Tomasz Nieborak*

Pakt fiskalny jako kolejny etap integracji europejskiej?

1. Wprowadzenie

Wkrótce upłynie 10 lat od przyjęcia Polski do struktur polityczno-gospodarczo-społecznych zjednoczonej Europy. Z całą pewnością fakt ten należy uznać za jedno z największych osiągnięć transformacji ustrojowej, jaka miała (ma) miejsce po roku 1989. Integracja bowiem wymusiła liczne zmiany, a także stworzyła nowe możliwości, wynikające m.in. z wykorzystania środków unijnych transferowanych do polskiej gospodarki, której rozwój przyczyni się do zwiększenia dobrobytu w naszym państwie. Państwie, które oczywiście suwerenne, w pewnych sferach oddaje część swojego władztwa na rzecz Unii Europejskiej (UE). Wynika to z istoty procesu integracji, który postępuje i zaczyna obejmować niezwykle newralgiczne elementy funkcjonowania państwa, jakimi są polityka monetarna i fiskalna.

Wskazać w tym miejscu należy na interakcje, jakie zachodzą pomiędzy tymi dwoma rodzajami polityk, których cele mogą być niekiedy ze sobą sprzeczne. Bowiem o ile zasadniczym celem polityki monetarnej jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, o tyle celem szeroko rozumianej polityki fiskalnej jest dążenie do utrzymania wzrostu gospodarczego (i poparcia wyborców), którego efektem może być z kolei zwiększona podaż pieniądza i w konsekwencji spadek jego wartości. W rezultacie pojawić się może ryzyko wzrostu przeciętnego poziomu cen towarów i usług, a więc inflacja, będąca współcześnie podstawowym wyzwaniem dla wspomnianych władz monetarnych. Ze względu na powyższe, istnieje konieczność opracowania zasad współpracy pomiędzy władzą monetarną i fiskalną w ramach tzw. *policy mix*¹. Co jednak w sytuacji, gdy polityka pieniężna jest scentralizowana i koordynowana przez jeden podmiot, a polityka fiskalna realizowana przez kilka ośrodków decyzyjnych? Czy w takiej sytuacji możliwa jest w ogóle jakakolwiek współpraca, harmonizacja działań? Z całą pewnością wy-

* Dr hab. Tomasz Nieborak – Katedra Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ A. Wernik, *Problemy polityki fiskalnej w kreowaniu policy mix*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 11–12, s. 197.

daje się to niezwykle trudne, aczkolwiek nie niemożliwe. Przykładem na to jest Unia Europejska, w której realizowany jest taki scenariusz. Niestety, z marnym skutkiem, czego doskonałym przykładem jest obecny kryzys strefy euro², wynikający z kilku przyczyn. Po pierwsze, z braku efektywnej koordynacji pomiędzy władzą monetarną (Europejskim Bankiem Centralnym) a polityką gospodarczą państw członkowskich, w szczególności tych, których walutą jest euro. Po drugie, z braku konsekwencji w egzekwowaniu spełniania wymogów konwergencji przez państwa członkowskie zarówno w chwili wprowadzania w nich wspólnej waluty, jak i później. Po trzecie, z niewykorzystywania instrumentów prawnych, stworzonych po to, aby dyscyplinować kraje członkowskie w zakresie ich finansów (Pakt Stabilności i Wzrostu). I po czwarte, z życia na kredyt przez kraje UE (ale i ich społeczeństw), a także nieumiejętności przystosowywania się do nowych realiów, jakie wynikają z procesów globalizacyjnych.

Z całą pewnością wymienione elementy stanowią zaledwie procent wszystkich przyczyn obecnego kryzysu strefy euro. Kryzysu, który obnażył słabości Unii Europejskiej. I choć nie należy spodziewać się jej upadku, to jednak konieczne jest podjęcie zdecydowanych działań na przyszłość, które doprowadzą do uzdrowienia sytuacji i wzmocnienia UE na arenie międzynarodowej. Postawić należy w tym miejscu tezę, iż nie będzie to możliwe bez jeszcze większej integracji gospodarczej i wprowadzenia realnych instrumentów zarządzania gospodarczego. Jednym z nich ma być tzw. Pakt fiskalny oraz reforma Paktu Stabilności i Wzrostu.

2. Zarządzanie gospodarcze jako element integracji europejskiej

Motywe przewodnim towarzyszącym kreowaniu struktur zjednoczonej Europy jest proces integracji. Źródłosłów słowa „integracja” pochodzi od łacińskiego *integratio* (uzupełnienie) oraz *integrare* (dopełniać). Niekiedy integracja postrzegana jest jako kooperacja, choć w literaturze przedmiotu wskazuje się także na odmiennosc tych znaczeń. Przykładowo B. Ballasa, jeden z ojców teorii międzynarodowej integracji gospodarczej, wskazuje na różnice jakościowe i ilościowe pomiędzy kooperacją i integracją (gospodarczą). Według niego bowiem kooperację należy utożsamiać z działaniami nakierowanymi na usuwanie barier, podczas gdy integrację ze stanem, gdy barier tych po prostu nie ma. Koncepcję tę obrazuje różnica, jaka istnieje pomiędzy międzynarodowymi umowami handlowymi w sferze kooperacji a procesem znoszenia cel jako aktem integracji gospodarczej³.

Odnosząc się do ostatniego z pojęć – integracji gospodarczej – B. Ballasa proponuje postrzegać integrację gospodarczą jako proces. Oznacza to, iż integracja

² P. Wiśniewski, *Kryzys w strefie euro*, „Infos” 2010, nr 7, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.

³ E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007, s. 19.

gospodarcza ewoluuje, przechodząc przez kolejne, coraz to bardziej złożone etapy. Zdaniem autora na integrację gospodarczą w państwach o gospodarce rynkowej składa się pięć poniższych etapów⁴:

1) stworzenie strefy wolnego handlu, której istotą jest całkowite zniesienie ceł oraz innych ograniczeń w handlu pomiędzy państwami należącymi do strefy;

2) unia celna, w ramach której kraje współpracujące ze sobą ujednolicają cła we współpracy z państwami trzecimi, czego wyrazem jest wspólna polityka handlowa oraz reguły celne (stawki i prawo celne);

3) wspólny rynek, a więc obszar bez granic wewnętrznych, na którym zapewniona jest pełna swoboda przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej;

4) unia walutowa i gospodarcza, zawierająca wszystkie elementy wykształcone w trakcie wcześniejszych etapów i dodatkowo pełną koordynację pozostałych dziedzin polityki ekonomicznej, m.in. polityki pieniężnej, fiskalnej, rolnej, energetycznej itd.;

5) unia polityczna, czyli ostateczny element dopełniający proces integracji pomiędzy państwami zaangażowanymi, uznawana za ukoronowanie procesu integracji.

Zaprezentowany podział należy uznać za niezwykle trafny. W pełni można go także odnieść do procesu integracji gospodarczej Europy, gdzie sukcesywnie on postępuje, a wraz z przyjęciem Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁵ rozpoczęty został ostatni z etapów, tj. tworzenie podstaw unii politycznej. Jednakże z punktu widzenia omawianej tematyki istotny jest etap czwarty, tj. utworzenie unii walutowej i gospodarczej. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na samą nazwę tejże unii. Jest ona bowiem niezwykle pojemna i zawiera dwa elementy jednej całości, stanowiąc przy tym fundament funkcjonowania jednolitej waluty euro. Sama koncepcja europejskiego pieniądza zasadza się na teorii optymalnego obszaru walutowego, za której twórcę uznawany jest R. A. Mundell⁶. Teoria ta zakłada możliwość istnienia tego rodzaju obszaru, w sytuacji gdy zapewnione zostaną: mobilność czynników produkcji, stopień otwartości gospodarki, dywersyfikacja produkcji oraz integracja rynku finansowego. Wszystkie z nich występowały w Unii Europejskiej, a tym samym, przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia, możliwe było przyjęcie jednej waluty. Idea ta urzeczywistniona została w 1999 r., kiedy to, co prawda jeszcze w formie bezgotówkowej, wprowadzone zostało do obiegu euro. Wspólny pieniądz miał stać się ogniwem łączącym gospodarki państw członkowskich, których stopień powiązania był bardzo wysoki, upodabniający rynek UE do rynku jednego kraju⁷. Niemniej jednak

⁴ M. Lachowicz, *Koncepcja wspólnych obszarów walutowych*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 2, s. 4.

⁵ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

⁶ K. Marchewka-Bartkowiak, *Reformy Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu*, [w:] G. Gołębiowski (red.), *Polityka budżetowa*, „Studia BAS” 2010, nr 3, s. 150.

⁷ L. Oręziak, *Euro. Nowy pieniądz*, Warszawa 2003, s. 15.

samo powiązanie gospodarek nie mogło zostać uznane za warunek wystarczający dla stabilnego funkcjonowania strefy euro. Z tego też względu tworząc ją, zdecydowano się na opracowanie określonych kryteriów konwergencji, jakie spełniać ma państwo chcące przyjąć jednolitą walutę europejską. Najistotniejsze z nich ujęte zostały w podpisanym w 1992 r. w Maastricht Traktacie o Unii Europejskiej oraz w załączonych do niego protokołach.

Na szczególną uwagę zasługują kryteria fiskalne, odnoszone do wysokości deficytu oraz długu publicznego wyrażonych procentowo w stosunku do PKB, a wynoszące odpowiednio nie więcej niż 3% oraz 60%. Do dziś budzą one liczne kontrowersje związane z wysokością i realnymi możliwościami ich spełnienia, w szczególności w dobie kryzysu. Tym bardziej, iż już od początku istnienia unii walutowej część z państw przyjmujących walutę euro ich nie spełniała (w szczególności kryterium długu publicznego), a niektóre, jak chociażby Grecja, Włochy czy też Belgia, przekraczały je i to znacznie (w przypadku wysokości długu publicznego miary te wynosiły odpowiednio w 1997 r. – 108,7% PKB, 121,6% PKB oraz 122,2% PKB)⁸. Przyjęto jednak, iż ze względu na stabilną pozycję gospodarek państw tworzących unię walutową problem ten jest tylko przejściowy, a w średnim i długim okresie zostanie wyeliminowany. Niestety, jak się miało okazać, założenie to było błędne, a państwa, które wówczas miały problem z kryterium długu publicznego, stoją dziś na granicy wypłacalności⁹. I to mimo tego, iż poza wspomnianymi kryteriami w 1997 r. zdecydowano się na przyjęcie kolejnego środka zabezpieczającego, za który uznać należy tzw. Pakt Stabilności i Wzrostu (PSiW)¹⁰. Pakiet stosownych rezolucji Rady Europejskiej i dwóch rozporządzeń miał zapewnić dyscyplinę finansów publicznych państw członkowskich, bez której niemożliwe było stabilne prowadzenie polityki monetarnej w strefie euro. Instrumentem wykorzystywanym przez PSiW miała być procedura nadmiernego deficytu. Niestety, brak konsekwencji w korzystaniu z możliwości, jakie ona niosła i stopniowe zadłużanie się przez kolejne państwa członkowskie nieuchronnie zbliżały Europę do problemu zadłużenia, który spotęgowany został jeszcze przez kryzys roku 2007¹¹. Przełomowym momentem była z całą pewnością kwestia wypłacalności Grecji – kraju, którego siła gospodarki stanowi zaledwie 2% siły gospodarczej całej Unii Europejskiej. I choć sytuacja Grecji, do dziś nierozwiązana, mogłaby uchodzić za marginalną, to jednak stała się ona źródłem

⁸ K. Marchewka-Bartkowiak, *Pakt na rzecz stabilności i wzrostu*, „Infos” 2011, nr 4, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.

⁹ L. Oreziak, *Doświadczenia krajów strefy w zwalczaniu deficytów budżetowych*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 8, s. 18 i n.

¹⁰ T. Nieborak, *Problematyka prawna reformy Paktu Stabilności i Wzrostu – w stronę konsolidacji finansów Unii Europejskiej*, [w:] J. Szołno-Koguc, A. Pomorska, *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa 2011, s. 159–172.

¹¹ J. Ciak, *Kryzys finansowy a deficyt sektora finansów publicznych w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, [w:] J. Szołno-Koguc, A. Pomorska, *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania...*, s. 69–80.

kryzysu zadłużenia, obejmującego kolejne, coraz to większe i bardziej znaczące kraje zjednoczonej Europy. Jednocześnie wymusiła ona dyskusję na temat konieczności przeprowadzenia kompleksowej reformy, która pozwoli na uzdrowienie finansów poszczególnych państw członkowskich, dając tym samym szansę na przetrwanie strefy euro, będącej jednym z najważniejszych elementów integracyjnych.

Wymaga ona jednak determinacji oraz efektywnych narzędzi. Za takie uznać należy działania organów UE i państw europejskich, mające na celu szeroko rozumianą koordynację polityki gospodarczej UE, której znakiem firmowym stał się tzw. Pakt fiskalny.

3. Pakt fiskalny – założenia podstawowe

W dniu 2 marca 2012 r. w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 25 przywódców krajów członkowskich (poza Wielką Brytanią i Czechami) podjęło decyzję o podpisaniu tzw. Paktu fiskalnego, nazywanego także traktatem, unią czy też umową fiskalną¹². Przyjął on formę umowy międzyrządowej, a jej sygnatariusze wyrazili chęć podjęcia działań zmierzających do przezwyciężenia kryzysu strefy euro, którego źródeł upatrywać należy w słabości finansów publicznych państw członkowskich. Powyższy dokument – Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (Traktat o stabilności) na podstawie zapisu jego art. 14 ust. 2 ma wejść w życie w dniu 1 stycznia 2013 r. pod warunkiem, że dwanaście państw członkowskich, których walutą jest euro, złoży stosowne dokumenty ratyfikacyjne lub pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia dwunastego dokumentu ratyfikacyjnego przez jedno z państw członkowskich, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej¹³.

Omówienie powyższego dokumentu należy rozpocząć od wskazania dwóch kwestii z nim związanych. Pierwszą jest jego nazwa, na którą składają się trzy fundamentalne dla sytuacji Unii Europejskiej w przyszłości elementy: stabilność,

¹² Traktat podpisany został także w imieniu Polski przez premiera D. Tuska, co spotkało się z krytyką opozycji, w której opinii dokument ten uznać należy za naruszenie zasady suwerenności w zakresie prawa narodu polskiego do określania swoich interesów politycznych oraz zasady dobra wspólnego, a także zmniejszenie zakresu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i tworzenie nowej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w obszarze prawa polskiego. W konsekwencji w marcu 2013 r. złożony został do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie jego zgodności z Konstytucją RP. Postępowanie to zostało jednak umorzone, gdyż Traktat nie był jeszcze częścią obowiązującego porządku prawnego w Polsce. Albowiem mimo uchwalenia przez Sejm stosownej ustawy w lutym 2013 r., został on opublikowany w Dzienniku Ustaw dopiero w dniu 29 października tego samego roku (Dz. U. 2013 poz. 1258), stając się tym samym częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego.

¹³ Warunek ten został spełniony z chwilą ratyfikacji Traktatu przez Finlandię, która jako dwunaste państwo złożyła akt ratyfikacyjny w dniu 21 grudnia 2012 r.

koordynacja i zarządzanie gospodarcze. Bez ich efektywnej realizacji niemożliwy będzie bowiem powrót Unii Europejskiej na ścieżkę wzrostu i utrzymanie strefy euro. Drugą natomiast kwestią jest konieczność postrzegania Paktu fiskalnego jako swego rodzaju ukoronowania reformy zarządzania gospodarczego. Idea owego zarządzania od wielu już lat posiada stosowną podstawę prawną w postaci zapisów traktatowych (art. 121, art. 126) doprecyzowanych zapisami Paktu Stabilności i Wzrostu z 1997 r. tworzonego przez:

- rezolucję Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu¹⁴, będącą swego rodzaju manifestem politycznym państw członkowskich, w którym głoszą one potrzebę koordynacji działań gospodarczych, w szczególności osiągnięcia średniookresowych pozycji budżetowych bliskich równowagi lub nadwyżki;

- rezolucję Rady Europejskiej z 16 czerwca 1997 r. w sprawie wzrostu i zatrudnienia, która, podobnie jak rezolucja powyższa, uznawana jest za deklarację polityczną koncentrującą się na efektach Unii Gospodarczej i Walutowej¹⁵;

- rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (dalej: rozporządzenie 1466/97)¹⁶;

- rozporządzenie Rady nr 1467/97/WE w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu (dalej: rozporządzenie 1467/97)¹⁷.

Z tego też względu, aby zrozumieć zapisy Paktu fiskalnego, należy ujmować go w szerszej perspektywie, na którą składają się:

- sam Pakt fiskalny;
- Strategia „Europa 2020”;
- Pakt Stabilności i Wzrostu wraz z jego podstawami traktatowymi;
- mechanizmy wsparcia finansowego dla państw strefy euro, które bezpośrednio dotknął kryzys tejże strefy, powszechnie utożsamiane z Europejskim Mechanizmem Stabilizacji Finansowej oraz Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej – od 2013 r. mają być przekształcone w Europejski Mechanizm Stabilności. Analiza tychże instrumentów, choć niezwykle ważnych dla omawianej tematyki, wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Doczekała się ona już jednak kompleksowego omówienia w literaturze polskiej¹⁸.

¹⁴ Dz. U. C z 2 sierpnia 1997 r. Nr 236, poz. 1–2.

¹⁵ Ibidem, poz. 3.

¹⁶ Dz. U. L z 2 sierpnia 1997 r. Nr 209, poz. 1–5.

¹⁷ Ibidem, poz. 6–11.

¹⁸ Zob. J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej wprowadzania do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 4–13; J. Barcz, *Konsolidacja Eurogrupy: Umocnienie efektywności Unii czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2, s. 19–41; D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 25–32.

Zaprezentowana wielowątkowość problematyki wymusza przyjęcie odpowiedniej metodologii prowadzenia dalszych rozważań. W tym wypadku zasadne jest rozpoczęcie ich niejako „od końca”, a więc od wskazania na zapisy Paktu fiskalnego, a następnie odniesienie ich do kolejnych wymienionych elementów tzw. szerszej perspektywy problemu.

Naczelnym celem, jaki przyświeca Traktatowi o stabilności, jest konieczność zapewnienia przez rządy państw członkowskich zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz unikania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, co w konsekwencji ma zapewnić stabilność strefie euro. W tym celu państwa, które przyjęły ów dokument, zdecydowały o wprowadzeniu szczególnych zasad, w tym zasady zrównoważonego budżetu oraz automatycznego mechanizmu korygującego. Ich realizacja ma doprowadzić do rzeczywistego, a nie jak dotychczas jedynie fikcyjnego, poziomu 3% w przypadku deficytu sektora finansów publicznych i 60% w odniesieniu do państwowego długu publicznego. Dotychczasowe doświadczenia w tym względzie wzmocniły także argument za koniecznością egzekwowania określonych sankcji wobec państw, które nie będą realizować polityki prowadzącej do ustabilizowania ich finansów publicznych.

Z tego też względu Traktat o stabilności wskazuje na konieczność wzmocnienia filaru gospodarczego Unii Gospodarczej i Walutowej poprzez przyjęcie szeregu reguł, których celem jest:

- 1) wzmocnienie dyscypliny budżetowej poprzez pakt budżetowy;
- 2) wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich;
- 3) poprawę zarządzania strefą euro.

Pierwszy z wymienionych celów skutkować ma sytuacją, w której saldo sektora finansów publicznych (a więc instytucji rządowych i samorządowych) będzie zrównoważone lub będzie wykazywać nadwyżkę. Wymóg ten zostanie spełniony, gdy roczne saldo strukturalne sektora finansów publicznych odpowiada tzw. celowi średniookresowemu określone w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Jednakże zasadą jest, iż dolny pułap deficytu strukturalnego wynosić ma 0,5% PKB w cenach rynkowych. W przypadku stwierdzenia znacznych odchyłeń od powyższego celu Traktat o stabilności przewiduje automatyzm uruchomienia mechanizmu korygującego, a więc zobowiązania się państwa członkowskiego do podjęcia środków mających na celu skorygowanie odchyłeń w określonym czasie. Analizowany pakt budżetowy poza deficytem po raz pierwszy kładzie wyraźny nacisk na kwestię państwowego długu publicznego, którego wysokość odniesienia nie może przekraczać 60% PKB. Jeżeli wielkość ta została przekroczona, należy podjąć kroki prowadzące do jej zmniejszenia w tempie wynoszącym średnio 1/20 rocznie. Zasady dotyczące wysokości deficytu budżetowego oraz długu publicznego muszą w państwach członkowskich (które podpisały Traktat o stabilności i należą do strefy euro) w ciągu roku od wejścia w życie zapisów traktatowych uzyskać w miarę możliwości rangę przepisów konstytucyjnych. W przeciwnym

razie art. 8 Traktatu o stabilności przyznaje prawo państwom członkowskim do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciwko państwu niewywiązującemu się z zaprezentowanego obowiązku. Wyrok Trybunału w tym względzie ma skłonić państwo do zastosowania się do wymogów wynikających z Traktatu o stabilności, a sankcją za jego niewykonanie będzie kara nałożona przez Trybunał na państwo, którego sprawa dotyczy. Jej wysokość nie może przekroczyć 0,1% PKB tego kraju członkowskiego i ma ona zasilić Europejski Mechanizm Stabilności, ewentualnie budżet ogólny UE.

Pakt fiskalny potwierdził także konieczność koordynacji polityki gospodarczej, niezbędnej dla prawidłowego funkcjonowania Unii Gospodarczo-Walutowej. Zasady jej prowadzenia prawodawca europejski uregulował szczegółowo w TFUE, w szczególności w art. 121, stanowiącym o procedurze wielostronnego nadzoru. Za A. Nowakiem-Farem koordynację polityki gospodarczej uznaje się za jeden z elementów szeroko rozumianego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, definiowanego jako „działania, poprzez które uprawnione instytucje, organy, jednostki i agencje organizacyjne mogą wpływać na decyzje gospodarcze państw członkowskich”¹⁹.

Jako że omawiany Traktat o stabilności odnosi się przede wszystkim do krajów strefy euro, zawarto w nim także przepisy dotyczące sposobów zarządzania nią. Podstawowym z nich mają być regularne spotkania szefów państw i rządów (z udziałem Przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego). Wówczas mają być omawiane i rozwiązywane wszelkie kwestie odnoszące się do właściwego funkcjonowania strefy. Przewodniczący szczytu strefy euro przedkłada po nim sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu.

Omówione powyżej najważniejsze elementy Paktu fiskalnego należy uznać za niezwykle ogólne. Jego analiza prowadzi do wniosku, iż przypomina on swego rodzaju manifest dotyczący zmian (reform) w strefie euro, stanowiącej trzon gospodarki Unii Europejskiej. Niemniej, mimo jego ogólności i zakładając jego ratyfikację, należy uznać Pakt fiskalny za krok naprzód. Tym bardziej, iż w systemie prawnym Unii Europejskiej istnieją akty prawne stanowiące uszczegółowienie zapisów zarówno TFUE, jak i Traktatu o stabilności. Są one wynikiem wielomiesięcznych prac, zapoczątkowanych w 2009 r. debatą na temat skuteczności PSiW i koniecznością jego reformy, która prowadzona była pod hasłem wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej (ang. *Strengthening Economic Governance in the EU*).

W trakcie obrad w dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska zdecydowała o konieczności stworzenia nowego instrumentarium koordynacji polityki gospodarczej, wzywając jednocześnie Komisję Europejską do podjęcia stosownych kroków w tym względzie. Rada Europejska postanowiła także o powołaniu

¹⁹ A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2011, s. 96–97.

tw. Grupy zadaniowej (ang. *Task Force*) pod przewodnictwem H. Van Rompuy, która miała dokonać kompleksowej analizy funkcjonującego systemu koordynacji polityki gospodarczej i zaproponować zmiany w tym względzie.

W rezultacie zarówno Komisja Europejska, jak i Grupa zadaniowa przygotowały trzy dokumenty, które stały się podstawą dalszych prac nad konkretnymi już rozwiązaniami prawnymi. Dokumentami tymi były²⁰:

1) Komunikat Komisji z dnia 12 maja 2010 r. nt. zacieśnienia koordynacji polityki gospodarczej²¹,

2) Komunikat Komisji z dnia 30 czerwca 2010 r. nt. wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE²²,

3) Raport Grupy zadaniowej dla Rady Europejskiej z dnia 21 października 2010 r. nt. wzmocnienia zarządzania ekonomicznego w UE²³.

W pierwszym z dokumentów wskazano na potrzebę podjęcia niezbędnych środków dla utworzenia efektywnego nadzoru nad polityką gospodarczą UE, aby w przyszłości przeciwdziałać problemom fiskalnym oraz strukturalnym. Propozycje Komisji wskazywały na następujące obszary działań: wzmocnienie przestrzegania zapisów PSiW oraz pogłębioną koordynację polityki fiskalnej; opracowanie zasad szerszego nadzoru nad nierównowagami makroekonomicznymi i konkurencyjnością gospodarek krajów strefy euro; ustanowienie tzw. „Semestru Europejskiego” (nazywanego także europejskim okresem oceny), odnoszonego do koordynacji *ex-ante* polityki fiskalnej w ramach UE, opierającej się na danych przekazywanych organom unijnym przez państwa członkowskie w okresie wiosennym (w programach konwergencji albo stabilności wraz z narodowymi programami reform), a więc jeszcze przed uchwaleniem ich budżetów krajowych; oraz opracowanie ram zarządzania kryzysowego dla krajów strefy euro.

W kolejnym z wymienionych komunikatów Komisja skoncentrowała się na: umożliwieniu organom unijnym podejmowania skutecznych działań w zakresie nadzorowania i ewentualnej korekty nierównowag makroekonomicznych krajów członkowskich poprzez stworzenie systemów ostrzegania i mechanizmu egzekwowania; prowadzeniu tzw. nadzoru tematycznego Krajowych Programów Reform, które powinny także uwzględniać Strategię „Europa 2020” oraz reformie PSiW – m.in. poprzez wprowadzenie w porządkach prawnych krajów członkowskich zapisu o zakazie przekraczania progów 3% PKB w odniesieniu do deficytu oraz 60% PKB w odniesieniu do długu publicznego. Ostatni z wymienionych punktów wymusza zmiany z rozporządzeniach 1466/97 oraz 1467/97, poprzez wzmocnienie zarówno ich części prewencyjnej, jak i restrykcyjnej (naprawczej).

²⁰ Na ten temat także: T. Nieborak, *Problematyka prawna reformy Paktu Stabilności i Wzrostu...*

²¹ COM(2010)250/F.

²² COM(2010)367/F.

²³ 15302/10 (wersja skonsolidowana).

W przypadku zmian części prewencyjnej PŚiW zaproponowano: szybsze dążenie krajów członkowskich do osiągnięcia wymaganego poziomu deficytu; uzależnienie wypłat z budżetu ogólnego UE od faktycznych działań reformujących krajowe finanse publiczne oraz wymuszenie na państwach strefy euro konieczności składania nieoprocentowanych depozytów w sytuacji braku konsolidacji przez nie budżetu. W przypadku części naprawczej uwagę zwraca przede wszystkim „efektywne wdrożenie” przestrzegania wskaźnika 60% PKB odnoszonego do długu publicznego poprzez rozszerzenie katalogu sankcji wprowadzanych dwuetapowo. W pierwszym kroku (*Step 1*) proponowano czasowe zawieszenie wypłaty subsydiów (np. w ramach Wspólnej Polityki Rolnej). Kolejnym krokiem (*Step 2*) nawiązującym do poprzedniego było, w sytuacji niezastosowania się do zaleceń w ramach procedury nadmiernego deficytu przez państwo członkowskie, prawo Unii Europejskiej do definitywnego anulowania swych zobowiązań w danym roku względem tego państwa.

Powyższe propozycje stały się odniesieniem dla prac Grupy zadaniowej pod przewodnictwem H. Van Rompuy, która w swym raporcie zaprezentowała szczegółowe propozycje rozwiązań, mające w praktyce wdrożyć je w życie. Stało się to pod koniec 2011 r., kiedy to uchwalony został tzw. sześciopak, a więc pakiet aktów prawnych: po pierwsze – wprowadzających zmiany w przepisach prawnych istniejących już rozporządzeń tworzących PŚiW, a po drugie – wprowadzających do unijnego porządku prawnego nowe rozwiązania w zakresie zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej. Do wszystkich sześciu aktów prawnych nawiązuje Pakt fiskalny. Są nimi:

1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro²⁴, które wprowadza zestaw nowych, progresywnych sankcji finansowych dla państw strefy euro odpowiednio na etapie stosowania części prewencyjnej i naprawczej. W pierwszym z przypadków państwo, które odeszło od rozsądnej polityki budżetowej (prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego), będzie zobowiązane do złożenia oprocentowanego depozytu. Natomiast po podjęciu decyzji o istnieniu w nim nadmiernego deficytu przewidziano złożenie nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB, który w określonych okolicznościach (braku postępu w ograniczaniu deficytu) będzie przekształcany w grzywnę. Poza tym wprowadzono także sankcje za manipulowanie danymi statystycznymi. Co ważne, zdecydowano, iż powyższe sankcje (mające charakter administracyjny) mają być nakładane w oparciu o procedurę głosowania odwrotnego, tzn. wniosek Komisji o nałożenie sankcji będzie uznany za przyjęty, o ile Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów;

2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych

²⁴ Dz. U. L z 23 listopada 2011 r. Nr 306, poz. 1.

zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro²⁵, którego celem jest wzmocnienie procedury nadmiernego zaburzenia równowagi poprzez nałożenie stosownych sankcji, tj. rocznej grzywny w wysokości 0,1% PKB, nakładanej także w oparciu o zasadę głosowania odwrotnego;

3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające podstawę prawną prewencyjnej części PSiW, czyli rozporządzenie 1466/97²⁶, wprowadzające m.in. zasadę prowadzenia rozważnej polityki budżetowej, ukierunkowanej na zapewnienie zbieżności z średniookresowym celem budżetowym;

4) nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania²⁷, która to równowaga ma być na bieżąco weryfikowana w oparciu o stosowne wskaźniki ekonomiczne. W sytuacji zaistnienia sytuacji zaburzenia równowagi makroekonomicznej Rada ma prawo przyjmowania stosownych zaleceń i wszczęcia procedury nadmiernego zaburzenia równowagi;

5) rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające podstawę prawną części naprawczej (dyscyplinującej) PSiW, czyli rozporządzenie 1467/97²⁸, które dotychczas swą uwagę koncentrowało na nadmiernym deficycie. Po zmianach drugim ważnym elementem rozważnej polityki budżetowej ma być kontrola długu publicznego i dążenie do osiągnięcia jego poziomu poniżej 60% PKB, poprzez jego zmniejszanie w tempie 1/20 rocznie względem progu 60% PKB;

6) nowa dyrektywa Rady nr 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich²⁹, wprowadzająca katalog instrumentów zarządzania budżetami krajowymi, których celem jest odzwierciedlenie celów PSiW w polityce budżetowej krajów członkowskich. Wymienić w tym miejscu należy przykładowo: zasady dotyczące procedury budżetowej, systemów rachunkowości, statystyki etc.

Wymienione regulacje wraz z Paktem fiskalnym i Traktatem ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności, podpisanym w dniu 2 lutego 2012 r. przez ambasadorów państw strefy euro³⁰, przewidującym powołanie tego mechanizmu z początkiem 2013 r., poza przywróceniem w finansach publicznych państw członkowskich dyscypliny, równowagi i konkurencyjności, służyć mają także realizacji Strategii „Europa 2020”, której motywem przewodnim jest wzrost, a dokładniej – wzrost inteligentny (oparty na wsparciu kapitału intelektualnego), wzrost zrównoważony oraz wzrost służący włączeniu społecznemu.

²⁵ Ibidem, poz. 8.

²⁶ Ibidem, poz. 12.

²⁷ Ibidem, poz. 25.

²⁸ Ibidem, poz. 33.

²⁹ Ibidem, poz. 41.

³⁰ T/ESM 2012.

4. Podsumowanie

W proces integracji europejskiej od samego jej początku wpisane były kwestie finansowe. Trudno bowiem wyobrazić sobie jego powodzenie bez zaplecza finansowego, którego ciężar ponoszony jest przez kraje członkowskie. Ich przedstawiciele konsekwentnie prowadzili Europę przez kolejne etapy integracji, dochodząc w zasadzie do końcowych jej elementów, tj. zaczątków integracji politycznej. Już dziś można stwierdzić, iż niestety po drodze zabrakło im wystarczającej determinacji, a przede wszystkim konsekwencji w egzekwowaniu swoich ustaleń, czego najlepszym przykładem jest obecny kryzys zadłużeniowy. Nie byłoby go bowiem, gdyby faktycznie były realizowane zapisy PSiW, a kraje dopuszczające nadmierne rozluźnienie dyscypliny finansów publicznych byłyby faktycznie za to karane. Stało się jednak inaczej, a koszty tego, wynikające z wprowadzanych reform, ponoszą społeczeństwa krajów członkowskich. Ich wyznacznikiem jest szeroko rozumiany Pakt fiskalny, który z jednej strony ma doprowadzić do uzdrowienia finansów publicznych, a z drugiej uniemożliwić powtórzenie się obecnej sytuacji w przyszłości. Oceny jego skuteczności będzie można dokonać dopiero za kilka lat. Niemniej w jego zapisach widać determinację zmian, czego przykładem jest chociażby system sankcji, sposób odwróconego głosowania nad nimi, czy też włączenie do procesu reform Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Istotnym „uzupełnieniem” wprowadzanych zmian jest z całą pewnością Europejski Mechanizm Stabilności, którego pomoc określonym państwom jest niezbędna. Pozostaje życzyć Europie sukcesów we wdrażaniu Paktu fiskalnego, bo choć może to brzmieć dramatycznie, jest on dla niej wyzwaniem cywilizacyjnym, które zadecyduje o jej przyszłości na kolejne dziesięciolecia i zaważy na utrzymaniu standardu życia Europejczyków. Niestety, ci ostatni, jak to zazwyczaj bywa w tego rodzaju sytuacjach, będą musieli ponieść największe koszty reform.