

*Małgorzata Misiak**

PAKT STABILNOŚCI I WZROSTU W DOBIE KRYZYSU FISKALNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Ostatnie lata przenieśli gospodarce europejskiej najgłębszą recesję od zakończenia II Wojny Światowej¹. Na przestrzeni 2009 r. PKB w UE-27 zmalał o 4,2%. Prognozy na 2010 r. wskazują na niewielki wzrost gospodarczy na poziomie zaledwie jednego procenta i 1,7% w 2011 r., choć są obarczone olbrzymią niepewnością i możliwością skorygowania w dół². Wpływ kryzysu finansowo-gospodarczego na poszczególne kraje był niejednorodny i zależał od wielu czynników o charakterze wewnętrznym. Recesja odbiła się na runku pracy. Stopa bezrobocia w UE wzrosła z poziomu 6,7% na początku 2008 r. do blisko 10% obecnie.

2. Polityka fiskalna w dobie kryzysu

Wiele krajów przedsięwzięło kosztowne środki zaradcze. Były one zgodne z przyjętym 26 listopada 2008 r. Europejskim Planem Odbudowy Gospodarczej (EPOG)³. Program przewidywał szereg działań nakierowanych zarówno na złagodzenie recesji w gospodarce, jak i wsparcie długofalowych reform strukturalnych. W zakresie polityki budżetowej, Plan zakładał zastosowanie antycyklicznych bodźców fiskalnych, szacowanych łącznie na 200 mld euro (1,5% PKB), z czego 30 mld euro miało pochodzić ze środków europejskich. Ich celem

* Dr Małgorzata Misiak, adiunkt w Katedrze Wymiany Międzynarodowej, UŁ.

¹ O. Blanchard, *The Crisis: Basic Mechanisms and Appropriate Policies*, "IMF Working Papers", April 2009.

² European Commission, *Public Finances in EMU. 2010*, "European Economy", no 4, June 2010, s. 13.

³ European Commission, *A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final.

miało być przede wszystkim pobudzenie popytu i odbudowanie zaufania konsumentów oraz zmniejszenie kosztów społecznych recesji. Boddce fiskalne miały pochodzić z dochodowej i wydatkowej strony budżetu i mieć formę dodatkowych wydatków publicznych, gwarancji i subwencji kredytowych, zachęt finansowych, obniżek składek na ubezpieczenie społeczne i obniżek podatków. Plan wymagał, by podejmowane działania były: szybkie (tak, aby ich skutki zaczęły być odczuwalne jeszcze w fazie spowolnienia gospodarczego, a nie w momencie wychodzenia gospodarki z recesji), tymczasowe (aby zapobiec długofalowemu pogorszeniu sytuacji finansów publicznych), ukierunkowane na rozwiązanie najpilniejszych problemów gospodarczo-społecznych i skoordynowane. Rządy poszczególnych państw skwapliwie skorzystały z tej możliwości. Z okresowych raportów Komisji Europejskiej na temat postępów z realizacji Planu wynika, że dyskrecjonalne boddce fiskalne przedsięwzięte przez państwa członkowskie w latach 2009–2010 szacowane są na 2,9% PKB. O ile jeszcze działania przedsięwzięte w 2009 r. były tymczasowe, to ponad połowa środków wprowadzonych w 2010 r. miała charakter permanentny i związana była przede wszystkim ze zwiększeniem siły nabywczej gospodarstw domowych i poprawą funkcjonowania rynku pracy⁴. Z badań mikromodelowych wynika, że boddce te miały pozytywny wpływ na PKB wielkości 0,8% w 2009 r. i 0,3% w 2010 r.⁵

Kryzys finansowo-gospodarczy odcisnął swoje piętno na sytuacji finansów publicznych. O ile jeszcze w 2007 r. deficyt budżetowy w UE-27 wynosił 0,8% PKB, w 2009 r. sięgnął 6,3% PKB. Podobnie sytuacja wygląda z długiem publicznym: średnie zadłużenie w UE-27 w 2007 r. wynosiło 58,8% PKB, zaś w 2009 r. – już 73,6%. Prognozy wskazują na dalszy wzrost długu publicznego. W szczególnie dramatycznej sytuacji znajdują się finanse publiczne w Hiszpanii (gdzie w 2009 r. deficyt sięgnął 11,2% mimo że jeszcze w 2008 r. rząd prognozował nadwyżkę budżetową), w Grecji (deficyt 13,6% PKB w 2009 r.), czy Irlandii, gdzie nadwyżka w budżecie osiągnięta w 2007 r. przekształciła się dwa lata później w gigantyczny deficyt na poziomie 14,3% w relacji do PKB czy w Wielkiej Brytanii, (–2,8% PKB w 2007 r., –12% PKB w 2010 r.). W efekcie, obecnie Procedurą Nadmiernego Deficytu (PND) objęte są 22 państwa członkowskie⁶. Nie jest przypadkiem, że najgłębsza zapaść finansów publicznych dotyczy Hiszpanii, Irlandii i Wielkiej Brytanii. Te dwa ostatnie kraje są ważnymi centrami finansowymi świata, a cała trójka doświadczyła w ostatnim czasie boomu na rynku nieruchomości. Ekspansja na rynku kredytów hipotecznych,

⁴ European Commission, *Progress on the implementation of the European Economic Recovery Plan – June 2009 i December 2009*, dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/financial-crisis/documentation/index_en.htm

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

⁶ European Commission, *Public Finances in EMU. 2010...*, s. 13–18.

dynamicznie rosnące ceny nieruchomości oraz koniunktura w sektorze budowlanym przekładały się na dobrą sytuację budżetową (bezpośrednio: poprzez wpływy podatkowe z transakcji na rynku nieruchomości i wpływy podatkowe od przedsiębiorstw z sektora budowlanego i pośrednio: poprzez wpływ na inwestycje leżące u podstaw wzrostu gospodarczego)⁷. Krach na rynku nieruchomości oznaczał spadek wpływów podatkowych do budżetu, któremu nie towarzyszyła redukcja wydatków⁸.

Z danych Europejskiego Banku Centralnego wynika, że antykryzysowy impuls fiskalny szacowany jest na 4,4% pkt.% PKB w 2009 r. i dalsze 0,5 pkt.% PKB w 2010 r. Z powyższego wynika, że deficyt budżetowy wzrósł na przestrzeni dwóch lat o blisko 5 pkt.% PKB, z czego blisko połowa (2,4 pkt.%) była efektem działania automatycznych stabilizatorów gospodarki, zaś reszta wynikała ze zmniejszenia restrykcyjności polityki fiskalnej⁹.

Niepokojący jest także wzrost długu publicznego w większości krajów UE. Wynika on nie tylko z konieczności finansowania rosnących deficytów budżetowych, lecz także z pomocy udzielonej sektorowi finansowemu. Szacuje się, że w wyniku kosztów wsparcia sektora bankowego szacowanych na 20% PKB dług publiczny na koniec 2009 r. wzrósł średnio o 2,5% PKB, a w niektórych krajach, takich jak Irlandia i Holandia – nawet odpowiednio o 6,7 i 11,3% PKB¹⁰. Podobne wyniki otrzymano w badaniach ekonometrycznych przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej, z których wynika, że roczny wpływ kryzysu finansowego na poziom zadłużenia wynosił 1,7% PKB, z czego najgorsze pod tym względem były dwa pierwsze lata. Oszacowano także, że 70% zmiany długu to efekt kryzysu¹¹. Cechą obecnego kryzysu finansowego jest także spadek wiarygodności wielu państw, przejawiający się spadkiem ratingów i rosnącymi stopami oprocentowania rządowych papierów dłużnych. Przykładem może być Irlandia, której agencje ratingowe obniżyły ocenę z AAA do AA czy Grecja, której wiarygodność spadła z A do BBB+¹². Z danych EBC wynika, że od stycznia 2007 r. stopy oprocentowania dziesięcioletnich obligacji skarbowych w przypadku wielu zadłużonych krajów (Grecja, Irlandia, Portugalia, Włochy, Austria) wzrosły. W przypadku Grecji i Irlandii wzrosło także oprocentowanie obligacji rządowych o krótszym terminie zapadalności. Po marcu 2009 r.

⁷ Szerzej na temat wpływu kryzysu finansowo-gospodarczego na sektor finansów publicznych w: European Commission, *Public Finances in EMU. 2009...*, s. 130 i nast.

⁸ European Commission, *Economic Crisis In Europe: Causes, Consequences and Responses*, „European Economy”, 7, 2009, s. 42.

⁹ European Central Bank, *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*, “ECB Occasional Papers”, no 109, April 2010, s. 24.

¹⁰ *Ibidem*, s. 15.

¹¹ European Commission, *Public Finances in EMU. 2009...*, s. 122 i nast.

¹² European Central Bank, *Euro Area Fiscal Policies...*, s. 38.

sytuacja zaczęła się normalizować¹³, z wyjątkiem Grecji, gdzie na przestrzeni ostatniego roku stopa procentowa wzrosła z 5,22 do 7,97% i jest wyższa niż w Niemczech o ponad 500 pkt. bazowych¹⁴. Dla wielu zadłużonych krajów sytuacja przypomina kwadraturę koła.

3. Pakt Stabilności i Wzrostu

Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW) został przyjęty w celu wzmocnienia i uzupełnienia postanowień traktatowych dotyczących nadzoru nad politykami budżetowymi i koordynacji polityk gospodarczych. PSW składa się z dwóch rozporządzeń Rady przyjętych 7 lipca 1997 r. oraz rezolucji Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r. przyjętej na szczycie w Amsterdamie¹⁵. Przepisy te weszły w życie 1 stycznia 1999 r. Zostały one znacząco zmodyfikowane 27 czerwca 2005 r.

Ramię prewencyjne PSW¹⁶ określa reguły dotyczące zawartości, składania, oceny i monitorowania średnioterminowych programów gospodarczych. Jego celem jest zapobieżenie – na wczesnym etapie – pojawienia się w państwach członkowskich nadmiernych deficytów.

Rozporządzenie przewiduje, że państwa członkowskie składają Radzie i Komisji programy stabilności i konwergencji, zawierające średnioterminowe cele polityki budżetowej oraz ewentualnie ścieżkę dojścia do tego celu, założenia dotyczące spodziewanego rozwoju sytuacji gospodarczej i istotnych zmiennych makroekonomicznych takich jak PKB, inwestycje, zatrudnienie i inflacja, które wpływają na realizację programów, opis działań w ramach polityki budżetowej, czy szerzej polityki gospodarczej proponowanych i/lub podejmowanych, by osiągnąć założone cele polityki budżetowej oraz analizę, w jaki sposób zmiana podstawowych założeń ekonomicznych mogłaby wpłynąć na sytuację budżetową.

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

¹³ Ibidem, s. 38.

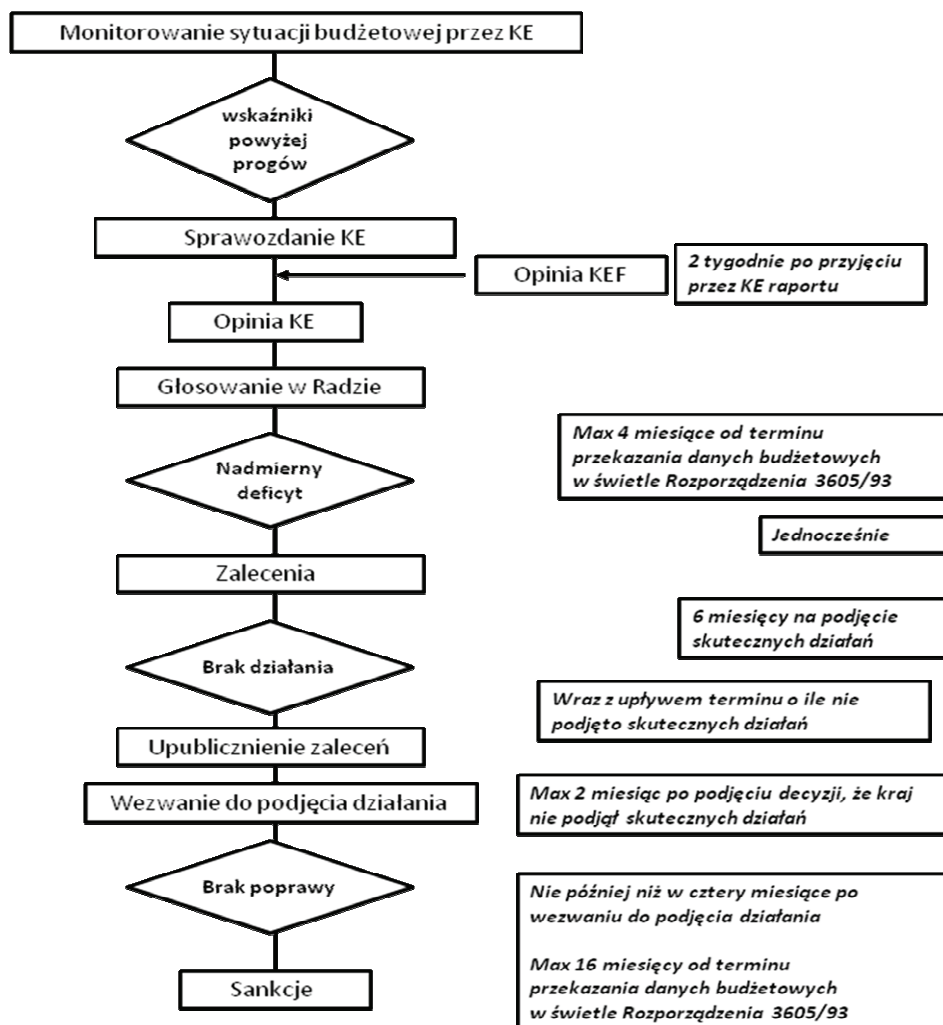
¹⁴ Dane EBC dostępne na stronie: <http://www.ecb.int/stats/money/long/html/index.en.html>.

¹⁵ Rezolucja Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu (Dz. Urz. UE 236, 02.08.1997)

¹⁶ Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE 209, 02/08/1997) zmienione rozporządzeniem Rady nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. UE 174, 07.07.2005)

Ramię represyjne PSW¹⁷ wyjaśnia i uszczegółowia procedurę nadmiernego deficytu (por. rysunek 1).

Rysunek 1. Procedura nadmiernego deficytu



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Rozporządzenia Rady nr 1467/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. dotyczącego przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu zmienionego rozporządzeniem Rady nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r.

¹⁷ Rozporządzenie Rady nr 1467/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. dotyczące przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE 209, 02/08/1997) zmienione rozporządzeniem Rady nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. (Dz. Urz. UE 174, 07/07/2005).

Jego celem jest zniechęcenie państw członkowskich do prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki budżetowej przejawiającej się dużym deficytem i zadłużeniem państwa oraz – w razie wystąpienia trudności – wywieranie nacisku na zmianę kursu.

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

4. Reforma Paktu

Niemal od samego początku, PSW był przedmiotem bardzo ostrej krytyki¹⁸. Krytycy zarzucali regułom polityczny podtekst podejmowanych decyzji, trudności w egzekwowaniu zasad, krótkowzroczność czy nadmierną represyjność. Dość powszechnie wypowiedany był podgląd, że Pakt ogranicza możliwość wykorzystania polityki budżetowej jako instrumentu oddziaływania na gospodarkę, co byłoby szczególnie pożądane w kontekście utraty przez państwa należące do strefy euro innych narzędzi polityki ekonomicznej, takich jak polityka pieniężna czy kurs walutowy. Pod wpływem krytyki, lecz przede wszystkim pod naciskiem Niemiec i Francji, borykających się z trudnościami budżetowymi, PSW został w 2005 r. zreformowany¹⁹. Przyjęto, że średnioterminowe cele polityki budżetowej powinny być wyznaczane dla każdego kraju indywidualnie. Wielkości te zawarte są w przedziale pomiędzy –1% PKB a równowagą lub nadwyżką, przy uwzględnieniu zmian cyklicznych i skorygowaniu o czynniki jednorazowe i tymczasowe. Tak ustalone cele pozwalają

¹⁸ Szerzej na ten temat: Czernielewska-Rutkowska M., *Europeizacja polityki fiskalnej – adaptacja państw członkowskich do ram budżetowych UE. Wnioski dla Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003. Interesujący przegląd propozycji zmian znajduje się w: J. Fischer et al., *101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why so Many? A Survey*, „European Economy Economic Papers”, no 267, December 2006.

¹⁹ European Commission, *Public Finances in EMU*, „European Economy”, no 3, 2005, s. 70–89.

państwom członkowskim zachować wystarczający margines zabezpieczający przed przekroczeniem przez deficyt budżetowy wskaźnika 3% w relacji do PKB. Przyjęto, że oceniając sytuację budżetową należy brać pod uwagę wiele istotnych czynników wpływających na kondycję finansów publicznych, takich jak: rozwój sytuacji gospodarczej w średnim okresie (potencjalny wzrost, fazę cyklu koniunkturalnego, wdrażanie działań naukowo-badawczych oraz zmierzających do realizacji Strategii Lizbońskiej), rozwój sytuacji budżetowej (działania naprawcze podejmowane w okresie dobrej koniunktury, jakość finansów publicznych, zadłużenie państwa, fakt realizacji inwestycji publicznych) oraz zaangażowanie państwa w proces integracji europejskiej oraz obciążenia finansowane z tym związane. Reforma systemu emerytalnego została uznana za odrębny czynnik usprawiedliwiający przekroczenie przez deficyt dopuszczalnej wielkości referencyjnej. Państwa członkowskie dostały możliwość uwzględniania w ocenie salda budżetowego kosztów reform wprowadzających system kapitałowy. Inna ważna zmiana dotyczy wydłużenia terminów w procedurze nadmiernego deficytu. Znowelizowany Pakt wymaga, by państwa członkowskie aktywnie konsolidowały finanse publiczne w okresie dobrej koniunktury. Miałyby to oznaczać, że nieoczekiwane dochody budżetowe powinny być przeznaczone na redukcję deficytu i długu. W „dobrych czasach” wysiłek dostosowawczy powinien być większy. W krajach strefy euro i należących do Europejskiego Mechanizmu Kursowego II saldo budżetowe powinno ulegać poprawie przynajmniej o 0,5% PKB w skali roku. Przyjęto także, że przy ocenie sytuacji budżetowej większa uwaga będzie przykładana do długu publicznego.

Reforma Paktu wymyka się jednoznacznym ocenom. Stosując kryteria Kopitsa i Symanskiego²⁰ można powiedzieć, że pod pewnymi względami, takimi jak przejrzystość, prostota i jednoznaczność, znowelizowane przepisy wypadają gorzej. Z drugiej strony, reforma Paktu oznacza zwiększenie elastyczności reguł, ich większą zgodność z innymi celami, działaniami i politykami Unii a także ułatwia przeprowadzanie niezbędnych reform strukturalnych²¹. Niejednoznacznie należy ocenić wpływ reformy na egzekwowalność oraz wiarygodność przepisów. W stosunku do doświadczeń z zastosowaniem Paktu wobec Francji i Niemiec, czego najjaskrawszym przejawem była decyzja Rady z 25 listopada 2003 r.²² zawieszająca procedurę nadmiernego deficytu wobec tych dwóch krajów, wypada mieć nadzieję, że w przyszłości europejskie reguły fiskalne stosowane będą bardziej skrupulatnie.

²⁰ G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, “IMF Occasional Papers”, 162/1998.

²¹ M. Buti et al, *Revisiting the Stability and Growth Pact. Grand Design or Internal Adjustment?*, “CEPS Discussion Paper Series”, no 3692, January 2003 oraz European Commission, *Public Finances in EMU. 2005*, s. 95.

²² European Commission, *Public Finances in EMU. 2004*, “European Economy” no 3, 2004, s. 61.

5. Działanie PSW w czasie kryzysu

Większość ekonomistów jest zdania, że wprowadzone zmiany oznaczają znaczne złagodzenie reguł fiskalnych w UE²³. Otwierają pole do praktycznie nieograniczonego usprawiedliwiania nadmiernych deficytów w jednych państwach członkowskich, mogą stanowić zachętę do „kreatywnej księgowości” oraz umożliwiają nierówne traktowanie krajów. Wielu wypowiedziało obawy, że złagodzenie restrykcji wynikających z PSW zaowocuje rozprzestrzenianiem się zjawiska nadmiernych deficytów.

Kryzys finansowo-gospodarczy unaoczniał słabość mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej i nadzoru nad polityką budżetową w UE. Zawiodło ramię prewencyjne Paktu. PSW był bezskuteczny w zakresie zmobilizowania państw członkowskich do większej konsolidacji finansów publicznych w czasach prosperity. Kraje należące do UE nie przestrzegały swoich własnych zobowiązań zapisanych w programach stabilności i konwergencji. Zaobserwowano, że kraje będące ofiarą PND: Niemcy, Francja, Grecja, Włochy, Portugalia były zwykle zbyt optymistyczne, co do prognoz sytuacji budżetowej. W przypadku Grecji rozbieżność pomiędzy planowanymi a rzeczywistymi deficytami sięgała nawet 3,5 pkt.%, a jeśli weźmiemy pod uwagę horyzont trzyletni – nawet ponad pięciu pkt.%²⁴. Nie dostrzegano znaczenia jakości finansów publicznych dla zapewnienia równowagi budżetowej. Przypadek Grecji ukazał, że mimo rygorystycznych ram dotyczących sprawozdawczości finansowej²⁵, kreatywna księgowość jest możliwa, co skrupulatnie odnotowała Komisja Europejska w trzydziestostronicowym raporcie na temat danych budżetowych ujawnianych przez grecki rząd²⁶.

12 maja 2010 r. Komisja przedstawiła raport pt.: „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej”²⁷. Komisja zaproponowała, by wzmocnić prewencyjne ramię Paktu poprzez zwiększenie egzekwowalności programów stabilności i konwergencji. Można byłoby to zrealizować poprzez nakładanie depozytów na kraje

²³ Oręziak L., *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*, „Bank i Kredyt”, lipiec 2005.

²⁴ European Central Bank, *Ten Years of Stability and Growth Pact*, „Monthly Bulletin”, October 2008, s. 62-64.

²⁵ Rozporządzenie Rady nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE L 145, 10.06.2009 i szereg wytycznych Eurostatu, dostępnych na stronie: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology.

²⁶ European Commission, *Report on Greek Government Deficit and Debt Statistics*, COM (2010), 1 final, 08/01/2010.

²⁷ European Commission, *Reinforcing Economic Policy Coordination*, COM (2010) 250 final, 12/05/2010.

prowadzące niezgodną ze swoimi zobowiązaniami politykę budżetową i w niewystarczającym tempie realizujące średnioterminowe cele budżetowe w okresach dobrej koniunktury. Innym rodzajem sankcji w części prewencyjnej Paktu byłoby uzależnienie wypłat z funduszy strukturalnych od realizacji reform strukturalnych i instytucjonalnych²⁸.

Krajowe reguły budżetowe powinny być komplementarne z unijnymi. W tym celu można byłoby doprecyzować postanowienia protokołu nr 12 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wymagającego od państw członkowskich posiadania procedur budżetowych zapewniających poszanowanie dyscypliny finansów publicznych²⁹. Raport proponuje wprowadzanie tzw. europejskiego okresu oceny (ang. *European semester*). W jego ramach zsynchronizowano by okres oceny polityk budżetowych i strukturalnych państw członkowskich UE. Ustalenia płynące z szerszego nadzoru gospodarczego powinny być brane pod uwagę przy ocenie sytuacji budżetowej. Dla przykładu, pojawienie się nierównowag makroekonomicznych mogłoby wymagać określenia bardziej ambitnych celów budżetowych.

Należałoby wzmocnić wymiar *ex-ante* nadzoru budżetowego i gospodarczego. Programy stabilności i konwergencji mogłyby być przedkładane w pierwszej połowie roku. Należy także poprawić jakość sprawozdawczości w zakresie finansów publicznych. Taka wczesna ocena mogłaby być cenna dla parlamentów krajowych w procesie uchwalania budżetu na kolejny rok.

Wydaje się, że procedura nadmiernego deficytu „wchodzi” zbyt późno i nie jest w stanie zapobiec powstaniu nierównowag budżetowych. Aby temu zapobiec, należałoby ją przyspieszyć, szczególnie wobec państw wielokrotnie naruszających postanowienia Paktu.

Doświadczenia w zastosowaniu europejskich reguł fiskalnych w czasach kryzysu ukazały konieczność zwrócenia większej uwagi na kwestię długu i stabilności finansów publicznych. Kraje zadłużone okazały się bardziej podatne na zjawiska kryzysowe. Wysoki dług publiczny ogranicza perspektywy wzrostowe i pozbawia państwa członkowskie możliwości wykorzystania antycyklicznej polityki fiskalnej w sytuacji pogorszenia koniunktury. Problem jest o tyle ważki, że dużym zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych są pakiety ratunkowe na rzecz sektora finansowego, a także skutki procesu starzenia się społeczeństw. Komisja po raz kolejny wróciła do postulatu uwzględnienia zależności pomiędzy deficytem i długiem. Procedura nadmiernego deficytu powinna być także uruchamiana w sytuacji niewywiązania się państw członkow-

²⁸ European Commission, *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs. Tools for Stronger EU Economic Governance*, COM (2010), 367/2.

²⁹ W Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu czytamy, że „państwa członkowskie zapewniają, by krajowe procedury w sferze budżetowej pozwoliły im wywiązać się ze zobowiązań w tej dziedzinie, wynikających z Traktatów”. (Dz. Urz. UE C115/280, 09.05.2008).

skich z zobowiązań co do obniżki długu. Oceniano by także to, czy planowana redukcja deficytu budżetowego jest wystarczająca dla stałej i wystarczającej redukcji deficytu budżetowego.

Do katalogu sankcji dołączono by także nowe. Pierwszą z proponowanych jest możliwość wstrzymania wypłat na rzecz danego kraju z funduszy europejskich. Cięcia nie dotyczyłyby ostatecznych beneficjentów a państw członkowskich, czyli np. rządy miałyby obowiązek wypłacać dopłaty bezpośrednie dla rolników, ale zwrot faktycznie wypłaconych kwot z budżetu UE byłby czasowo zawieszony. Mechanizmem tym objęto by większość instrumentów w ramach polityki regionalnej, rolnej i rybołówstwa³⁰. Wprowadzono by także sankcje dyscyplinujące na wcześniejszych etapach Procedury Nadmiernego Deficytu. Podjęcie przez Radę decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu skutkowałoby groźbą zawieszenia wypłat środków na fundusze strukturalne i dla rolnictwa. Wypłaty byłyby wznawiane w przypadku podjęcia przez dany kraj skutecznych działań w zakresie poprawy sytuacji budżetowej. Brak poprawy w przewidzianym terminie skutkowałby eskalacją sankcji, w postaci utraty środków przewidzianych na rok n z budżetu UE. „Zaoszczędzone” w ten sposób kwoty trafiałyby do proponowanego przez Komisję funduszu rezerwowego, z którego wypłacano by bliżej nie określone nagrody dla krajów prowadzących roztropną politykę budżetową. Aktualnie obowiązujące przepisy przewidują, że grzywny płacone przez państwa o nadmiernym deficycie stają się dochodem krajów bez deficytu. Komisja ma rozważyć stworzenie dodatkowych zachęt dla państw członkowskich prowadzących ostrożną politykę fiskalną po stronie wpłat do budżetu UE. Wdrożenie powyższych postulatów wymaga zmian Paktu. Zostaną one zaproponowane przez Komisję do końca września br. Konieczne będzie także uwzględnienie systemu sankcji w wieloletnich ramach budżetowych na lata 2014-2020.

Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące wzmocnienia nadzoru nad polityką budżetową w UE odbiły się szerokim echem po Europie. Wzbudziły emocje nie tylko wśród rolników we Francji czy samorządowców w Polsce, nie tylko w kręgach politycznych, lecz także wśród ekonomistów, którzy podzieleni są co do możliwości wykorzystania polityki fiskalnej dla stabilizowania gospodarki i zorganizowania jej w tak wieloszczeblowym systemie sprawowania władzy, jakim jest Unia Europejska. Pomysły Komisji oznaczają zaostrzenie rygorów w zakresie prowadzenia polityki budżetowej na szczeblu krajowym, ale wzmacniają funkcję stabilizacyjną polityki fiskalnej na szczeblu europejskim,

³⁰ European Commission, *Enhancing Economic Policy Coordination...*, s. 10 i nast.

poprzez stworzenie lub wzmocnienie unijnych mechanizmów ubezpieczeniowo-redystrybucyjnych, takich jak doraźny średnioterminowy mechanizm stabilizacji finansowej czy proponowany system zarządzania kryzysowego dla państw członkowskich strefy euro. Propozycje te są zgodne z zaleceniami płynącymi z teorii ekonomii, w myśl których zadanie łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego powinno być realizowane na szczeblu centralnym, a więc ponadnarodowym w przypadku UE. Czy propozycje te doczekają się realizacji? Wydaje się, że wypracowany kompromis będzie uwzględniał ekonomię polityczną integracji i stanowił najmniejszy wspólny mianownik dla różnorodnych, ścierających się podczas rozmów preferencji. O tym, jak wprowadzone w życie rozwiązania sprawdzą się w praktyce, pokaże przyszłość.

Małgorzata Misiak

(Summary)

The aim of the paper is the tentative assessment of the functioning of the fiscal rules in Europe during the economic and financial crisis. The crisis has revealed all shortcomings of the Maastricht Treaty provisions on the coordination of macroeconomic policies and surveillance of budgetary policies and the Stability and Growth Pact. Recently the European Union intends to strengthen the rules and the stabilization mechanisms at EU level. It reminds to be seen whether the proposed solutions will be adopted.