

Katarzyna Stabryła-Chudzio

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ZMIANY W NADZORZE NAD POLITYKĄ BUDŻETOWĄ W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Streszczenie: W artykule przedstawiono propozycje instytucji unijnych w zakresie monitorowania sytuacji finansów publicznych krajów członkowskich. Oprócz modyfikacji w istniejącym od 1997 r. Pakcie Stabilności i Wzrostu, zaproponowano nowe akty prawne określające działania w razie powstania lub zagrożenia nierównowagi gospodarczej. W oparciu o przygotowany szczegółowy zestaw mierników Komisja będzie sprawdzać, czy nie dochodzi do zaburzenia równowagi w określonym sektorze gospodarki. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy nowe rozwiązania przyczynią się do większej koordynacji krajowych finansów publicznych, skoro wiele z nich stanowi powtórzenie z roku 2005. Ze względu na zapowiedź wprowadzenia nowych ram nadzoru makroekonomicznego od połowy 2011 r. w opracowaniu posłużono się projektami unijnych aktów prawnych.

Słowa kluczowe: Pakt Stabilności i Wzrostu, polityka budżetowa, deficyt budżetowy, dług publiczny.

1. Wstęp

Kryzys gospodarczy i finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych, wpłynął negatywnie na stan finansów publicznych większości krajów członkowskich Unii Europejskiej¹. Punktem zwrotnym stała się decyzja Rady Europejskiej z maja 2010 r. o przyznaniu pomocy finansowej Grecji w wysokości 110 mld euro. Jednocześnie doszło do porozumienia w sprawie utworzenia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego. Przyznana i zadeklarowana pomoc finansowa w obrębie nowego instrumentu została przedstawiona jako konsekwencja zapisów art. 122 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej². Należy jednak zauwa-

¹ Według stanu na marzec 2011 r. na dwadzieścia siedem państw Unii Europejskiej tylko trzy (Estonia, Luksemburg i Szwecja) nie były objęte procedurą nadmiernego deficytu budżetowego.

² Artykuł 122 ust. 2 stanowi, iż „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”.

żyć, że zarazem może to być sygnał o braku skuteczności Paktu Stabilności i Wzrostu i o złamaniu klauzuli *no-bail out*, według której poszczególne państwa członkowskie ani Unia Europejska jako całość nie odpowiadają za zobowiązania innych krajów³.

Takie rozwiązanie stanowi na pewno pomoc w uspokojeniu nastrojów na rynkach finansowych i wzmocnieniu wiarygodności Unii Gospodarczej i Walutowej. Niemniej jednak stanowi również sygnał, że interpretacja przepisów traktatowych zależy od aktualnej sytuacji gospodarczej ugrupowania. Już przed wprowadzeniem wspólnej waluty przestrzegano przed możliwością wystąpienia tzw. pokusy nadużycia przez państwa, które wykorzystując członkostwo w strefie euro, nie będą prowadziły restrykcyjnej polityki fiskalnej.

W celu wzmocnienia działań antykryzysowych instytucje unijne przedstawiły także propozycje dotyczące wzmocnienia działania Paktu Stabilności i Wzrostu wpisujące się w szerszy kontekst strategii „Europa 2020”. Nowe zapisy łączą się z koniecznością wzmocnienia nadzoru i wczesnego reagowania w sytuacji zaistnienia lub zagrożenia nierównowagi makroekonomicznej państw członkowskich. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy nowe rozwiązania przyczynią się do większej koordynacji krajowych finansów publicznych, skoro wiele z nich stanowi powtórzenie z roku 2005. Ze względu na zapowiedź wprowadzenia nowych ram nadzoru makroekonomicznego od połowy 2011 r. w opracowaniu posłużono się projektami unijnych aktów prawnych. Pełna ocena będzie możliwa dopiero po ich wejściu w życie. W artykule zaprezentowano przewidywane zmiany w dotychczas istniejących aktach prawnych Unii Europejskiej, jak i nowe uregulowania w zakresie polityki gospodarczej.

2. Propozycje zmian w legislacji unijnej

W maju i czerwcu 2010 r. Komisja Europejska zaprezentowała propozycje reform mających na celu wzmocnienie dotychczasowych instrumentów koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej, a szczególnie monitorowania działań w zakresie polityki budżetowej. Na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2010 r. określono cztery punkty, według których powinno się dokonywać zmian⁴:

- 1) wzmocnienie części prewencyjnej i represyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu,
- 2) położenie większego nacisku na zadłużenie publiczne krajów członkowskich,

³ Artykuł 125 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzU 2010, C 83.

⁴ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, COM(2010) 524 final, 2010/0278 (COD), Brussels, 29.9.2010, s. 3.

3) analiza, czy wszystkie państwa UE posiadają w swoim ustawodawstwie reguły budżetowe oraz średnioterminowe ramy budżetowe zgodne z założeniami PSW,

4) zagwarantowanie wiarygodności danych statystycznych.

Efektom prac Komisji Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego jest przygotowanie sześciu dokumentów, które usprawnią działanie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz procedury przeciwdziałania i eliminacji zjawisk kryzysowych w gospodarce (tab. 1).

Tabela 1. Propozycje nowych rozwiązań w zakresie polityki gospodarczej

Rozporządzenie w sprawie skutecznego wzmocnienia nadzoru budżetowego w strefie euro:	
zmieniające podstawę prawną części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu	zmieniające podstawę prawną części naprawczej Paktu Stabilności i Wzrostu
Sytuacja gospodarcza państw członkowskich jest nadzorowana przez Radę UE w oparciu o sprawozdania Komisji Europejskiej oraz informacje przesyłane przez państwa członkowskie. Jeśli działania państwa członkowskiego nie są zgodne z ostrożną polityką budżetową lub zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu ugrupowania, Rada, na zalecenie Komisji, może skierować niezbędne zalecenia. W razie braku reakcji ze strony danego kraju na przedstawione rekomendacje Rada może zażądać wniesienia oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB z roku poprzedniego. Głosowanie w Radzie UE odbywa się według tzw. odrzuconej większości, czyli wniosek KE o nałożeniu sankcji zostaje odrzucony jedynie w razie, gdy zapadnie taka decyzja w Radzie kwalifikowaną większością głosów. Wysokość depozytu może zostać obniżona lub depozyt może zostać anulowany w szczególnych okolicznościach, przy jednorodnej decyzji Rady, na wniosek Komisji Europejskiej lub danego kraju członkowskiego. Depozyt wraz z odsetkami zostaje zwrócony, jeśli Rada uzna działania danego kraju za satysfakcjonujące	Na każdym etapie procedury nadmiernego deficytu budżetowego Rada, na wniosek Komisji Europejskiej, może wezwać kraj członkowski do złożenia nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB z roku poprzedniego. Głosowanie w Radzie UE odbywa się według tzw. odrzuconej większości, czyli wniosek KE o nałożeniu sankcji zostaje odrzucony jedynie w razie gdy zapadnie taka decyzja w Radzie kwalifikowaną większością głosów. Wysokość depozytu może zostać obniżona lub depozyt może zostać anulowany w szczególnych okolicznościach, przy jednorodnej decyzji Rady, na wniosek Komisji Europejskiej lub danego kraju członkowskiego. Depozyt zostaje zwrócony, jeśli Rada uzna działania danego kraju za satysfakcjonujące
Zmiany w rozporządzeniu Rady 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej	Zmiany w rozporządzeniu Rady 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu
Konieczność prowadzenia tzw. ostrożnej polityki budżetowej zgodnej ze średnioterminowymi celami tej polityki. Wzrost wydatków publicznych poniżej średnioterminowego wzrostu PKB. Programy stabilności i konwergencji prezentowane Radzie UE i Komisji Europejskiej raz w roku	Położenie większego nacisku na wysokość długu publicznego, który rocznie powinien się zmniejszać w tempie jednej dwudziestej dystansu między faktyczną wysokością długu a progiem 60% w ciągu ostatnich trzech lat. Uwzględnienie przeprowadzonych reform systemu emerytalnego

między 1 a 30 kwietnia. Rada dokonuje oceny programów w ciągu trzech miesięcy od ich przedłożenia	Położenie większego nacisku na wysokość długu publicznego, który rocznie powinien się zmniejszać w tempie jednej dwudziestej dystansu między faktyczną wysokością długu a progmem 60% w ciągu ostatnich trzech lat. Uwzględnienie przeprowadzonych reform systemu emerytalnego
Dyrektywa w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich	
Określenie unijnych standardów do opracowania ram budżetowych przez kraje członkowskie. Ramy budżetowe to zespół uregulowań, procedur i instytucji, które określają prowadzenie polityki budżetowej w sektorze finansów publicznych. Ramy budżetowe mają dotyczyć m.in. ustanowienia reguł budżetowych, zasad prowadzenia rachunkowości, prezentowania danych statystycznych, metod sporządzania prognoz, planowania wieloletniego, przepływów finansowych między segmentami sektora finansów publicznych. Państwa członkowskie powinny określać reguły budżetowe i ich wpływ na wielkość deficytu i długu publicznego. Reguły należy określić kwotowo. Wprowadzenie planowania wieloletniego przyczyni się do osiągnięcia średnioterminowych celów polityki budżetowej	
Rozporządzenie w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania	
Nadzorowanie przez Komisję Europejską działań państw członkowskich w zakresie zrównoważonej polityki gospodarczej. W razie stwierdzenia zaburzenia równowagi Rada UE, na wniosek Komisji Europejskiej, może rozpocząć procedurę nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej (<i>excessive imbalance procedure</i>). Ocena sytuacji makroekonomicznej danego kraju zostaje dokonana w oparciu o zestaw wskaźników. Ponadto przy każdym wskaźniku określa się wysokość progu, którego przekroczenie może stanowić sygnał braku równowagi i konieczność wszczęcia wspomnianej procedury. W sytuacji zagrożenia wystąpienia nierównowagi Europejska Rada Zagrożenia Systemowego (<i>European Systemic Risk Board</i>) wysyła do danego państwa wczesne ostrzeżenie, które ma zapobiec pogorszeniu sytuacji makroekonomicznej	
Rozporządzenie w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro	
Jeżeli w trakcie procedury nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej dany kraj członkowski strefy euro nie dokonuje wystarczających działań zmierzających do przywrócenia równowagi makroekonomicznej (<i>insufficient corrective action plan</i>), Rada może zdecydować o nałożeniu kary w wysokości 0,1% PKB z roku poprzedniego.	

Źródło: Proposal for a Council regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, 2010/0276 (CNS), COM(2010) 522 final, Brussels, 29.9.2010, s. 10-11; Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, COM(2010) 524 final, 2010/0278 (COD), Brussels, 29.9.2010s. 4-12; Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, COM(2010) 525 final, 2010/0279 (COD), Brussels, 29.9.2010, s. 8-11; Proposal for a Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States, 2010/0277 (NLE), COM(2010) 523 final, Brussels, 29.9.2010, s. 10-15; Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, 2010/0280 (COD), COM(2010) 526 final, Brussels, 29.9.2010s. 13-16; Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, COM(2010) 527 final, 2010/0281 (COD), Brussels, 29.9.2010, s. 11-12.

Kierując się unormowaniami z 2005 r. reformującymi Pakt Stabilności i Wzrostu, kraje członkowskie w średnim okresie powinny dążyć do osiągnięcia równowagi lub wręcz nadwyżki budżetowej. Zaleca się także tzw. ostrożne prowadzenie polityki fiskalnej (*prudent fiscal policy-making*) z uwzględnieniem celów średnio-terminowych oraz wzrostem wydatków publicznych poniżej trendu PKB⁵. Ponadto Komisja Europejska ogłosiła, że będzie zwracać szczególną uwagę na poziom długu publicznego. W efekcie wszczęcie procedury nadmiernego deficytu budżetowego może być także konsekwencją pogarszającej się sytuacji w zakresie zadłużenia.

Powyższe stwierdzenie może się wydawać zaskakujące i prowokować do postawienia pytania na temat faktycznych działań Komisji. Konieczność utrzymywania długu publicznego poniżej 60% PKB została zapisana już w Traktacie z Maastricht oraz Pakcie Stabilności i Wzrostu. Jednak ze względu na ograniczoną rolę tego kryterium i pogarszającą się sytuację państw członkowskich w tym zakresie postanowiono położyć większy nacisk na kwestię zadłużenia w zreformowanym Pakcie z 2005 r. Analiza propozycji z zeszłego roku prowadzi do wniosku, że nie udało się wypracować nowych rozwiązań, ale jedynie podkreślić znaczenie już istniejących.

Od momentu rozpoczęcia stosowania zapisów PSW większość państw członkowskich Unii Europejskiej podlegała procedurze nadmiernego deficytu budżetowego. Jednak do tej pory nie nałożono sankcji na żaden kraj. Taka sytuacja nie wynikała ze znaczącej poprawy w obrębie finansów publicznych poszczególnych członków, ale była efektem decyzji politycznych Rady Ecofin. Brak skuteczności Paktu stał się źródłem konfliktu między Komisją Europejską a Radą UE w 2003 r., ale pomimo przekazania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości, nie udało się znaleźć odpowiedniego rozwiązania.

Istotną zmianą w prezentowanych regulacjach jest możliwość wprowadzenia sankcji finansowych na każdym etapie realizacji procedury nadmiernego deficytu budżetowego, a nie tylko na zakończenie całego postępowania. Takie podejście powinno w założeniu doprowadzić do większej dyscypliny fiskalnej krajów członkowskich. Należy jednak odnotować, że również w tym przypadku pojawia się element uznaniowości. Na prośbę państwa podlegającego procedurze lub na wniosek Komisji Europejskiej depozyt może zostać zmniejszony lub jego wniesienie może nie być konieczne w wypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności dotyczących sytuacji gospodarczej kraju. Powyższy zapis może doprowadzić do sytuacji, że przepisy dotyczące sankcji nigdy nie zostaną zastosowane. Zagrożenie takie jest prawdopodobne, jeśli przeanalizuje się dotychczasowe funkcjonowanie Paktu Stabilności i Wzrostu.

W dyrektywie Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych ponownie przestrzega się kraje członkowskie przed prowadzeniem procyklicznej polityki fiskalnej. W obliczu bieżących skutków kryzysu finansowego i gospodarczego konieczność konsolidacji fiskalnej w czasie ożywienia gospodarczego wydaje się

⁵ Dopuszcza się większy wzrost wydatków, jeśli zostanie pokryty z dodatkowych dochodów.

postulatem nie do podważenia. Rada Unii Europejskiej przestrzega przed manipulacjami statystycznymi i podkreśla znaczenie budowy prognoz makroekonomicznych. Po raz kolejny zaleca opracowanie prognoz według różnych scenariuszy i analizę wpływu zmian wielkości parametrów makroekonomicznych na wysokość salda budżetowego i długu publicznego. Ponadto uwypuklono znaczenie reguł budżetowych, w stosunku do których każde państwo powinno mieć określone⁶:

- a) wartości, do których się dąży lub których nie powinno się przekraczać,
- b) działania w razie ich nieprzestrzegania,
- c) okoliczności, z powodu których niewypełnianie reguł jest wyjątkowe i tymczasowe, a przez to dopuszczalne,
- d) instytucje zajmujące się monitorowaniem sytuacji.

Od stycznia 2011 r. wprowadzono pojęcie semestru europejskiego, czyli sześciomiesięcznego cyklu koordynacji polityk budżetowych i gospodarczych. W oparciu o analizy Komisji Europejskiej na temat wzrostu gospodarczego w całym ugrupowaniu Rada Europejska wyznacza priorytety na najbliższy rok. Zgodnie ze wspólnymi ustaleniami państwa członkowskie przygotowują programy stabilności lub konwergencji dotyczące polityki budżetowej oraz narodowe programy reform w obrębie szeroko pojętej polityki gospodarczej. Oba dokumenty powinny być ze sobą zgodne i równocześnie wysyłane do Komisji Europejskiej. Zachęca się kraje członkowskie do przedniej konsultacji programów na forum parlamentów narodowych⁷.

Doświadczenia obecnego kryzysu gospodarczego stały się podstawą dla Komisji Europejskiej do wprowadzenia narzędzi monitorowania działań krajów członkowskich w zakresie polityki gospodarczej. W oparciu o przygotowany szczegółowy zestaw mierników Komisja sprawdza, czy nie dochodzi do zaburzenia równowagi w określonym sektorze gospodarki. Kolejne etapy działania Komisji są następujące⁸:

- przedłożenie listy państw, w których doszło lub może dojść do zakłóceń, Radzie UE i Eurogrupie w celu otrzymania odpowiedzi od państw zainteresowanych,
- sporządzenie szczegółowych raportów na temat krajów członkowskich,
- w razie uznania, że zaburzenia w gospodarce krajowej mogą prowadzić do pogorszenia sytuacji, Komisja, a także Rada UE kierują do danego państwa zalecenia w celu podjęcia środków naprawczych w określonym terminie,
- w razie braku wystarczających działań ze strony danego kraju, którego walutą jest euro, Rada może nałożyć roczną karę w wysokości 0,1% PKB z roku poprzedniego (głosują tylko kraje strefy euro, wyłączając państwo objęte procedurą na podstawie odwróconej większości).

⁶ Proposal for a Council Directive..., s. 12.

⁷ *Reinforcing economic policy coordination*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 250 final, Brussels, 12.5.2010, s. 9.

⁸ Proposal for a regulation of the European Parliament..., s. 11.

3. Europejska debata nad krajowymi systemami emerytalnymi

W lipcu 2010 r. Komisja Europejska rozpoczęła publiczną debatę na temat systemu emerytalnego i wpływu starzenia się społeczeństw na stan finansów publicznych. W przygotowanej na ten cel zielonej księdze poruszono kwestie późniejszego przejścia na emeryturę, uznawania prawa do emerytury między krajami, zróżnicowania systemów emerytalnych w Unii Europejskiej oraz ich bezpieczeństwa i stabilności. Dyskusja ma na celu zaproponowanie nowych rozwiązań, które są niezbędne w obliczu pogarszającej się sytuacji demograficznej⁹, ale zgodnie z zapisami traktatowymi Unia nie może prawnie ingerować w działalność systemów emerytalnych państw członkowskich.

Nie jest to pierwsza inicjatywa Komisji. Cztery lata wcześniej przygotowała ona raport¹⁰, w którym przeanalizowano pięć grup wydatków publicznych skorelowanych ze zmianami demograficznymi w danym państwie: wydatki na emerytury, opiekę zdrowotną, pomoc społeczną, edukację i zasiłki dla bezrobotnych. Fiskalny ciężar niekorzystnych zmian demograficznych został zaprezentowany dla okresu 2004-2050. Do 2050 r. średni wzrost badanych wydatków ma wynieść 4,6% PKB, przy czym w zależności od kraju będzie się wahał od 0,4 do 10% PKB. Europejski Bank Centralny zwrócił jednak uwagę na niedoskonałości przeprowadzonych badań. Wzrost wydatków emerytalnych został oszacowany przy wykorzystaniu metodologii każdego z krajów, a zatem wyniki mogą nie być do końca porównywalne. Przy wydatkach na opiekę zdrowotną należy pamiętać o wprowadzanych w przyszłości nowych technologiach, co w badaniach uwzględniających kilkadziesiąt lat ma istotne znaczenie.

Europejski Bank Centralny ostrzegł kraje członkowskie przed dokonywaniem powierzchownych działań, które w dłuższej perspektywie nie prowadzą do konsolidacji finansów publicznych. W wielu przypadkach jednorazowe dodatkowe dochody wykorzystuje się w celu pokrycia nowych wydatków, a nie tych istniejących. Z tego powodu EBC rekomendował państwom członkowskim przeprowadzenie gruntownych reform racjonalizujących wydatki publiczne (w tym reformy emerytalnej), które stanowiłyby podstawę do dalszych decyzji dotyczących ewentualnego obniżenia ciężarów podatkowych¹¹.

⁹ Wskazuje się, że do 2060 r. na jedną osobę w wieku powyżej 65 lat będą przypadały tylko dwie osoby w wieku produkcyjnym (*Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, SEK(2010)830, KOM(2010)365 wersja ostateczna, Bruksela, 7.07.2010, s. 4).

¹⁰ *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health, care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), "European Economy Special Report" 2006, no. 1, s. 20 i n.

¹¹ European Central Bank „Monthly Bulletin” 2006, nr 3, s. 71.

Dokumenty z 2006 r. i zawarte w nich analizy są nadal aktualne i jedynie można zadać pytanie, dlaczego nie przyniosły one istotnych zmian w polityce wielu państw członkowskich, czego wynikiem jest rosnące zadłużenie.

4. Podsumowanie

W działania reformatorskie instytucji unijnych włączają się także ośrodki badawcze. Jednym z przykładów jest publikacja dokumentu o nazwie „Euro Monitor” z października 2010 r., w której zaprezentowano ranking 16 państw strefy euro według czterech grup kryteriów: równowagi fiskalnej; konkurencyjności i popytu krajowego; pracy, wydajności i efektywności dochodowej; prywatnego i zagranicznego zadłużenia (tab. 2).

Tabela 2. Zestawienie mierników zastosowanych w rankingu „Euro Monitor”

1. Równowaga fiskalna
1a dług publiczny do PKB
1b saldo budżetowe sektora finansów publicznych w stosunku do PKB
1c koszty obsługi długu publicznego w stosunku do wysokości wydatków publicznych
1d dostosowania w saldzie pierwotnym związane z sytuacją demograficzną
2. Konkurencyjność i popyt krajowy
2a jednostkowe koszty pracy
2b saldo na rachunku obrotów bieżących w stosunku do PKB
2c udział w handlu światowym
2d zmiany popytu krajowego w ciągu ostatnich pięciu lat
3. Praca, wydajność i efektywność dochodowa
3a zharmonizowana stopa bezrobocia
3b stopa zatrudnienia – zmiana w ciągu ostatnich pięciu lat
3c wydajność pracy na jednego zatrudnionego – zmiana w ciągu ostatnich pięciu lat
3d krajowe wykorzystanie energii
4. Prywatne i zagraniczne zadłużenie
4a zadłużenie gospodarstw domowych w stosunku do PKB – zmiana w ciągu ostatnich pięciu lat
4b zadłużenie instytucji niefinansowych w stosunku do PKB – zmiana w ciągu ostatnich pięciu lat
4c poziom inwestycji netto w stosunku do PKB

Źródło: M. Heise (ed.), *Indicators for Balanced Growth*, „The Euro Monitor 2010”, the Lisbon Council and Allianz, Frankfurt/Main, Brussels 2010, s. 53.

Jest to pierwsza publikacja, która ma służyć do oceny równowagi makroekonomicznej krajów członkowskich posługujących się walutą euro. Jej wyniki mają stanowić także wczesne ostrzeżenie w razie zagrożenia wystąpienia nierównowagi w gospodarce danego kraju. W konkluzji raportu stwierdzono, że w średnim okresie państwa strefy euro powinny wykazać przynajmniej wzrost realnego PKB na poziomie 2% rocznie w celu istotnego obniżeniu długu publicznego i bezrobocia¹².

¹²M. Heise (red.), op. cit., s. 9.

Zaprezentowane zmiany w unijnych aktach prawnych dotyczących polityki budżetowej i sytuacji makroekonomicznej powinny w zamierzeniu przyczynić się do istotnego zrewidowania dotychczasowych działań krajów członkowskich. Trudno jednakże ocenić jednoznacznie dwie kwestie. Po pierwsze, czy obecne działania krajów członkowskich w zakresie polityki budżetowej są skutkiem pogarszającej się sytuacji w finansach publicznych, czy wynikają z obawy przed unijnymi sankcjami. Po drugie, czy plany rządowe obejmują prawdziwe reformy, czy są to jedynie rozwiązania doraźne, obliczone na natychmiastowy i krótkotrwały skutek. O ile w pierwszym przypadku wydaje się, że zmiany wprowadzone przede wszystkim w Pakcie Stabilności i Wzrostu nie mają jeszcze istotnego znaczenia dla poszczególnych państw, o tyle w drugim przypadku na ocenę jest wciąż za wcześnie.

Doceniając wysiłki instytucji unijnych w zakresie zapobiegania i uzdrawiania sytuacji gospodarczej państw członkowskich, nie można nie zauważyć, że część propozycji stanowi powtórzenie z roku 2005:

- dane dotyczące salda budżetowego i długu publicznego zawarte w programach stabilności i konwergencji powinny być podawane do wiadomości parlamentów narodowych,
- metodologia liczenia sald budżetowych powinna być zgodna z wytycznymi Komisji Europejskiej, w przeciwnym razie należy podawać informacje, wskazując na źródło danych (metodologia krajowa i unijna),
- podawanie prognoz makroekonomicznych w oparciu o metodę scenariuszową,
- podkreślenie znaczenia działań prewencyjnych,
- w okresie ożywienia gospodarczego generowanie nadwyżki budżetowej,
- zwrócenie uwagi na planowanie średnioterminowe,
- dbałość o wiarygodność danych statystycznych,
- przykładanie większej wagi do wysokości długu publicznego podczas procedury nadmiernego deficytu budżetowego.

Istnieje zatem obawa, że skoro nie przyniosły one rezultatu podczas poprzedniej reformy, to również obecnie ich wprowadzenie może się zakończyć niepowodzeniem. Cytując A. Leipolda, należy jednak wyrazić nadzieję, że obecny kryzys przyczyni się do wypracowania konstruktywnych rozwiązań¹³.

Literatura

European Central Bank „Monthly Bulletin” 2006, no. 3.

Heise M. (ed.), *Indicators for Balanced Growth*, „The Euro Monitor 2010”, the Lisbon Council and Allianz, Frankfurt/Main, Brussels 2010.

Leipold A., *Good Governance for the Euro Area: Proposals for Economic Stability*, the Lisbon Council e-brief, Brussels 2010, no. 8.

¹³ A. Leipold, *Good Governance for the Euro Area: Proposals for Economic Stability*, The Lisbon Council e-brief, Brussels 2010, no. 8, s. 11.

- Proposal for a Council regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, 2010/0276 (CNS), COM(2010) 522 final, Brussels, 29.9.2010.
- Proposal for a Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States, 2010/0277 (NLE), COM(2010) 523 final, Brussels, 29.9.2010.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, COM(2010) 524 final, 2010/0278 (COD), Brussels, 29.9.2010.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, COM(2010) 525 final, 2010/0279 (COD), Brussels, 29.9.2010.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, 2010/0280 (COD), COM(2010) 526 final, Brussels, 29.9.2010.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, COM(2010) 527 final, 2010/0281 (COD), Brussels, 29.9.2010.
- Reinforcing economic policy coordination*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 250 final, Brussels, 12.5.2010.
- The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health, care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), "European Economy Special Report" 2006, no. 1.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzU 2010, C 83.
- Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, SEK(2010)830, KOM(2010)365 wersja ostateczna, Bruksela, 7.07.2010.

THE CHANGES IN SURVEILLANCE OF THE FISCAL POLICY IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION

Summary: The paper presents legislative tools of the European Union institutions concerning surveillance of the budgetary positions in the member states. Besides the proposals of changes in the Stability and Growth Pact, the European Commission proposed concrete legal instruments to broaden economic surveillance to prevent, detect and correct macroeconomic imbalances. On the basis of the set of key indicators the Commission will identify imbalances emerging in different parts of the economy. The aim of the article is to find an answer of the question, if new solutions help to coordinate more public finance in the European Union since many of the proposed recommendations are repetitions from 2005 and there are doubts if the impact of current decisions is more effective.