demograficzną oraz system wypłat emerytur oparty na prywatnym finansowaniu z relatywnie małą rolą wypłat emerytur z systemu ubezpieczeń społecznych, to wydatki związane z wiekiem pozostawały wyzwaniem dla Irlandii. Zdaniem EIM, mała, otwarta gospodarka potrzebowała zmniejszyć wrażliwość na działanie nieoczekiwanych szoków, które potencjalnie mogły odwrócić korzystny trend relacji długu do PKB. W opinii EIM, spowolnienie realnego tempa wzrostu gospodarczego było dalszym wyzwaniem dla konsolidacji finansów publicznych.

### IV. Przestrzeganie reguł PŚiW po przyjęciu euro

Tab. 30 Sektor *general government* po przyjęciu euro

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	2,7	4,8	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,6	3,0	0,1	-7,3	-14,3	-11,7
Dług	48,5	37,8	35,6	32,2	31,0	29,7	27,4	24,9	25,0	43,9	64,0	77,3
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	10,7	9,4	5,7	6,5	4,4	4,6	6,2	5,4	6,0	-3,0	-7,1	-0,9

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

W kwietniu 2009 r. Rada Ecofin stwierdziła występowanie nadmiernego deficytu w Irlandii i wydała szczegółowe rekomendacje, w których wyznaczyła Irlandii termin ograniczenia deficytu sektora *general government* poniżej 3% PKB do 2013 r. Nieoczekiwane pogorszenie sytuacji gospodarczej wymusiło na jesieni 2009 r. rewizję wielkości deficytu: zwiększenie deficytu w

2009 r. z 11,0% PKB do 12,5% PKB. Ponadto pogorszyły się przewidywania odnośnie do wzrostu gospodarczego Irlandii w 2010 r. W związku z tym w grudniu 2009 r. Rada wydała nowe rekomendacje, w których wydłużyła okres redukcji nadmiernego deficytu do 2014 r. W tym celu władze irlandzkie powinny:

- wyszczególnić działania konsolidacyjne w budżecie na 2010 r., które będą zgodne z pakietem ogłoszonym w kwietniu 2010 r. w ramach nowelizacji budżetu 2009 r.;
- zapewnić średnioroczny wysiłek fiskalny na poziomie 2% PKB w latach 2010-14, co również powinno przyczynić się do spadku relacji długu do PKB tak, aby zredukować dług do wartości referencyjnej 60% PKB w zadowalającym tempie;
- określić działania niezbędne do zredukowania nadmiernego deficytu w 2014 r. przy uwzględnieniu cyklu koniunkturalnego oraz przyspieszyć tempo redukcji nadmiernego deficytu w przypadku, gdy sytuacja gospodarcza lub budżetowa okaże się korzystniejsza od obecnie przewidywanej.

Dodatkowo Irlandia powinna wykorzystać każdą sposobność poza dostosowaniami strukturalnymi, aby przyspieszyć tempo redukcji relacji długu do PKB w kierunku wartości referencyjnej 60% PKB.

## **V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu**

Wprowadzone bądź planowane działania ograniczające deficyt sektora *general government* w Irlandii obejmują m.in.:

- wprowadzenie oszczędności w wydatkach na służby publiczne, m.in.: tymczasowe wstrzymanie zatrudniania nowych pracowników oraz awansów w służbach publicznych, zachęcanie do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę i wykorzystywania bezpłatnych urlopów;
- zmniejszenie funduszu wynagrodzeń służb publicznych poprzez wprowadzenie w lutym 2009 r. potrącenia na emerytury - przeciętnie 7% wynagrodzenia służb publicznych. Dodatkowo w budżecie na 2010 r. wprowadzono ograniczenie płac służb publicznych przeciętnie o 6%. Ponadto, w długim okresie koszty emerytur służb publicznych powinny zmniejszyć się dzięki ogłoszonemu w budżecie na 2010 r. nowemu planowi emerytalnemu, który będzie dotyczył wszystkich nowych pracowników służb publicznych;
- powołanie w listopadzie 2008 r. niezależnej, specjalnej Grupy ds. wielkości służb publicznych i programów wydatkowych, by zbadać programy wydatków bieżących w ministerstwach i zarekomendować redukcję zatrudnienia w służbach publicznych;
- przegląd wydatków kapitałowych w celu weryfikacji, czy program inwestycji kapitałowych jest skierowany na najbardziej odpowiednie priorytety z punktu widzenia wyzwań stojących przed gospodarką. Wydatki kapitałowe rządu na 2010 r. i lata następne zostały uzasadnione w tym przeglądzie;
- wdrażanie nowego, bardziej rygorystycznego podejścia do kontrolowania liczby pracowników w służbach publicznych (*Public Service Numbers*) w celu osiągnięcia większej efektywności i wydajności systemu administracji publicznej (w tym racjonalizacja liczby agencji). Nowa polityka odnośnie do wielkości służb publicznych podejmowana jest na podstawie wniosków specjalnej Grupy ds. wielkości służb publicznych i programów wydatkowych i będzie skutkowałą stopniową redukcją liczby pracowników służb publicznych do końca 2012 r., ale z uwzględnieniem rządowych zobowiązań do utrzymania stanu i poprawy jakości zasobów dydaktycznych w szkolnictwie podstawowym i średnim;
- rozszerzenie bazy podatkowej m.in. poprzez wprowadzenie podatku od emisji CO<sub>2</sub>. Wprowadzono też dodatkowy podatek dochodowy (*income levy*) płatny od wszystkich dochodów brutto niezależnie od źródła.

## LUKSEMBURG

**Tab. 31** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Luksemburg kryterium fiskalnego

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	1,7	2,8	1,9	2,5	1,7	1,0
Saldo sektora skorygowane o cykl*	b.d.	b.d.	b.d.	2,5	1,8	1,1
Inwestycje publiczne	5,4	4,4	4,7	4,7	4,9	b.d.
Dług sektora <i>general government</i>	6,1	5,7	5,9	6,6	6,7	7,1
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	8,7	4,2	3,8	3,0	4,1	4,4

\*: w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych. Oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

Źródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Luksemburg przed przystąpieniem do strefy euro nie był objęty procedurą nadmiernego deficytu.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

W rozważanym okresie Luksemburg notował nadwyżki sektora *general government*. W 1997 r., który był podstawą do oceny Komisji Europejskiej, nadwyżka sektora wyniosła 1,7% PKB. Perspektywa na 1998 r. była dobra, Komisja prognozowała nieco niższą nadwyżkę na poziomie 1% PKB. Według Komisji, Luksemburg osiągnął wysoki stopień stabilnej konwergencji.

#### II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

W okresie kilku lat przed przyjęciem euro przez Luksemburg relacja długu sektora *general government* do PKB była bardzo niska, znacząco poniżej wartości referencyjnej. W 1997 r. relacja ta ukształtowała się na poziomie tylko 6,7% PKB. Perspektywa na 1998 r. była korzystna: KE prognozowała, że relacja długu do PKB wzrośnie do 7,1% , pozostając znacząco poniżej wartości referencyjnej.

#### II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

Odnosnie do stabilności sytuacji budżetowej, Komisja stwierdziła w raporcie, że jeśli obecne nadwyżki sektora *general government* zostaną utrzymane w 1998 r., Luksemburg spełni średniookresowy cel budżetowy wynikający z Paktu Stabilności i Wzrostu, począwszy od 1999 r., polegający na osiągnięciu zrównoważonego budżetu lub nadwyżki sektora *general government*.

**Tab. 32** Sektor *general government* w programie konwergencji i raporcie KE a aktualne dane

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Saldo nominalne – KE 1998	1,7	2,8	1,9	2,5	1,7	1,0
Saldo nominalne – aktualne dane	b.d.	b.d.	2,4	1,2	3,7	3,4
Dług sektora – KE 1998	6,1	5,7	5,9	6,6	6,7	7,1
Dług sektora – aktualne dane	b.d.	b.d.	7,4	7,4	7,4	7,1

Źródła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

### III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

Według Europejskiego Instytutu Monetarnego, dla Luksemburga przed przyjęciem euro typowe było częściowe równoważenie nadwyżek pierwotnych sektora wzrostem długu wynikającego z SFA (*stock-flow adjustment*). W przypadku Luksemburga dostosowania stanów i przepływów związane są z akumulowaniem rezerw na wypłatę przyszłych emerytur w specjalnych funduszach,

które to transfery nie były ujmowane w rocznej nadwyżce sektora *general government*. Ze względu na niski poziom długu, tempo wzrostu PKB oraz stopy procentowe, SFA praktycznie nie wpływały w latach 90. na relację długu do PKB. Dług publiczny Luksemburga był prawie całkowicie denominowany w walucie krajowej, a udział długu o krótkim okresie zapadalności niezwiązanego z kształtowaniem się salda sektora *general government* był niewielki.

Średniookresowa strategia polityki fiskalnej Luksemburga miała na celu zrównoważone finanse publiczne, co jest dokonywane poprzez powiązanie wydatków sektora ze wzrostem PKB zapobiegające nadmiernemu wzrostowi wydatków publicznych.

Jeśli chodzi o przyszłe kształtowanie się długu sektora, EIM nie omawia ich szczegółowo dla krajów, dla których relacja długu sektora do PKB jest poniżej 60%. W perspektywie długookresowej Luksemburg jest w korzystnej sytuacji, jednak wyzwaniem może być starzenie się ludności. Prognozuje się, że począwszy od 2010 r. nastąpi przyspieszenie tego niekorzystnego dla finansów publicznych procesu.

#### IV. Przestrzeganie reguł P*Si*W po przyjęciu euro

**Tab. 33** Sektor *general government* po przyjęciu euro

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,6	2,9	-0,7	-3,5
Dług	6,4	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,5	6,7	13,7	14,5	19,0
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	8,4	8,4	2,5	4,1	1,5	4,4	5,4	5,6	6,5	0,0	-4,1	2,0

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

W 2008 r. relacja długu do PKB (13,7%) zwiększyła się dwukrotnie w porównaniu z 2007 r. (6,7%) na skutek rządowej pomocy sektorowi finansowemu, jednak pozostaje znacząco poniżej wartości referencyjnej. Zgodnie z aktualną prognozą KE, w 2010 r. relacja długu sektora do PKB osiągnie 19,0%, czyli istotnie poniżej wartości referencyjnej.

W 2009 r., po raz pierwszy od 2004 r., Luksemburg odnotował deficyt sektora na poziomie 0,7% PKB; był on nie tylko efektem wpływu kryzysu na dochody i wydatki sektora, ale też obniżek podatków wprowadzonych przed pogłębieniem się kryzysu. Ponadto wydatki sektora wzrosły znacząco, przede wszystkim w związku ze wzrostem inwestycji publicznych.

Zgodnie z prognozą KE, deficyt sektora *general government* zwiększy się w 2010 r. do 3,5% PKB na skutek opóźnionego wpływu recesji na dochody budżetowe z tytułu podatków (szczególnie podatku CIT) oraz transfery socjalne. Według prognoz Luksemburga z czerwca 2010 r., deficyt wyniesie w 2010 r. 2,8% PKB – jest to znaczna rewizja w stosunku do wiosennej notyfikacji, w której kraj ten szacował deficyt na 4,2% PKB. Stanowiący organ doradczy dla Rady Ecofin Komitet EFC w czerwcu 2010 r. stwierdził w opinii na mocy art. 126.5 TFUE, że nie należy kontynuować rozpoczętej w maju 2010 r. procedury nadmiernego deficytu wobec Luksemburga, ponieważ:

- nawet w przypadku realizacji mniej optymistycznej prognozy KE deficyt w 2010 r. może być oceniany jako bliski 3% PKB,
- przekroczenie wartości referencyjnej może być oceniane jako wyjątkowe i tymczasowe.

## MALTA

**Tab. 34** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Maltę kryterium fiskalnego

% PKB	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-5,5	-10,0	-4,9	-3,1	-2,6	-2,1
Saldo strukturalne	-6,2	-9,2	-3,6	-2,2	-2,0	-1,9
Inwestycje publiczne	4,5	5,1	2,1	5,3	4,6	5,2
Dług sektora <i>general government</i>	60,8	70,4	73,9	72,4	66,5	65,9
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	1,9	-2,3	0,4	3,0	2,9	3,0

Zródło: Raport o konwergencji 2007, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Komisja Europejska zainicjowała postępowanie wobec Malty w maju 2004 r., tuż po jej wstąpieniu do Unii Europejskiej. Stwierdziła, że choć na wielkość deficytu sektora duży wpływ miała recesja gospodarcza, przekroczenie progu 3% PKB w 2003 r. nie było wynikiem nietypowych czynników poza kontrolą rządu ani znaczącego załamania gospodarczego. Deficyt sektora *general government* na Malcie wzrósł do 9,7% PKB w 2003 r., z czego 3,2% PKB było efektem czynników jednorazowych. Zgodnie z ówczesnymi prognozami Komisji oraz krajowymi szacunkami, deficyt sektora w 2004 r. miał pozostać znacznie powyżej wartości referencyjnej. W lipcu 2004 r. Rada Ecofin stwierdziła istnienie na Malcie nadmiernego deficytu.

Wraz z opracowaniem Raportu o konwergencji 2007, zawierającego pozytywną ocenę spełnienia przez Maltę kryterium fiskalnego, Komisja przygotowała projekt decyzji Rady znoszącej procedurę nadmiernego deficytu wobec tego państwa. Rada zakończyła postępowanie w dniu 5. czerwca 2007 r.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 2007

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Według Komisji, przekroczenie na Malcie wartości referencyjnej 3% PKB w 2003 r. było wynikiem wysokich wydatków publicznych, czynników cyklicznych, restrukturyzacji sektora stocznioowego. Komisja zwracała także uwagę, że analizę sytuacji budżetowej znacznie utrudnia brak pełnej spójności dochodów i wydatków z ESA95.

Rekomendując Radzie w raporcie zakończenie procedury nadmiernego deficytu, Komisja zwróciła uwagę, że w ciągu trzech lat Malta obniżyła deficyt sektora o 7,4 pkt. proc. Ponad połowa tej redukcji (około 4 pkt. proc.) wynikała z wyższych dochodów: poprawiono ściągalność podatków, podwyższono podatki pośrednie. Na skalę zmniejszenia deficytu wpłynęło także ograniczenie wydatków, przede wszystkim: restrukturyzacja i znaczne ograniczenie jednostek budżetowych, kontrola wydatków socjalnych, restrykcje w zatrudnianiu nowych pracowników w sektorze finansów publicznych. Ponadto, w okresie 2004-06 znaczący wkład w redukcję deficytu miały działania jednorazowe i tymczasowe, obejmujące przede wszystkim sprzedaż ziemi (redukcja deficytu o przeciętnie 1% PKB). Bez uwzględnienia czynników jednorazowych deficyt sektora w 2006 r. pozostałby powyżej wartości referencyjnej (3,3% PKB).

Na 2007 r. Komisja przewidywała dalszy spadek deficytu do 2,1% PKB, w tym wskutek obniżających deficyt działań jednorazowych odpowiadających 0,6% PKB. W 2008 r. deficyt miał wynieść 1,6% PKB bez udziału działań jednorazowych.

#### II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

Od 1999 r. dług sektora *general government* w relacji do PKB stopniowo rósł z powodu wysokiego i rosnącego deficytu. W 2001 r. dług przekroczył już wartość referencyjną (wyniósł 62,1% PKB).

W 2003 r., m.in. w rezultacie restrukturyzacji sektora stoczniowego i przejęcia przez rząd jego zadłużenia, relacja długu sektora *general government* do PKB skokowo zwiększyła się do 70,4% znacznie przekraczając poziom referencyjny. Od 2005 r. dług sektora zmniejszał się stopniowo, osiągając 66,5% PKB w 2006 r. Ograniczenie długu w 2006 r. w dużej mierze wynikało z wysokich wpływów z prywatyzacji (3,5% PKB). W swoich prognozach (wiosna 2007) Komisja szacowała, że dług sektora w 2007 r. zmniejszy się do 65,9% PKB.

Komisja przypominała, że Rada w opinii do Programu konwergencji – Aktualizacja 2006 sugerowała Malcie dążenie do osiągnięcia MTO, zgodnie z planami, wraz z odpowiednią redukcją deficytu oraz dalszy postęp w reformowaniu służby zdrowia w celu poprawy długookresowej stabilności finansów publicznych.

### II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

W Programie konwergencji – Aktualizacja 2006 szacowano, że w 2007 r. deficyt sektora *general government* wyniesie 2,3% PKB. Przewidywano jego stopniową redukcję aż do osiągnięcia nadwyżki wynoszącej 0,1% PKB w 2009 r. dzięki cięciu wydatków (kapitałowych, transferów socjalnych, konsumpcji publicznej). Rząd Malty zamierzał istotnie ograniczyć znaczenie tymczasowych działań w polityce budżetowej – większe znaczenie miały odgrywać działania konsolidacyjne o charakterze strukturalnym (mniejsze wydatki na wynagrodzenia w administracji, ograniczenie zatrudnienia w sektorze publicznym).

Program konwergencji przewidywał do 2009 r. spadek relacji długu do PKB poniżej wartości referencyjnej (59,4% PKB).

Tab. 35 Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane

	% PKB	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Saldo nominalne – Program konwergencji 2006		b.d.	b.d.	b.d.	-3,2	-2,6	-2,3
Saldo nominalne – KE 2007		-5,5	-10,0	-4,9	-3,1	-2,6	-2,1
Saldo nominalne – aktualne dane		-5,5	-9,8	-4,7	-2,9	-2,6	-2,2
Dług sektora – KE 2007		60,8	70,4	73,9	72,4	66,5	65,9
Dług sektora – aktualne dane		60,1	69,3	72,3	70,1	63,7	61,9

Źródła: Raport o konwergencji 2007, Komisja Europejska; Eurostat.

### II.4. Inne elementy oceny KE

Komisja wskazała, że akumulacja długu w 2003 r. była na Malcie nie tylko konsekwencją deficytu sektora *general government*, lecz również np. jednorazowych transakcji związanych z przejęciem długu przemysłu stoczniowego. Zmniejszaniu długu sektora rozpoczętemu w 2005 r. sprzyjały tzw. SFA (prywatyzacja).

### III. Ocena EBC – Raport o konwergencji 2007

Europejski Bank Centralny, podobnie jak Komisja, opublikował w maju 2007 r. Raport o konwergencji. Ocena spełnienia kryterium fiskalnego była w przypadku EBC znacznie ostrzejsza i pełniejsza niż ocena przygotowana przez KE. EBC zwracał uwagę, że przed Malcią stoi jeszcze wiele wyzwań dla budżetu. W obliczu relatywnie wysokiej nierównowagi zewnętrznej EBC sugerował Malcie konieczność prowadzenia rozważnej polityki budżetowej. Zdaniem EBC, duże znaczenie dla konsolidacji fiskalnej miałyby działania wzmacniające zachęty do pracy i tym samym osiągnięcie wyższej stopy zatrudnienia.

EBC odnotował ponadto, że dług sektora *general government* w relacji do PKB w okresie 1997-2004 wzrósł łącznie o 26,9 pkt. proc. Zwrócił także uwagę na silną zależność dynamiki długu i salda pierwotnego. EBC uważał, że saldo budżetowe jest relatywnie silnie wrażliwe na zmiany w stopach procentowych, natomiast relatywnie niewrażliwe na zmiany kursu (niski udział długu denominowanego w walutach obcych, z czego większość denominowana w euro).

EBC odnotował, że w 2003 r. na deficyt sektora *general government* wpłynęły działania o charakterze tymczasowym i przeważnie jednorazowym, pogarszając saldo o około 3% PKB (restrukturyzacja przemysłu stoczniowego). W latach 2005-06 działania o charakterze tymczasowym obniżyły deficyt sektora o odpowiednio 1,7% PKB oraz 0,7% PKB (sprzedaż ziemi). Bez uwzględnienia tych czynników deficyt w 2006 r. wyniósłby 3,3% PKB.

Analizie EBC podlegał także udział wydatków sektora do PKB: rosnący gwałtownie w latach 2000-03 (wysokie wydatki na wynagrodzenia administracji publicznej, transfery socjalne i inwestycje publiczne), stopniowo malejący w kolejnych latach (w 2006 r. wciąż jeszcze o 2,2 pkt. proc. wyższy niż w 1997 r.). Zdaniem EBC, wydatki sektora w relacji do PKB były wysokie w porównaniu z krajami o podobnym poziomie dochodu *per capita*.

Osiągnięcie przez Malte średniookresowego celu budżetowego wymagało, według EBC, dalszej znaczącej konsolidacji finansów publicznych. EBC zwracał uwagę, że w Programie konwergencji Malta nie przewidywała jednak wypełnienia MTO (określonego jako zbilansowane saldo strukturalne) w horyzoncie programu. Ponadto podkreślono, że maltańska strategia fiskalna mająca na celu obniżenie deficytu (redukcje wydatków kapitałowych, transferów socjalnych i konsumpcji publicznej) niosła ze sobą wiele czynników ryzyka wynikających np. z optymistycznych założeń makroekonomicznych.

EBC zwracał również uwagę, że od około 2010 r. sytuację finansów publicznych Malty będzie utrudniało starzenie się ludności. EBC zauważył przy tym, że przeprowadzona reforma emerytalna nie poprawia wystarczająco perspektyw i długookresowej stabilności sektora finansów publicznych. W związku z tym oraz biorąc pod uwagę wysoki dług sektora, EBC podkreślał konieczność dalszych prac nad reformą emerytalną oraz reformą służby zdrowia. Wprowadzenie powyższych działań miało zapewnić budżetowi większą swobodę w obliczu zjawiska starzenia się ludności.

Co do innych, wymaganych przez Traktat, czynników, które należy uwzględnić w ocenie spełnienia kryterium fiskalnego, EBC wskazał, że deficyt sektora w 2006 r. nie przekroczył inwestycji publicznych.

#### IV. Respektowanie reguł PSiW od przystąpienia do strefy euro

**Tab. 36** Sektor *general government* po przyjęciu euro

% PKB	2008	2009	2010
Saldo nominalne	-4,5	-3,8	-4,3
Dług	63,7	69,1	71,5
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	1,7	-1,5	1,1

Zróżdła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

W lutym 2009 r. Komisja Europejska rozpoczęła procedurę nadmiernego deficytu wobec Malty, przyjmując raport na mocy art. 104.3 TWE. Podstawą była notyfikacja z września 2008 r. przewidująca deficyt 3,3% PKB oraz dług 63,8% PKB w 2008 r. Raport KE podkreślał, że przekroczenie wartości referencyjnej dla deficytu jest niewielkie (choć nie jest spowodowane działaniem nadzwyczajnych czynników) i prawdopodobnie ma charakter przejściowy. W raporcie wzięto pod uwagę znaczącą redukcję długu publicznego w latach 2004-07. Pomimo oczekiwanego wzrostu wysokości długu w relacji do PKB w horyzoncie objętym aktualną prognozą (styczeń 2009 r.), stwierdzono, że w średnim okresie można uznać, że dług spada w zadowalającym tempie w rozumieniu Paktu. W efekcie zdecydowano – opinia komitetu EFC z art. 104.4 TWE - że żadne dalsze działania nie są konieczne i procedura została zamknięta.



W wiosennej notyfikacji fiskalnej (kwiecień 2009 r.) Malta zrewidowała swoje dane – deficyt w 2008 r. (4,7% PKB) znacząco przekroczył wartość referencyjną, natomiast dług wyniósł 64,1% PKB. W efekcie wymogi PSiW uznano za niespełnione z powodu przekroczenia wartości referencyjnych odniesieniu do deficytu, jak i długu. W związku z ponownym uruchomieniem procedury nadmiernego deficytu Rada wydała w lipcu 2009 r. rekomendacje (z ówczesnego art. 104.7 TWE), wyznaczając 2010 r. jako termin redukcji nadmiernego deficytu.

W styczniu 2010 r. Malta przesłała Komisji informację o działaniach podjętych w odpowiedzi na powyższe rekomendacje. W ocenie Komisji, działania podjęte przez Malte były skuteczne. Jednocześnie KE, ze względu na gorszą od oczekiwań sytuację gospodarczą (recesja w 2009 r. głębsza o prawie 1 pkt. proc.), przygotowała projekt nowych rekomendacji Rady z art. 126.7 TFUE (dawny art. 104.7 TWE). Rekomendacje te Rada przyjęła w dniu 16 lutego 2010 r. i zaleciła w nich redukcję, w wiarygodny i trwały sposób, nadmiernego deficytu do 2011 r. w szczególności poprzez:

- osiągnięcie deficytu w 2010 r. na poziomie określonym w budżecie (w tym celu, jeśli to będzie konieczne, powinny zostać podjęte dodatkowe działania konsolidujące) oraz zapewnienie w 2011 r. wysiłku fiskalnego na poziomie  $\frac{3}{4}$  pkt. proc. PKB. To powinno również się przyczynić do sprowadzenia relacji długu do PKB na ścieżkę spadkową w kierunku wartości referencyjnej w satysfakcjonującym tempie poprzez przywrócenie adekwatnego poziomu nadwyżki pierwotnej;
- określenie działań niezbędnych dla osiągnięcia korekty nadmiernego deficytu do 2011 r., jeśli pozwoli na to koniunktura, i przyspieszenie redukcji deficytu, jeżeli sytuacja gospodarcza i budżetowa okaże się lepsza od obecnie oczekiwanej.

Dodatkowo władze Malty powinny wykorzystać każdą możliwość, poza wysiłkiem fiskalnym, dla przyspieszenia tempa redukcji długu.

#### **V. Dodatkowe działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu**

W budżecie na 2010 r. zawarto działania mające na celu konsolidację fiskalną zaprojektowane tak, aby nie wpływać nadmiernie na działalność gospodarczą. Deficyt w 2010 r. ma wzrosnąć o 0,1pkt. proc. do 3,9% PKB. Do głównych działań budżetowych w 2010 r. należą:

- podwyższenie akcyzy na wyroby tytoniowe i opłaty rejestracyjnej na samochody;
- ograniczenie oszustw podatkowych i nadużyć fiskalnych;
- ograniczenie w zatrudnieniu pracowników w sektorze publicznym.

## NIEMCY

**Tab. 37** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Niemcy kryterium fiskalnego

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-3,2	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,5
Saldo sektora skorygowane o cykl*	-3,2	-2,6	-3,3	-2,9	-2,1	-2,0
Inwestycje publiczne	2,5	2,4	2,2	2,0	1,8	b.d.
Dług sektora <i>general government</i>	48,0	50,2	58,0	60,4	61,3	61,2
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	-1,2	2,7	1,8	1,4	2,2	2,6

\*: w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych. Oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

Źródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Po raz pierwszy Niemcy zostały objęte procedurą nadmiernego deficytu w 1994 r., po czym w lipcu 1995 r. Rada Ecofin zadecydowała o zakończeniu tego postępowania. Niecały rok później, w czerwcu 1996 Rada ponownie stwierdziła istnienie w Niemczech nadmiernego deficytu z powodu przekroczenia w 1995 r. wartości referencyjnej dla deficytu.

Wraz z opracowaniem Raportu o konwergencji 1998, zawierającego pozytywną ocenę spełnienia przez Niemcy kryterium fiskalnego, Komisja Europejska przygotowała projekt decyzji Rady znoszącej procedurę nadmiernego deficytu wobec tego państwa. Rada zakończyła postępowanie w dniu 1 maja 1998 r.

## II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Komisja Europejska oceniła sytuację budżetową Niemiec na początku 1994 r. UGW jako dobrą w porównaniu do innych państw członkowskich. Ponadplanowy, przekraczający 3% PKB deficyt w latach 1995-96 był w ocenie Komisji skutkiem ustawicznego zawyżania prognoz dochodów, których trafność ograniczały w dodatku częste zmiany w tamtejszym systemie podatkowym.

Negatywny wpływ cyklu koniunkturalnego na deficyt sektora był widoczny przez większość okresu podlegającego analizie. Z kolei w 1995 r. nadmierny deficyt tylko częściowo miał podłoże w pogorszeniu sytuacji gospodarczej. Z drugiej strony, w okresie 1996-97 nastąpiło zacieśnienie polityki budżetowej. W 1. połowie 1997 r. Niemcy zamroziły wydatki; nastąpiły cięcia w transferach dla przedsiębiorstw i w rządowych wydatkach inwestycyjnych. Dochody budżetowe ponownie okazały się niższe od planowanych, tym razem było to częściowo także skutkiem większego niż oczekiwano korzystania z ulg podatkowych.

Wprowadzona zgodnie z ESA1979 klasyfikacja szpitali publicznych poza sektorem *general government* poprawiła saldo w 1996-97 o 0,7 pkt proc. PKB i nawet silniej we wcześniejszych latach.

Zgodnie z prognozą Komisji, w 1998 r. deficyt miał się obniżyć do 2,5% PKB. KE oczekiwała utrzymania kontroli nad transferami dla przedsiębiorstw i w rządowych wydatkach inwestycyjnych, transfery dla gospodarstw domowych i spożycie publiczne mogły lekko wzrosnąć. Od kwietnia 1998 r. miała wejść w życie standardowa stawka VAT 16% [dotąd 15%], przy czym wpływy z niej miały być przeznaczone na pokrycie ubytków w dochodach systemu emerytalnego. Skutek obniżenia z 7,5% do 5,5% stawki podatku solidarnościowego,

obowiązującego stare landy, Komisja oceniła jako niewielki. Prognozowany przez Komisję deficyt strukturalny miał być w 1998 r. mniejszy niż deficyt nominalny sektora.

Według Komisji, deficyt sektora *general government* w ostatnich latach był skutkiem zjednoczenia Niemiec: transfery ze starych do nowych landów odpowiadały w okresie 1991-97 średnio 4% PKB rocznie, sama obsługa długów wynikłych z przejścia zobowiązań nowych landów kosztowała 0,6% PKB w 1997 r.

## II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

Od 1996 r. dług sektora *general government* przekraczał w Niemczech wartość referencyjną 60% PKB. W Raporcie o konwergencji 1998 Komisja Europejska stwierdziła, że w roku poprzedzającym ocenę nastąpił dalszy wzrost długu sektora *general government* do 61,3% PKB, ale w wolniejszym niż dotąd tempie; na 1998 r. spodziewała się nieznacznego zmniejszenia długu do 61,2% PKB i oczekiwała powrotu długu do poniżej 60% PKB w 2001 r.

Według Komisji, wzrost długu w 1997 r. o ponad 13 pkt. proc. PKB w stosunku do 1993 r. był przede wszystkim skutkiem zjednoczenia Niemiec. Dług pozostałby znacznie poniżej 60% PKB, gdyby nie wynoszące prawie 10% PKB zobowiązania wynikające ze zjednoczenia Niemiec [m.in. przejście długów Urzędu Powierniczego zarządzającego mieniem państwowym w nowych landach, obsługa tych długów].

## II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

W programie konwergencji otrzymanym przez KE w styczniu 1997 r. szacowano, że w 1997 r. deficyt sektora *general government* wyniósł 2,9% PKB. Przewidywano jego stopniową redukcję do 1,5% PKB w 2000 r. dzięki cięciu wydatków mimo jednoczesnego obniżenia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Relacja wydatków sektora do PKB miała spaść do 46% w 2000 r.; planowano to osiągnąć przez regułę, iż nominalne tempo wzrostu wydatków musi być o 2 pkt. proc. niższe od prognozowanego nominalnego tempa wzrostu PKB.

Program konwergencji przewidywał do 2000 r. niewielki spadek relacji długu do PKB, jednak wciąż powyżej progu 60%.

Tab. 38 Sektor *general government* w Programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	-2,9	-2,5
Saldo nominalne – KE 1998	-3,2	-2,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,5
Saldo nominalne – aktualne dane	-3,0	-2,3	-9,7	-3,3	-2,6	-2,2
Dług sektora – KE 1998	48,0	50,2	58,0	60,4	61,3	61,2
Dług sektora – aktualne dane	45,8	48,0	55,6	58,4	59,7	60,3

Zróżdła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

## II.4. Inne elementy oceny KE

Komisja wskazała, że wzrost długu jest w przypadku Niemiec nie tylko konsekwencją deficytu sektora *general government*, lecz również innych czynników: tzw. SFA [dostosowania stan-przepływ] były w okresie 1994-97 średnio na poziomie 2,2% PKB, przy czym w samym 1995 r. osiągnęły 6,4% PKB. KE wyjaśniła to przejściem długów związanych ze zjednoczeniem Niemiec. Zwróciła też uwagę na relację między inwestycjami publicznymi a deficytem sektora: w 1994 r. inwestycje były równe deficytowi nominalnemu, w pozostałych analizowanych latach – mniejsze.

### III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

Europejski Instytut Monetarny, podobnie jak KE opublikował w marcu 1998 r. Raport o konwergencji. W porównaniu z KE poświęcił sytuacji finansów publicznych poszczególnych państw UE znacząco więcej miejsca.

Ocena spełnienia kryterium fiskalnego była dla Niemiec pozytywna, spójna z oceną przygotowaną przez KE. EIM wskazał ponadto na potrzebę osiągnięcia przez Niemcy nadwyżek pierwotnych na wypadek pogorszenia koniunktury. Zwrócił uwagę na rosnący udział w strukturze długu sektora instrumentów o krótkiej zapadalności: 18,5% w 1996 wobec 16,8% w 1995 r. Z drugiej strony, udział długu denominowanego w walutach obcych był zerowy, a saldo sektora nie wykazywało wrażliwości na zmiany kursu walutowego.

EIM odnotował, że w 1996 r. i 1997 r. na deficyt sektora *general government* wpłynęły działania o charakterze tymczasowym i przeważnie jednorazowym; w tym okresie poprawiły one saldo o maksymalnie 0,2% PKB. Dla osiągnięcia założonego przez Niemcy celu budżetowego na 1998 r. niezbędne więc było określenie w budżecie na ten rok i następnie zrealizowanie działań zastępujących poprzednie działania jednorazowe. Według EIM, budżet na 1998 r. nie przewidywał znaczących działań o charakterze tymczasowym.

Analizie EIM podlegał także udział wydatków sektora do PKB: rosnący między 1991 r. a 1995 r., malejący w kolejnych latach, do 48% w 1998 r., czyli bardzo blisko poziomu z 1991 r. Rosnący ciężar kosztów obsługi zadłużenia i dokonane już cięcia wydatków kapitałowych oznaczały dla EIM, że dalsze ograniczenie relacji wydatków ogółem do PKB musi nastąpić przez cięcie transferów socjalnych i spożycia publicznego.

Osiągnięcie przez Niemcy średniookresowego celu budżetowego, rozumianego zgodnie z ówczesnym Paktem Stabilności i Wzrostu jako nadwyżka bądź niewielki deficyt strukturalny, wymagało według EIM dalszej znaczącej konsolidacji finansów publicznych. EIM wskazał, że gdyby Niemcy ograniczyły w 1998 r. deficyt i dług zgodnie z prognozą Komisji [odpowiednio do 2,5% PKB i 61,2% PKB] i zrównoważyły sektor *general government* w 1999 r., to w tym samym 1999 r. dług sektora znalazłby się poniżej 60% PKB. Kontynuowanie jednak deficytu na poziomie z 1998 r. nie pozwoliłoby na sprowadzenie długu do poniżej wartości referencyjnej.

EIM podkreślił znaczenie dalszej konsolidacji dla zapewnienia budżetowi większej swobody w obliczu zjawiska starzenia się ludności. Od około 2010 r. przewidywał znaczny, w relacji do PKB, wzrost wydatków na emerytury z państwowego systemu emerytalnego. Ponadto EIM uznał za konieczne ograniczenie przez Niemcy wydatków na emerytury.

Co do innych, wymaganych przez Traktat, czynników, które należy uwzględnić w ocenie spełnienia kryterium fiskalnego, EIM wskazał, że deficyt sektora w latach 1996-97 był wyższy niż inwestycje publiczne. Wskutek zjednoczenia Niemcy odnotowały deficyt obrotów bieżących, zachowując jednak dodatnią międzynarodową pozycję inwestycyjną netto.

### IV. Respektowanie reguł PSiW od przystąpienia do strefy euro

Tab. 39 Sektor *general government* w latach 1999-2010

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	<0,1	-3,3	-5,0
Dług	60,9	59,7	58,8	60,4	63,9	65,8	68,0	67,6	65,0	66,0	73,2	78,8
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	2,0	3,2	1,2	0,0	-0,2	1,2	0,8	3,2	2,5	1,3	-4,9	1,2

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

Z końcem 2002 r. Niemcy po raz pierwszy od przystąpienia do strefy euro zostały objęte procedurą nadmiernego deficytu. W dniu 21 stycznia 2003 r. Rada określiła w rekomendacjach z art. 104.7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską termin zlikwidowania nadmiernego deficytu jako 2004 r. Rada zaleciła Niemcom rygorystyczne wdrożenie zaplanowanych na 2003 r. oszczędności w wysokości 1% PKB, powstrzymanie w 2003 r. wzrostu długu w relacji do PKB, a następnie jego zmniejszenie.

Na jesieni 2003 r. Komisja prognozowała, że deficyt sektora *general government* w relacji do PKB wyniesie w Niemczech w latach 2003-04 odpowiednio 4,2% i 3,9%, a dług wzrośnie w 2003 r. do 63,8% PKB. KE przygotowała w związku z tym dla Rady projekt decyzji Rady, na podstawie art. 104.8 TWE, stwierdzający, że działania podjęte przez Niemcy dla zlikwidowania nadmiernego deficytu okazały się niewystarczające. Drugi projekt decyzji Rady wzywał Niemcy, na podstawie art. 104.9 TWE, do podjęcia środków zmierzających do zaradzenia sytuacji nadmiernego deficytu. Zgodnie z nim, Niemcy powinny najpóźniej w 2005 r. ograniczyć deficyt do poniżej 3% PKB. Aby było to realne, redukcja deficytu strukturalnego w 2004 r. powinna stanowić 0,8% PKB, a w 2005 r. przynajmniej 0,5% PKB.

Niemcy odrzucały sugestie Komisji dotyczące cięć budżetowych w 2004 r. jako niezwykle szkodliwe dla niemieckiej koniunktury. Argumentowały, iż aby sprostać kryteriom Paktu, musiałyby albo jeszcze bardziej zredukować wydatki socjalne, albo podwyższyć podatki. Oba rozwiązania nie wchodziły jednak w rachubę, skoro na 2004 r. zaplanowano redukcję podatków rzędu 16 mld EUR. Dyskusja na temat przestrzegania Paktu Stabilności i Wzrostu zaostrzała się: Niemcy i Francja zarzuciły Komisji „mechaniczne stosowanie reguł Paktu”, wskazując na swoje starania mające na celu pobudzenie wzrostu gospodarczego i konsolidację fiskalną.

Niemcy i Francja, oba kraje zobowiązane do skorygowania nadmiernego deficytu w perspektywie 2004 r., doprowadziły do sporu między Radą a Komisją. W dniu 25 listopada 2003 r. Rada nie przyjęła mianowicie decyzji z art. 104.8 TWE ani z art. 104.9 TWE dla żadnego z krajów<sup>7</sup> oraz wydała własne konkluzje<sup>8</sup> dla Niemiec i Francji, zamiast bazować na projekcie przygotowanym przez Komisję. W przypadku Niemiec Rada zaleciła zlikwidować nadmierny deficyt w 2005 r., a więc w terminie proponowanym przez KE. Wymagana przez Radę redukcja deficytu strukturalnego miała jednak wynieść mniej: 0,6% PKB w 2004 r., podczas gdy w 2005 r. przynajmniej 0,5% PKB, zatem tak jak w propozycji KE. Rada wyraziła gotowość przyjęcia decyzji z art. 104.9 TWE, gdyby jej konkluzje nie były realizowane.

Komisja Europejska zgłosiła do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wniosek o zbadanie postępowania Rady. W wyroku z 13 lipca 2004 r. ETS stwierdził nieważność konkluzji przyjętych przez Radę, w których Rada zawiesiła procedury nadmiernego deficytu wobec Niemiec i Francji oraz zmieniła rekomendacje uprzednio wystosowane przez nią do każdego z tych państw w celu obniżenia nadmiernego deficytu. Zgodnie z wyrokiem ETS, Niemcy i Francja powinny być więc kontynuować realizację rekomendacji Rady, czyli zlikwidować nadmierny deficyt w 2004 r.

Z końcem 2004 r. Komisja wydała komunikat, w którym uznała, że wskutek wydania w listopadzie 2003 r. przez Radę konkluzji przesuwających ten termin na rok 2005 – i anulowanych przez ETS w zakresie, w jakim zawieszały procedurę nadmiernego deficytu

<sup>7</sup> Za przyjęciem projektu decyzji Rady z art. 104.8 TWE dla Niemiec głosowały: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Szwecja. Za przyjęciem projektu decyzji Rady z art. 104.9 TWE dla Niemiec głosować mogły tylko państwa strefy euro i były to: Austria, Belgia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia.

<sup>8</sup> *Council conclusions on assessing the actions taken by Germany in response to recommendations of the Council according to Article 104(7) of the Treaty establishing the European Community and considering further measures for deficit reduction in order to remedy the situation of excessive deficit.*

i modyfikowały wspomniane rekomendacje – Niemcy miały prawo postępować tak, jakby dotyczył ich horyzont 2005 r. W tej wyjątkowej sytuacji, stwierdziła KE, skuteczne rozwiązanie problemów budżetowych obu krajów w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu wymaga, aby oceny działań na rzecz korekty deficytu dokonywać z uwzględnieniem 2005 r. jako ostatecznego terminu na zlikwidowanie nadmiernego deficytu.

W dniu 11 marca 2006 r. Rada stwierdziła w decyzji z art. 104.9, wydawanej wobec państw strefy euro niespełniających rekomendacji Rady z art. 104.7, że Niemcy nie skorygowały nadmiernego deficytu w terminie 2005 r. i wyznaczyła 2007 r. na zlikwidowanie nadmiernego deficytu. Zgodnie z decyzją Rady, Niemcy miały osiągnąć korektę deficytu strukturalnego w latach 2006-07 w łącznej wysokości przynajmniej 1% PKB. Niemcy zostały zobowiązane do przedstawienia KE półrocznych raportów o sytuacji budżetowej. Rada stwierdziła też, że Niemcy powinny realizować po ograniczeniu deficytu nominalnego do poniżej 3% PKB coroczną korektę deficytu strukturalnego w wysokości przynajmniej 0,5% PKB.

Ostatecznie postępowanie wobec Niemiec zostało przez Radę zakończone w 2007 r., w oparciu o niski deficyt z 2006 r. Rada wskazała w decyzji z art. 104.12, że deficyt 1,7%<sup>9</sup> PKB z 2006 r. – znacznie poniżej wartości referencyjnej – został osiągnięty rok wcześniej niż zaleciła Rada. Według Rady, deficyt strukturalny zmniejszał się od 2002 r. Według przytoczonych w decyzji Rady szacunków KE, w 2007 r. redukcja deficytu strukturalnego miała osiągnąć  $\frac{3}{4}$ % PKB. KE prognozowała też, że deficyt nominalny spadnie w 2007 r. do 0,6% PKB, a w 2008 r. (przy założeniu braku zmian w polityce rządu) wyniesie 0,3% PKB. Oznaczało to dla Rady zredukowanie deficytu nominalnego do poniżej 3% PKB w wiarygodny i trwały sposób. Dług sektora *general government*, po wzroście do 67,9% PKB w 2005 r., ustabilizował się w 2006 r., a w 2008 r. był prognozowany przez KE w wysokości 63,5% PKB (przy założeniu niezmienności polityki rządu). Rada oceniła, że oznacza to szybsze tempo ograniczania długu w kierunku prognozy 60% PKB niż prognozowana ścieżka w najnowszej aktualizacji programu stabilności.

Po raz drugi Niemcy zostały objęte przez KE procedurą nadmiernego deficytu na jesieni 2009 r. W dniu 2 grudnia 2009 r. Rada zaleciła Niemcom rozpocząć redukcję deficytu w 2011 r. i zlikwidować nadmierny deficyt do 2013 r. w wiarygodny i trwały sposób. W tym celu władze powinny:

- zapewnić średnioroczną korektę salda strukturalnego  $\frac{1}{2}$ % PKB w okresie 2011-13. Dzięki przywróceniu odpowiedniego poziomu nadwyżki pierwotnej pozwoli to na powrót długu do tendencji spadkowej w zadowalającym tempie w kierunku wartości referencyjnej;
- określić działania niezbędne do korekty nadmiernego deficytu – jeśli pozwoli na to koniunktura - do 2013 r. i przyspieszyć redukcję, jeśli stan gospodarki lub budżetu okaże się lepszy niż obecnie oczekiwany.

Dodatkowo Rada zaleciła wykorzystanie przez władze Niemiec każdej sposobności poza dostosowaniem strukturalnym do przyspieszenia redukcji długu do PKB w kierunku wartości referencyjnej.

W czerwcu 2010 r. Komisja Europejska pozytywnie oceniła działania Niemiec dla ograniczenia deficytu, przy czym ocena skupiła się na działaniach planowanych w 2010 r. Według programu stabilności z 2010 r., deficyt wzrośnie do 5 $\frac{1}{2}$ % PKB z 3,2% PKB rok wcześniej. Wzrost deficytu jest skutkiem działań antykrzysowych podjętych przez Niemcy w zgodzie z *Europejskim planem ożywienia gospodarczego* i, w mniejszym stopniu, wpływu automatycznych stabilizatorów koniunktury. Bodziec fiskalny obejmuje m.in. podwyższenie kwoty wolnej od podatku, umożliwienie odliczania od podatku składek zdrowotnych i na opiekę długookresową,

---

<sup>9</sup> Dane zgodne z art. 104.12; aktualne dane przedstawione są w tabeli 39

podniesienie zasiłku rodzinnego. Przedstawiona w programie stabilności średniookresowa strategia budżetowa przewiduje następnie w latach 2011-13 coroczną korektę deficytu strukturalnego średnio o prawie  $\frac{3}{4}\%$  PKB, czyli większą niż rekomendowane przez Radę minimum 0,5% PKB.

#### **V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu**

Planowane na lata 2011-14 działania ograniczające deficyt na szczeblu federalnym, ogłoszone przez rząd w dniu 7 czerwca 2010 r. to m.in.:

- opodatkowanie energii produkowanej w elektrowniach atomowych;
- ograniczenie wydatków socjalnych dla długotrwale bezrobotnych, w tym zniesienie opłacania przez państwo ich składek emerytalnych;
- zwolnienie z armii do 40 tys. żołnierzy, poprzedzone planowaną do września 2010 r. analizą konsekwencji takiego kroku;
- zlikwidowanie do 2014 ponad 10 tys. miejsc pracy w administracji;
- wprowadzenie opłaty środowiskowej dla pasażerów w ruchu międzynarodowym wylatujących z Niemiec;
- nałożenie na banki opłaty od podejmowanego ryzyka – Niemcy będą zabiegać na forum międzynarodowym o globalne wprowadzenie podobnej opłaty od 2012 r.

Oczekuje się, że wdrożenie wspomnianych wyżej działań przyniesie w okresie 2011-13/14 oszczędności dla budżetu federalnego rządu  $\frac{1}{4}\%$  PKB rocznie.

## PORTUGALIA

**Tab. 40** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Portugalię kryterium fiskalnego

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-6,1	-6,0	-5,7	-3,2	-2,5	-2,2
Saldo sektora skorygowane o cykl*	-6,1	-5,1	-4,4	-2,2	-1,9	-2,0
Inwestycje publiczne	4,0	3,6	3,7	4,0	4,3	b.d.
Dług sektora <i>general government</i>	63,1	63,8	65,9	65,0	62,0	60,0
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	0,3	0,7	1,9	3,6	3,7	4,0

\* w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych. Oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

Źródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Portugalia była jednym z 10 krajów UE, które zostały objęte pierwszą decyzją Rady o występowaniu nadmiernego deficytu (26 września 1994 r.). Podstaw do stwierdzenia nadmiernego deficytu nie zdiagnozowano wówczas tylko w 2 państwach – Irlandii i Luksemburgu. Procedurę nadmiernego deficytu nałożono w reakcji na przekraczanie przez Portugalię wartości referencyjnych dla deficytu sektora *general government*, jak i długu sektora. W przypadku Portugalii procedura trwała aż do 1998 r.

Wraz z opublikowanym w 1998 r. Raportem o konwergencji KE przygotowała projekt decyzji Rady uchylający procedurę nadmiernego deficytu. Rada uchylila postępowanie wobec Portugalii 1 maja 1998 r., a Portugalia została jednym z 11 pierwszych członków strefy euro w 1999 r.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

W Raporcie o konwergencji z 1998 r. Komisja wskazała, że na obniżenie wskaźnika deficytu w latach 1993-97 wpływ miały zarówno wprowadzane w tym okresie działania naprawcze, jak i poprawa koniunktury gospodarczej od 1996 r. Tempo wzrostu wydatków rządowych w 1994 r. zostało ograniczone poprzez wyhamowanie inwestycji publicznych, subsydiów dla przedsiębiorstw oraz wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym. Ponadto od 1996 r. wydatki na obsługę długu publicznego zostały ograniczone w wyniku spadku stóp procentowych oraz poprawy efektywności procesu zarządzania długiem. Jako najistotniejszą składową procesy ograniczania deficytu Komisja uznała natomiast systematyczną poprawę, ścisłości podatków począwszy od 1994 r. poprzez likwidację luk w prawie podatkowym, podwyższenie sankcji za uchylanie się od nieplacenia podatków, zwiększenie ścisłości zaległych płatności oraz przeprowadzenie gruntownej reformy administracji podatkowej.

W 1997 r. miała ponadto miejsce jednorazowa transakcja – pracowniczy fundusz emerytalny państwowego banku *Banco Nacional Ultramarino* przetransferował jednorazowo do budżetu środki wysokości 0,3% PKB, w zamian za co rząd zobowiązał się do wypłaty w przyszłości emerytur pracownikom banku.

Podsumowując sytuację fiskalną w Portugalii, Komisja wskazała na systematyczny spadek deficytu sektora w latach 1993-97 oraz na fakt, że relacja deficytu sektora do PKB w podlegającym ocenie 1997 r. ukształtowała się poniżej wartości referencyjnej (3% PKB). Komisja spodziewała się dalszego spadku relacji deficytu do PKB w 1998 r. z uwagi na wysoki i trwały wzrost gospodarczy oraz przewidywaną dalszą obniżkę stóp procentowych (spadek kosztu obsługi długu).



## II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

Komisja Europejska przytoczyła następujące fakty i prognozy: obniżanie się relacji długu do PKB w latach 1995-97, ukształtowanie się relacji długu do PKB w roku oceny na poziomie jedynie nieznacznie powyżej wartości referencyjnej (62% PKB), prognozowany spadek relacji długu do PKB w 1998 r. do poziomu równego wartości referencyjnej, prognozowany spadek poniżej wartości referencyjnej w kolejnych latach. Podstawę dla prognozy na 1998 r. stanowiły plany prywatyzacyjne portugalskiego rządu (przychody 2% PKB). Większość z uzyskanych środków miała zostać przeznaczona na spłatę zadłużenia.

W oparciu o wskazane argumenty Komisja wyraziła opinię, iż w przypadku Portugalii nie można już mówić o występowaniu nadmiernego deficytu i zaleciła Radzie zniesienie decyzji o występowaniu nadmiernego deficytu.

## II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

W programie konwergencji z marca 1997 r. prognozowano kontynuowanie procesu redukcji deficytu sektora do 1,5% PKB w 2000 r. Prognoza oparta została o założenie utrzymania się w rozpatrywanych latach wysokiego wzrostu gospodarczego. Zakładano, że redukcja deficytu zostanie osiągnięta dzięki spadkowi poziomu wydatków na obsługę długu (2/3 zakładanej skali redukcji deficytu) oraz obniżeniu wydatków bieżących (1/3 zakładanej skali redukcji deficytu). W programie konwergencji przewidywano reorientację wydatków budżetowych nakierowaną na zwiększenie transferów socjalnych, wydatków na edukację oraz na inwestycje publiczne.

**Tab. 41** Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane

	% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997		b.d.	b.d.	b.d.	-4,0	-2,9	-2,5
Saldo nominalne – KE 1998		-6,1	-6,0	-5,7	-3,2	-2,5	-2,2
Saldo nominalne – aktualne dane		b.d.	b.d.	-5,0	-4,5	-3,5	-3,4
Dług sektora – KE 1998		63,1	63,8	65,9	65,0	62,0	60,0
Dług sektora – aktualne dane		b.d.	b.d.	61,0	59,9	56,1	52,1

Zróżdła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

## II.4. Inne elementy oceny KE

Komisja wskazała, że spadek relacji długu sektora do PKB o 3 pkt. proc. odnotowany w 1997 r. był skumulowanym efektem trzech czynników: spadku deficytu sektora, przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego, wykorzystania przychodów z prywatyzacji (głównie spółek sektora telekomunikacyjnego i energetycznego) na spłatę narosłego zadłużenia. Łączny wpływ SFA (dostosowania stan-przepływ) wyniósł w 1997 r. -1,9% PKB.

## III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

W marcu 1998 r. Europejski Instytut Monetarny opublikował Raport o konwergencji, w którym sytuacja fiskalna Portugalii została potraktowana z większą dozą szczegółowości w porównaniu z Raportem KE. W Raporcie przedstawiono historyczne oraz prognozowane na 1998 r. wartości deficytu i długu, wskazując na następujące aspekty:

- stosunek deficytu sektora do PKB w latach 1996-97 kształtował się poniżej udziału inwestycji publicznych w PKB;
- spadek relacji długu sektora do PKB w 1992 r. należy przypisać wystąpieniu nadwyżek pierwotnych oraz przychodom ze sprzedaży aktywów państwowych. W latach 1993-95 wskazana nadwyżka praktycznie zniknęła, a niekorzystna zmiana relacji wzrost gospodarczy/stopy procentowe doprowadziła do wzrostu wskaźnika długu. W latach 1996-97 nadwyżka pierwotna uległa ponownemu zwiększeniu, co w połączeniu z poprawą relacji wzrost gospodarczy/stopy procentowe skutkowało odwróceniem tendencji wzrostowej

stosunku długu do PKB. Przedstawiony rozwój wydarzeń wskazuje, zdaniem EIM, na ryzyko pogorszenia stosunku długu do PKB wraz z biegiem cyklu gospodarczego, czemu nie jest w stanie przeciwdziałać zbyt niska jest – zdaniem EIM – wartość nadwyżki pierwotnej;

- wysoki, według EIM, udział długu o krótkim okresie zapadalności (pomimo spadku udziału wskazanego długu w zadłużeniu ogółem w latach 90.) naraża stan finansów państwa na wyższe ryzyko stopy procentowej. Ponadto wzrost udziału zadłużenia zagranicznego w zadłużeniu ogółem zwiększył ekspozycję finansów publicznych na ryzyko kursu walutowego;
- na zmiany salda sektora w latach 1991-97 miały wpływ głównie czynniki niecykliczne (trwale działania strukturalne, jak i działania krótkookresowe). Wpływ działań krótkookresowych na obniżenie deficytu w latach 1996-97 oszacowano na poniżej 0,2% PKB;
- udział wydatków w PKB wzrósł w latach 1990-97 o ok. 3% pkt. proc., przy czym wzrost nastąpił przede wszystkim w latach 1990-93, a w latach 1994-97 obserwowana była stabilizacja wskaźnika w przedziale 43-44% PKB. Odnotowano wzrost wydatków na transfery bieżące i konsumpcję publiczną, podczas gdy wydatki na obsługę długu uległy obniżeniu o 4 pkt. proc. W raporcie EIM zalecił kontrolę wydatków budżetowych w kolejnych latach z uwagi na brak perspektyw dalszej znaczącej obniżki kosztów obsługi zadłużenia. Dochody w latach 1990-97 wzrosły z kolei o 6% PKB. Za 1,3 pkt. proc. wzrostu zarówno dochodów, jak i wydatków odpowiadał wzrost transferów emerytalnych dla pracowników sektora publicznego, które w portugalskim systemie rachunków narodowych uwzględniano podwójnie;
- stopień redukcji deficytu i długu w 1997 r. okazał się większy od zakładanego wcześniej w programie konwergencji. Jednocześnie EIM wskazał na potrzebę dalszych reform w celu osiągnięcia celu średniookresowego (deficyt strukturalny 0,5% PKB), przy uwzględnieniu zagrożenia wzrostem wydatków na emerytury wraz z prognozowanym starzeniem się ludności.

#### IV. Przestrzeganie reguł P*Si*W po przyjęciu euro

Tab. 42 Sektor *general government* po przyjęciu euro

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	-2,8	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,8	-9,4	-8,5
Dług	51,4	50,5	52,9	55,6	56,9	58,3	63,6	64,7	63,6	66,3	76,8	85,8
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	4,1	3,9	2,0	0,7	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,6	0,5

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

Od momentu wejścia do strefy euro procedura nadmiernego deficytu była nakładana na Portugalię trzykrotnie. Za pierwszym razem decyzję Rady o występowaniu nadmiernego deficytu wydano w dniu 5 listopada 2002 r., postępowanie zakończono decyzją Rady z dnia 11 maja 2004 r.

W 2005 r. w Portugalii miała miejsce rewizja danych statystycznych, która w istotny sposób wpłynęła na obraz ówczesnej sytuacji fiskalnej kraju przedstawiony w aktualizacji programu stabilności z czerwca 2005 r. Po wyborach powszechnych w lutym 2005 r. i zmianie rządów powołana została komisja pod przewodnictwem prezesa banku centralnego Portugalii. Jej zadaniem była ocena – zdaniem nowego rządu nierealnych – założeń budżetu na 2005 r. W marcu 2005 r. Eurostat poinformował o prowadzeniu z Portugalią rozmów w sprawie spójności danych na bazie kasowej i memorialowej; wcześniej Portugalia zapowiedziała niewielką rewizję danych za lata poprzednie.

W raporcie wspomnianej komisji z dnia 23 maja 2005 r. prognoza deficytu sektora *general government* na 2005 r. została podwyższona z 2,86% PKB do 6,83% PKB. W raporcie wskazano m.in., że:

- prognozy wpływów podatkowych zostały przygotowane w sposób rzetelny i praktycznie niewymagający rewizji;
- wpływy z dywidend państwowych przedsiębiorstw zostały przeszacowane o 0,53% PKB;
- wydatki niektórych składowych sektora zostały wyraźnie niedoszacowane – np. narodowy system zdrowia o 1,08% PKB, system ubezpieczenia społecznego (łącznie dla pracowników sektora publicznego i prywatnego) o 0,59% PKB, wydatki na drogi (Estradas de Portugal) o 0,33% PKB;
- przewidziane w budżecie zamrożenie wybranych wydatków niekoniecznie musiało dojść do skutku – rewizja o 0,44% PKB;
- niektóre z przewidzianych w budżecie środków jednorazowych, na łączną sumę 1,41% PKB, zostały albo niedostatecznie sprecyzowane, albo wzbudziły wątpliwości Eurostatu co do zgodności z obowiązującymi standardami rachunkowości.

Przeprowadzona rewizja danych została odnotowana przez KE w raporcie inicjującym procedurę nadmiernego deficytu – KE wskazała na brak w Portugalii instytucji przygotowującej wysokiej jakości prognozy, której szacunki mogłyby być zestawiane z oficjalnymi prognozami rządowymi. Stwierdzono również, że w Portugalii brakuje formalnych mechanizmów umożliwiających szybką reakcję na odchylenie wyników budżetu od wstępnych założeń, zalecono dalszy postęp prac nad przetwarzaniem danych dotyczących rachunków narodowych. Decyzję Rady stwierdzającą występowanie nadmiernego deficytu przyjęto w dniu 20 września 2005 r.

Rada w decyzji z dnia 3 czerwca 2008 r. o zniesieniu procedury stwierdziła, że deficyt sektora *general government* został zredukowany z 6,1% PKB w 2005 r. do 2,6% PKB w 2007 r. Konsolidacja fiskalna była głównie wynikiem reform strukturalnych. Poprawa salda strukturalnego była zgodna z rekomendacjami Rady przewidującymi korektę w 2006 r. o 1,5 pkt. proc. i w 2007 r. o przynajmniej 0,75 pkt. proc. Rada przytoczyła wiosenne prognozy KE: deficyt 2,2% PKB w 2008 r. (głównie dzięki dodatkowym dochodom), a w 2009 r. deficyt 2,6% PKB. Deficyt strukturalny zmniejszy się o 0,25 pkt. proc. w 2008 r., by w 2009 r. wzrosnąć o 0,25 pkt. proc. do 2,2% PKB, podczas gdy Pakt Stabilności i Wzrostu wymaga dążenia do osiągnięcia MTO (-0,5% PKB dla Portugalii). Według prognoz KE, dług sektora *general government* uległ zmniejszeniu z 64,7% PKB w 2006 r. do 63,6% w 2007 r., jednak słaby wzrost gospodarczy i relatywnie wysoki deficyt przyczynią się do ponownego wzrostu długu w relacji do PKB do około 64<sup>1</sup>/<sub>4</sub>% w 2009 r.

Obecnie Portugalia jest ponownie objęta procedurą nadmiernego deficytu. Zgodnie z notyfikacją przesłaną w kwietniu 2009 r., deficyt sektora miał w 2009 r. osiągnąć w Portugalii 3,9% PKB, zaś dług sektora *general government* 70,2% PKB. Z kolei projekt budżetu z maja 2010 r. zakładał w 2009 r. deficyt 5,9% PKB, a dług w wysokości 74,6% PKB. W dniu 2 grudnia 2009 r. Rada stwierdziła występowanie nadmiernego deficytu w Portugalii i zaleciła zredukować nadmierny deficyt w wiarygodny i trwały sposób do 2013 r. W tym celu Portugalia powinna:

- zapewnić średnioroczny wysiłek fiskalny w latach 2010-13 na poziomie 1<sup>1</sup>/<sub>4</sub>% PKB;
- wprowadzić konsolidację zgodnie z aktualizacją programu stabilności ze stycznia 2009 r.;
- określić działania niezbędne do korekty nadmiernego deficytu – jeśli pozwoli na to koniunktura - do 2013 r. i przyspieszyć redukcję, jeśli stan gospodarki lub budżetu okaże się lepszy niż obecnie oczekiwany.

Ponadto Portugalia powinna wykorzystać każdą sposobność, poza dostosowaniem strukturalnym, do przyspieszenia redukcji długu do PKB w kierunku wartości referencyjnej.

## V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu

W reakcji na rekomendacje Rady władze Portugalii zadeklarowały działania mające na celu redukcję deficytu sektora z 9,4% PKB w 2009 r. do 8,3% PKB w 2010 r. W aktualizacji programu stabilności z marca 2010 r. wskazano następujące działania konsolidacyjne:

- ograniczenie wydatków na płace w sektorze publicznym do 10% PKB w 2013 r.: możliwość zatrudnienia nowego pracownika w instytucji sektora publicznego wyłącznie w przypadku odejścia/zwolnienia przynajmniej dwóch dotychczasowych pracowników, ograniczanie wysokości płac, przegląd celowości działania podmiotów opiniodawczo-doradczych w ramach sektora;
- ograniczenie wydatków na cele socjalne, w tym lepsza kontrola wydatków: zamrożenie nominalnych poziomów większości transferów socjalnych, ustanowienie limitu wydatków na transfery socjalne (docelowo 6,9 mld EUR w 2013 r.), zaostrzenie zasad przyznawania zasiłków dla bezrobotnych, stopniowa likwidacja przywilejów urzędników państwowych w zakresie wcześniejszych emerytur;
- ograniczenie wydatków na zużycie pośrednie: wyznaczenie rocznych limitów wydatków na *outsourcing* analiz i ekspertyz poza podmioty sektora, redukcja o 40% wydatków na wyposażenie armii przewidzianych w programie *Military Funding Programme*;
- ograniczenie wydatków na inwestycje publiczne: odłożenie o 2 lata budowy połączeń szybkiej kolei na trasach Lizbona – Porto oraz Porto – Vigo, zawieszenie podpisywania nowych koncesji na budowę dróg, wprowadzenie reguły braku zadłużenia dla jednostek władz lokalnych (z wyłączeniem sytuacji nadzwyczajnych i projektów współfinansowanych przez UE);
- ograniczenie wydatków z tytułu odsetek: redukcja kosztów obsługi długu publicznego jako skutek operacji prywatyzacyjnych;
- redukcja przywilejów podatkowych – ograniczenie *tax expenditure*: wprowadzenie 20% podatku od obrotu papierami wartościowymi, likwidacja przywilejów podatkowych stosowanych dla polis ubezpieczeniowych;
- zwiększenie tempa prywatyzacji: prywatyzacje m.in. w sektorze energetycznym, stoczniowym, zbrojeniowym, kolejowym, finansowym i górnictwym;
- ograniczenie zadłużenia i zwiększenie efektywności przedsiębiorstw państwowych: ograniczanie inwestycji, ograniczenia płacowe jak w sektorze *general government*.

W maju 2010 r. cel deficytu na rok bieżący został obniżony do 7,3% PKB. Portugalski rząd przedstawił dalsze działania, dzięki którym osiągnięta zostanie zrewidowana obniżka deficytu. Konsolidacja w latach 2010-11 zostanie rozłożona w równym stopniu na stronę dochodową i wydatkową. Ponadto w dniu 13 maja 2010 r. zaproponowano dodatkowe działania, wśród których należy wymienić m.in.:

- wzrost stawek VAT o 1 pkt proc. (nowe stawki to 6%, 13% i 21%) [0,6; 1,4]<sup>10</sup>;
- wzrost stawek PIT o 1 pkt proc. lub 1,5 pkt. proc. zależnie od progu podatkowego [0,3; 0,7];
- wzrost stawek CIT o 2,5 pkt. proc. w przypadku zysku przekraczającego 2 mln euro [0,1; 0,2];
- wprowadzenie opłat drogowych na wybranych autostradach [–; 0,1];
- redukcję transferów do przedsiębiorstw państwowych [0,2; 0,2];
- redukcję wydatków budżetowych na płace w sektorze publicznym, w tym m.in. wstrzymanie zatrudniania nowych pracowników i ograniczenia w przyznawaniu premii [0,1; 0,2];
- ograniczenie wydatków inwestycyjnych [0,1; 0,2];
- ograniczenie subwencji dla jednostek władz regionalnych i lokalnych [0,1; 0,1].

---

<sup>10</sup> W nawiasach kwadratowych wskazano zakładany wpływ działania na redukcję deficytu odpowiednio w 2010 i 2011 (jako % PKB).

## SŁOWACJA

**Tab. 43** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Słowację kryterium fiskalnego

% PKB	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-8,2	-2,7	-2,4	-2,8	-3,6	-2,2	-2,0
Saldo strukturalne	-7,2	-1,8	-1,4	-1,9	-3,1	-2,7	-2,8
Inwestycje publiczne	3,3	2,6	2,4	2,1	2,2	1,9	1,9
Dług sektora <i>general government</i>	43,4	42,4	41,4	34,2	30,4	29,4	29,2
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	4,8	4,8	5,2	6,6	8,5	10,4	7,0

Zródło: Raport o konwergencji 2008, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

W czerwcu 2004 r., kilka tygodni po akcesji Słowacji do Unii Europejskiej, Rada stwierdziła występowanie w tym kraju nadmiernego deficytu. Dostępne wówczas dane wskazywały, iż deficyt sektora *general government* w 2003 r. wyniósł 3,6% PKB. Rada zaleciła zredukowanie nadmiernego deficytu najpóźniej w 2007 r. Komisja Europejska w raporcie z 2004 r. inicjującym procedurę nadmiernego deficytu podkreśliła, że dokładna ocena sytuacji fiskalnej była utrudniona ze względu na istotne luki w danych.

Jednocześnie z opracowaniem Raportu o konwergencji 2008, zawierającego pozytywną ocenę spełnienia przez Słowację kryterium fiskalnego, Komisja Europejska przygotowała projekt decyzji Rady znoszącej procedurę nadmiernego deficytu wobec tego państwa.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 2008

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Według Komisji, deficyt sektora w latach 2003-05 ukształtował się poniżej 3% PKB. W 2006 r. deficyt przejściowo wzrósł do 3,6% PKB, a dopiero w 2007 r. ponownie spadł do 2,2% PKB. Na podstawie dostarczonych przez Eurostat danych [Słowacja przedstawiła zrewidowane dane w notyfikacji fiskalnej z kwietnia 2007 r.] oraz swojej wiosennej prognozy Komisja oceniła, że nadmierny deficyt został przez Słowację skorygowany w wiarygodny i trwały sposób.

Wskutek reform podatkowych, reformy emerytalnej oraz powołania Krajowego Przedsiębiorstwa Autostradowego (zaklasyfikowanego poza sektorem *general government*) w latach 2002-07 nastąpił istotny spadek wydatków w relacji do PKB (z niemal 45% do ok. 37%).

W ocenie Komisji, okresu dynamicznego wzrostu PKB nie wykorzystano jednak w pełni na przeprowadzenie konsolidacji finansów publicznych. Komisja podkreśliła, że deficyt strukturalny wzrósł z poziomu poniżej 1,5% PKB w latach 2003-05 do 3,1% PKB w 2006 r. i 2,7% PKB w kolejnym roku, co sugeruje procykliczność polityki fiskalnej.

#### II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

W 2000 r. na skutek działań naprawczych w sektorze bankowym dług sektora gwałtownie wzrósł z około 30% PKB do niemal 50% PKB. Dochody z prywatyzacji w kolejnych latach pozwoliły jednak znacząco obniżyć poziom długu. W latach 2002-07, głównie dzięki wysokim dochodom z prywatyzacji dokonano redukcji długu o 14 pkt. proc.

Raport Komisji ocenił, że Słowacja należy do państw średniego ryzyka dla długookresowej stabilności finansów publicznych, co w dużej mierze wiąże się z projekcjami wydatków związanych ze starzeniem się ludności.

### II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

Dwa zasadnicze cele, jakie postawiono przed polityką fiskalną w aktualizacji programu konwergencji 2007, to redukcja deficytu poniżej wartości referencyjnej w 2007 r. w celu wypełnienia kryterium fiskalnego oraz obniżenie deficytu strukturalnego do 0,8% PKB – zgodnie z MTO. Osiągnięcie tych celów miało w założeniu pozwolić na dalsze obniżenie długu sektora do poziomu 29,5% PKB do 2010 r., a następnie jego ustabilizowanie na poziomie ok. 30% PKB. Jako najważniejsze czynniki determinujące wysokość długu sektora wymieniono wielkość deficytu oraz koszty reformy emerytalnej. Do wzrostu wartości długu miały przyczynić się także kredyty zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego na finansowanie projektów inwestycyjnych.

Władze Słowacji spodziewały się, że osiągnięcie pierwotnej nadwyżki od 2010 r. przyczyni się do redukcji długu. Oceniono także, że wpływ SFA będzie stabilny na zmiany długu, szacując ten wpływ na 0,1-0,4% PKB.

**Tab. 44** Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane

% PKB	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo nominalne – Program konwergencji 2007	b.d.	b.d.	b.d.	-3,7	-2,5	-2,3
Saldo nominalne – KE 2008	-2,7	-2,4	-2,8	-3,6	-2,2	-2,0
Saldo nominalne – aktualne dane	-2,8	-2,4	-2,8	-3,5	-1,9	-2,3
Dług sektora – KE 2008	42,4	41,4	34,2	30,4	29,4	29,2
Dług sektora – aktualne dane	42,4	41,5	34,2	30,5	29,3	27,7

Źródła: Raport o konwergencji 2008, Komisja Europejska; Eurostat.

### III. Ocena EBC – Raport o konwergencji 2008

W opinii Europejskiego Banku Centralnego wyrażonej w Raporcie o konwergencji, konieczna była dalsza konsolidacja w celu zrealizowania celu średniookresowego, który w Programie konwergencji został zdefiniowany jako osiągnięcie do 2010 r. deficytu strukturalnego 0,8% PKB. Co do innych elementów oceny, EBC wskazał, że w 2006 r. i 2007 r. deficyt sektora był wyższy niż inwestycje publiczne.

### IV. Przestrzeganie reguł PSiW po przyjęciu euro

**Tab. 45** Sektor *general government* po przyjęciu euro

% PKB	2009	2010
Saldo nominalne	-6,8	-6,0
Dług	35,7	40,8
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	-4,7	2,7

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

W 2009 r. Słowacja została po raz pierwszy od przystąpienia do strefy euro objęta procedurą nadmiernego deficytu. W kwietniu 2009 r. Słowacja poinformowała o planowanym deficycie sektora *general government* na poziomie 3% PKB w 2009 r. Majowa prognoza Komisji przewidywała deficyt na poziomie 4,7% PKB w 2009 r. Ostatecznie w dniu 25 sierpnia 2009 r. strona słowacka potwierdziła, że deficyt za 2009 r. wyniesie ponad 6% PKB, a w znowelizowanym budżecie (opublikowanym 30 września 2009 r.) przewidziano deficyt 6,3% PKB.

Na początku grudnia 2009 r. Rada wydała rekomendacje dla Słowacji, w których zaleca redukcję nadmiernego deficytu w wiarygodny i trwały sposób do 2013 r. W tym celu władze powinny:

- wdrożyć działania redukujące deficyt zgodnie z planem zawartym w projekcie budżetu na lata 2010-12;
- zapewnić średnioroczny wysiłek fiskalny na poziomie 1% PKB w latach 2010-13;

— określić działania niezbędne do skorygowania nadmiernego deficytu – jeśli pozwoli na to koniunktura – do 2013 r. oraz przyspieszyć redukcję deficytu, jeśli sytuacja gospodarcza lub budżetowa okazałaby się lepsza niż obecnie prognozowana.

W celu ograniczenia ryzyka niewykonania planu redukcji deficytu, władze słowackie powinny wzmocnić zasady egzekwowania średniookresowych planów budżetowych, jak również ulepszyć system monitorowania wykonania budżetu w ciągu roku, w szczególności w celu uniknięcia przekroczenia planów wydatkowych.

#### **V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu**

Na 2010 r. zaplanowano deficyt równy 5,5% PKB. Poprawa wyniku sektora wynika głównie z działań obniżających wydatki na towary i usługi oraz redukcji nakładów na inwestycje, które łącznie pozwoliły na oszczędności sięgające 1,2% PKB. Na 2010 r. planowany jest umiarkowany (1%) wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym (z wyjątkiem pracowników lokalnego systemu szkolnictwa) oraz zamrożenie plac ministrów, posłów i innych osób na stanowiskach politycznych. Dodatkowo, zdecydowano o ograniczeniu zatrudnienia w administracji centralnej o 2% w związku z reorganizacją sił zbrojnych i zwolnieniami w lokalnym systemie szkolnictwa. Przewidywany jest spadek dochodów w relacji do PKB o 0,3 pkt proc. na skutek tymczasowego wzrostu ulg podatkowych oraz *in-work benefits*, jak również spadku dywidend w państwowych spółkach.

Po 2010 r. strategia konsolidacji zakłada wycofanie działań antykryzysowych (ulgi podatkowe, *in-work benefits*) oraz dalszy spadek wydatków na towary i usługi. Środki mające wspomóc realizację tych celów nie zostały sprecyzowane. Zakłada się także dalszy spadek nakładów kapitałowych z 1,6% PKB do 1,2% PKB. Ryzyko dla realizacji scenariusza obniżenia deficytu poniżej 3% PKB do 2012 r. wynika głównie z optymistycznych założeń dotyczących sytuacji makroekonomicznej w 2010 r. oraz z potencjalnie niższych niż zakładano wpływów podatkowych.

Rząd słowacki ogłosił w programie stabilności zamiar wzmocnienia trzyletnich ram fiskalnych. W szczególności, rozważane jest wprowadzenie wiążących limitów wydatkowych odnoszących się do dużej części wydatków publicznych, wprowadzenie konstytucyjnego limitu dla długu publicznego oraz poprawę monitorowania wykonania budżetu w ciągu roku.

## SŁOWENIA

**Tab. 46** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Słowenię kryterium fiskalnego

% PKB	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-4,3	-2,7	-2,8	-2,3	-1,8	-1,9
Saldo strukturalne	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	-1,4	-1,8
Inwestycje publiczne	3,1	3,0	3,3	3,4	3,3	3,4
Dług sektora <i>general government</i>	28,3	29,7	29,1	29,5	29,1	29,9
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	2,7	3,5	2,7	4,2	3,9	4,3

Zródło: Raport o konwergencji 2006, Komisja Europejska

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Słowenia jako jedno z niewielu państw strefy euro nie podlegała procedurze nadmiernego deficytu przed przyjęciem wspólnej waluty. Była jednym z nielicznych nowych państw członkowskich, które nie zostały nią objęte tuż po akcesji do Unii Europejskiej w 2004 r.

### II. Ocena KE - Raport o konwergencji 2006

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Deficyt sektora w latach 2000-01 pogarszał się, osiągając w 2001 r. 4,3% PKB. Od 2002 r., dzięki wprowadzonym w latach 2002-03 działaniom dostosowawczym, deficyt sektora utrzymywał się poniżej wartości referencyjnej 3% PKB. Wzmocnienie dyscypliny fiskalnej, a także trwające od 2004 r. ożywienie gospodarcze pozwoliły na dalsze redukcje deficytu sektora, aż do 1,8% PKB w 2005 r. Jednocześnie rząd, respektując zobowiązanie do utrzymywania deficytu sektora na założonej ścieżce, dokonał wobec spadku wpływów z VAT w 2004 r. cięcia w wydatkach, umożliwiając dotrzymanie założonej wartości deficytu.

Komisja Europejska wskazała, że Słowenia nie podlega decyzji Rady stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu i spełnia kryterium fiskalne.

#### II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

W Raporcie o konwergencji z 2006 r. Komisja stwierdziła, że dług sektora *general government* od 2000 r. utrzymywał się nieznacznie poniżej 30% PKB. Na koniec 2005 r. dług spadł do 29,1% PKB z poziomu 29,5% PKB w 2004 r. KE oczekiwała, że w średnim okresie dług sektora będzie utrzymywał się poniżej 30% PKB.

#### II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

W otrzymanym przez Komisję programie konwergencji z grudnia 2005 r. rząd Słowenii zakładał stopniowe zmniejszanie się deficytu *general government* w okresie objętym prognozą z 1,7% PKB w 2005 r. do 1,0% PKB w 2008 r., przy jednoczesnym stopniowym spadku udziału dochodów sektora o 1,8% PKB w latach 2005-08 oraz przy znacznej redukcji wydatków w wysokości ok. 2,5% PKB. KE odnotowała, że program nie przewiduje w 2006 r. redukcji deficytu względem roku poprzedniego. Deficyt strukturalny pogorszy się w 2006 r. do 1,8% PKB z 1,4% w 2005 r., pozostanie jednak na poziomie lepszym niż wymagany przez Pakt margines bezpieczeństwa (*minimum benchmark* stanowiący dla Słowenii 1,9% PKB), który w normalnych wahanach koniunktury zabezpiecza deficyt nominalny przed przekroczeniem progu 3% PKB.

Komisja zauważyła, że Słowenia sygnalizowała zamiar przeprowadzenia reformy podatkowej prowadzącej do zmniejszenia procentowego udziału dochodów o 1,8 pkt. proc. PKB oraz cięcia wydatków w wysokości 2,5 pkt. proc. PKB.



Program konwergencji zakładał, że w okresie objętym prognozą wartość długu sektora *general government* nieznacznie wzrośnie z 29% PKB w 2005 r. do 29,4% PKB w 2008 r.

**Tab. 47 Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane**

% PKB	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Saldo nominalne – Program konwergencji 2005	b.d.	b.d.	b.d.	-2,0	-1,7	-1,7
Saldo nominalne – Raport KE 2006	-4,3	-2,7	-2,8	-2,3	-1,8	-1,9
Saldo nominalne – aktualne dane	-4,0	-2,5	-2,7	-2,2	-1,4	-1,3
Dług sektora – Raport KE 2006	28,3	29,7	29,1	29,5	29,1	29,9
Saldo nominalne – aktualne dane	26,8	28,0	27,5	27,2	27,0	26,7

Źródła: Raport o konwergencji 2006, Komisja Europejska; Eurostat.

#### II.4. Inne elementy oceny KE

Komisja Europejska stwierdziła, że długookresowa stabilność finansów publicznych Słowenii jest wystawiona na wysokie ryzyko mimo długu wynoszącego zaledwie 30% PKB. Źródłem ryzyka jest przewidywany wzrost kosztów budżetowych wskutek starzenia się ludności. Korzystne efekty parametrycznej reformy systemu emerytalnego z 1999 r. zostały częściowo zredukowane przez przyjętą w maju 2005 r. zmianę zasad indeksacji emerytur.

Komisja przypominała, że Rada w opinii na temat ostatniego programu konwergencji zachęciła Słowenię do przyspieszenia wysiłków dla osiągnięcia MTO (program przewidywał realizację MTO w 2008 r., ale przy mniejszym rocznym dostosowaniu niż wymagany przez Pakt Stabilności i Wzrostu *benchmark* 0,5% PKB dla państw uczestniczących w ERM II) i poprawy długookresowej stabilności finansów publicznych.

#### III. Ocena EBC – Raport o konwergencji 2006

Europejski Bank Centralny, podobnie jak KE, opublikował w maju 2006 własny Raport o konwergencji. Ocena spełnienia kryterium fiskalnego była dla Słowenii pozytywna.

EBC stwierdził, iż w referencyjnym roku 2005 Słowenia odnotowała deficyt sektora *general government* w wysokości 1,8% PKB, tj. znacznie poniżej wartości referencyjnej oraz dług sektora 29,1% PKB, tj. znacznie poniżej wartości referencyjnej. EBC oczekiwał, że zgodnie z trendami występującymi w momencie opracowywania oceny dług będzie wzrastać, ale może być utrzymywany poniżej wartości referencyjnej.

Udział długu o krótkim okresie zapadalności jest niski, choć EBC odnotował, że zwiększył się on w okresie 1999-2002 do 7,7%, po czym zmniejszył się o 2,8 pkt. proc. do 2005 r. Biorąc zatem pod uwagę poziom długu, jest on względnie niewrażliwy na zmiany stóp procentowych. Ze względu na znaczny udział długu denominowanego w euro w długu ogółem wpływ stóp procentowych na stabilność finansów publicznych był również niewielki.

EBC dokonał również analizy udziału wydatków sektora w PKB: wzrastającego z poziomu 48,1% PKB w 2000 r. (pierwszy rok, dla którego były dostępne porównywalne dane) do 49,0% PKB w 2001 r. Do 2003 r. poziom wydatków sektora ustabilizował się na poziomie około 48% PKB aby następnie umiarkowanie się obniżyć. Za około połowę spadku wydatków po 2001 r. odpowiadał spadek wydatków odsetkowych.

Osiągnięcie przez Słowenię średniookresowego celu budżetowego wymagało, zdaniem EBC, konsolidacji fiskalnej redukującej potencjalną presję popytową w gospodarce, w szczególności w świetle przyspieszenia akcji kredytowej oraz konwergencji krótkookresowych stóp procentowych. EBC zauważył, że struktura wydatków Słowenii charakteryzuje się zbyt dużym udziałem pozycji sztywnych, co może powstrzymywać dostosowanie fiskalne po stronie wydatkowej. Przykładowo,

jawne zobowiązania sektora, głównie w formie gwarancji dla jednostek sektora w związku z finansowaniem infrastruktury oraz gwarancjami eksportowymi, wynosiły na koniec 2003 około 8% PKB (wartość podana za oszacowaniem KE).

#### IV. Przestrzeganie kryterium fiskalnego po przyjęciu euro

**Tab. 48** Sektor *general government* po przyjęciu euro

	% PKB	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne		0,0	-1,7	-5,5	-6,1
Dług		23,4	22,6	35,9	41,6
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]		6,8	3,5	-7,8	1,1

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

Słowenia po raz pierwszy po przystąpieniu do strefy euro objęta została przez Komisję procedurą nadmiernego deficytu w 2009 r. Podstawą do rozpoczęcia procedury była prognoza deficytu na 2009 r. (w sierpniu rząd słoweński poinformował, że deficyt wyniesie 5,5% PKB). W dniu 2. grudnia 2009 r. Rada zaleciła Słowenii zredukować nadmierny deficyt, w wiarygodny i trwały sposób, do 2013 r. W tym celu władze słoweńskie powinny:

- wdrożyć zgodnie z planem konsolidację fiskalną w 2010 r.;
- w latach 2010-13 zapewnić średnioroczny wysiłek fiskalny na poziomie  $\frac{3}{4}$ % PKB;
- przygotować listę działań prowadzących do redukcji nadmiernego deficytu do 2013 r., a w przypadku gdyby warunki gospodarcze i budżetowe okazałyby się lepsze od oczekiwań, przyspieszyć proces redukcji deficytu.

W celu redukcji ryzyka dla długookresowej stabilności finansów publicznych Słowenia powinna dalej reformować system emerytalny.

#### V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu

Ogłoszone przez rząd Słowenii działania redukujące deficyt w 2010 r. dotyczą głównie strony wydatkowej i obejmują m.in.:

- zawieszenie wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym,
- mniej hojną waloryzację wydatków socjalnych, w tym emerytur;
- mniejszych transferów kapitałowych dzięki większemu wykorzystaniu funduszy unijnych.

Niedawno powołana została rada fiskalna, która w kwietniu 2010 r. przedstawiła pierwszą ocenę słoweńskiej polityki budżetowej.

Średniookresowa strategia budżetowa rządu na kolejne lata również skupia się na ograniczeniu wydatków pierwotnych poprzez m.in.:

- poprawę wydajności w sektorze publicznym;
- racjonalizację zapewniania usług publicznych i zabezpieczenia społecznego;
- wycofanie bodźca fiskalnego stymulującego gospodarkę;
- dwuetapową, szeroko zakrojoną reformę emerytalną, której kształt jest obecnie negocjowany z partnerami społecznymi.

## WŁOCHY

**Tab. 49** Podstawowe informacje do oceny spełnienia przez Włochy kryterium fiskalnego

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne sektora <i>general government</i>	-9,5	-9,2	-7,7	-6,7	-2,7	-2,5
Saldo sektora skorygowane o cykl*	-8,5	-8,5	-7,6	-6,1	-2,0	-2,1
Inwestycje publiczne	2,6	2,3	2,2	2,3	2,3	b.d
Dług sektora <i>general government</i>	119,1	124,9	124,2	124,0	121,6	118,1
<i>p.m.</i> realny wzrost PKB [yoy]	-1,2	2,2	2,9	0,7	1,5	2,4

\*: w latach 90. KE szacowała saldo sektora skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego z uwzględnieniem ewentualnych działań jednorazowych. Oznaczało to, że np. wpływy z licencji UMTS poprawiałyby i saldo nominalne, i to skorygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego.

Źródło: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska.

### I. Procedura nadmiernego deficytu w okresie poprzedzającym badanie kryterium

Włochy zostały objęte procedurą nadmiernego deficytu w 1994 r. W latach 1993-96 kraj podjął wysiłek fiskalny, który doprowadził do ograniczenia deficytu do poziomu poniżej wartości referencyjnej.

Jednocześnie z opracowaniem Raportu o konwergencji 1998, zawierającego pozytywną ocenę spełnienia przez Włochy kryterium fiskalnego, Komisja Europejska przygotowała projekt decyzji Rady znoszącej procedurę nadmiernego deficytu wobec tego państwa. Zakończenie postępowania przez Radę nastąpiło w dniu 1 maja 1998 r. Rada uznała, że tempo redukcji długu jest wystarczające i uwzględniła fakt, że rząd zobowiązał się do redukcji długu do poniżej 100% PKB do 2003 r.

### II. Ocena KE – Raport o konwergencji 1998

#### II.1. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla salda sektora

Komisja Europejska oceniła sytuację budżetową Włoch na początku 1994 r. UGW jako niesatysfakcjonującą. Pomimo redukcji wydatków deficyt budżetowy w 1993 r. wyniósł 9,5% PKB. Wysiłek konsolidacyjny w 1994 r. był mniejszy w porównaniu z rokiem poprzednim, udało się jednak nieznacznie ograniczyć deficyt do 9,2% PKB. W dalszym ciągu był to poziom wyraźnie przekraczający dozwolony deficyt 3%.

Dalszy wysiłek konsolidacyjny Włochy podjęły w 1995 r. Poprawa sytuacji wydatkowej i ożywienie gospodarcze doprowadziły do redukcji deficytu do 7,7% PKB. Reforma emerytalna wprowadziła system zdefiniowanej składki, jednak wpływ reformy na stan finansów publicznych w krótkim i średnim okresie był znikomy z uwagi na fakt, że dotyczyła ona wyłącznie osób po raz pierwszy wchodzących na rynek pracy.

W 1996 ograniczenie deficytu do 6,7% PKB było wynikiem obniżenia kosztów obsługi długu i zwiększenia przychodów budżetu. Największa poprawa sytuacji budżetowej miała miejsce w roku kolejnym, aż o 4 pkt proc., i była wynikiem obniżenia odpisów podatkowych, zwiększenia składek na ubezpieczenie społeczne i obniżenia bieżących i kapitałowych transferów do przedsiębiorstw.

Duże znaczenie miało również wprowadzenie przez parlament ścisłych ograniczeń w budżecie kasowym. Zapobiegło to zmianie przeznaczenia środków asygnowanych już w budżecie na płynność dostępną agencjom rządowym. Wprowadzenie tych ograniczeń było tym bardziej istotne, że niewykorzystane w danym roku środki (*residui passivi*<sup>11</sup>) mogły być wykorzystane w

<sup>11</sup> *Residui passivi* – różnica pomiędzy asygnowanym budżetem a faktycznymi wydatkami.

przyszłości. Na *residui passivi* nałożono limit 2% PKB, co zmniejszyło ryzyko zwiększenia wydatków w przyszłości.

Do dalszego, trwałego ograniczenia deficytu w 1998 r. do 2,5% PKB miała doprowadzić zmiana struktury podatku VAT, obniżenie transferów do sektora usług publicznych i wprowadzenie zmian w systemie emerytalnym. Poprawie sytuacji fiskalnej służyć miało również obniżenie płatności odsetkowych.

## II.2. Ocena przestrzegania wartości referencyjnej dla długu

Dług publiczny Włoch w latach 1993-97 wyraźnie przekraczał wartość referencyjną 60% PKB, a w najgorszym 1994 r. przewyższył nawet jej dwukrotność i wyniósł 124,9% PKB. Od 1995 r. podjęto działania zmierzające do ograniczenia długu publicznego. W 1997 r. ograniczanie długu nabrało przyspieszenia. Nadwyżka salda pierwotnego wyniosła 6,8% PKB, co pozwoliło na przezwycięzenie efektu kuli śnieżnej. Doprowadziło to do wyraźniejszego ograniczenia długu do poziomu 121,6% PKB, czyli o 2,4 pkt. proc.

W programie konwergencji Włoch z 1997 r. założono dalsze obniżanie relacji długu do PKB w kolejnych latach. W Raporcie o konwergencji z 1998 r. KE zakładała, że dług obniży się w 1998 r. o kolejne 3,5 pkt. proc. Z kolei rząd włoski zobowiązał się do ograniczenia długu o 3 pkt. proc. rocznie, tak by w 2003 dług stanowił mniej niż 100% PKB.

Dług Włoch przed przyjęciem euro był wyraźnie wyższy od wartości referencyjnej. Obniżanie relacji długu do PKB od 1994 r., pomimo że było początkowo nieznaczne, pozwoliło Radzie na podjęcie decyzji o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu. W decyzji z 1 maja 1998 r. Rada przytoczyła zapis Traktatu stanowiący, że kryterium długu jest spełnione, gdy relacja długu do PKB spada i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie.

## II.3. Perspektywy deficytu i długu w programie konwergencji

W programie konwergencji Włoch z 1997 r. zakładano redukcję deficytu sektora do poziomu 1,8% PKB do 2000 r. między innymi dzięki obniżeniu płatności odsetkowych z 10,8% PKB w 1996 do 9,7% PKB w 1997 r. i 8,6% PKB w 1998 r. Na kolejne lata zakładano dalszą poprawę tej relacji do poziomu 7,9% PKB.

W programie podano, że aby osiągnąć zakładane cele, konieczne będzie podjęcie dodatkowych działań. Przy założeniu, że zaplanowane działania przyniosą zakładany skutek, osiągnięcie celu miało wymagać wysiłku fiskalnego na poziomie 0,7% PKB w 1999 r. i 0,3% PKB w 2000 r. Program konwergencji Włoch zakładał spadek długu do poziomu 116,4% PKB w 2000 r.

**Tab. 50** Sektor *general government* w programie konwergencji i Raporcie KE a aktualne dane

% PKB	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saldo nominalne – Program konwergencji 1997	b.d.	b.d.	b.d.	-6,7	-3,0	-2,8
Saldo nominalne – KE 1998	-9,5	-9,2	-7,7	-6,7	-2,7	-2,5
Saldo nominalne – aktualne dane	b.d.	b.d.	-7,4	-7,0	-2,7	-2,8
Dług sektora – KE 1998	119,1	124,9	124,2	124,0	121,6	118,1
Dług sektora – aktualne dane	b.d.	b.d.	121,5	120,9	118,1	114,9

Źródła: Raport o konwergencji 1998, Komisja Europejska; Eurostat.

## II.4. Inne elementy oceny KE

Na kształtowanie się relacji długu do PKB we Włoszech wpływ miała prywatyzacja. Wpływy z prywatyzacji w 1994 r. wyniosły 0,4% PKB, a w latach kolejnych 0,5%, 0,7% i 0,7% PKB. W Raporcie o konwergencji oczekiwano, że w latach 1999-2001 przychody z prywatyzacji będą się kształtować na poziomie od 0,5 do 0,75% PKB.

### III. Ocena EIM – Raport o konwergencji 1998

Europejski Instytut Monetarny opublikował, podobnie jak Komisja, Raport o konwergencji w marcu 1998 r. W Raporcie zwrócono uwagę na znaczny wzrost relacji długu do PKB w latach 1990-97 – aż o 23,6 pkt. proc. Pomimo występowania nadwyżki salda pierwotnego od 1992 r., dopiero w 1995 r. udało się zmniejszyć relację długu sektora do PKB. Początkowo nadwyżka nie wystarczała do zahamowania narastania długu ze względu na niekorzystne kształtowanie się różnicy tempa wzrostu gospodarczego i stóp procentowych. Na efekt wysiłku fiskalnego wpłynęły czynniki cykliczne, dotyczyło to zwłaszcza 1993 r. W późniejszym okresie ich wpływ był ograniczony.

EIM zwrócił uwagę na fakt, iż od początku lat 90. poprawie ulegała struktura długu. Udział obligacji emitowanych w walutach obcych był nieznaczny, dzięki czemu był on względnie niewrażliwy na zmiany kursu walutowego. Pozytywną tendencją był spadek udziału długu z krótkim terminem zapadalności. Udział długu z krótkim terminem zapadalności był jednak w opinii EIM nadal wysoki.

Oceniając perspektywy sytuacji fiskalnej Włoch EIM zwrócił uwagę na potrzebę dalszej konsolidacji finansów publicznych. W budżecie na 1998 r. skompensowano wygaśnięcie efektów jednorazowych działań, które ograniczyły deficyt w 1997 r. o 1% PKB. EIM podkreślił, że aby utrzymać deficyt na niskim poziomie w kolejnych latach potrzebne są dalsze działania kompensujące podjęte tymczasowe działania. Dowód na to, że dalszy wysiłek fiskalny był potrzebny, stanowił fakt, że nadwyżka salda pierwotnego nawet na poziomie 5,5% PKB zmniejszyłaby relację długu do PKB w ciągu 10 lat tylko do 88,8%.

EIM zwrócił uwagę, że w długim okresie potrzeba konsolidacji w celu zapewnienia budżetowi większej swobody wynika ze starzenia się ludności. Od 2010 r. prognozowany był wzrost udziału wydatków na system emerytalny w PKB o ile nie zmieni się sposób liczenia świadczenia.

### IV. Przestrzeganie reguł P*Si*W po przyjęciu euro

Tab. 51 Sektor *general government* po przyjęciu euro

% PKB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo nominalne	-1,7	-0,8	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-5,3
Dług	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	106,1	115,8	118,2
<i>p.m.</i> : realny wzrost PKB [yoy]	1,5	3,7	1,8	0,5	0,0	1,5	0,7	2,0	1,5	-1,3	-5,0	0,8

Źródła: Eurostat; prognoza na 2010 na podstawie European Economy 2/2010 – *European Economic Forecast Spring 2010*, Komisja Europejska.

Po przystąpieniu do strefy euro Włochy zostały objęte procedurą nadmiernego deficytu po raz pierwszy w 2005 r. Rada uzasadniła swoją decyzję przekroczeniem przez Włochy w latach 2003-04 wartości referencyjnej dla deficytu oraz wzrostem relacji długu do PKB. Dług w relacji do PKB wyraźnie przekraczał w 2004 r. próg 60%, a nadwyżka salda pierwotnego na poziomie poniżej 2% PKB w 2004 r. nie zapewniała, w opinii Rady, obniżenia długu w zadowalającym tempie. W oparciu o ograniczenie deficytu poniżej wartości referencyjnej oraz spadek relacji długu do PKB w 2007 r. Rada podjęła decyzję o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu w 2008 r.

Ponownie Włochy zostały objęte procedurą nadmiernego deficytu w 2009 r., a podstawą była notyfikacja fiskalna przesłana w kwietniu 2009 r., w której Włochy planowały, że deficyt sektora

*general government* w 2009 r. wyniesie 3,7% PKB. Wrześniowa poprawka do *Dokumentu Planowania Ekonomicznego i Finansowego* (DPEF) podwyższyła deficyt do 5,3% PKB.

W dniu 2 grudnia 2010 r. Rada wydała rekomendacje w celu likwidacji nadmiernego deficytu, zgodnie z którymi Włochy powinny zredukować nadmierny deficyt w wiarygodny i trwały sposób do 2012 r. W tym celu władze włoskie powinny:

- zapewnić średnioroczny wysiłek fiskalny na poziomie przynajmniej 1/2% PKB w latach 2010-12. Takie dostosowanie powinno także umożliwić powrót na ścieżkę redukcji długu sektora do 60% PKB;
- wdrożyć działania budżetowe w 2010 r., które zaplanowano w 3-letnim planie fiskalnym na lata 2009-11;
- przygotować listę działań prowadzących do redukcji nadmiernego deficytu – jeśli pozwoli na to koniunktura – do 2012 r. i przyspieszyć redukcję, jeśli stan gospodarki lub budżetu okaże się lepszy niż obecnie oczekiwany.

Dodatkowo Rada zaleciła wykorzystanie przez władze Włoch każdej sposobności poza dostosowaniem strukturalnym do przyspieszenia redukcji długu do PKB w kierunku wartości referencyjnej.

#### **V. Działania w celu ograniczenia nadmiernego deficytu**

W programie stabilności Włoch z 2010 r., rząd zobowiązał się do podjęcia następujących działań:

- redukcji wydatków sektora o 0,5% PKB w 2010 r. oraz o 0,6% PKB w latach 2011-12 poprzez obniżenie płac w sektorze publicznym (0,2% PKB w 2010 r., 0,3% PKB w latach 2011-12) oraz ograniczenie wydatków bieżących o 13 mld EUR w latach 2009-11 (0,2% PKB w latach 2009-10, 0,4% PKB w 2011 r.);
- racjonalizacji wydatków w sektorze publicznym poprzez wprowadzenie federalizmu fiskalnego. Zwiększenie uprawnień samorządów lokalnych w dziedzinie realizacji budżetu ma przynieść oszczędności w wysokości 1,9 mld EUR w latach 2010-12;
- poprawy gospodarki nieruchomościami będącymi własnością państwa, co ma przynieść obniżkę wydatków o 700 mln EUR w okresie 2010-12;
- reformy służby cywilnej w ramach Biznes Planu Administracji Publicznej, co ma zwiększyć jej produktywność oraz pomóc w racjonalizacji organizacji sektora publicznego;
- przeciwdziałania unikaniu płacenia podatków.

Z uwagi na troskę o stymulowanie wzrostu konsolidacja finansów publicznych przyniesie efekty przede wszystkim począwszy od 2011 r.

W dniu 15 lipca 2010 r. Senat Włoch uchwalił program oszczędnościowy przewidujący oszczędności na poziomie 25 mld EUR w ciągu dwóch lat. Program zakłada oszczędności zarówno za sprawą obniżenia wydatków, jak i dzięki podwyższeniu wpływów podatkowych. Trzecim elementem programu jest stworzenie bodźców do podnoszenia konkurencyjności gospodarki i promowania przedsiębiorczości. W dniu 29 lipca 2010 r. program przyjęła Izba Deputowanych. Oszczędności obejmą takie działania, jak:

- obniżenie finansowania miast i regionów (odpowiednik województw), co ma przynieść 13 mld EUR oszczędności w latach 2011-13;
- obniżenie budżetów ministerstw o 10%, zamrożenie pensji w sektorze publicznym na cztery lata (2010-13), obniżenie pensji menedżerów o dochodach od 90 tys. do 130 tys. euro o 5%, a tych zarabiających ponad 130 tys. EUR o 10%;
- redukcję zatrudnienia w sektorze publicznym – na 1 zatrudnioną osobę musi przypadać 5 odchodzących;

- progresywne obniżenie wynagrodzeń członków zarządów firm kontrolowanych przez państwo o 10% oraz dotacji na samorząd sędziowski i wiele instytucji lokalnych;
- opóźnienie wypłaty świadczeń emerytalnych o 3 albo 6 miesięcy dla osób przechodzących na emeryturę od 2011 r. Ma to przynieść 360 mln EUR oszczędności w 2011 r., 2,6 mld EUR w 2012 r. i 3,5 mld EUR w 2013 r.;
- indeksowanie wieku emerytalnego na podstawie średniej oczekiwanej długości życia od 2015 na podstawie raportów opracowywanych co 3 lata przez instytut ISTAT;
- podwyższenie do 65 lat wieku emerytalnego kobiet w sektorze publicznym od 2012 r.;
- likwidację 27 instytucji finansowanych z budżetu państwa - ich zadania zostaną przekazane innym instytucjom.

Działania zmierzające do zwiększenia wpływów obejmują:

- częściową amnestię dla osób, które wybudowały domy bez pozwolenia na budowę (sprawa dotyczy około 1,3 mln domów);
- walkę z oszustwami podatkowymi i nieuczciwymi roszczeniami poprzez: kontrolę 100 tys. wniosków o rentę w 2010 r. i 250 tys. kontroli w 2011 r. i 2012 r.; obniżenie z 12,5 tys. do 5 tys. EUR sumy, jaką można płacić w gotówce; obowiązkową komputeryzację fakturowania wszystkich płatności powyżej 3 tys. EUR. Działania przeciwdziałające oszustwom podatkowym mają przynieść 30% oszczędności z całego planu na kwotę 25 mld EUR;
- podwyższenie podatków od opcji na akcje i premii dla menedżerów, zgodnie z zaleceniami G20.

Wprowadzenie programu oszczędnościowego wydatnie poprawiłoby sytuację fiskalną kraju. Z drugiej strony, opóźnienie części działań ma zapobiec przedwczesnemu schłodzeniu gospodarki. W związku z tym większość działań przyniesie skutek od 2011r.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

1) Procedura nadmiernego deficytu po raz pierwszy została zastosowana w 1994 r. wobec 10 (spośród ówczesnie 12) państw członkowskich Unii Europejskiej. Następne lata przyniosły nowe decyzje Rady Ecofin w sprawie wystąpienia nadmiernego deficytu. Jednocześnie wraz z przybliżaniem się 3. etapu Unii Gospodarczej i Walutowej zauważalny stał się postęp państw członkowskich w walce z deficytami. Niewypełnienie kryteriów konwergencji, w tym fiskalnego wiązało się bowiem z widoczną i dotkliwą karą, jaką byłoby wykluczenie kraju z grupy państw-założycieli strefy euro. Po wprowadzeniu euro odległa w czasie i nie do końca pewna perspektywa sankcji finansowych przewidzianych w Traktacie nie stanowiła już dostatecznie silnego bodźca do zachowania dyscypliny fiskalnej<sup>12</sup>.

2) Poszczególne państwa w zróżnicowany sposób zrealizowały wymogi dotyczące wypełnienia kryterium fiskalnego. Niektóre z nich podjęły ambitne działania wspomagające trwałe obniżenie deficytu oraz stabilizację poziomu długu sektora, podczas gdy znaczna część przyszłych członków strefy euro ograniczyła się do jednorazowych, doraźnych środków zaradczych. Spowodowało to, że w tej ostatniej grupie państw po wprowadzeniu euro i usunięciu groźby wykluczenia z obszaru wspólnej waluty, zabrakło motywacji do utrzymania salda sektora na wymaganym poziomie. Natomiast państwa, które wypełniły kryterium poprzez dokonanie zdecydowanych reform, znacznie łatwiej radziły sobie z zachowaniem finansów publicznych w dobrej kondycji po 1999 r. Jako pozytywne przykłady działań skierowanych na trwałe wypełnienie kryterium fiskalnego należy wymienić m.in. Hiszpanię i Słowację.

Reformy finansów publicznych w Hiszpanii na drodze do strefy euro obejmowały, obok powstrzymywania wydatków publicznych i redukcji obciążeń podatkowych, zmiany instytucjonalne w procesie budżetowym polegające m.in. na wzmocnieniu roli Ministerstwa Finansów i Gospodarki w kontroli wydatków publicznych. Ponadto, przyjęto reguły budżetowe w postaci wewnętrznego Paktu Stabilności oraz ustanowiono system koordynacji i nadzoru politycznego nad procesem realizacji polityki fiskalnej poprzez powołanie do życia Rady Polityki Fiskalnej i Finansowej<sup>13</sup>. W kontekście zwiększającej się decentralizacji władzy, w 2002 r. uregulowano relacje rządu centralnego z rządami regionalnymi w obszarze finansów publicznych poprzez ustawę o stabilności budżetowej, która zwiększyła dyscyplinę finansową samorządów<sup>14</sup>.

Słowacja najważniejsze reformy fiskalne zaimplementowała na kilka lat przed integracją ze strefą euro. W 2004 r. wprowadzono istotne reformy podatkowe, w tym podatek liniowy [PIT i CIT] oraz jednolitą stawkę VAT, a także nieznacznie obniżono składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Po stronie wydatkowej kontynuowano reformy w zakresie transferów socjalnych, zmniejszając je w relacji do PKB o 1 pkt proc. w porównaniu z 2003. W 2005 r. miała miejsce reforma emerytalna, polegająca na wprowadzeniu emerytur kapitałowych, która pozwoliła ograniczyć ryzyko dla długoterminowej stabilności finansów publicznych w kontekście starzenia się ludności.

Skrajnym przypadkiem spośród państw, które podjęły próbę wypełnienia kryteriów konwergencji w sposób doraźny jest Grecja. Tymczasowe ograniczenie nierównowagi finansów publicznych miało miejsce m.in. dzięki zwiększeniu dochodów podatkowych wskutek zmian w systemie podatkowym oraz odnotowania wyższego od prognozowanego wzrostu gospodarczego,

<sup>12</sup> Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M. (2006), Deficyt budżetowy. Przyczyny i metody ograniczenia, PWE.

<sup>13</sup> M. G. Sanagustin (2004), Budgetary framework in Spain: Efficiency, accountability and transparency in the reform of the Spanish budget institutions, cabinet of Prime Minister Spain.

<sup>14</sup> J.M. Gonzales-Paramo, P. Hernandez de Cos (2006), Tax reform in perspective: The role of the public sector in Spain along the process of European integration, International Studies Program Working Paper 06-03, Georgia State University.



zwiększeniu wpływów z prywatyzacji, ograniczeniu płatności odsetkowych z tytułu obsługi długu publicznego oraz zahamowaniu tempa wzrostu inwestycji publicznych<sup>15</sup>. Jak się okazało, kluczowym czynnikiem, który pomógł Grecji wypełnić kryterium fiskalne, było fałszowanie statystyk sektora *general government*<sup>16</sup>.

3) Co do znaczenia trwałości spełnienia kryterium fiskalnego dla Komisji i Rady, na uwagę zasługuje m.in. przypadek Malty. Rekomendacje Rady z 2004 r. zalecały Malcie zlikwidowanie deficytu w wiarygodny i trwały sposób. W 2007 r. Rada zdecydowała o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu wobec tego państwa z uwagi na deficyt sektora w 2006 r. poniżej 3% PKB, co umożliwiło Malcie przystąpienie do strefy euro w następnym roku. Jednocześnie Rada zwracała jednak uwagę, że w 2006 r. deficyt przekroczyłby na Malcie 3% PKB, gdyby nie znaczący wpływ działań jednorazowo poprawiających saldo sektora.

Z kolei w Raportcie o konwergencji z 2006 r. dla Słowenii Komisja prognozowała wzrost deficytu strukturalnego w roku bieżącym, podczas gdy Pakt Stabilności i Wzrostu wymaga od państw uczestniczących w ERMII korekty salda strukturalnego o 0,5% PKB rocznie, dopóki nie osiągną one średniookresowego celu budżetowego. Komisja odnotowała jednak i to, że deficyt strukturalny będzie na poziomie lepszym niż wymagany przez Pakt margines bezpieczeństwa, który w normalnych wahaniach koniunktury zabezpiecza deficyt nominalny przed przekroczeniem progu 3% PKB.

Rola długu w dokonywanej przez Komisję i Radę całościowej ocenie kryterium fiskalnego wymaga jeszcze większej uwagi niż powyższe przypadki pewnej uznaniowości unijnych instytucji. Dług sektora powyżej 60% PKB nie był bowiem nigdy dla Komisji powodem do rozpoczęcia procedury nadmiernego deficytu ani tym bardziej nie przekreślał szans członkostwa w strefie euro. Gdy Rada Ecofin kończyła pod koniec lat 90. większość postępowań wobec krajów starających się o członkostwo w strefie euro, pierwszorzędne znaczenie miała wysokość deficytu sektora *general government*. Co do długu, do uzyskania pozytywnej oceny wystarczała tendencja do jego zmniejszania się w zadowalającym tempie w kierunku 60% PKB - zaobserwowana [Austria, Portugalia, Włochy] bądź oczekiwana [Niemcy]. Podobnie, w mijającej dekadzie dług stanowił przy inicjowaniu procedury nadmiernego deficytu czynnik dodatkowy względem deficytu, a o zakończeniu procedury przesądzało ograniczenie deficytu.

Gdyby ściśle trzymać się definicji wartości referencyjnej dla długu, w 2008 r. nie doszłoby do zniesienia procedury nadmiernego deficytu wobec Portugalii. Dług sektora kształtował się wówczas powyżej 60% PKB i Rada Ecofin, podejmując decyzję o zakończeniu procedury, była świadoma, że zgodnie z prognozą Komisji dług w Portugalii będzie w latach 2008-09 rosnąć, a nie spadać „w zadowalającym tempie”. Na rosnący dług wskazywał także Europejski Bank Centralny, dla Komisji wystarczający okazał się jednak poziom długu blisko 60% PKB.

4) Samo członkostwo w strefie euro okazało się nie gwarantować respektowania wartości referencyjnych. Ani Traktat, ani Pakt Stabilności i Wzrostu nie zawierają bodźców do zdyscyplinowanej polityki budżetowej, które zadziałałyby w sytuacji niedostatecznej woli państw do jej prowadzenia czy niewystarczającego zdecydowania Komisji do jej egzekwowania. Szczególnie ostatnie lata dostarczyły przykładów „swobodnego” pojmowania przez Komisję sytuacji i terminów, w których należy zainicjować procedurę nadmiernego deficytu, co było prawdopodobnie wynikiem presji ze strony zainteresowanych państw.

---

<sup>15</sup> Rozkrut M., Woreta R. (2005), Sukcesy i porażki Grecji na drodze do strefy euro. Wnioski dla nowych krajów UE, Materiały i Studia, 188.

<sup>16</sup> Ministerstwo Finansów, ibidem.

Od 2001 r., w warunkach spowolnienia gospodarczego, można było zaobserwować ponowny wzrost deficytów i długów w państwach członkowskich. Po raz pierwszy od powstania strefy euro Komisja wszczęła procedurę nadmiernego deficytu [jesienią 2002 r.] wobec Niemiec i Portugali. Kolejne lata przyniosły postępowania wobec następnych państw unii monetarnej. Niektóre kraje skutecznie obchodziły zasady Paktu i w efekcie doprowadziły nawet do zawieszenia procedury nadmiernego deficytu [termin redukcji nadmiernego deficytu został wobec Francji i Niemiec przesunięty z 2003 r. na 2005 r.].

Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu w 2005 r., z jednej strony, zwiększyła racjonalność i elastyczność jego zasad. Pod tym względem państwa członkowskie niewątpliwie na niej zyskały. Z drugiej strony, nie wzmocniła ona bodźców ani woli politycznej do konsolidacji budżetowej. Mimo licznych przypadków nieprzestrzegania terminu zlikwidowania nadmiernego deficytu Rada Ecofin nigdy nie głosowała nad sankcjami budżetowymi dla członków strefy euro, którzy nie wdrażali rekomendacji Rady co do terminu zlikwidowania nadmiernego deficytu. Rada nigdy również nie wykorzystwała innego narzędzia dyscyplinującego w postaci zawieszenia dostępu do Funduszu Spójności krajom nieprzestrzegającym wspomnianych rekomendacji.

Większą determinację Rady i Komisji można było natomiast dostrzec przy kończeniu procedury nadmiernego deficytu. Najciekawszym przykładem jest postępowanie tych instytucji wobec Grecji. Jakość danych dotyczących greckiego sektora *general government* nie budziła wątpliwości Komisji w 2000 r., przy ocenie spełniania przez Grecję kryterium fiskalnego. Europejski Bank Centralny jednak już wówczas zalecał poprawę przejrzystości i jakości statystyk sektora. Z kolei w 2007 r. Eurostat wycofał zgłoszone w 2004 r. zastrzeżenia wobec jakości danych, a Rada zakończyła pierwszą, po przystąpieniu Grecji do strefy euro, procedurę nadmiernego deficytu. Decyzja taka zapadła mimo wątpliwości Europejskiego Banku Centralnego co do rozbieżności między statystykami deficytu i długu oraz mimo zgłaszanych przez kilka państw członkowskich obaw o trwałość redukcji deficytu. W 2009 r. Grecja ponownie została objęta procedurą, a na podstawie obecnych statystyk sektora można stwierdzić, że Grecja nigdy nie była gotowa na przyjęcie euro.

5) Odpowiedzią państw członkowskich na silną recesję w 2009 r. było przeważnie poluzowanie polityki budżetowej, co było zresztą zgodne z *Europejskim planem ożywienia gospodarczego* [EERP]. Wpływ recesji na spadek dochodów sektora, działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury i koszty działań antykryzysowych pociągnęły za sobą w 2009 r. skokowy wzrost deficytu i długu w większości krajów. Główny problem podczas kryzysu stanowiła jednak nie skala bodźców fiskalnych, lecz fakt ich wdrożenia w sytuacji, gdy nawet przed kryzysem finanse publiczne państw członkowskich dalekie były od równowagi.

Zgodnie z Paktem, osiągnięcie średniookresowych celów budżetowych [MTO] przez państwa członkowskie ma je chronić przed deficytem wyższym niż 3% PKB w warunkach „normalnych” wahań koniunktury. Podczas gdy w tzw. dobrych czasach wiele państw uniknęło nadmiernych deficytów, większość członków Unii nie zrealizowała swoich MTO ani nie respektowała Paktowego *benchmarku* poprawy salda strukturalnego o 0,5% PKB rocznie. Światowy kryzys gospodarczy spowodował skutki daleko głębsze niż „normalna” recesja, stąd przykładowo realizacja MTO przez Hiszpanię w latach 2006-07 nie zapobiegła jej obecnie wysokiemu deficytowi. Nawet jednak w tym okresie, najlepszym w całej dekadzie dla Unii Europejskiej z punktu widzenia tempa rozwoju gospodarczego, MTO osiągnęło zaledwie kilka krajów, a więc nieznaczna mniejszość.

**Tab. 52 Członkostwo w strefie euro a lata przekroczenia wartości referencyjnych**

<b>Austria</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 3 lata 11 lat	<b>Irlandia</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 3 lata 2 lata
<b>Belgia</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 2 lata 12 lat	<b>Luksemburg</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 1 rok -
<b>Cypr</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	2008-2010 [3 lata] 2 lata 1 rok	<b>Malta</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	2008-2010 [3 lata] 3 lata 3 lata
<b>Finlandia</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 1 rok -	<b>Niemcy</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 6 lat 10 lat
<b>Francja</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 6 lat 8 lat	<b>Portugalia</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 6 lat 6 lat
<b>Grecja</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	2001-2010 [10 lat] 10 lat 10 lat	<b>Słowacja</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	2009-2010 [2 lata] 2 lata -
<b>Hiszpania</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 3 lata 1 rok	<b>Słowenia</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	2007-2010 [4 lata] 2 lata -
<b>Holandia</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 3 lata 3 lata	<b>Włochy</b>	członkostwo w strefie euro: deficyt powyżej 3% PKB: dług powyżej 60% PKB:	1999-2010 [12 lat] 7 lat 12 lat

6) Niepokojąco niska jakość greckich statystyk sektora *general government*, będąca również świadectwem niedostatecznego zaangażowania Rady i Komisji w wielostronny nadzór finansów publicznych, jak też zaniepokojenie rynków finansowych co do determinacji państw strefy euro w konsolidowaniu ich budżetów dały instytucjom unijnym i państwom członkowskim zdecydowany bodziec do reformy Paktu Stabilności i Wzrostu. Proponowane zmiany uwzględniają różnorodne doświadczenia państw i w szczególności Komisji we wdrażaniu i egzekwowaniu Paktu. Kluczowe w tym procesie wydaje się nie samo zmienianie reguł Paktu, lecz wzmocnienie woli politycznej do wprowadzania reform finansów publicznych.

W maju 2010 r. Komisja Europejska zaproponowała m.in., by procedurę nadmiernego deficytu uruchamiać także z uwagi na dług przekraczający 60% PKB. Przebieg dyskusji Rady Ecofin oraz Grupy Zadaniowej [*Task Force*] pod kierunkiem przewodniczącego Rady Europejskiej wykazał poparcie państw członkowskich dla tej zmiany. Trwają prace nad dookreśleniem zadowalającego tempa redukcji długu w kierunku 60% PKB, pojawiają się rozmaite sugestie co do elementów

wpływających na dług, wymagających uwzględnienia we wzmocnionym unijnym nadzorze finansów publicznych [np. zobowiązania ukryte, dług prywatny].

Czas pokaże, jak w ocenach Komisji i Europejskiego Banku Centralnego będzie traktowane kryterium fiskalne odnośnie do długu. Nie wiadomo, jaką rolę w ocenach tych instytucji odgrywać będą MTO. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej o nich wprawdzie milczy, lecz nie wspomina też przecież o corocznym minimalnym wysiłku fiskalnym rozumianym w ujęciu strukturalnym, wymaganym przez Radę od państw podlegających procedurze. Reforma Paktu zapewne zwiększy znaczenie MTO i nacisk na egzekwowanie korekty salda strukturalnego.

7) Wspomniane wyżej propozycje Komisji i niektórych państw członkowskich zmierzają również do wzmocnienia i poszerzenia katalogu sankcji, w tym budżetowych, szczególnie dla państw strefy euro wykazujących nadmierny deficyt. Jeśli propozycje te zostaną przyjęte, rola wartości referencyjnych powinna znacząco wzrosnąć z uwagi na dotkliwość nowych sankcji. We wrześniu 2010 r. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy określającej minimalne wspólne wymogi dla krajowych ram budżetowych, spełnienie których sprzyjać będzie osiągnięciu celów Paktu.

Można sądzić, że Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny będą w przyszłości, przed wydaniem pozytywnej oceny dla państw dążących do przyjęcia wspólnej waluty, ostrożniej analizować kształtowanie się deficytu i długu sektora. Ich oceny będą zapewne bardziej złożone i uwzględnią relatywnie więcej czynników wpływających na finanse publiczne i ich perspektywy.

Dla kraju dążącego do członkostwa w strefie euro nieodzowne będzie zatem wzmocnienie ram budżetowych – reguł, instytucji, procesów – pozwalające w trwały sposób spełnić kryterium fiskalne.