

*Kamil Kotliński**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu jako narzędzie koordynacji polityki budżetowej w Unii Europejskiej

Klasyfikacja JEL: *F15*

Słowa kluczowe: *Unia Europejska, koordynacja polityki budżetowej, Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu, Pakt Fiskalny*

Abstrakt: *Celem artykułu jest ocena Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu jako narzędzia koordynacji polityki budżetowej i wskazanie niektórych konsekwencji, jakie potencjalnie niesie jego stosowanie. Wszystkie kraje należące do UE prowadzą samodzielną politykę fiskalną, niezależnie od tego, czy są członkami strefy euro czy nie. Obecnie wiadomo, że jedną z bezpośrednich przyczyn kryzysu w części państw strefy euro było stałe przekraczanie fiskalnych kryteriów konwergencji w efekcie błędnej i nieodpowiedzialnej polityki budżetowej. Dotychczas stosowane formy koordynacji polityki fiskalnej okazały się zbyt słabe, aby zapobiec destabilizacji finansów publicznych państw członkowskich. Kryzys stał się impulsem do pogłębienia integracji w sferze polityki budżetowej. Podpisany w 2012 r. Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu, zwany w skrócie Paktem Fiskalnym, jest kolejnym narzędziem koordynacji polityki budżetowej w Unii*

© Copyright Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Toruniu
Tekst wpłynął 1 marca 2013 r., został zaakceptowany do publikacji 2 czerwca 2013 r.

* Dane kontaktowe autora: k.kotlinski@uwm.edu.pl, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Makroekonomii, Wydział Nauk Ekonomicznych, ul. Kurta Obzitza 2, 10-725 Olsztyn

Europejskiej. W znacznej mierze jest on powtórzeniem i niewielką ewolucją Paktu Stabilności i Wzrostu. Wskazano kilka wad Paktu Fiskalnego, które mogą skutkować jego potencjalną nieskutecznością. Są to: odniesienie do salda strukturalnego, co jest regułą budżetową o stosunkowo niewielkiej przejrzystości dla opinii publicznej oraz z powodu istnienia kilku konkurencyjnych metod jego obliczania; traktat przewiduje możliwość „nadzwyczajnych okoliczności” i nie precyzuje terminu zrównoważenia budżetu, co jest zmiękczeniem rygorów fiskalnych i otwiera możliwości dla targów politycznych; kary finansowe nakładane na państwa borykające się z trudnościami budżetowymi nie poprawią ich sytuacji. Dlatego Traktat o Stabilności, Zarządzaniu i Koordynacji nie stanowi przełomu w koordynacji polityki budżetowej w Unii Europejskiej.

Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union as an Instrument of Fiscal Policy Coordination in the European Union

JEL Classification: F15

Keywords: *European Union, fiscal policy coordination, Treaty on Stability, Coordination and Governance, Fiscal Compact*

Abstract: *The aim of this study is to assess the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union as an instrument fiscal policy coordination and identify some of the consequences that potentially carries its use. All EU-members conduct independent fiscal policies, regardless of whether they are members of the euro zone or not. It is now known that one of the immediate causes of the crisis in part the euro zone countries was permanent crossing fiscal convergence criteria as a result of an erroneous and irresponsible fiscal policy. Used so far forms of coordination of fiscal policies were too weak to prevent the destabilization of the Member States' public finances. The crisis has become the impetus for build deeper integration in the area of fiscal policy. Treaty on Stability, Coordination and Management, called briefly Fiscal Compact or TSCG, is another instrument of fiscal policy coordination in the European Union. In large part it is a repetition and a little evolution of the Stability and Growth Pact. This study indicated some disadvantages of the Fiscal Compact, what has the potential to lead to its inefficiency. These are: reference to the structural balance, which is a relatively small transparency budgetary rule for the public opinion and because of the existence of several competing methods for its calculation; the Treaty provides for the possibility of "extraordinary circumstances" and does not specify the term balanced budget, which is a softening of fiscal discipline and opens opportunities for political bargaining; financial penalties imposed on overdebt governments will not improve their situation. The Treaty on Stability, Management and*

Coordination does not constitute a breakthrough in the coordination of fiscal policies in the European Union.

Wprowadzenie

W Unii Gospodarczej i Walutowej polityka pieniężna jest w pełni scentralizowana na szczeblu międzynarodowym, zaś polityka budżetowa pozostaje na szczeblu krajowym. Asymetria pomiędzy wspólną polityką monetarną a jedynie koordynowaną polityką fiskalną stanowi obecnie główne źródło obecnych problemów strefy euro (Heller, Kotliński 2012, s. 227). Rozwiązanie tych problemów i zapobieżenie możliwości powstawania ich w przyszłości jest nie tylko żywotnym interesem krajów posługujących się euro, ale również wszystkich społeczeństw w Europie i licznego grona innych interesariuszy z różnych stron gospodarki światowej. Problem koordynacji polityki budżetowej w Unii Europejskiej, a zwłaszcza w strefie euro, jest zatem ważny i aktualny.

Budżet Unii Europejskiej jest mały, to zaledwie ok. 1% PKB całej UE, musi być zawsze zrównoważony, więc nie pełni funkcji antycyklicznej. Ale nie stawiano przed nim takiego zadania. Doktryny ekonomiczne, które ukształtowały Unię Gospodarczą i Walutową to monetaryzm i nowa ekonomia klasyczna. Te nurty ekonomii opowiadają się za regułami budżetowymi sprzyjającymi zrównoważeniu budżetów krajowych. Takie zadanie mają pełnić ograniczenie polityki fiskalnej wynikające z zapisów traktatowych. Oprócz ograniczeń muszą one zapewnić dostateczną elastyczność w polityce budżetowej.

Głównym narzędziem koordynacji polityki budżetowej w Unii Europejskiej był dotychczas Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu. Kryzys obnażył jego nieskuteczność. Niebezpieczeństwo nadejścia obecnego kryzysu było jednak trudne do wcześniejszego zdiagnozowania, wymagało bowiem weryfikacji przyjętych założeń w praktyce, a to nastąpiło dopiero wraz z ujawnionym kryzysem. Dziś już wiemy, że unia monetarna bez jednoznacznego przyjęcia reguł w polityce fiskalnej, a więc symetrycznego jej potraktowania z wspólną polityką pieniężną, będzie z góry skazana na porażkę (Heller, Kotliński 2012, s. 241). Kryzys finansów publicznych, który przechodzą niektóre z krajów strefy euro, skłania zarówno do badań naukowych, jak i inicjatyw reformatorskich. Od 1 stycznia 2013 roku wszedł w życie Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu. Polski Sejm ratyfikował ten Traktat 20 lutego 2013 roku, jednak budzi on kontrowersje.

Celem głównym artykułu jest ocena Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu jako narzędzia koordynacji polityki budżetowej. Celem pomocniczym jest wskazanie konsekwencji, jakie potencjalnie niesie jego stosowanie.

Metodyka i układ pracy

Na pierwszym etapie poznania naukowego zastosowano metodę analizy piśmiennictwa. Następnie zastosowano analizę porównawczą i analogię nowego Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu względem dotychczas stosowanych rozwiązań, tj. Paktu Stabilności i Wzrostu. Metoda polega na zestawieniu i porównaniu ze sobą zjawisk tożsamyh, a takimi są stare i nowe rozwiązania traktatowe. Dzięki temu badaniu zostały poddane dane źródłowe, czyli oba akty prawne, i wtórne – komentarze i mówienia. Na koniec zastosowano krytykę, czyli analizę i ocenę dobrych oraz złych stron z punktu widzenia teorii ekonomii i najnowszej historii integracji europejskiej.

W pierwszej części opracowania przedstawiono teoretyczne podstawy koordynacji polityki budżetowej, w drugiej przyczyny koordynacji polityki fiskalnej w Unii Gospodarczej i Walutowej, w trzeciej ewolucję koordynacji polityki fiskalnej, a w czwartej reguły budżetowe zawarte w wchodzącym w 2013 r. Traktacie o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu.

Teoretyczne podstawy koordynacji polityki budżetowej

Pierwsza próba budowy unii walutowej przewidywała znaczny stopień uwspólnotowienia polityki budżetowej. Było to zgodne z ówczesną teorią optymalnego obszaru walutowego. Paul Kenen (1969) wskazywał na możliwość wykorzystania mechanizmów transferów poprzez duży wspólny budżet centralny jako na narzędzie absorbujące szoki asymetryczne. Do realizacji tego celu konieczne byłoby stworzenie dużego, wspólnego budżetu. Raport Wernera z października 1970 roku zakładał, że w proponowanej przez niego unii ekonomicznej i monetarnej na poziomie Wspólnoty będą podejmowane nie tylko decyzje dotyczące stóp procentowych, parytetów walut, połączone zarządzanie rezerwami, lecz również podkreślał konieczność wspólnego określania kierunków krajowej polityki budżetowej oraz sposobów finansowania deficytów lub użycia nadwyżek. Ponadto za konieczną uznał harmonizację fiskalną oraz współpracę w dziedzinie polityki

strukturalnej i regionalnej (Borowiec 2001, s. 25-26). Planowana architektura unii walutowej była stworzona pod silnym wpływem doktryny keynesizmu. Ówczesna próba budowy unii walutowej nie powiodła się. Jednym z czynników niepowodzenia było głębokie zachwianie wiary w słuszność zaleceń dominującego do tej pory kierunku myśli ekonomicznej. Keynesizm utracił na rzecz monetarystów swoją dominującą pozycję (Mankiw 1990, s. 24). Dekada lat siedemdziesiątych, podczas której zaobserwowano zjawisko stagflacji, przyniosła renesans myśli neoliberalnej i jej powrót do głównego nurtu makroekonomii. Twórcy polityki gospodarczej w krajach rozwiniętych (najpierw w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych, następnie w innych krajach OECD) odeszli od polityki rozwiniętego interwencjonizmu bazującego na teorii keynesowskiej na rzecz stosowania polityki zalecanej przez nurty neoliberalne (Wojtyna 2000, s. 135). Nastąpiła tak daleko idąca ewolucja myśli ekonomicznej i przewartościowanie celów polityki makroekonomicznej, że zaplanowana w tamtym czasie koncepcja unii walutowej i gospodarczej okazała się nieuzasadniona.

Szkołą ekonomii wywodzącą się z monetaryzmu jest nowa ekonomia klasyczna. I to właśnie na jej dorobku teoretycznym została zbudowana koncepcja obecnej Unii Gospodarczej i Walutowej. Nowa ekonomia klasyczna neguje keynesowskie i neokeynesowskie sposoby wspierania pełnego zatrudnienia i wysokiego wzrostu gospodarczego. Ekspansywna polityka pieniężna, jak również ekspansywna polityka budżetowa są postrzegane jako wiodące do załamania wzrostu gospodarczego i wzrostu bezrobocia. Odrzucone zostało zjawisko iluzji pieniężnej (*money illusion*), ponieważ uwierzono, że dostosowawczy mechanizm rynkowy działa prędko i skutecznie (Lutkowski 2004, s. 273). Ważną cechą nowej szkoły klasycznej jest uwzględnienie, na szeroką skalę, racjonalnych oczekiwań.

Koncepcja racjonalnych oczekiwań prowadzi do radykalnych wniosków anty-keynesowskich: rządy mogą wywierać wpływ na zmienne nominalne, takie jak stopa inflacji, natomiast są bezsilne w stosunku do zmiennych realnych, jak produkcja czy zatrudnienie. Dla antycyklicznej polityki stabilizacyjnej w ogóle nie ma miejsca (Blaug 2000, s. 725). Wiarygodność władz monetarnych i fiskalnych została uznana za podstawowy warunek trwałego wzrostu gospodarczego. Jako nadrzędny cel polityki gospodarczej wskazano stabilność makroekonomiczną. Nowa ekonomia klasyczna za główne zadanie polityki pieniężnej uznaje utrzymanie stabilnego poziomu cen. Polityka budżetowa odgrywa w tej doktrynie rolę drugorzędną względem polityki pieniężnej. Polityka budżetowa w tej teorii jest postrzegana jako nieskuteczne narzędzie stabilizacji gospodarki. Z powodu opóźnień, jakie mogą wystąpić na każdym etapie jej stosowania (od identyfikacji stanu gospodarki, poprzez właściwą diagnozę, wypracowanie i uchwalenie

zestawu działań, po wdrożeniu) uznano, że dyskrejonalna polityka budżetowa nie może łagodzić nierównowagi gospodarczej. W efekcie zamiast przeciwdziałać wahaniom cyklicznym często je pogłębia. Również istnienie efektu wypychania (*crowding-out effect*) oraz teoremat ekwiwalencji ricardiańskiej podważają skuteczność aktywnej polityki budżetowej.

Odejście od dominującego wcześniej keynesizmu przyniosło nowe spojrzenie na teorię optymalnych obszarów walutowych, która również zaczęła podkreślać znaczenie stabilności polityki makroekonomicznej. Jedną z konsekwencji negacji przez monetarystów i nową ekonomię klasyczną skuteczności polityki fiskalnej było również pomniejszenie jej znaczenia w kontekście integracji europejskiej. W konsekwencji pojawiła się też asymetria polegająca na dominacji w procesach integracyjnych polityki monetarnej nad fiskalną. Odkąd polityka budżetowa stała się postrzegana jako mało znacząca wewnątrz państwa, straciła na znaczeniu jako obszar integracji europejskiej.

Ale podczas obecnego kryzysu, gdy nasila się krytyka nowej ekonomii klasycznej oraz założeń Unii Gospodarczej i Walutowej, sfera fiskalna znów odzyskuje na znaczeniu w kontekście integracji. Coraz częściej pojawiają się opinie, że nieuniknione są zmiany instytucjonalne mogące zapewnić nie tylko większą dyscyplinę fiskalną w krajach członkowskich, ale również wspólne interwencje rządów w kierunku stymulowania wzrostu gospodarczego, oraz większą koordynację polityki fiskalnej zarówno od strony podatków, jak i wydatków budżetowych (por. Kundera 2012, s. 34).

Przyczyny koordynacji polityki fiskalnej w UGiW

Raport Delorsa z 1989 r. zgodnie z doktryną nowej ekonomii klasycznej przekonywał, że dyscyplina w polityce fiskalnej ma równie duże znaczenie dla unii walutowej, co wiarygodna polityka pieniężna. Z tego właśnie powodu istotne było włączenie instytucjonalnych ram narodowych polityk fiskalnych do porządku prawnego Wspólnot Europejskich. Dlatego w Traktacie z Maastricht, który jest fundamentem wprowadzenia wspólnej waluty, znalazły się makroekonomiczne kryteria wejścia do Unii Gospodarczej i Walutowej, a wśród nich ograniczenia polityk fiskalnych w odniesieniu do wielkości deficytu i długu publicznego państw członkowskich (Skiba 2010, s. 120). W odróżnieniu od jednolitej, prowadzonej wspólnie polityki monetarnej, politykę fiskalną pozostawiono w gestii władz krajowych. Przyczyny takiego stanu rzeczy są polityczne i ekonomiczne.

Suwerenność decydowania o finansach publicznych jest traktowana jako podstawa sprawowania władzy państwowej. Zgodnie z obowiązującą

w Unii zasadą pomocniczości (subsydiarności) uznano, że o dobrach publicznych lepiej można decydować właśnie na szczeblu krajowym (a ponadto na szczeblu regionalnym i lokalnym) niż na szczeblu ponadnarodowym. Zachowanie przez władze krajów członkowskich kompetencji do określania polityki budżetowej jest więc konsekwencją takiego podejścia (Oręziak 2009, s. 46-47).

Powodem ekonomicznym pozostawienia polityki budżetowej w gestii władz krajowych jest fakt, że pozostaje ona jedynym instrumentem polityki makroekonomicznej, który mogą kształtować samodzielnie w reakcji na szoki asymetryczne. Ma to znaczenie zwłaszcza wtedy, gdy gospodarki krajów unii walutowej są zróżnicowane. Konwergencja realna zmniejsza potrzebę autonomii polityki fiskalnej.

Jednak o ile samodzielność państw członkowskich w finansowaniu kształtowaniu i podziale dóbr publicznych jest jak najbardziej pożądana, to obawy budzi polityka prowadząca do nadmiernych deficytów budżetowych. Można wymienić co najmniej kilka przyczyn, dla których polityka budżetowa członków unii walutowej musi być koordynowana.

Po pierwsze, polityka nadmiernych deficytów budżetowych, której skutkiem jest emisja dużej ilości obligacji rządowych ma skutki dla podaży pieniądza. Znaczna emisja obligacji może powodować zmiany stóp procentowych innych papierów emitowanych przez rządy państw europejskich oraz wpływać na oprocentowanie kredytów dla podmiotów prywatnych (zastępowanie inwestycji prywatnych inwestycjami publicznymi – efekt wypychania).

Po drugie, wzrost wydatków budżetowych pokrywanych deficytem (emisja obligacji rządowych) może wpływać na zmiany popytu wewnętrznego, a pośrednio również na wzrost cen. Stwarza to problemy dla realizacji celu inflacyjnego przez Europejski Bank Centralny. Pomimo, iż presja inflacyjna pochodziłaby z jednego kraju członkowskiego, zwiększenie restrykcyjności polityki pieniężnej dotknęłoby wszystkich członków unii walutowej

Po trzecie, gdy występuje permanentny wysoki deficyt budżetowy w okresie dobrej koniunktury – możliwości stosowania instrumentów polityki budżetowej w okresie osłabienia koniunktury są istotnie ograniczone. Możliwości zwiększenia popytu poprzez obniżkę podatków i zwiększanie wydatków budżetowych mogą być w takiej sytuacji ograniczone. Zwiększanie wydatków przekładałoby się na dalszy wzrost deficytu, a w konsekwencji na zwiększanie kosztów obsługi długu publicznego. Wzrost kosztów związanych z pozyskiwaniem środków na pokrycie deficytu i obsługiwaniu istniejącego już długu pociąga za sobą wzrost ryzyka niewypłacalności (Miklaszewicz 2012, s. 118). W takiej sytuacji rząd może podjąć roz-

paczliwą próbę zmniejszenia deficytu poprzez cięcie wydatków na oślepienie i szukanie dodatkowych dochodów budżetowych (zwiększanie podatków). Tym samym polityka budżetowa stanie się procykliczna.

Po czwarte, ryzyko bankructwa jednego z państw strefy euro lub państwa członkowskiego UE wpływa na reputację pozostałych państw europejskich i może wywołać wzrost oprocentowania ich obligacji.

Po piąte, pożyczkodawcy mogą mieć problemy z prawidłowym szacowaniem ryzyka niewypłacalności określonej emisji długu, z powodu ukrytej gwarancji wsparcia finansowego ze strony innych państw członkowskich. Wykorzystanie przez jeden kraj okoliczności, że pozostali członkowie nie dopuszczą do załamania się finansów publicznych w tym państwie nosi nazwę pokusy nadużycia (*moral hazard*) (de Grauwe 2003, s. 229). Dlatego przyjęto zasadę „no bailout” – wykluczającą odpowiedzialność finansową instytucji unijnych i innych państw członkowskich za zobowiązania poszczególnych państw. Ekonomiści już wcześniej zauważali, że jest ona mało wiarygodna. Praktyka ostatnich lat potwierdza, że wspólnota interesów państw strefy euro jest zbyt silna, by zadłużony kraj pozostawić samemu sobie.

Ewolucja koordynacji polityki fiskalnej w UGiW

Pierwszych prób koordynacji polityki budżetowej można dopatrzeć się już w Traktacie Rzymskim z 1957 r., w którym zapisano, że kraje członkowskie „uznają sprawy gospodarcze za sprawę wspólnej troski” (Artykuł 99 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Na początku 1960 r. został ustanowiony Komitet do spraw Krótkoterminowej Polityki Ekonomicznej, której celem miała być koordynacja polityki koniunkturalnej w państwach członkowskich. W 1964 roku powstał Komitet Średniookresowej Polityki Ekonomicznej i Komitet Polityki Budżetowej, który miał umożliwić współpracę między kompetentnymi ministrami krajów członkowskich w dziedzinie polityki budżetowej. Pojawienie się komitetów na poziomie Wspólnoty było pierwszym instytucjonalnym wyrazem rodzącego się konsensusu, że dalsze pogłębianie integracji wymusi w przyszłości ściślejszą współpracę w dziedzinie polityki makroekonomicznej, zwłaszcza polityki budżetowej (Miklaszewicz 2012, s. 93).

Zdecentralizowana polityka budżetowa, pozostawiona w gestii krajów członkowskich, od początku istnienia strefy euro podlegała koordynacji. Jednym z narzędzi koordynacji polityki budżetowej są Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*). Problem w tym, że są one wiążące politycznie, ale niewiążące prawnie. Złamanie Ogólnych Wytycznych nie wiąże się z żadnymi sankcjami.

Art. 104 Traktatu z Maastricht zobowiązuje państwa członkowskie do przestrzegania monetarnych i fiskalnych kryteriów zbieżności nominalnej. Stabilność monetarną określają 3 wskaźniki: inflacja, poziom długoterminowych stóp procentowych oraz stabilność kursu walutowego. Z kolei stabilność fiskalną wyrażają 2 wskaźniki: poziom deficytu finansów publicznych nie wyższy niż 3% PKB oraz dług publiczny nie przekraczający 60% PKB. Z tego wynika, że przestrzeganie prawidłowego poziomu pierwszej grupy kryteriów jest domeną polityki monetarnej, natomiast drugiej grupy, to efekt polityki fiskalnej. Saldo finansów publicznych w dominującej części było efektem polityki fiskalnej, a więc decydowały o tym rządy i parlamenty poszczególnych krajów, natomiast ograniczenia prawne wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej lub w unii walutowej odgrywały tu znacznie mniejszą rolę. Jedynym skutecznym instrumentem prawnym, który dyscyplinował kraje do utrzymania deficytu finansów publicznych na poziomie określonym w Traktacie z Maastricht, był dwuletni okres przebywania w systemie ERM II, który poprzedzał rekomendację Komisji Europejskiej i pozytywną decyzję Rady Unii Europejskiej o przyjęciu państwa kandydującego do unii walutowej (Heller, Kotliński 2012, s. 64).

Kryteria zbieżności nominalnej jasno określiły warunki wejścia do strefy euro i skutecznie dyscyplinowały państwa członkowskie do przestrzegania ograniczeń fiskalnych w okresie poprzedzającym przyjęcie wspólnej waluty. Jednak nie zapobiegały możliwości nadmiernego zadłużania się państw po przyjęciu euro. Z tego powodu już w 1997 r. (a więc jeszcze przed utworzeniem Unii Gospodarczej i Walutowej) przyjęto Pakt Stabilności i Wzrostu. Pakt opiera się na podwójnej strategii – z jednej strony na środkach zapobiegających powstawaniu nadmiernego deficytu, z drugiej zaś na środkach odstrasżających, które powinny skłonić państwa członkowskie do unikania takiego deficytu.

Prewencyjna część Paktu to nadzór nad sytuacją budżetową oraz nadzór i koordynacja polityki ekonomicznej. Celem jest zapobieganie powstawaniu nadmiernego deficytu budżetowego.

Represyjna część Paktu przewiduje sankcje wobec krajów uchylających się od wymaganego zredukowania deficytu. Celem jest zniechęcenie krajów Unii do dopuszczania do nadmiernych deficytów budżetowych, a jeśli już powstaną – skłonienie tych krajów, aby niezwłocznie je skorygowały.

W 2005 r. Pakt na Rzecz Stabilności i Wzrostu został zmodyfikowany. Pod naciskiem koalicji dwóch państw, Francji i Niemiec, którym groziło w tamtym czasie objęcie sankcjami finansowymi, zapisy Paktu zostały dodatkowo uelastycznione. Ustalono, że procedura nadmiernego deficytu nie powinna być uruchomiona w sytuacji recesji lub długiego okresu wzrostu znacznie poniżej wzrostu potencjalnego (Skiba 2010, s. 123). W pierwotnym Pakcie na Rzecz Stabilności i Wzrostu procedura nadmiernego deficytu nie była uruchamiana, gdy deficyt przekraczający traktatowe 3% PKB był wyjątkowy i czasowy. Zmiany w 2005 r. doprowadziły do złagodzenia kryteriów, ponieważ spowolnienie wzrostu gospodarczego zostało uznane za czynnik, który może usprawiedliwić przekroczenie wielkości referencyjnej.

Zapisy prawne Paktu na Rzecz Stabilności i Wzrostu z jednej strony mobilizują kraje członkowskie do ograniczania poziomów deficytów finansów publicznych i stanowią regułę fiskalną długookresowego zrównowazenia narodowych polityk budżetowych, ale z drugiej strony pozwalają na okresowy wzrost zadłużenia w przypadku recesji lub oddziaływania szoków asymetrycznych. Jednak zmodyfikowany Pakt Stabilności i Wzrostu zmniejszył możliwość wywarcia wpływu na decyzje fiskalne państw, które nie respektują wspólnie uzgodnionych postanowień.

Ponieważ dotychczasowe metody koordynacji polityki fiskalnej okazały się zbyt słabe, aby zapobiec destabilizacji finansów publicznych państw członkowskich i w efekcie kryzysowi w części państw strefy euro, konieczna była reforma. Podpisany w marcu 2012 r. Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu, zwany w skrócie Paktem Fiskalnym, jest kolejnym narzędziem koordynacji polityki budżetowej w Unii Europejskiej.

Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu formalnie nie jest częścią prawa UE, lecz umową międzyrządową. Podpisało go 25 z 27 państw członkowskich, a więc wszystkie poza Wielką Brytanią i Republiką Czeską. Traktat pozostaje otwarty dla krajów UE, które nie podpisały go na początku. Planowane jest włączenie go do traktatów ustanawiających Unię Europejską w ciągu pięciu lat od jego wejścia w życie. Traktat wszedł w życie 1 stycznia 2013 roku po tym, jak ratyfikowała go Finlandia (jako dwunasty kraj strefy euro). Wcześniej został ratyfikowany przez Austrię, Cypr, Niemcy, Danię, Estonię, Hiszpanię, Francję, Grecję, Włochy, Irlandię, Litwę, Łotwę, Portugalię, Rumunię, i Słowenię (European Council 2012).

Reguły fiskalne zawarte w Traktacie o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu

Wchodzący w życie w 2013 roku Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu jest w istocie kolejną modyfikacją Paktu Stabilności i Wzrostu. Pakt Fiskalny podtrzymuje limit deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3% PKB, a limit długu publicznego na poziomie 60% PKB. Dług publiczny powyżej 60% PKB jest dopuszczalny, gdy dostatecznie zmniejsza się w kierunku tej wartości. Gdy dług przekracza wartość odniesienia wynoszącą 60%, państwa są zobowiązane zmniejszać ten dług w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą nadwyżki ponad limit rocznie. Godne uwagi jest też przypomnienie, że państwa członkowskie Unii powinny powstrzymać się od stosowania praktyk prowadzących do narastania długu poza rachunkami sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Jednym z instrumentów oddziaływania na polityki budżetowe państw członkowskich są średnioterminowe cele budżetowe (*medium-term objectives* MTO). Pakt Stabilności i Wzrostu nałożył zobowiązania na państwa członkowskie, by docelowy wskaźnik salda strukturalnego był zerowy lub dodatni. Osiągnięcie średniokresowego celu budżetowego powinno zapewnić państwom członkowskim margines bezpieczeństwa w odniesieniu do wartości referencyjnej 3% PKB w okresie pogorszenia koniunktury.

Saldo strukturalne jest tutaj rozumiane jako hipotetyczna wartość salda budżetowego przy potencjalnym wzroście gospodarczym. Pewną trudnością jest fakt, że potencjalny wzrost gospodarczy to nie jest wielkość rzeczywista, lecz szacunkowa. Jednak po wyłączeniu wpływu wahań cyklu koniunkturalnego oraz jednorazowych zdarzeń nadzwyczajnych można wskazać, jaka część deficytu jest saldem strukturalnym. Modyfikacja Paktu w 2005 r. wprowadziła indywidualne cele średniokresowe dla każdego z państw (Skiba 2010, s. 125). Nowy Pakt Fiskalny podtrzymuje tę regułę budżetową, ale roczny deficyt strukturalny nie może przekroczyć 0,5% PKB. Większą swobodę przyznano krajom, w których poziom długu publicznego pozostaje znacznie poniżej 60% PKB i gdzie ryzyko związane z długoterminową stabilnością finansów publicznych jest niskie, deficyt strukturalny może osiągnąć poziom co najwyżej 1 procent PKB.

Pakt Fiskalny powiela wadę Paktu Stabilności i Wzrostu, jaką jest mała przejrzystość reguły opartej na średniokresowym saldzie strukturalnym. Monitorowanie tej reguły oznacza konieczność obliczania deficytu strukturalnego, co wymaga zastosowania skomplikowanych narzędzi ekonomiczno-statystycznych. Sytuację komplikuje istnienie kilku konkurencyjnych metodologii obliczania jego poziomu (Józefiak i in. 2006, s. 70). Traktat

o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu definiuje „roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych” jako „saldo roczne uwzględniające zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe”. Może to implikować brak pewności, czy omawiana reguła została złamana. Ponadto fakt jej przekroczenia nie jest oczywisty dla opinii publicznej, co osłabia funkcjonowanie jednego z bodźców działających na rzecz przestrzegania reguły – groźby narażenia na szwank reputacji polityków sprawujących władzę.

Według prognoz Komisji Europejskiej postanowienia nowego Paktu w 2013 roku spełnią Bułgaria, Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy (dług publiczny przekracza poziom referencyjny, ale maleje), Łotwa, Luksemburg, Rumunia i Szwecja (tabela 1).

Tabela 1. Wskaźniki polityki budżetowej krajów członkowskich UE w 2013 r. Prognoza Komisji Europejskiej

Kraj	Dług publiczny (% PKB)	Deficyt sektora finansów publicznych (%PKB)	Deficyt strukturalny (%PKB)
Austria	75,2	2,5	1,9
Belgia	100,8	3,0	2,2
Bułgaria	17,1	1,3	0,5
Cypr	93,1	4,5	3,9
Czechy	48,0	3,1	2,2
Dania	45,9	2,7	0,3
Estonia	11,8	0,4	0,3
Finlandia	56,4	1,5	0,3
Francja	93,4	3,7	2,0
Niemcy	80,7	0,2	-0,4 (nadwyżka)
Grecja	175,6	4,6	-1,8 (nadwyżka)
Węgry	78,7	3,4	2,0
Irlandia	122,2	7,3	6,6
Włochy	128,1	2,1	0,1
Łotwa	44,4	1,1	1,0
Litwa	40,5	2,9	2,2
Luksemburg	22,2	0,9	-0,1 (nadwyżka)
Malta	73,8	2,9	2,9
Holandia	73,8	3,6	1,6
Polska	57,0	3,4	2,2

Tabela 1 kontynuacja

Kraj	Dług publiczny (% PKB)	Deficyt sektora finansów publicznych (%PKB)	Deficyt strukturalny (%PKB)
Portugalia	123,9	4,9	3,1
Rumunia	38,1	2,4	0,9
Słowacja	55,1	3,3	3,3
Słowenia	59,5	5,1	2,3
Hiszpania	95,8	6,7	4,7
Szwecja	37,3	0,9	-0,1 (nadwyżka)
Wielka Brytania	95,4	7,4	6,0

Źródło: Komisja Europejska (2013).

Jeśli w listopadzie 2011 r. państwo członkowskie było objęte Procedurą Nadmiernego Deficytu, nie musi od razu dostosowywać się do wskaźników określonych w Pakcie Fiskalnym. W takim przypadku wymagana jest realizacja ścieżki dostosowawczej poprzednio uzgodnionej z Komisją Europejską. Nadal państwa członkowskie objęte Procedurą Nadmiernego Deficytu powinny przedkładać Komisji i Radzie programy gospodarcze do zatwierdzenia, z wyszczególnieniem niezbędnych reform strukturalnych w celu zapewnienia trwałej i skutecznej korekty nadmiernego deficytu.

W odróżnieniu od Paktu Stabilności i Wzrostu, który przewidywał Procedurę Nadmiernego Deficytu jako wielostopniową, Pakt Fiskalny w przypadku stwierdzenia znacznych odchyłeń od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu, przewiduje, że zostaje automatycznie uruchomiony mechanizm korygujący. Mechanizm ten obejmuje zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia środków mających na celu skorygowanie odchyłeń w określonym czasie. Co istotne, mechanizm korygujący nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych. To państwa na poziomie krajowym na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych mają w ciągu roku wprowadzić mechanizm korygujący. Mechanizm ten ma być oparty na wspólnych zasadach przedstawionych przez Komisję Europejską. Jest to zasadnicza zmiana w podejściu do reguł polityki budżetowej. W okresie tworzenia koncepcji funkcjonowania unii walutowej sądzono, że zapis w prawie ponadnarodowym jest trwalszy od zapisów krajowych. W obecnym zapisie prawo ponadnarodowe jedynie inspiruje i zachęca do określonych zachowań członków unii. Zaś reguły polityki budżetowej mają być trwale umocowane w prawie krajowym (najlepiej w formie zapisu konstytucyjnego).

Komisja Europejska została zobowiązana do monitorowania wdrożenia powyższych reguł. Zgodnie z postanowieniami Traktatu Komisja ma prawo wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli uzna, że te zasady nie zostały wdrożone. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest wiążący. Jeśli nie zostanie wykonany, kraj może zostać ukarany grzywną nie wyższą niż 0,1% PKB. Gdy ukarany będzie członek strefy euro, kwota grzywny zasili Europejski Mechanizm Stabilności. W przypadku, gdy ukarany kraj nie posługuje się wspólną walutą, kwotę grzywny przekazuje się na rzecz budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

Pakt Fiskalny przewiduje możliwość wystąpienia „wyjątkowych okoliczności”. Oznaczają one nadzwyczajne zdarzenie, na które rząd państwa członkowskiego nie ma wpływu i które wywiera znaczący wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych. Do wyjątkowych okoliczności zaliczają się również okresy znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, o których mowa w zmienionym Pakcie Stabilności i Wzrostu. To jest możliwość ewentualnego rozmiękczenia rygorów fiskalnych i otwiera pole do targów politycznych. Zastrzeżenie, że tymczasowe odchylenia nie zagrażają stabilności budżetowej w średnim okresie może okazać się iluzoryczne. Traktat nie precyzuje również terminu zrównoważenia budżetu, to kolejna niejasność, która może być wykorzystywana w negocjacjach politycznych, pomniejszając skuteczność oddziaływania na krajową politykę budżetową.

Obok twardych, numerycznych reguł fiskalnych nacisk położono również na polepszenie koordynacji i planowania. Aby umożliwić ocenę porównawczą najlepszych praktyk wprowadzono obowiązek omawiania wszelkich zasadniczych reform polityki gospodarczej w gronie państw członkowskich. Planowane reformy mają być omówiane *ex ante* i w stosownych przypadkach koordynowane. Przewidziano angażowanie w tę koordynację instytucji Unii Europejskiej. Państwa członkowskie zobowiązały się również do zgłaszania Radzie Europejskiej i Komisji Europejskiej swoich planów pożyczek na rynku kapitałowym.

Zakończenie

Unię Gospodarczą i Walutową zbudowano opierając się na teorii nowej ekonomii klasycznej. Doktryna ta podkreśla znaczenie stabilności makroekonomicznej i odrzuca możliwość skutecznego oddziaływania polityki fiskalnej na gospodarkę. Odkąd polityka budżetowa stała się postrzegana jako mało znacząca wewnątrz państwa, straciła też na znaczeniu jako obszar integracji. W konsekwencji Unia Gospodarcza i Walutowa ma kon-

strukcję asymetryczną: polityka monetarna została scentralizowana, zaś polityka budżetowa pozostała w gestii państw członkowskich.

Jednak w unii walutowej polityka budżetowa musi być koordynowana na szczeblu wspólnotowym. Dotychczasowe metody koordynacji okazały się nieskuteczne. Kryzys finansów publicznych, który przechodzą niektóre kraje członkowskie, jest problemem całej strefy euro, a nawet całej Unii Europejskiej.

Nowym narzędziem koordynacji polityki budżetowej jest Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu, który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Zasadniczą zmianą, jaką niesie jest obowiązek wpisania reguł budżetowych w prawo krajowe. W przeszłości, czyli w okresie tworzenia koncepcji funkcjonowania unii walutowej, sądzono, że zapis w prawie ponadnarodowym jest trwalszy od zapisów krajowych.

Jednak Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu nie stanowi przełomu w koordynacji polityki budżetowej w Unii Europejskiej. W znacznej mierze jest on powtórzeniem i niewielką ewolucją Paktu Stabilności i Wzrostu. Pakt Fiskalny ma kilka wad, które mogą skutkować jego potencjalną nieskutecznością. Odniesienie do salda strukturalnego jest regułą budżetową o stosunkowo niewielkiej przejrzystości dla opinii publicznej, niejasność pogłębia istnienie kilku konkurencyjnych metod jego obliczania, może to implikować brakiem pewności czy dana reguła została złamana. Traktat przewiduje możliwość „nadzwyczajnych okoliczności” i nie precyzuje terminu zrównoważenia budżetu, co jest zmiękczeniem rygorów fiskalnych i otwiera możliwości dla targów politycznych. Kary finansowe nakładane na państwa borykające się z trudnościami budżetowymi nie poprawią ich sytuacji. Wciąż dyscyplina finansów publicznych pozostaje w kompetencjach rządów narodowych państw członkowskich. Jednak mimo powyższych zastrzeżeń Pakt Fiskalny jest krokiem w stronę ściślejszej koordynacji polityki budżetowej w UGiW.

Literatura

- Blaug M. (2000), *Teoria ekonomii: Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Borowiec J. (2001), *Unia ekonomiczna i monetarna. Historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- European Council (2012), *Fiscal compact enters into force*, 21/12/2012, Press:551, Nr 18019/12.

- European Commission (2013), *European Economic Forecast Winter 2013*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf (stan na dzień 14 marca).
- Grauwe P. (2003), *Unia walutowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Heller J., Kotliński K. (2012), *Finanse publiczne w krajach UE-15 a uczestnictwo w strefie euro*, „*Ekonomista*”, nr 2, s. 227-241.
- Heller J., Kotliński K. (2012), *Finanse publiczne nowych państw członkowskich UE na tle kryzysu w strefie euro*, „*Studia Europejskie*”, nr 2 (62).
- Józefiak C., Krajewski P., Mackiewicz M. (2006), *Deficyt budżetowy: przyczyny i metody ograniczania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kenen P. (1969), *The Optimum Currency Area: An Eclectic View* [in:] Mundell R., Swoboda A.K. (red.), *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press.
- Kundera J. (2012), *Kryzys w strefie euro. Przyczyny i metody przezwyciężenia* [w:] Opolski K., Górski J. (red.), *Perspektywy integracji ekonomicznej i walutowej w gospodarce światowej: Dokąd zmierza strefa euro?* Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Lutkowski K. (2004), *Od złotego do euro; źródła obaw i nadziei*, Wydawnictwo Twigger.
- Mankiw N.G. (1990), *A Quick Refresher Course in Macroeconomics*, „*Journal of Economic Literature*”, no. 4.
- Miklaszewicz S. (2012) *Deficyt budżetowy w krajach strefy euro*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Oręziak L. (2009), *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Skiba L. (2010), *Polityka fiskalna w unii walutowej* [w:] Kowalewski P., Tchorek G. (red.), *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, NBP Warszawa.
- Wojtyna A. (2000), *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.