

Kamilla Marchewka-Bartkowiak

Reformy Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu

Stability and Growth Pact and its reforms: This article describes the Stability and Growth Pact. The author first discusses its rationale, implementation and enforcing mechanisms. Next, she overviews the reform of the SGP which was adopted in 2005, as well as some recent proposals which have been submitted as a consequence of the global financial crisis in order to strengthen fiscal discipline among the eurozone member states.

* Dr nauk ekonomicznych, specjalista ds. finansów publicznych w Biurze Analiz Sejmowych; e-mail: kamilla.marchewka-bartkowiak@sejm.gov.pl

Wstęp

W niniejszym artykule dokonano analizy mechanizmu funkcjonowania Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu w strefie euro (oraz całej UE), przedstawiono czynniki, które spowodowały jego ustanowienie, oraz kolejne reformy.

Autorka porównała także najważniejsze elementy Paktu, które zostały zweryfikowane podczas pierwszej jego reformy z 2005 r., oraz propozycje stanowiące obecnie podłoże do dyskusji poprzedzającej drugą reformę Paktu jako konsekwencji globalnego kryzysu finansowego, konieczności zaostrzenia dyscypliny budżetowej i zwiększenia koordynacji polityki fiskalnej państw członkowskich strefy euro.

Koordynacja narodowej polityki fiskalnej w regulacjach traktatowych

Polityka fiskalna w strefie euro nie jest scentralizowana. Ponadnarodowy instytucjonalny charakter ma jedynie polityka monetarna prowadzona

przez Europejski Bank Centralny (EBC). Brak w regulacjach traktatowych uzgodnień co do wspólnej polityki fiskalnej, opartej na jednolitym systemie podatkowym, wydatkowym, ale także ubezpieczeń społecznych, wymusza konieczność jej koordynacji na szczeblu narodowym. Zgodnie zatem z art. 119 Traktatu o funkcjonowaniu UE (dalej: TfUE)¹, dla osiągnięcia celów strategicznych Unii Europejskiej, *działania państw członkowskich i Unii obejmują przyjęcie polityki gospodarczej opartej [m.in.] na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich.*

Koordynacja narodowej polityki fiskalnej nie miała być jednak docelowym rozwiązaniem. Teoria tzw. optymalnych obszarów walutowych, którą przedstawił w latach 60. Robert A. Mundell², a która stanowiła podłoże utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), wyraźnie wskazywała na dwa podstawowe warunki utrzymania obszaru, składającego się z wielu gospodarek połączonych ściśle kursowo lub wprowadzających jedną wspólną walutę. Pierwszym jest wysoka elastyczność rynku pracy, w tym przede wszystkim mobilność siły roboczej. Drugim z kolei jest ponadnarodowa polityka fiskalna, która ma odgrywać podstawową rolę w ograniczaniu asymetrycznych szoków gospodarczych występujących we wspólnej strefie jednawalutowej.

Warunkiem stworzenia ponadnarodowej polityki fiskalnej w krajach strefy euro są jednak nie tyle przesłanki ekonomiczne, co przede wszystkim wola polityczna.

Polityka fiskalna państw członkowskich UGW (oraz całej UE), od początku jej powołania, stanowi jeden z najważniejszych obszarów koordynacji polityk makroekonomicznych i strukturalnych UE, której narzędziem planowania i monitoringu są tzw. ogólne kierunki polityki gospodarczej (art. 121 TfUE) zatwierdzane na szczeblu ponadnarodowym. Formę instytucjonalną tej koordynacji przyjęła Rada ECOFIN, składająca się z ministrów ds. finansów publicznych wchodzących w skład rządów państw członkowskich UE.

Koordynacja polityki fiskalnej ma jednak dodatkowy istotny wymiar w postaci wyznaczonych w traktacie wspólnotowym jednolitych dla krajów członkowskich ilościowych ograniczeń budżetowych. Obejmują one dwa wskaźniki finansów publicznych, tj. wskaźnik deficytu sektora finansów publicznych oraz wskaźnik skumulowanego zadłużenia tego sektora.

¹ Dz.Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r., wcześniej Traktat o Wspólnocie Europejskiej (TWE). W artykule cytowana będzie aktualna numeracja artykułów TfUE.

² R.A. Mundell, *The Theory of Optimum Currency Areas*, American Economic Review, September 1961.

Pierwsze rozwiązania dyscyplinujące politykę fiskalną państw członkowskich zawarte zostały w podpisanym w 1992 r. Traktacie z Maastricht oraz dołączonym do niego protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (dalej: Protokół)³. Według przepisów Traktatu: *państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego* (art. 126 TfUE). *Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokości długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie poniższych dwóch kryteriów:*

- *czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że*
 - *stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia,*
 - *lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia,*
- *czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.*

Należy więc zauważyć, że priorytetem finansów publicznych na szczeblu krajowym jest polityka ograniczania ujemnego salda budżetowego, także jako głównej przyczyny wzrostu zadłużenia. Zapisy traktowe zawierają jednak stwierdzenia bardzo ogólne i często niejasno sformułowane. Dołączony Protokół precyzował przede wszystkim wprowadzone wartości odniesienia, które przyjęły postać numerycznych reguł fiskalnych⁴, czyli 3% PKB dla deficytu publicznego oraz 60% PKB dla długu publicznego⁵. Nie odnosił się jednak do sformułowań zawartych powyżej, a mogących budzić wątpliwości interpretacyjne, jak „oczywiste błędy”, „zmniejszył się znacznie”, „poziom bliski wartości odniesienia”, „charakter wyjątkowy oraz tymczasowy”. Uznać należy również, że nadmierny deficyt oznacza poziom przekraczający, a nie równy wartości 3% PKB.

³ Doprecyzowanie zapisów Protokołu zawarte zostało w rozporządzeniu Rady (WE) nr 3605/93 z 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

⁴ Więcej na ten temat: K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, seria „Analizy BAS”, nr 7(32)/ 2010, <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php> [dostęp: 25 maja 2010 r.].

⁵ „Publiczny” oznacza władzę publiczną (sektor *general government*), czyli instytucje rządowe, instytucje samorządowe (regionalne i lokalne) i fundusze ubezpieczeń społecznych.

Traktat wyznaczył także ogólną procedurę kontroli realizacji powyższych ograniczeń przez Komisję Europejską (część tzw. prewencyjną) oraz działań, które podejmuje Komisja i Rada w razie stwierdzenia ich naruszenia (część tzw. naprawcza), włącznie z nałożeniem czterech kolejnych sankcji.

- 1) Opublikowanie dodatkowych informacji, które określi Rada przed emisją obligacji i papierów wartościowych.
- 2) Wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego.
- 3) Żądanie złożenia przez dane państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości, aż do czasu, gdy w ocenie Rady nadmierny deficyt zostanie skorygowany.
- 4) Nałożenie grzywny w stosownej wysokości.

W zapisach traktatowych wprowadzono także zasady określające warunki koordynacji narodowych polityk fiskalnych oraz działań, jakie mogą być podjęte w przypadku problemów gospodarczych i finansowych państw członkowskich. Zasady te obejmują również koordynację narodowych polityk fiskalnych i niezależnej wspólnej polityki monetarnej, a dotyczą czterech podstawowych kwestii.

- *Unia (ani państwo członkowskie) nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państwa członkowskiego, ani ich nie przejmuje z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu (art. 125 TfUE).*
- *W przypadku, gdy państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu państwu członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji (art. 122 TfUE).*
- *W przypadku trudności lub poważnego zagrożenia trudnościami w bilansie płatniczym państwa członkowskiego objętego derogacją wynikających bądź z ogólnego zachwiania bilansu płatniczego, bądź z charakteru walut, jakimi dysponuje, zwłaszcza gdy trudności te mogą narazić na niebezpieczeństwo funkcjonowanie rynku wewnętrznego lub realizację wspólnej polityki handlowej, Komisja niezwłocznie bada sytuację tego państwa (...) zaleca Radzie, po konsultacji z Ko-*

mitetem Ekonomiczno-Finansowym, przyznanie wzajemnej pomocy i właściwe jej metody (art. 143 TfUE).

- *Zakazane jest udzielanie przez EBC lub banki centralne państw członkowskich pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, rządowi centralnym, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich, jak również nabywanie bezpośrednio od nich przez EBC lub krajowe banki centralne ich papierów dłużnych (art. 123 TfUE).*

W świetle powyższych zapisów należy zwrócić uwagę na kilka ważnych obecnie, ale często kontrowersyjnych zagadnień.

Po pierwsze, na mocy art. 125 Unia może udzielić wspólnej gwarancji finansowej państwu członkowskiemu UE, jednak brak możliwości przeniesienia zobowiązań danego państwa na inny kraj czy na Unię uniemożliwiłby m.in. wyemitowanie wspólnej obligacji w euro, gwarantowanej łącznie przez kraje członkowskie (strefy euro).

Po drugie, mało precyzyjny zapis art. 122 dotyczący „nadzwyczajnych okoliczności”, w których dopuszczalna jest pomoc Unii, może wywoływać problemy interpretacyjne.

Po trzecie, na mocy art. 143 Unia może uruchomić pomoc finansową w przypadku problemów z bilansem płatniczym (a nie budżetowym), ale tylko dla kraju spoza strefy euro.

Po czwarte, zgodnie z art. 123 EBC nie może finansować deficytu budżetowego kraju członkowskiego oraz kupować od niego skarbowych papierów wartościowych w bezpośredni sposób (na rynku pierwotnym), może natomiast przeprowadzać operację skupu i sprzedaży obligacji skarbowych na rynku wtórnym w ramach transakcji z bankami komercyjnymi.

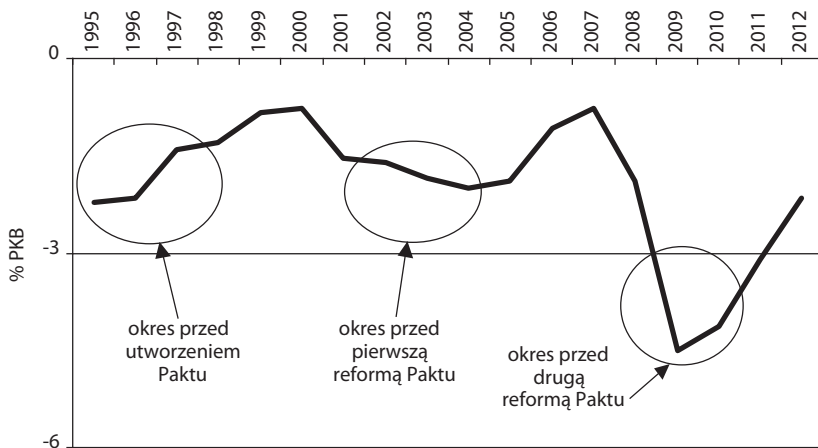
Determinanty ustanowienia i zmian Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu

Zapisy zawarte w traktacie wspólnotowym z 1992 r. okazały się w praktyce niewystarczające. Konieczne stało się doprecyzowanie obowiązujących już sformułowań, a także ustalenie nowych rozwiązań w odpowiedzi na pojawiające się problemy realizacji polityki fiskalnej przez poszczególne państwa członkowskie. Temu miał służyć Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu (ang. *Stability and Growth Pact*; dalej: Pakt) wprowadzony w życie od 1997 r., podlegający pierwszej reformie w 2005 r. oraz przygotowywany do drugiej reformy od 2009 r.

Porozumienie w sprawie głównych elementów Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu Rada Europejska osiągnęła w Dublinie w 1996 r., a ostateczne jego podpisanie nastąpiło na szczycie w Amsterdamie 17 czerwca 1997 r. Pakt składa się zatem z uchwały Rady Europejskiej odnośnie do Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu Gospodarczym (Dz.Urz. WE C 236/01 z 1997 r.), rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. WE L 209 z 2 sierpnia 1997 r., s. 1) oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 1467 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. WE L 209 z 2 sierpnia 1997 r., s. 6). W tym ostatnim dokumencie przyjęto, że celem Paktu jest osiągnięcie: *sprawnych finansów państwa jako sposobu wzmocnienia warunków sprzyjających stabilności cen oraz osiągnięcia silnego trwałego wzrostu przyczyniającego się do tworzenia miejsc pracy.*

Można stwierdzić, że od wprowadzenia Paktu w życie stał się on dodatkowo barometrem problemów państw strefy euro (ale także całej UE) w utrzymaniu zasad koordynacji polityki fiskalnej państw członkowskich. Problemy te można prześledzić na wykresie 1, obrazującym średnią wskaźnika deficytu publicznego w krajach strefy euro w ciągu 17 lat, także ostatnie prognozy.

Wykres 1. Deficyt sektora *general government* – średnia dla krajów strefy euro*



* Lata 2010–2012 – prognozy zawarte w programach stabilności i konwergencji poszczególnych państw strefy euro (11) bez Luksemburga.

Źródło: na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Wprowadzenie oraz reformy Paktu poprzedzone były zawsze pogorszeniem sytuacji finansów publicznych w większości państw członkowskich. Kolejne „udoskonalanie” Paktu miało przyczynić się do ponownego zrównoważenia finansów publicznych.

Kraje kandydujące do strefy euro w pierwszej turze, w okresie referencyjnym wyznaczonym do oceny kryteriów konwergencji, czyli w 1997 r., w rzeczywistości nie wypełniły wszystkich kryteriów budżetowych zdefiniowanych numerycznie (tabela 1). Wyjątek stanowiły Finlandia, Francja, Luksemburg i Wielka Brytania⁶.

Tabela 1. Realizacja kryteriów konwergencji w 1997 r. w krajach kandydujących do UGW (15) (jako % PKB)

Kraj	Deficyt (-)/ nadwyżka (+)	Dług
Austria	-2,5	66,1*
Belgia	-2,1	122,2
Dania	0,7	65,1
Finlandia	-0,9	55,8
Francja	-3,0	58,0
Grecja	-4,0	108,7
Hispania	-2,6	68,8
Holandia	-1,4	72,1
Irlandia	0,9	66,3
Luksemburg	1,7	6,7
Niemcy	-2,7	61,3
Portugalia	-2,5	62,0
Szwecja	-0,8	76,6
Wielka Brytania	-1,9	53,4
Włochy	-2,7	121,6

* Pismem pogrubionym zaznaczono wielkości powyżej kryterium.

Źródło: na podstawie danych EBC.

Jedynym krajem, który nie został wówczas zakwalifikowany do UGW, była Grecja⁷. Pozostałe państwa uzyskały zgodę na wejście strefy euro pod warunkiem wypełnienia w kolejnych latach kryterium długu publicznego, co oznaczało, że relacja długu/PKB musi zbliżyć się do wartości odniesie-

⁶ Wielka Brytania i Dania skorzystały z klauzuli *opt-out*, która nie nakłada obowiązku wejścia do strefy euro. Szwecja z kolei nie spełniła kryterium kursowego i nie uczestniczyła w mechanizmie kursowym ERM.

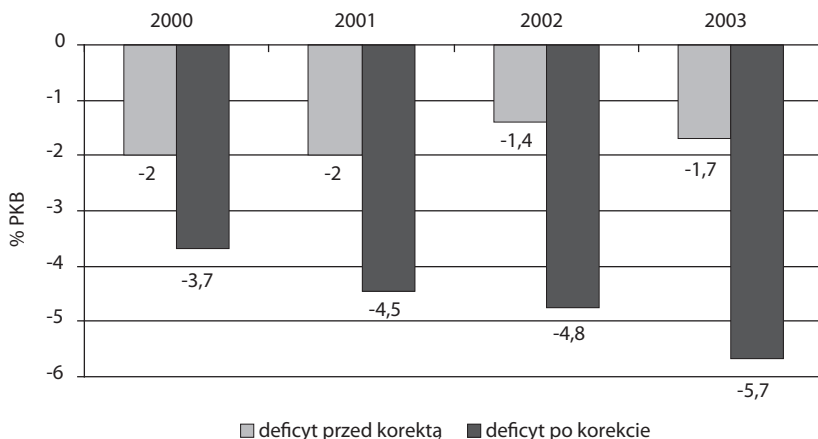
⁷ Grecja weszła do strefy euro w 2001 r.

nia (60% PKB) w zadowalającym tempie. Z góry wiadomo było jednak, iż wypełnienie tego warunku będzie trudne, szczególnie dla Włoch i Belgii, które w 1997 r. wykazywały ten wskaźnik na poziomie ponaddwukrotnie wyższym od dopuszczalnego. Do dziś kraje te *de facto* ani razu nie wypełniły kryterium zadłużenia publicznego.

Kolejny problem z koordynacją polityki fiskalnej pojawił się po roku 2002, kiedy to kryterium deficytu publicznego przekroczone zostało przez dwa największe państwa, czyli Niemcy i Francję, ale także Portugalię i Włochy. Wszczęta wobec tych państw przez Komisję Europejską procedura nadmiernego deficytu, mimo przekroczenia dopuszczalnych terminów zalecanego dostosowania fiskalnego, nie została zakończona, co oznaczało brak nałożenia wyznaczonych sankcji.

Dodatkowo w 2004 r. pojawił się problem naruszenia przez Grecję tzw. zasad rzetelności i spójności finansowych danych statystycznych, co spowodowało jednocześnie podważenie wiarygodności narodowej polityki fiskalnej tego kraju (wykres 2). Jak wskazał EBC, działania polegające na fałszowaniu danych statystycznych przyczyniają się do braku możliwości dokładnego wykrywania stanów nierównowagi oraz dokonania niezbędnych korekt we właściwym czasie, co może spowodować poważne opóźnienia w realizacji celów polityki pieniężnej⁸.

Wykres 2. Deficyt publiczny Grecji w latach 2000-2003 przed i po korekcie danych



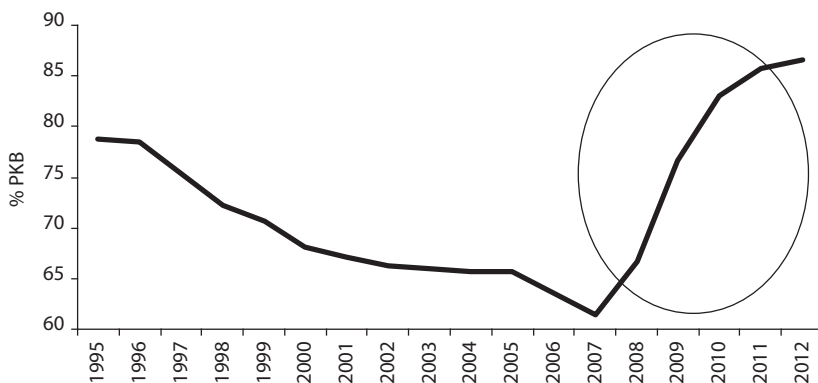
Źródło: na podstawie danych EBC.

⁸ *Annual Report 2004*, European Central Bank 2004, s. 72.

Podłożem pierwszej reformy Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu stały się zatem problemy z realizacją pełnej procedury wobec krajów członkowskich strefy euro przekraczających kryterium deficytu sektora publicznego oraz ukrywanie przez Grecję rzeczywistego stanu finansów publicznych.

Od 2009 r. trwają dyskusje nad kolejną reformą Paktu i zaostrzeniem dyscypliny fiskalnej krajów członkowskich UE, a w szczególności strefy euro zarówno w kontekście kryterium deficytu, jak i długu publicznego. Skutki wywołane przez globalny kryzys finansowy oraz prowadzone w pierwszym jego okresie szerokie interwencje fiskalne postawiły kraje europejskie przed problemem długoterminowego ograniczenia zadłużenia publicznego (wykres 3).

Wykres 3. Dług sektora *general government* – średnia dla krajów strefy euro*



Źródło: jak pod wykresem 1.

Na większość państw strefy euro (oraz UE) nałożona została procedura ograniczania nadmiernego deficytu z bardzo rygorystycznymi zaleceniami (tabela 2). Według szacunków Komisji Europejskiej z maja w 2010 r. oczekuje się deficytu publicznego dla UE średnio na poziomie 7% PKB, z kolei w 2011 r. przeciętny poziom długu będzie wynosił 84% PKB (88% PKB w strefie euro), czyli znacząco powyżej kryteriów budżetowych.

Pogłębienie problemów polityki fiskalnej przede wszystkim w strefie euro (w tym szczególnie w Grecji, Portugalii, Hiszpanii, we Włoszech i Irlandii) spowodowało także konieczność wprowadzenia w 2010 r. nowego rozwiązania w ramach wspólnotowej pomocy finansowej w celu stabilizacji sytuacji budżetowej państw członkowskich.

Tabela 2. Rekomendacje w ramach nałożonej przez KE procedury nadmiernego deficytu

	Kraj	Szacunkowy poziom deficytu w 2009 r. (%PKB)	Początek okresu dostosowania fiskalnego	Średni roczny poziom dostosowania fiskalnego (jako pkt proc. PKB)	Przyjęty koniec okresu nałożenia procedury
Kraje strefy euro	Austria	4,3	2010	¾	2013
	Belgia	5,9	2010	¾	2012
	Francja	8,3	2010	> 1	2013
	Grecja	13,6	2010	> 2	2014
	Hiszpania	11,2	2010	> 1,5	2013
	Holandia	4,7	2010	¾	2013
	Irlandia	12,5	2010	2	2014
	Niemcy	3,4	2010	≥ 0,5	2013
	Malta	4,5	2010	¾	2011
	Portugalia	8,0	2010	1¼	2013
	Słowenia	6,3	2010	¾	2013
	Słowacja	6,3	2010	1	2013
	Włochy	5,3	2010	≥ 0,5	2012
	Czechy	6,6	2010	1	2013
	Litwa	9,8	2010	2¼	2012
	Łotwa	10,0	2010	≥ 2¾	2012
Polska	6,0	2010	≥ 1¼	2012	
Rumunia	7,8	2010	1¾	2012	
Wielka Brytania	13,0	2010/2011	1¾	2014/2015	
Węgry	3,9	2010	≥ skumulowane 0,5 w 2010–2011	2011	

Źródło: na podstawie *Public Finance in EMU*, European Economy 4/2010, European Commission.

Wykorzystując zapis art. 122 TfUE (o nadzwyczajnych okolicznościach), w maju 2010 r. powołano europejski mechanizm stabilizacji finansowej⁹. Jego celem jest umożliwienie Unii skoordynowanej, szybkiej i skutecznej odpowiedzi na poważne trudności danego państwa członkowskiego w ramach wspólnego wsparcia UE oraz MFW. Należy zaznaczyć także, że uruchomienie mechanizmu powiązane jest z koniecznością wypełnienia rygorystycznych warunków dotyczących polityki gospodarczej dla zachowania stabilności finansów publicznych beneficjenta pomocy oraz przywrócenie jego zdolności do samofinansowania na rynkach finansowych. Pomoc finansowa Unii ma formę pożyczki lub linii kredytowej, które Komisja także musi sfinansować na rynkach kapitałowych lub uzyskać z instytucji finansowych. Łączna kwota mechanizmu wynosi maksymalnie 500 mld euro. Pożyczka udzielana jest państwu członkowskiemu w ratach, m.in. na podstawie regularnych weryfikacji zgodności realizacji warunków programu dostosowawczego przez beneficjenta pomocy.

Mechanizm Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu

W tabeli 3 na s. 164–168 przedstawiono porównanie najważniejszych elementów mechanizmu Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, które zostały zmienione w 2005 r. oraz które stanowią obecnie podstawę do dyskusji nad kolejną reformą Paktu.

W uzgodnionym w 1997 r. mechanizmie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu doprecyzowane zostały kluczowe zapisy traktatowe dotyczące części prewencyjnej (w tym szczególnie zagadnienia programów stabilności i konwergencji) oraz części naprawczej (zarówno w aspekcie proceduralnym, jak i w zakresie ustalonych sankcji). Jednak od momentu wprowadzenia Paktu budził on wiele kontrowersji, głównie dotyczących nadmiernej jego restrykcyjności, mogącej ograniczać realizację polityki budżetowej państw członkowskich UGW (oraz całej UE). Paul Temperton w jednej z pierwszych książek na temat strefy euro podkreślał, że: *biorąc pod uwagę ciężar, który spada na politykę fiskalną, swoboda działania zapewniona przez Pakt o Stabilizacji i Wzroście jest o wiele za mała. Sugeruje to, że cele Paktu będą dosyć często łamane*¹⁰. Podobnie Paul de Grauwe zaznaczał, iż: *Pakt niezbyt podkreśla potrzebę ścisłych zasad budżetowych kosztem stopnia*

⁹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej.

¹⁰ P. Temperton, *Euro – wspólna waluta*, Wyd. Felberg Sja, Warszawa 2001, s. 66 (wydanie I – 1997).

ich elastyczności. Taka sytuacja tworzy ryzyko pomniejszenia zdolności budżetu krajowego w odgrywaniu roli automatycznego stabilizatora gospodarki w czasie recesji, co tym samym intensyfikuje jego skutki¹¹.

Problem ten miała ograniczyć pierwsza reforma Paktu z 2005 r., szczególnie poprzez wprowadzenie dodatkowych warunków, będących podstawą do zastosowania odstępstw od realizacji wyznaczonych celów średnioterminowych oraz wartości odniesienia (kryteriów budżetowych). W ostatecznej ocenie reforma została jednak skrytykowana za nadmierne rozluźnienie zasad. Poza tym podkreślano nadal niską wiarygodność mechanizmu sankcyjnego i konieczność zwiększenia znaczenia wskaźników strukturalnych, powiązanych ze zmianami cyklu koniunkturalnego, a nie tylko oceniającymi postępy budżetowe w ujęciu rocznym¹². Już w połowie 2007 r. Komisja wydała komunikat, w którym postuluje przeprowadzenie kolejnych korekt, m.in. rozszerzenie zakresu nadzoru budżetowego UE; zwiększenie odpowiedzialności za cele budżetowe określane w programach stabilności i konwergencji, np. poprzez włączenie w większym stopniu parlamentów krajowych i innych organów administracji w przygotowanie programów i kontrolę ich realizacji; zwiększenie wiarygodności średniookresowych celów budżetowych poprzez przekazywanie większej ilości informacji, dotyczących sposobów realizacji celów budżetowych w kontekście odnotowywanych tendencji po stronie wydatków oraz propozycji wprowadzenia ogólnego celu części prewencyjnej w postaci zrównoważenia sytuacji budżetowej w średnim okresie¹³.

Ważnym aspektem reformy były także zmiany w zakresie jakości danych statystycznych przekazywanych przez kraje członkowskie do Komisji (w tym do Eurostatu). W 1997 r. wprowadzono zasadę, że przy opracowywaniu statystyk budżetowych należy kierować się zasadami bezstronności, rzetelności, przydatności oraz przejrzystości¹⁴. Z kolei w 2003 r. Komisja i Rada przyjęły Kodeks najlepszych praktyk dotyczących sposobu opracowywania i przekazywania danych w kontekście procedury nadmiernego deficytu.

¹¹ P. de Grauwe, *Unia Walutowa*, PWE, Warszawa 2000, s. 234.

¹² Patrz m.in. M. Buti, *Will the New Stability and Growth Pact succeed? An economic and political perspective*. European Economy, Economic Paper No 241/2006, *How should the Stability and Growth Pact be reformed?* Finance and Development, IMF June 2004.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 13 czerwca 2007 r., COM(2007) 316.

¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 322/1997 z 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyk Wspólnoty.

Problem nierzetelnych danych przekazywanych przez Grecję, ujawniony w roku 2004, wywołał wiele dyskusji w tym temacie. Konsekwencją tej sytuacji było zwiększenie nadzoru Komisji nad jakością danych rzeczywistych w ramach zgodności z zasadami rachunkowości, kompletności, wiarygodności, terminowego dostarczania oraz spójności. Państwa członkowskie zostały zobligowane do dostarczania Komisji szczegółowych wykazów metod, procedur oraz źródeł wykorzystywanych do opracowywania danych dotyczących rzeczywistego deficytu i długu oraz rachunku sektora publicznego. Komisja otrzymała także możliwość przeprowadzania wizyt konsultacyjnych oraz inspekcji metodologicznych¹⁵.

W świetle obecnego globalnego kryzysu finansowego, którego skutki w Europie widoczne są od 2008 r., pojawiają się kolejne propozycje zmian Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu. W maju 2010 r. Komisja zaproponowała nowe rozwiązania w czterech głównych obszarach¹⁶ (szczegóły przedstawione zostały w tabeli 3):

- lepsze przestrzeganie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu oraz ściślejsza koordynacja polityki budżetowej,
- poszerzenie nadzoru zmian sytuacji makroekonomicznej i konkurencyjności w strefie euro,
- zintegrowana koordynacja polityki gospodarczej w UE, europejski okres oceny,
- solidne ramy zarządzania kryzysowego dla państw członkowskich strefy euro.

Dla usprawnienia funkcjonowania mechanizmu Paktu postuluje się m.in. zwiększenie wagi kryterium długu publicznego, bardziej rygorystyczne powiązanie spełnienia warunków Paktu z wykorzystaniem funduszy UE, a także polepszenie zintegrowanej koordynacji *ex ante* poprzez wprowadzenie systemu wzajemnej oceny. Ponadto proponuje się opracowanie, opierając się na strategii „Europa 2020”, ram dla wzmocnionego i poszerzonego nadzoru makroekonomicznego nad państwami strefy euro, opracowywanie tzw. tablicy wyników, umożliwiającej wskazanie progów alarmujących o poważnych zaburzeniach równowagi oraz stworzenie jednoznacznych i wiarygodnych procedur w zakresie udzielania pomocy finansowej państwom członkowskim znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2103/2005 z 12 grudnia 2005 r.

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 12 maja 2010 r., COM (2010) 250.

Tabela 3. Porównanie najważniejszych elementów Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu podlegających kolejnym reformom i propozycjom zmian

Zagadnienia	Pakt z 1997 r.	Pierwsza reforma Paktu z 2005 r.	Propozycje do drugiej reformy Paktu
Programy stabilności i konwergencji!	<p>Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do przekazywania w regularnych odstępach czasu (najczęściej dwa razy w roku) informacji potrzebnych do wielostronnego nadzoru w postaci programów stabilności (kraje strefy euro) i konwergencji (kraje spoza strefy euro).</p> <p>Programy zawierają: średnioterminowy cel osiągnięcia wyniku zbliżonego do zrównoważonego lub nadwyżki oraz przewidywane zmiany relacji długu publicznego do PKB, podstawowe założenia wskaźników makroekonomicznych, opis działań podjętych i proponowanych w ramach polityki budżetowej i innych polityk gospodarczych, wszelkie informacje mające wpływ na realizację kryteriów budżetowych.</p>	<p>Aktualizacja programów stabilności/konwergencji po objęciu funkcji przez nowy rząd powinna wykazywać ciągłość w zakresie celów budżetowych zatwierdzonych przez Radę na podstawie poprzednich aktualizacji. W perspektywie całej kadencji władza ustawodawcza powinna przedstawiać informacje dotyczące środków i instrumentów, jakie zamierza zastosować, aby osiągnąć cele strategii budżetowej.</p>	<p>Wprowadzenie tzw. europejskiego okresu oceny na potrzeby lepiej zintegrowanej koordynacji ex ante polityki budżetowej oraz wykorzystania systemu wzajemnej oceny.</p> <p>Dostosowanie przedkładanych programów konwergencji /stabilności, krajowych programów reform oraz dyskusji nad nimi dla oceny ogólnej sytuacji gospodarczej i lepszego powiązania w czasie z krajowymi cyklami prac nad budżetem.</p> <p>Zapewnienie skutecznych i terminowych zaleceń politycznych Rady Europejskiej i Rady na podstawie oceny Komisji.</p> <p>Programy powinny być przedkładane w pierwszej połowie roku (a nie jak dotychczas pod jego koniec).</p>
Cel średnioterminowy (medium term objective – MTO)	<p>Przestrzeganie średnioterminowego celu osiągnięcia wyniku zbliżonego do równowagi lub nadwyżki budżetowej.</p> <p>Jednolite rozwiązanie dla wszystkich krajów.</p>	<p>Zróżnicowanie w zakresie poziomu celu średnioterminowego uzależnione od wysokości długu publicznego i potencjalnego wzrostu gospodarczego.</p> <p>MTO (saldo skorygowane o zmiany wynikające z cyklu koniunkturalnego) dla państw strefy euro oraz uczestniczących w ERM2 wyznaczono pomiędzy 1% PKB a zrównoważonym budżetem (lub nadwyżką).</p> <p>Należy uwzględnić zobowiązania ukryte, wynikające ze zwiększenia wydatków w związku z procesem starzenia się społeczeństw.</p>	<p>Brak specyfikacji.</p>
Dostosowania MTO fiskalne w ramach	<p>Brak specyfikacji.</p>	<p>Roczny poziom dostosowania w zakresie obniżki deficytu dla krajów strefy euro lub uczestniczących w ERM2 wynosi 0,5% PKB.</p> <p>Wyżsi poziom dostosowawczy powinien być wyższe w okresie dobrej koniunktury (good times), czyli w okresie, kiedy produkcja przewyższa wartość potencjalną.</p>	<p>Brak specyfikacji.</p>

<p>Zagadnienia</p> <p>Sytuacje tymczasowe i wyjątkowe</p>	<p>Pakt z 1997 r.</p> <p>Przekroczenie przez deficyt publiczny wartości bazowej uznaje się za wyjątkowe i tymczasowe, gdy wynika ono z niezwykłego zdarzenia, na które dane państwo nie ma wpływu i które oddziałuje w sposób znaczący na pozycję finansową ogólnego działu państwowego lub jeżeli wynika ze znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej</p> <p>Pogorszenie koniunktury uznaje się za wyjątkowe tylko wtedy, gdy roczny spadek realnego PKB wynosi co najmniej 2%.</p>	<p>Pierwsza reforma Paktu z 2005 r.</p> <p>Dopuszcza się tymczasowe odstępstwo od realizacji MTO w przypadku podjęcia reform strukturalnych (ze szczególnym uwzględnieniem reform emerytalnych), przy czym należy zagwarantować margines bezpieczeństwa dla przestrzegania wartości odniesienia dla deficytu wynoszącej 3% PKB.</p> <p>Dopuszcza się możliwość przekroczenia wartości odniesienia wynikająca z poważnego pogorszenia koniunktury (jako sytuacja wyjątkowa), jeżeli przekroczenie wartości odniesienia jest następstwem ujemnego rocznego tempa wzrostu PKB lub skumulowanego spadku produkcji podczas przedłużającego się okresu bardzo niskiego wzrostu PKB w stosunku do potencjalnego wzrostu.</p>	<p>Propozycje do drugiej reformy Paktu</p> <p>Brak specyfikacji.</p>
<p>Czynnik uwzględniane przy przekroczeniu wartości odnie-</p>	<p>Brak specjalnych definicji w tym zakresie.</p>	<p>Komisja opracowuje sprawozdania dotyczące zmian średniookresowej sytuacji gospodarczej i budżetowej państwa członkowskiego, z uwzględnieniem oceny czynników, które przyczyniły się do przekroczenia wartości odniesienia.</p> <p>Czynniki wpływające na sytuację gospodarczą – potencjalny wzrost, stan cyklu koniunkturalnego, wdrażanie polityk w ramach agencji lisbońskiej oraz polityk sprzyjającym badaniom i rozwojowi oraz innowacjom.</p> <p>Czynniki wpływające na sytuację budżetową – starania prowadzące do konsolidacji fiskalnej w okresie dobrej koniunktury, stabilność długu, inwestycje publiczne oraz ogólną jakość finansów publicznych.</p> <p>Wszelkie inne czynniki – starania budżetowe mające na celu zwiększenie lub utrzymanie na wysokim poziomie wkładu finansowego na rzecz wspierania solidarności międzynarodowej i osiągnięcia celów polityki europejskiej, w szczególności zjednoczenia Europy.</p>	<p>Brak specyfikacji.</p>

Zagadnienia	Pakt z 1997 r.	Pierwsza reforma Paktu z 2005 r.	Propozycje do drugiej reformy Paktu
Stabilizacja długu publicznego	Brak specyfikacji	<p>Umocnienie ram nadzoru nad zadłużeniem poprzez zastosowanie pojęcia „dostatecznego zmniejszenia się i zbliżania do wartości odniesienia w zadowalającym tempie” do wskaźnika zadłużenia w kategoriach jakościowych, przy uwzględnieniu warunków makroekonomicznych i dynamiki zadłużenia, w tym dążenia do osiągnięcia odpowiednich poziomów nadwyżek pierwotnych i innych środków mających na celu zmniejszenie zadłużenia brutto oraz strategię zarządzania zadłużeniem.</p> <p>Dla państw znajdujących się powyżej wartości odniesienia Rada sformułuje zalecenia w sprawie dynamiki zadłużenia.</p>	<p>Należy skutecznie stosować kryterium długu w ramach procedury nadmiernego deficytu. Procedura ta powinna w lepszy sposób uwzględnić wzajemną zależność długu i deficytu, aby bardziej motywować do prowadzenia rozsądnej polityki.</p> <p>Państwa członkowskie, w których wskaźnik długu przekracza 60% PKB, powinny być obejmowane procedurą nadmiernego deficytu, jeśli spadek zadłużenia w danym okresie poprzedzającym jest mniejszy od odpowiedniej wartości odniesienia. W szczególności Komisja i Rada dokonałyby oceny, czy wysokość deficytu budżetowego umożliwia stałą i znaczącą redukcję zadłużenia.</p> <p>Jako istotny czynnik należy uwzględnić zagrożenia budżetowe wynikające z jawnych i ukrytych zobowiązań.</p> <p>Uchylenie procedury nadmiernego deficytu powinno być uzależnione od oceny przewidywanego kształtowania się zadłużenia i zagrożeń.</p>
Sankcje	<p>Gdy Rada zdecyduje o nałożeniu sankcji, z zasady wymagane jest złożenie nieoprocentowanego depozytu. Rada może zdecydować o uzupełnieniu depozytu. Żaden z depozytów nie przekroczy górnej granicy 0,5% PKB.</p> <p>Depozyt jest z zasady przekształcany przez Radę w karę, jeżeli w dwa lata od wydania decyzji wzywającej dane państwo do złożenia depozytu nadmierny deficyt nie zostanie w pełni skorygowany.</p>	Brak specyfikacji.	<p>Konieczność złożenia oprocentowanego depozytu w przypadku prowadzenia nieodpowiedniej polityki budżetowej.</p> <p>Bardziej rygorystyczne i uzależnione od spełnienia określonych warunków wykorzystanie funduszy UE dla zapewnienia lepszego przestrzegania zasad Paktu.</p> <p>Bardziej rygorystyczne stosowanie klauzuli zawieszania wypłat środków z Funduszu Spójności.</p>

Zagadnienia	Pakt z 1997 r.	Pierwsza reforma Paktu z 2005 r.	Propozycje do drugiej reformy Paktu
Terminy dotyczące procedury nadmiernego deficytu	Patz kolumna obok.	Wydłużone zostają terminy: <ul style="list-style-type: none"> - przyjęcia decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu – z 3 do 4 m-cy, - okres skorygowania nadmiernego deficytu – z 4 do 6 m-cy, - decyzja Rady o wezwaniu danego państwa do podjęcia środków zmierzających do ograniczenia deficytu – z 1 do 2 m-cy, - decyzja Rady o nałożeniu sankcji w wypadku stwierdzenia braku podjęcia skutecznych działań – z 2 do 4 m-cy. 	Postuluje się przyspieszenie procedur, zwłaszcza wobec państw członkowskich wielokrotnie naruszających postanowienia Paktu.

Źródło: na podstawie rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r.; rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z 7 lipca 1997 r.; rozporządzenia Rady (WE) nr 1056/2005 z 27 czerwca 2005 r.; Konkluzje Prezydencji – Bruksela, 22 i 23 marca 2005 r. – załącznik II; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 12 maja 2010 r., COM (2010) 250; *Public Finance in EMU* – 2005 oraz 2010, European Economy, European Commission.

Zaostrzono także regulacje dotyczące jakości danych statystycznych. Propozycje w tym zakresie obejmują m.in. zwiększenie dostępu Komisji do danych statystyki sektora publicznego oraz podmiotów publicznych klasyfikowanych poza sektorem, zwiększenie zakresu informacji przesyłanych przez kraj członkowski, wyjaśniających zmiany we wskaźnikach budżetowych oraz komponencie przyrostu zadłużenia (tzw. *stock-flow adjustment*), zwiększenie odpowiedzialności państw członkowskich za przekazywane przez instytucje krajowe dane statystyczne dla Komisji (Eurostatu)¹⁷.

Podsumowanie

Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu jest narzędziem dyscyplinującym politykę budżetową państw członkowskich Unii, zarówno walutowej, jak i europejskiej. Niewątpliwie jest także narzędziem politycznym. Na obecnym etapie Pakt ma wzmacniać koordynację polityki gospodarczej Unii, jednak ostatnie propozycje kolejnej jego reformy mogą przyspieszyć proces centralizacji nadzoru polityki budżetowej na szczeblu ponadnarodowym.

W okresie tworzenia strefy euro P. Temperton pisał: *oczekujemy ruchu w kierunku większej centralizacji mechanizmu transferów fiskalnych za pięćdziesiąt lat. Byłaby to realizacja koncepcji traktatu z Maastricht „pogłębionej unii”, dalszego etapu po zwykłej unii walutowej. Jeżeli bowiem UGW ma funkcjonować dobrze, nie ma innej możliwości*¹⁸. Kolejny zatem krok w spełnieniu tych oczekiwań prawdopodobnie zostanie zrobiony w 2010 r.

Bibliografia

Annual Report 2004, European Central Bank 2004.

P. de Grauwe, *Unia Walutowa*, PWE, Warszawa 2000.

P. Temperton, *Euro – wspólna waluta*, Wyd. Felberg Sja, Warszawa 2001.

M. Buti, *Will the New Stability and Growth Pact succeed? An economic and political perspective*. European Economy, Economic Paper No 241/2006.

K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, seria „Analizy BAS”, nr 7(32)/2010, <http://www.bas.sejm.gov.pl/anliazy.php>.

¹⁷ *Presidency compromise on the proposal for a Council regulation amending Regulation (EC) No 479/2009 as regards the quality of statistical data in the context of the excessive deficit procedure, June 2010.*

¹⁸ P. Temperton, *Euro – wspólna waluta*, op. cit., s. 66.

How should the Stability and Growth Pact be reformed? Finance and Development, IMF June 2004.

R.A. Mundell, *The Theory of Optimum Currency Areas*, American Economic Review, September 1961.

Konkluzje Prezydencji – Bruksela, 22 i 23 marca 2005r. – załącznik II.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 13 czerwca 2007, COM (2007) 316.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 12 maja 2010 r., COM (2010) 250.

Presidency compromise on the proposal for a Council regulation amending Regulation (EC) No 479/2009 as regards the quality of statistical data in the context of the excessive deficit procedure, June 2010.

Public Finance in EMU – 2005 oraz 2010, European Economy, European Commission.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 3605/93 z 22 listopada 1993 r.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 z 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyk Wspólnoty

Rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r.

Rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z 7 lipca 1997 r.

Rozporządzenia Rady (WE) nr 1056/2005 z 27 czerwca 2005 r.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2103/2005 z 12 grudnia 2005 r.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z 11 maja 2010 r.

Traktat o funkcjonowaniu UE, Dz.Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r.

Uchwały Rady Europejskiej odnośnie do Paktu o Stabilności i Wzroście Gospodarczym, Amsterdam, 17 czerwca 1997 r., Dz.Urz. WE C 236/01 z 1997 r.