

Jan Borowiec

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

NADZÓR BUDŻETOWY W STREFIE EURO

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie zasad nadzoru budżetowego w strefie euro oraz ocena skuteczności tego nadzoru w odniesieniu do wymogu poszanowania dyscypliny budżetowej w polityce fiskalnej. Badania dotyczą okresu 1999-2012. Zastosowana metoda badawcza obejmuje analizę reguł paktu na rzecz stabilności i wzrostu oraz analizę ekonomiczną wskaźników budżetowych. Materiały źródłowe pochodzą z EURLex, bazy danych dotyczących prawa Unii Europejskiej, oraz z publikacji ekonomicznych Komisji Europejskiej. Wprowadzony w 1998 r. pakt na rzecz stabilności i wzrostu miał na celu zapobieganie nadmiernemu deficytowi budżetowemu przez zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia średnio-okresowego celu dotyczącego jego pozycji budżetowej zbliżonej do równowagi lub nadwyżki budżetowej, a w razie pojawienia się nadmiernego deficytu – do jego wyeliminowanie przez podjęcie niezbędnych działań zaradczych. Poszanowanie dyscypliny budżetowej miał zapewnić system sankcji przewidziany traktatem.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w większości krajów strefy euro nie osiągnięto i nie utrzymano w średnim okresie nadwyżki budżetowej lub deficytu bliskiego równowadze, a także nie uniknięto nadmiernego deficytu budżetowego. Główną przyczyną nieprzestrzegania reguł paktu na rzecz stabilności i wzrostu była nieskuteczność systemu sankcji nakładanych na politykę fiskalną niezgodną z wymogiem poszanowania dyscypliny budżetowej. Traktat nie ustanowił automatycznego mechanizmu nakładania sankcji, upoważnił jedynie Radę do stosowania w ostateczności środków przymusowych wobec danego państwa, pozostawiając jej pełną swobodę w tej dziedzinie, w tym w odniesieniu do samej możliwości nałożenia sankcji.

Kryzys gospodarczy i finansowy w pełni ujawnił konsekwencje nieprzestrzegania dyscypliny budżetowej w strefie euro. Silnemu pogorszeniu koniunktury gospodarczej towarzyszył szybki i silny wzrost deficytu i długu publicznego, zagrażający nie tylko stabilności finansów publicznych w długim okresie, ale także prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej.

Ustanowione w 2011 r. unijne ramy zarządzania gospodarczego w znacznym stopniu zmieniły ramy nadzoru budżetowego w strefie euro. Po pierwsze, ustanowiono numeryczne reguły budżetowe dotyczące wydatków publicznych w powiązaniu ze wzrostem potencjalnego PKB. Po drugie, kryterium długu publicznego nadano takie same znaczenie, jak kryterium deficytu publicznego w ramach procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Po trzecie, ustanowiono nowe przepisy w celu skuteczniejszego egzekwowania części zapobiegawczej i naprawczej paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Zmieniono mianowicie procedurę nakładania sankcji w ramach procedur nadzorczych, istotnie wzmacniając rolę Komisji w egzekwowaniu przestrzegania reguł paktu. Po czwarte, zobowiązano państwa członkowskie do przestrzegania wspólnych wymagań dotyczących krajowych ram budżetowych.

Pakt fiskalny z 2012 r. nadaje najważniejszym regułom paktu na rzecz stabilności i wzrostu wyższą rangę prawną. Ponadto nakłada na jego strony obowiązek wprowadzenia tych reguł do prawa krajowego, nadając im w miarę możliwości rangę konstytucyjną.

Słowa kluczowe: nadzór budżetowy, pakt na rzecz stabilności i wzrostu, polityka fiskalna, strefa euro.

1. Wstęp

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) powierza państwom członkowskim prowadzenie polityki fiskalnej. Ponieważ w gospodarce otwartej działania budżetowe wywołują transgraniczne efekty zewnętrzne, które mogłyby zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej (UGW), zwłaszcza stabilności finansowej w średnim okresie, polityka fiskalna jest przedmiotem nadzoru w strefie euro.

Celem artykułu jest przedstawienie zasad nadzoru budżetowego w strefie euro oraz ocena tych zasad z punktu widzenia ich skuteczności w odniesieniu do wymogu poszanowania dyscypliny budżetowej przez państwa członkowskie. Aby osiągnąć ten cel, zastosowano dwie metody badawcze: 1) analizę reguł paktu na rzecz stabilności i wzrostu oraz innych reguł unijnych dotyczących nadzoru budżetowego; 2) analizę ekonomiczną wskaźników budżetowych. Badania dotyczą okresu 1999-2012. Materiały źródłowe pochodzą z EURLex – bazy danych dotyczących prawa Unii Europejskiej – oraz z publikacji ekonomicznych Komisji Europejskiej (Dyrekcji ds. Gospodarczych i Finansowych).

2. Ramy traktatowe nadzoru budżetowego w strefie euro

Podstawą nadzoru budżetowego w strefie euro są postanowienia TFUE dotyczące wielostronnego nadzoru (art. 121 ust. 3 i 4) oraz procedury nadmiernego deficytu (art. 126). Celem wielostronnego nadzoru jest zapewnienie ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i osiągnięcie trwałej zbieżności wyników gospodarczych państw członkowskich. Traktat ustanawia także ogólne zasady nadzoru wielostronnego. Rada, na podstawie sprawozdań przedstawionych przez Komisję, nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej w każdym z państw członkowskich i w Unii oraz zgodność polityki gospodarczej, zwłaszcza polityki fiskalnej, z jej ogólnymi wytycznymi. Jeśli polityka gospodarcza danego państwa członkowskiego nie jest zgodna z ogólnymi wytycznymi lub zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu UGW, Komisja może kierować do tego państwa ostrzeżenie, natomiast Rada – niezbędne zalecenia. Rada może też podać zalecenie do publicznej wiadomości.

Natomiast zgodnie z art. 126 ust. 1 TFUE „państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego”. Poszanowanie dyscypliny budżetowej przez państwa członkowskie ma zapewnić procedura nadmiernego deficytu. Jej celem jest zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym oraz – jeśli one wystąpią – doprowadzenie do ich korekty. Przebieg tej procedury przedstawia tab. 1.

Poszanowanie dyscypliny przez państwa członkowskie bada się na podstawie dwóch kryteriów: deficytu i długu publicznego. Zgodnie z kryterium deficytu publicznego stosunek między rzeczywistym lub planowanym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto (PKB) nie przekracza wartości odniesienia. Ta reguła

Tabela 1. Przebieg procedury nadmiernego deficytu

Artykuł TFUE	Etapy procedury nadmiernego deficytu
126 ust. 2	nadzorowanie przez Komisję rozwoju sytuacji budżetowej i wysokości długu publicznego w państwach członkowskich oraz badanie poszanowanie przez nie dyscypliny budżetowej
126 ust. 3	opracowanie sprawozdania Komisji, jeśli państwo członkowskie nie przestrzega wymogu poszanowania dyscypliny budżetowej
126 ust. 4	zaopiniowanie sprawozdania przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy
126 ust. 5	opinia Komisji, że w danym państwie członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub że taki deficyt może wystąpić, oraz poinformowanie o tym Rady
126 ust. 6	decyzja Rady stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu
126 ust. 7	zalecenie Rady skierowane do danego państwa członkowskiego w celu położenia przez nie kresu tej sytuacji w oznaczonym terminie
126 ust. 8	stwierdzenie Rady, że żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte w oznaczonym terminie
126 ust. 9	wezwanie danego państwa członkowskiego do przyjęcia w wyznaczonym terminie niezbędnych środków w celu wyeliminowania nadmiernego deficytu
126 ust. 11	nałożenie sankcji przez Radę
126 ust. 12	uchylenie procedury nadmiernego deficytu

Źródło: opracowano na podstawie: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 100-101.

budżetowa nie ma charakteru absolutnego, ponieważ traktat dopuszcza wyższy poziom deficytu, jeśli został spełniony jeden z dwóch następujących warunków:

- stosunek między deficytem publicznym a PKB trwale i znacznie zmniejszył się, osiągając poziom bliski wartości odniesienia,
- przekroczenie wartości odniesienia przez deficyt publiczny ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i poziom deficytu pozostaje bliski wartości odniesienia.

Natomiast zgodnie z kryterium długu publicznego stosunek między długiem publicznym a PKB nie przekracza wartości odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadawalającym tempie.

Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu określił następujące wartości odniesienia: 3% PKB dla deficytu publicznego oraz 60% PKB dla długu publicznego. Nie zostały jednak sprecyzowane kryteria w odniesieniu do:

- znacznego i stałego zmniejszania się stosunku między deficytem publicznym a PKB oraz osiągnięcia poziomu bliskiego tej wartości,
- wyjątkowego i tymczasowego przekroczenia wartości odniesienia przez deficyt publiczny i pozostawania go na poziomie bliskim wartości odniesienia,
- dostatecznego zmniejszania się przekroczenia wartości odniesienia przez dług publiczny i zbliżania się stosunku między długiem publicznym a PKB do wartości odniesienia w zadawalającym tempie.

Warunkiem skutecznego przestrzegania dyscypliny budżetowej przez państwa członkowskie jest nieuchronność sankcji przewidzianych traktatem. Traktat nie ustanowił automatycznego mechanizmu nakładania sankcji na państwo członkowskie, w którym istnieje nadmierny deficyt budżetowy. Upoważnia jedynie Radę do zastosowania środków przymusowych mających na celu zaradzenie nadmiernemu deficytowi. Środkami tymi są: a) zażądanie od danego państwa członkowskiego opublikowania dodatkowych informacji przed emisją obligacji i papierów wartościowych, b) wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do zrewidowania polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego, c) zażądanie złożenia w Unii przez dane państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy nadmierny deficyt zostanie skorygowany, d) nałożenie grzywny w odpowiedniej wysokości. Środki te Rada może zastosować w ostateczności, gdy dane państwo członkowskie nie podjęło skutecznego działania na jej wezwanie.

3. Szczegółowe zasady nadzoru budżetowego w strefie euro do 2011 roku

Szczegółowe zasady tego nadzoru określają przepisy paktu na rzecz stabilności i wzrostu: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej (część zapobiegawcza paktu) oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (część naprawcza paktu)¹. Rozporządzenia te zostały zmienione w 2005 roku².

Część zapobiegawcza paktu na rzecz stabilności i wzrostu

Część zapobiegawcza paktu wymaga, aby państwa członkowskie osiągnęły i utrzymały średniookresowy cel budżetowy, i w tym celu przedstawiły programy stabilności (państwa członkowskie, których walutą jest euro) lub programy konwergencji (pozostałe państwa członkowskie). Każde państwo członkowskie posiada różnicowany średniookresowy cel dotyczący jego pozycji budżetowej bliskiej **równowadze lub nadwyżce**. Te różne dla każdego kraju cele mogą odbiegać od wymogu salda budżetowego bliskiego równowadze lub nadwyżce. Jednocześnie przewidują one margines zabezpieczający przed przekroczeniem przez deficyt publiczny

¹ Dz. Urz. WE L 209 z 2.08.1997 r.

² Rozporządzenie (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej, Dz. Urz. UE L 174 z 7.07.2005 r.; Rozporządzenie (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 174 z 7.07.2005 r.

wskaźnika 3% PKB. Średniookresowe cele budżetowe mają zapewnić zarówno stabilność finansów publicznych, jak i swobodę wyboru w prowadzeniu polityki fiskalnej. W strefie euro cele te są ustalone w ramach określonego przedziału między -1% PKB a równowagą lub nadwyżką, w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o środki jednorazowe i środki tymczasowe.

Rada w ramach wielostronnego nadzoru bada średniookresowy cel budżetowy przedstawiony przez dane państwo członkowskie w programie stabilności, a także ocenia, czy założenia ekonomiczne programu są wiarygodne, czy ścieżka dostosowawcza do tego celu jest właściwa i czy działania podejmowane lub proponowane są wystarczające do jego osiągnięcia w trakcie cyklu koniunkturalnego. Oceniając ścieżkę dostosowawczą prowadzącą do średniookresowego celu budżetowego, Rada i Komisja badają, czy dane państwo realizuje wymaganą do osiągnięcia tego celu roczną korektę salda strukturalnego w wysokości $0,5\%$ PKB. W okresach dobrej koniunktury podejmowany wysiłek dostosowawczy powinien być większy, natomiast w okresach złej koniunktury – bardziej ograniczony.

Przepisy paktu przyjęte w 1997 r. nie dopuszczały tymczasowego odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowawczej do tego celu. Zmienione w 2005 r. reguły paktu zezwoliły już na takie odstępstwo państwom, które wdrażają reformy emerytalne wprowadzające system obejmujący kilka filarów, w tym obowiązkowy publiczny filar kapitałowy. Odstępstwo to powinno odpowiadać kosztowi netto reformy dla filaru publicznego, pod warunkiem że jest ono tymczasowe i że został zachowany odpowiedni margines zapewniający przestrzeganie wartości referencyjnej dla deficytu.

Rada monitoruje wdrażanie programów stabilności, zwłaszcza pod kątem stwierdzenia znacznej rzeczywistej lub spodziewanej rozbieżności między pozycją budżetową a średniookresowym celem budżetowym lub ścieżką dostosowawczą w tym kierunku. Jeśli stwierdzi znaczną taką rozbieżność, zaleca podjęcie koniecznych środków dostosowawczych przez dane państwo. Jeśli w toku późniejszego monitorowania Rada oceni, że rozbieżność ta utrzymuje się lub powiększa, zaleca danemu państwu bezzwłoczne podjęcie działań korygujących, może również podać swoje zalecenie do wiadomości publicznej.

Część naprawcza paktu na rzecz stabilności i wzrostu

Część naprawcza paktu wyjaśnia niektóre postanowienia traktatu dotyczące procedury nadmiernego deficytu. W skrócie wyjaśnienia te można przedstawić następująco:

1. Wyjątkowy charakter przekroczenia wartości odniesienia przez deficyt publiczny (art. 126 ust. 2 TFUE). Uznaje się, że przekroczenie przez deficyt publiczny wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy, gdy wynika ono z nadzwyczajnego i niezależnego od danego państwa zdarzenia, które wywiera istotny wpływ na saldo sektora budżetowe, lub w przypadku poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Pierwotne reguły paktu poważne pogorszenie koniunktury zdefiniowały jako

roczny spadek realnego PKB o co najmniej 2%. Od 2005 r. jest ono rozumiane jako ujemne roczne tempo wzrostu PKB lub skumulowany spadek produkcji podczas przedłużającego się okresu bardzo niskiego wzrostu PKB w stosunku do potencjalnego wzrostu. Ponadto przekroczenie przez deficyt publiczny wartości odniesienia uznaje się za tymczasowe, gdy prognozy budżetowe Komisji wskazują na obniżenie się w przyszłości deficytu poniżej wartości odniesienia po zakończeniu nadzwyczajnego zdarzenia lub znacznego pogorszenia koniunktury.

2. Wszelkie inne istotne czynniki wpływające na deficyt i dług danego państwa (art. 126 ust. 3 TFUE). Czynnikiemami tymi są:

- a) rozwój sytuacji gospodarczej w średnim okresie,
- b) rozwój sytuacji budżetowej w średnim okresie,
- c) wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa mają znaczenie dla oceny zgodności kryterium deficytu i długu: wkłady finansowe na rzecz wspierania solidarności międzynarodowej oraz osiągnięcia celów polityki europejskiej,
- d) wdrażanie reform emerytalnych wprowadzających obowiązkowy publiczny filar kapitałowy oraz koszt netto reformy dla filaru publicznego.

3. Określenie terminu skorygowania nadmiernego deficytu oraz minimalnej rocznej korekty pozycji budżetowej (art. 126 ust. 7 TFUE). Skorygowanie nadmiernego deficytu musi zostać osiągnięte w roku następnym po roku stwierdzenia nadmiernego deficytu, chyba że wystąpią nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące ze sobą poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych. Minimalna roczna korekta salda strukturalnego powinna wynosić co najmniej 0,5% PKB.

4. Nałożenie sankcji (art. 126 ust. 11 TFUE). Sankcja przyjmuje postać nieoprocentowanego depozytu złożonego w Komisji. Kwota depozytu obejmuje element stały, wynoszący 0,2% PKB, i składnik zmienny. Składnik zmienny jest równy jednej dziesiątej różnicy między deficytem wyrażonym w PKB w poprzednim roku a wartością odniesienia w wysokości 3% PKB. Depozyt nie przekracza górnej granicy 0,5% PKB. Ponadto Rada może podjąć decyzję o uzupełnieniu depozytu środkami przewidzianymi w art. 126 ust. 11 TFUE.

5. Uchylenie procedury nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 12 TFUE). Zostaje ona uchylona, jeżeli dane państwo podejmie działania w odpowiedzi na zalecenie lub wezwanie Rady.

4. Przestrzeganie dyscypliny budżetowej w strefie euro w latach 1999-2012

W jakim stopniu wymóg poszanowania dyscypliny budżetowej przez państwa członkowskie był przestrzegany w strefie euro? Odpowiedź na to pytanie ma zapewnić analiza przestrzegania reguł paktu na rzecz stabilności i wzrostu.

Osiągnięcie i utrzymanie średniookresowego celu budżetowego

Tabela 2 przedstawia dane dotyczące salda strukturalnego budżetu w strefie euro w latach 1999-2012. Średniookresowy cel budżetowy został osiągnięty, jeśli deficyt strukturalny nie przekracza 1% PKB.

Tabela 2. Saldo strukturalne budżetu w strefie euro w latach 1999-2012 (w % PKB)

Kraje	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BE	-1,0	-1,0	0,0	-0,1	0,4	-0,4	-2,8	-0,4	-1,5	-2,1	-4,5	-3,3	-3,7	-3,4
DE	-1,7	0,4	-4,0	-4,0	-3,3	-2,9	-2,2	-1,8	-0,9	-1,2	-0,8	-3,6	-1,2	0,2
EE	-2,3	-0,5	-0,7	-0,6	0,5	0,6	0,0	-0,3	-1,2	-4,3	0,8	2,0	1,0	-0,7
IE	1,5	3,1	-0,6	-1,3	0,4	1,7	1,5	2,2	-1,8	-7,6	-11,8	-28,6	-11,9	-7,0
EL	-3,6	-4,2	-4,9	-4,4	-5,6	-7,6	-5,0	-6,5	-7,8	-10,5	-15,0	-8,4	-5,1	-4,2
ES	-1,7	-1,9	-1,7	-0,9	-0,8	-0,5	0,8	1,5	0,9	-4,7	-9,2	-7,4	-7,5	-8,4
FR	-2,4	-2,8	-3,2	-4,4	-4,7	-4,5	-3,9	-3,6	-4,4	-4,1	-6,1	-6,0	-4,5	-3,5
IT	-2,1	-1,8	-4,5	-3,9	-3,8	-4,0	-5,0	-4,7	-3,3	-3,6	-3,5	-3,5	-2,9	-1,3
CY	-4,4	-2,9	-3,4	-5,0	-6,4	-3,9	-2,1	-1,3	2,4	-0,8	-6,5	-5,7	-6,8	-6,3
LU	2,5	3,9	4,7	1,0	0,7	-0,8	-0,1	0,7	1,7	2,7	1,0	-0,1	0,3	0,1
MT	-7,0	-6,4	-5,9	-5,9	-8,9	-3,9	-2,8	-2,8	-3,0	-5,9	-3,3	-3,5	-2,9	-3,2
NL	-0,3	0,9	-1,0	-1,6	-1,7	-0,6	0,6	0,6	-1,0	-0,7	-4,1	-4,2	-3,7	-2,6
AT	-2,7	-2,5	-0,3	-0,7	-0,9	-4,0	-1,3	-1,8	-1,9	-1,9	-2,7	-3,7	-2,5	-2,3
PT	-4,0	-4,4	-6,0	-4,0	-3,2	-3,6	-6,0	-4,3	-3,6	-3,7	-8,9	-9,5	-3,6	-4,8
SI	-3,4	-4,2	-4,1	-2,7	-2,9	-2,7	-2,1	-2,8	-2,7	-4,4	-4,4	-4,7	-5,7	-2,7
SK	-7,2	-11,8	-6,2	-8,2	-2,9	-2,5	-2,9	-3,8	-3,6	-3,9	-7,0	-7,3	-4,8	-4,0
FI	0,9	5,7	4,4	4,2	3,3	2,5	2,8	3,1	2,6	2,5	0,5	-0,8	-0,2	-0,8
EA	1,8	-1,1	-3,0	-3,1	-3,0	-2,9	-2,5	-2,1	-2,1	-3,0	-4,5	-5,1	-3,5	-2,6

Objaśnienia: AT – Austria, BE – Belgia, CY – Cypr, DE – Niemcy, EA – strefa euro, EE – Estonia, EL – Grecja, ES – Hiszpania, FI – Finlandia, FR – Francja, IE – Irlandia, IT – Włochy, LU – Luksemburg, MT – Malta, NL – Holandia, PT – Portugalia, SI – Słowenia, SK – Słowacja. Komórki cieniowane wskazują lata, w których został osiągnięty średniookresowy cel budżetowy w państwach członkowskich.

Źródło: *Cyclical Adjustment of Budget Balances*, European Commission, Spring 2013, s. 84.

W większości krajów strefy euro nie został osiągnięty i utrzymany średniookresowy cel budżetowy w latach 1999-2011. W tym okresie jedynie Luksemburg i Finlandia miały stale nadwyżkę budżetową lub deficyt bliski równowadze. Przez większość tego okresu taką pozycję budżetową miały: Belgia, Estonia i Irlandia. Celu tego nie udało się osiągnąć w żadnym roku budżetowym we Francji i Włoszech, na Malcie, w Portugalii i Słowenii oraz na Słowacji. W dodatku roczna korekta salda strukturalnego w większości z tych krajów wynosiła poniżej 0,5% PKB. Saldo strukturalne nierzadko pogarszało się mimo dobrej koniunktury gospodarczej, w czasie której, zgodnie z regułami paktu, wysiłek dostosowawczy powinien być większy od wymogu osiągnięcia minimalnej jego korekty.

Unikanie nadmiernego deficytu

Niezbędne dane do oceny przestrzegania w strefie euro zakazu nadmiernego deficytu zawierają tabele 3 i 4.

Tabela 3. Ogólne saldo budżetowe i dług publiczny w strefie euro w latach 1999-2012 (w % PKB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BE	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-2,5	0,4	-0,1	-1,0	-5,6	-3,8	-3,7	-3,9
DE	-1,6	1,1	-3,1	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8	0,2
EE	-3,5	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,5	2,4	-2,9	-2,0	0,2	1,2	-0,3
IE	2,6	4,7	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1	-7,4	-13,9	-30,8	-13,4	-7,6
EL	-3,1	-3,7	-4,5	-4,8	-5,7	-7,6	-5,5	-5,7	-6,5	-9,8	-15,6	-10,7	-9,5	-10,0
ES	-1,2	-0,9	-0,5	-0,2	-0,3	-0,1	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	-10,6
FR	-1,8	-1,5	-1,6	-3,3	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8
IT	-1,9	-0,8	-3,1	-3,1	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0
CY	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,6	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,3
LU	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,2	-0,8	-0,9	-0,2	-0,8
MT	-6,9	-5,7	-6,3	-5,7	-9,0	-4,6	-2,9	-2,7	-2,3	-4,6	-3,7	-3,6	-2,8	-3,3
NL	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,5	-4,1
AT	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,5	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,5
PT	-3,1	-3,3	-4,8	-3,4	-3,7	-4,0	-6,5	-4,6	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4	-6,4
SI	-3,0	-3,7	-4,0	-2,4	-2,7	-2,3	-1,5	-1,4	0,0	-1,9	-6,2	-5,9	-6,4	-4,0
SK	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-5,1	-4,3
FI	1,7	7,0	5,1	4,2	2,6	2,5	2,9	4,2	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,8	-1,9
EA	-1,5	-0,1	-2,0	-2,7	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2	-3,7

Objaśnienia: AT – Austria, BE – Belgia, CY – Cypr, DE – Niemcy, EA – strefa euro, EE – Estonia, EL – Grecja, ES – Hiszpania, FI – Finlandia, FR – Francja, IE – Irlandia, IT – Włochy, LU – Luksemburg, MT – Malta, NL – Holandia, PT – Portugalia, SI – Słowenia, SK – Słowacja. Komórki cieniowane oznaczają lata, w których stosunek między deficytem publicznym a PKB nie przekraczał wartości odniesienia.

Źródło: *General Government Data. Part II*, European Commission, Spring 2013, s. 160.

Tabela 4. Dług publiczny w strefie euro w latach 1999-2012 (w % PKB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
BE	113,6	107,8	106,5	103,4	98,4	94,0	92,0	88,0	84,0	89,2	95,7	95,5	97,8	99,6
DE	61,3	60,2	59,1	60,7	64,4	66,3	68,6	68,1	65,2	66,8	74,5	82,4	80,4	81,9
EE	6,5	5,1	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	6,2	10,1
IE	47,0	35,1	35,2	32,0	30,7	29,5	27,3	24,6	25,0	44,5	64,8	92,1	106,4	117,6
EL	94,9	104,4	104,7	102,6	98,3	99,8	101,2	107,5	107,2	112,9	129,7	148,3	170,3	156,9
ES	62,4	59,4	55,6	52,6	48,8	46,3	43,2	39,7	36,3	40,2	53,9	61,5	69,3	84,2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
FR	58,9	57,4	56,9	59,0	63,2	65,0	66,7	64,0	64,2	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2
IT	113,0	108,5	108,2	105,1	103,9	103,4	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,3	120,8	127,0
CY	59,3	59,6	61,2	65,1	69,7	70,9	69,7	64,7	58,8	48,9	58,5	61,3	71,1	85,8
LU	6,4	6,2	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	14,4	15,3	19,2	18,3	20,8
MT	57,1	54,9	60,5	59,1	67,6	70,9	69,7	64,0	61,9	62,0	66,4	67,4	70,3	72,1
NL	61,1	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,5	60,8	63,1	65,5	71,2
AT	66,8	66,2	66,8	66,2	65,3	64,7	64,2	64,0	60,2	63,8	69,2	72,0	72,5	73,4
PT	51,4	50,7	53,8	56,8	59,4	61,9	67,7	69,4	68,4	71,7	83,7	94,0	108,3	123,6
SI	24,1	26,3	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	22,0	35,0	38,6	46,9	54,1
SK	47,8	50,3	48,9	43,4	42,1	41,5	34,2	30,5	29,6	22,0	35,6	41,0	43,3	52,1
FI	45,7	43,8	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,6	49,0	53,0
EA	72,0	69,5	68,5	68,4	69,6	70,0	70,8	69,2	66,9	70,9	80,0	85,4	87,3	90,6

Objaśnienia: AT – Austria, BE – Belgia, CY – Cypr, DE – Niemcy, EA – strefa euro, EE – Estonia, EL – Grecja, ES – Hiszpania, FI – Finlandia, FR – Francja, IE – Irlandia, IT – Włochy, LU – Luksemburg, MT – Malta, NL – Holandia, PT – Portugalia, SI – Słowenia, SK – Słowacja. Komórki cieniowane oznaczają lata, w których stosunek między długiem publicznym a PKB przekraczał wartości odniesienia.

Źródło: *General Government Data. Part II*, European Commission, Autumn 2012, s. 186; *News release*, Eurostat no 64, 22.04.2013.

Tak jak w wypadku osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego, jedynie w polityce fiskalnej Luksemburga i Finlandii została poszanowana dyscyplina budżetowa w latach 1999-2012. W pozostałych krajach w różnych okresach zostały przekroczone wartości odniesienia dla deficytu lub długu publicznego lub dla obu tych kryteriów.

Przekroczenia wartości odniesienia przez deficyt publiczny w latach 1999-2007 nie można uzasadnić ani wystąpieniem nadzwyczajnego i niezależnego od danego państwa zdarzenia, ani też znacznym pogorszeniem koniunktury (tab. 5). Natomiast przekroczenie tej wartości w latach 2008-2012 było już uzasadnione względami cyklicznymi (kryzysem gospodarczym i finansowym). Niemniej jednak wielkość tego przekroczenia znacznie odbiegała od wymaganego traktatem poziomem deficytu bliskiego 3% PKB.

Jeżeli chodzi o kryterium długu publicznego, to jedynie w Estonii, Luksemburgu, Słowenii, Finlandii i na Słowacji stosunek między długiem publicznym a PKB nigdy nie przekroczył 60% PKB. Przekroczenie wartości odniesienia przez dług publiczny nie w każdych okolicznościach jest uznawane za naruszenie dyscypliny budżetowej, ponieważ kryterium to jest także spełnione, jeśli stosunek między długiem publicznym a PKB zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadawalającym stopniu. W latach 1999-2007 jedynie w Belgii dług publiczny stale zmniejszał się w stosunku do PKB, i to znacząco – w sumie o 29,5% PKB. W pozostałych krajach zmniejszenie tego przekroczenia było tymczasowe.

Tabela 5. Roczne tempo wzrostu realnego PKB w strefie euro w latach 1999-2012

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EA	2,9	3,8	2,0	0,9	0,7	2,2	1,7	3,2	3,0	0,4	-4,4	2,0	1,4	-0,6
BE	3,5	3,7	0,8	1,4	0,8	3,3	1,8	2,7	2,9	1,0	-2,8	2,4	1,8	-0,2
DE	1,9	3,1	1,5	0,0	-0,4	1,2	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,2	3,0	0,7
EE	-0,3	9,7	6,3	6,6	7,8	6,3	8,9	10,1	7,5	-4,2	-14,1	3,3	8,3	3,2
IE	11,1	10,7	5,3	5,6	3,9	4,4	5,9	5,4	5,4	-2,1	-5,5	-0,8	1,4	0,9
EL	3,4	4,5	4,2	3,4	5,9	4,4	2,3	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4
ES	4,7	5,0	3,7	2,7	3,1	3,3	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4
FR	3,3	3,7	1,8	0,9	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	1,7	0,0
IT	1,5	3,7	1,9	0,5	0,0	1,7	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4
CY	4,8	5,0	4,0	2,1	1,9	4,2	3,9	4,1	5,1	3,6	-1,9	1,3	0,5	-2,4
LU	8,4	8,4	2,5	4,1	1,7	4,4	5,3	4,9	6,6	-0,7	-4,1	2,9	1,7	0,3
MT	4,1	6,4	0,0	2,4	0,7	-0,3	3,6	2,6	4,1	3,9	-2,6	2,9	1,9	0,8
NL	4,7	3,9	1,0	0,1	0,3	2,2	2,0	3,4	3,9	1,8	-3,7	1,6	1,0	-1,0
AT	3,5	3,7	0,9	1,7	0,9	2,6	2,4	3,7	3,7	1,4	-3,8	2,1	2,7	0,8
PT	4,1	3,9	2,0	0,8	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,6	-3,2
SI	5,3	4,3	2,9	3,8	2,9	4,4	4,0	5,8	7,0	3,4	-7,8	1,2	0,6	-2,3
SK	0,0	1,4	3,5	4,6	4,8	5,1	6,7	8,3	10,5	5,8	-4,9	4,4	3,2	2,0
FI	3,9	5,3	2,3	1,8	2,0	4,1	2,9	4,4	5,3	0,3	-8,5	3,3	2,8	-0,2

Objaśnienia: AT – Austria, BE – Belgia, CY – Cypr, DE – Niemcy, EA – strefa euro, EE – Estonia, EL – Grecja, ES – Hiszpania, FI – Finlandia, FR – Francja, IE – Irlandia, IT – Włochy, LU – Luksemburg, MT – Malta, NL – Holandia, PT – Portugalia, SI – Słowenia, SK – Słowacja. Komórki cieniowane przedstawiają okresy występowania recesji gospodarczej.

Źródło: Statistical Annex of European Economy, European Commission, Spring 2013, s. 48.

Kryzys gospodarczy i finansowy nie sprzyjał redukcji długu publicznego. Prowadzenie silnie ekspansywnej polityki fiskalnej doprowadziło do znacznego pogorszenia relacji między długiem publicznym a PKB. Najsilniejszego wzrostu długu w latach 2007-2012 doświadczyły: Irlandia (o 92,6% PKB), Portugalia (o 51,9% PKB), Grecja (o 49,7% PKB) i Hiszpania (o 47,9% PKB). Przed kryzysem prowadziły one odmienną politykę fiskalną: Irlandia i Hiszpania – zgodnie z regułami paktu na rzecz stabilności i wzrostu, natomiast Grecja i Portugalia – niezgodnie z tymi regułami.

Zgodnie z art. 126 ust. 6 TFUE dane państwo członkowskie nie przestrzega wymogu poszanowania dyscypliny budżetowej, jeśli Rada podejmie decyzję, w której stwierdzi istnienie w tym państwie nadmiernego deficytu publicznego. Tabela 6 zestawia daty przyjęcia decyzji i zaleceń przez Radę w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Tabela 6. Procedura nadmiernego deficytu w praktyce

Kraje	Art. 126 (6)	Art. 126 (7)	Art. 126 (8)	Art. 126 (9)	Art. 126 (11)	Art. 126 (12)
Belgia	2.12.2009	2.12.2009				
Niemcy	21.1.2003	21.1.2003		14.3.2006		5.6.2007
	2.12.2009	2.12.2009				22.6.2012
Irlandia	27.4.2009	27.4.2009 7.12.2010				
Grecja	5.7.2004	5.7.2004	18.1.2005	17.2.2005		5.6.2007
	27.4.2009	27.4.2009	2.12.2009	16.2.2010 10.5.2010 7.9.2010 20.12.2010 7.3.2011 12.7.2011 8.11.2011 13.3.2012 4.12.2012		
Hiszpania	27.4.2009	27.4.2009 2.12.2009 10.7.2012				
Francja	3.6.2003	3.6.2003				30.1.2007
	27.4.2009	27.4.2009				
Włochy	28.7.2005	28.7.2005				3.6.2008
	2.12.2009	2.12.2009				
Cypr	5.7.2004	5.7.2004				11.7.2006
	13.7.2010	13.7.2010				
Malta	5.7.2004	5.7.2004				5.6.2007
	7.7.2009	7.7.2009				4.12.2012
Holandia	2.6.2004	2.6.2004				7.6.2005
	2.12.2009	2.12.2009				
Austria	2.12.2009	2.12.2009				
Portugalia	5.11.2002	5.11.2002				11.5.2004
	20.9.2005	20.9.2005				3.6.2008
	2.12.2009	2.12.2009 9.10.2012				
Słowenia	2.12.2009	2.12.2009				
Słowacja	5.7.2004	5.7.2004				3.6.2008
	2.12.2009	2.12.2009				
Finlandia	13.7.2010	13.7.2010				12.7.2011

Objaśnienia: art. 126 (6) – decyzja stwierdzająca istnienie nadmiernego deficytu, art. 126 (7) – zalecenie skorygowania nadmiernego deficytu w oznaczonym terminie, art. 126 (8) – stwierdzenie Rady, że w odpowiedzi na jej zalecenie żadne skuteczne działania nie zostało podjęte w oznaczonym terminie, art. 126 (9) – wezwanie danego państwa członkowskiego do przyjęcia w wyznaczonym terminie niezbędnych środków do wyeliminowania nadmiernego deficytu, art. 126 (11) – nałożenie sankcji na dane państwo członkowskie, gdy nie podjęło ono koniecznego działania w odpowiedzi na wezwanie Rady, art. 126 (12) – uchylenie procedury nadmiernego deficytu.

Źródło: <http://ec.europa.eu/economy-finance/economic-governance/sgp/deficit/index-e>.

Z tabeli tej wynikają następujące wnioski:

1. Procedura nadmiernego deficytu nie została wszczęta jedynie wobec Estonii i Luksemburga. Pozostałe kraje strefy euro były co najmniej raz objęte decyzją Rady, stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu. W latach 1999-2008 decyzją taką było objętych 8 państw, natomiast w latach 2009-2012 – już 15 państw. Podczas tego drugiego okresu procedurą nadmiernego deficytu była objęta Finlandia, mimo że jej deficyt publiczny wynosił poniżej 3% PKB. Podstawą wszczęcia wobec niej tej procedury była opinia Komisji, w której uznała ona, że w czasie silnego pogorszenia koniunktury może wystąpić nadmierny deficyt w tym kraju.

2. Rada nie przestrzegała reguł paktu dotyczących przyspieszenia procedury nadmiernego deficytu. Rozporządzenie 1467/97/WE określiło następujące terminy przyjmowania decyzji i zaleceń w ramach tej procedury: a) stwierdzenie istnienia nadmiernego deficytu – 3 miesiące od daty przyjęcia sprawozdania Komisji, b) zalecenie skorygowania nadmiernego deficytu – data przyjęcia decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu, c) podjęcie działań w celu położenia kresu tej sytuacji – 4 miesiące od daty przyjęcia zalecenia, d) termin wyeliminowania nadmiernego deficytu – rok następny po roku stwierdzenia istnienia nadmiernego deficytu, e) stwierdzenie, że żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte w oznaczonym terminie – 4 miesiące od przyjęcia decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu; f) wezwanie danego państwa do przyjęcia niezbędnych środków zaradczych – 1 miesiąc od stwierdzenia przez Radę, że żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte w odpowiedzi na jej zalecenie, g) nałożenie sankcji – nie później niż w 2 miesiące od wezwania Rady. W większości wypadków Rada uchylała procedurę nadmiernego deficytu, gdy dane państwo podjęło działania w odpowiedzi na jej zalecenie. Takie uchylenie powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 4 miesięcy od daty przyjęcia zalecenia. Tymczasem rzeczywisty okres między datą przyjęcia zalecenia a datą uchylecia procedury nadmiernego deficytu najczęściej przekraczał 2 lata.

3. W ramach procedury nadmiernego deficytu Rada nigdy nie skorzystała z możliwości nałożenia sankcji na dane państwo, nawet gdy stale i poważnie naruszało ono wymóg poszanowania dyscypliny budżetowej. Niezwykle rzadko podejmowała także decyzje na podstawie art. 126 ust. 8 i 9 TFUE.

Nieskuteczność w egzekwowaniu reguł paktu wynikała nie tylko z zaniechań Rady, lecz także z niepełnych ram prawnych dotyczących nadzoru budżetowego. Przede wszystkim traktat nie ustanowił automatycznego mechanizmu sankcji nakładanych na dane państwo członkowskie w ramach procedury nadmiernego deficytu. Ponadto w ramach tej procedury Rada przyjmuje zalecenia i decyzje (jako zalecenia) Komisji. Zalecenie nie ma mocy wiążącej. W rezultacie Rada nie ma prawnego obowiązku przyjęcia tych aktów. W dodatku wszystkie swoje decyzje w ramach tej procedury przyjmuje ona kwalifikowaną większością głosów. Taką większość jest na ogół trudno osiągnąć, gdy przedmiotem decyzji Rady są środki przymusowe, nakładane na dane państwo członkowskie.

Nie jest też łatwo wyegzekwować przestrzeganie reguł paktu w drodze postępowania sądowego przed Trybunałem Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 126 ust. 10 TFUE prawa wniesienia skargi przewidziane art. 258 i 259 (przeciwko państwu członkowskiemu) nie mogą być wykonywane w ramach ustępów 1-9 tego artykułu. Niemożliwe jest także wyegzekwowanie przestrzegania jego reguł przez wniesienie skargi o zaniechania działania przez Radę. Warunkiem dopuszczalności skargi jest bowiem uprzednie wezwanie instytucji Unii do działania. Komisja nie może wezwać Rady do przyjęcia zalecanych przez nią aktów prawnych, ponieważ nie ma takich uprawnień. Uprawnień takich nie mają także Parlament Europejski ani państwa członkowskie.

5. Wzmocnienie unijnych zasad nadzoru budżetowego w 2011 roku

Kryzys gospodarczy i finansowy zwiększył potrzebę wzmocnienia unijnych zasad dotyczących nadzoru budżetowego. W tym celu zmieniono reguły paktu na rzecz stabilności i wzrostu, a także wprowadzono nowe reguły dotyczące skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro oraz ustanowiono wspólne wymogi co do ram budżetowych państw członkowskich.

Reforma paktu na rzecz stabilności i wzrostu

Reforma zmieniła w największym stopniu część zapobiegawczą paktu³. Najważniejszą zmianą jest wprowadzenie unijnych numerycznych reguł budżetowych dotyczących wydatków. Roczne tempo ich wzrostu nie przekracza referencyjnego średniookresowego tempa wzrostu potencjalnego PKB, chyba że nadwyżce wzrostu wydatków towarzyszą równoważące ją działania dyskrecjonalne po stronie dochodów.

Przedmiotem pozostałych zmian są reguły paktu dotyczące minimalnej rocznej korekty salda strukturalnego w ramach ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, czasowych odstępstw od tej ścieżki lub od samego celu oraz monitorowania wdrażania programów stabilności. W odniesieniu do państw członkowskich o poziomie długu przekraczającym 60% PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu roczna korekta salda strukturalnego przekracza 0,5% PKB.

Tymczasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do celu budżetowego jest dopuszczalne, gdy jest ono skutkiem następujących działań lub zdarzeń:

- wdrażania znaczących reform strukturalnych, które bezpośrednio pociągają za sobą poprawę finansów publicznych w długim okresie, pod warunkiem że za-

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej, Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011.

- chowany jest odpowiedni margines bezpieczeństwa zapewniający przestrzeganie wartości odniesienia dla deficytu i że oczekuje się powrotu salda sektora instytucji rządowych i samorządowych do średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem;
- wdrażania reform emerytalnych wprowadzających system wielofilarowy, w tym obowiązkowy filar kapitałowy, przy czym odstępstwo to odzwierciedla kwotę bezpośredniego wpływu reformy na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych, pod warunkiem zachowania odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa zapewniającego przestrzeganie wartości odniesienia dla deficytu;
 - nadzwyczajnego i niezależnego od danego państwa zdarzenia, które wywiera istotny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub znacznego pogorszenia koniunktury w strefie euro lub w całej Unii, o ile nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

W ramach wielostronnego nadzoru Rada i Komisja monitorują wdrażanie programów stabilności na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie oraz ocen dokonywanych przez Komisję i Komitet Ekonomiczno-Finansowy. W przypadku stwierdzonego znacznego odstępstwa od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego Komisja kieruje do danego państwa ostrzeżenie, aby zapobiec wystąpieniu nadmiernego deficytu, natomiast Rada przyjmuje zalecenie w sprawie podjęcia niezbędnych działań. Na wniosek Komisji Rada może zdecydować o podaniu swojego zalecenia do publicznej wiadomości. Jeżeli państwo nie podejmie odpowiednich działań w terminie określonym w zaleceniu Rady, Komisja zaleca Radzie przyjęcie większości kwalifikowaną decyzji stwierdzającej brak skutecznych działań. Jednocześnie Komisja może zalecić Radzie przyjęcie zmienionego zalecenia w sprawie niezbędnych działań. Jeżeli Rada nie przyjmie takiej decyzji, a dane państwo w dalszym ciągu nie podejmie odpowiednich działań, Komisja zaleca Radzie przyjęcie decyzji stwierdzającej brak skutecznych działań. Uznaje się, że decyzja zostaje przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie dziesięciu dni od przyjęcia wniosku przez Komisję Rada nie odrzuci go zwykłą większością głosów. Jednocześnie Komisja może zalecić Radzie przyjęcie zmienionego zalecenia w sprawie niezbędnych działań.

Przedmiotem zmian w części naprawczej paktu są następujące elementy procedury nadmiernego deficytu⁴:

1. Numeryczne reguły budżetowe dotyczące kryterium poszanowania dyscypliny budżetowej, gdy dług publiczny przekracza jego wartość odniesienia. Uznaje się, że relacja długu publicznego do PKB zmniejsza się dostatecznie i zbliża się w zadowalającym stopniu do wartości odniesienia, jeśli w ciągu poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszył się średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie.

⁴ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011.

2. Wszystkie istotne czynniki wpływające na ocenę spełniania kryteriów deficytu i długu publicznego przez dane państwo. Ich lista została wydłużona o dwa czynniki: pierwszym są zmiany długu publicznego w średnim okresie, dynamika długu tego sektora oraz długookresowa zdolność do obsługi długu, w tym w szczególności czynniki ryzyka; natomiast drugim – długi zaciągane w formie dwustronnego lub wielostronnego wsparcia między państwami członkowskimi w kontekście ochrony stabilności finansowej oraz dług związany z operacjami stabilizowania rynków finansowych przeprowadzonymi w czasie istotnych zawirowań.

3. Sankcje nakładane na dane państwo na podstawie art. 126 ust. 11 TFUE. Z zasady nakładana jest grzywna. Kwota grzywny obejmuje element stały, wynoszący 0,2% PKB, i składnik zmienny. Jest on równy jednej dziesiątej wartości absolutnej różnicy między saldem wyrażonym jako odsetek PKB w poprzednim roku a wartością odniesienia dla deficytu lub – jeśli nieprzestrzeganie dyscypliny budżetowej wiąże się z kryterium długu – saldem sektora instytucji rządowych i samorządowych wyrażonym jako odsetek PKB, które powinno zostać osiągnięte w tym samym roku zgodnie z wezwaniem wydanym na mocy art. 126 ust. 9 TFUE (zgodnie z minimalną roczną korektą salda strukturalnego o co najmniej 0,5% PKB). Oprócz takiej grzywny Rada może podjąć decyzję o zastosowaniu innych środków przewidzianych w art. 126 ust. 11 TFUE.

Skuteczne egzekwowanie sankcji w strefie euro

Skuteczniejsze egzekwowanie części zapobiegawczej i naprawczej paktu na rzecz stabilności mają zapewnić następujące sankcje⁵:

1. Oprocentowane depozyty. Jeżeli Rada w ramach wielostronnego nadzoru podejmie decyzję, że dane państwo nie podjęło działań zgodnie z jej zaleceniem, Komisja zaleca, aby Rada kolejną decyzją nałożyła na to państwo obowiązek złożenia w Komisji oprocentowanego depozytu, w wysokości 0,2% jego PKB w poprzednim roku. Uznaje się, że decyzja zobowiązująca do złożenia depozytu została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów. Komisja może, w odpowiedzi na umotywowany wniosek danego państwa, zalecić ograniczenie przez Radę kwoty oprocentowanego depozytu lub jego anulowanie.

2. Nieoprocentowane depozyty. Przesłanką nałożenia sankcji na dane państwo jest istnienie nadmiernego deficytu lub szczególnie poważne niestosowanie się do obowiązków w zakresie polityki fiskalnej określonych w pakcie. Komisja, w ciągu 20 dni od przyjęcia decyzji Rady stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu, zaleca, aby Rada kolejną decyzją nałożyła na to państwo obowiązek złożenia nieoprocentowanego depozytu, w wysokości 0,2% jego PKB. Uznaje się, że decyzja zobowiązu-

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011.

jąca do złożenia depozytu została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów. Rada może, stanowiąc tym samym trybem, zmienić zalecenie Komisji oraz przyjąć tekst zmieniony jako własną decyzję. Komisja może, w związku z wyjątkową sytuacją lub w odpowiedzi na umotywowany wniosek danego państwa, zalecić ograniczenie przez Radę kwoty nieoprocentowanego depozytu lub jego anulowanie. Depozyt składa się w Komisji. Jeżeli państwo złożyło oprocentowany depozyt, oprocentowany depozyt zostaje przekształcony w nieoprocentowany depozyt.

3. Grzywny. Jeżeli Rada stwierdzi, że dane państwo nie podjęło skutecznych działań mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu, Komisja zaleca, aby Rada nałożyła kolejną decyzją grzywnę, w wysokości 0,2% PKB danego państwa w poprzednim roku. Uznaje się, że decyzja nakładająca grzywnę została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów. Rada może, stanowiąc tym samym trybem, zmienić zalecenie Komisji oraz przyjąć zmieniony tekst jako decyzje Rady. Komisja może, w związku z wyjątkową sytuacją gospodarczą lub w odpowiedzi na umotywowany wniosek danego państwa, zalecić ograniczenie przez Radę kwoty grzywny lub jej anulowanie. Jeżeli państwo złożyło Komisji nieoprocentowany depozyt, nieoprocentowany depozyt zostaje przekształcony w grzywnę.

4. Sankcje za manipulowanie danymi statystycznymi. Rada, stanowiąc na zalecenie Komisji, może zadecydować o nałożeniu sankcji na państwo członkowskie, które umyślnie lub w wyniku zaniedbania podaje nieprawdziwe dane dotyczące deficytu lub długu publicznego. Grzywny są proporcjonalne do charakteru, wagi i czasu trwania wprowadzania w błąd. Kwota grzywny nie przekracza 0,2% PKB danego państwa.

Dochody Komisji z odsetek od depozytów i grzywny są przekazywane na rzecz Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Wymogi dotyczące ram budżetowych państw członkowskich

Ustanowienie wspólnych wymagań mających zastosowanie do krajowych ram budżetowych ma na celu zapewnienie przestrzegania obowiązków państw członkowskich wynikających z traktatu w odniesieniu do unikania nadmiernego deficytu publicznego. Wymagania te są następujące⁶:

1. Systemy rachunkowości publicznej podlegają kontroli wewnętrznej i niezależnym audytom. Państwa członkowskie zapewniają terminowe i regularne udostępnianie publicznych danych budżetowych dotyczących wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

2. Podstawą planowania budżetowego są realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe, porównywalne z prognozami Komisji, oraz najbardziej praw-

⁶ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011.

dopodobny scenariusz makroekonomiczno-budżetowy lub ostrożniejszy scenariusz. Znaczące rozbieżności między wybranym scenariuszem a prognozami Komisji są określane i uzasadniane.

3. Każde państwo członkowskie dysponuje specyficznymi dla niego, numerycznymi regułami fiskalnymi, które są zgodne z zasadami budżetowymi Unii, wspierającymi dyscyplinę budżetową, oraz ze średniookresowymi celami budżetowymi na poziomie Unii. Z numerycznymi regułami fiskalnymi powinny być powiązane określone cele wraz z mechanizmami skutecznego i terminowego monitorowania ich przestrzegania oraz konsekwencjami ich nieprzestrzegania.

4. Państwa członkowskie ustanawiają wiarygodne, skuteczne średniookresowe ramy budżetowe, umożliwiające przyjęcie co najmniej trzyletniej perspektywy planowania budżetowego. Ramy te obejmują procedury opracowania kompleksowych i wieloletnich celów budżetowych, prognoz dotyczących dochodów i wydatków oraz opisu wpływu przewidzianych średniookresowych działań podejmowanych w różnych dziedzinach polityki gospodarczej na finanse publiczne, w tym na długookresową ich stabilność.

6. Pakt fiskalny

Pakt fiskalny stanowi zasadniczą część Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, podpisanego 2 marca 2012 r. w Brukseli. Jego sygnatariuszami są państwa członkowskie, z wyjątkiem Republiki Czeskiej i Zjednoczonego Królestwa. Traktat wejdzie w życie, gdy co najmniej dwanaście państw członkowskich, których walutą jest euro, złożą dokumenty ratyfikacyjne.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 traktatu umawiające się strony stosują następujące zasady w uzupełnieniu zobowiązań wynikających ze zmienionego w 2011 r. paktu na rzecz stabilności i wzrostu:

- saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych musi być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę;
- wymóg ten uważa się za spełniony, jeżeli roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiada celowi średniookresowemu dla danego państwa, przy czym dolny pułap deficytu strukturalnego wynosi 0,5% PKB; każda z umawiających się stron zapewnia szybkie dochodzenie do swojego celu średniookresowego, zgodnie z ramami czasowymi określonymi przez Komisję Europejską; postęp w kierunku osiągnięcia celu średniookresowego oraz jego przestrzeganie są oceniane zgodnie ze zmienionym paktem na rzecz stabilności i wzrostu;
- dane państwo może tymczasowo odejść od swojego celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej do niego jedynie w wyjątkowych okolicznościach, oznaczających nadzwyczajne zdarzenie, na które dane państwo nie ma wpływu i które wywiera istotny wpływ na sytuację finansową sektora publicznego, lub okresy wyraźnego pogorszenia koniunktury; tymczasowe odchylenia nie mogą jednak zagrażać stabilności budżetowej w średnim okresie;

- w przypadku gdy dług publiczny w stosunku do PKB pozostaje wyraźnie poniżej 60% i przy niskim ryzyku utraty długoterminowej stabilności finansów publicznych, dolny pułap średniookresowego celu budżetowego może odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu najwyżej 1% PKB;
- w przypadku stwierdzenia znacznych odchyień od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu zostaje automatycznie uruchomiony mechanizm korygujący.

Zasady te, odnoszące się do części zapobiegawczej paktu na rzecz stabilności i wzrostu, zaczynają obowiązywać w prawie krajowym nie później niż w ciągu roku od wejścia w życie traktatu na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, rangi konstytucyjnej lub innej gwarantującej pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w ramach krajowych procedur budżetowych. Państwa wprowadzają w życie na poziomie krajowym mechanizm korygujący w oparciu o wspólne zasady, które przedstawi Komisja. Mechanizm ten nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych.

Jeżeli dane państwo nie przyjmie we właściwym czasie przepisów wprowadzających w życie te zasady, inne państwo może wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest wiążący dla stron postępowania, które podejmują konieczne środki, zapewniające wykonanie wyroku w wyznaczonym terminie. Jeżeli środki te nie zostały podjęte przez dane państwo, inne państwo może wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości i domagać się nałożenia kary finansowej: ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej, których wysokość nie może przekroczyć 0,1% PKB danego państwa. Kwoty należne od państwa, którego walutą jest euro, wpłaca się na rzecz Europejskiego Mechanizmu Stabilności. W innych przypadkach płatności przekazuje się na rzecz budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

W odniesieniu do części naprawczej paktu na rzecz stabilności i wzrostu pakt budżetowy zobowiązuje państwo objęte procedurą nadmiernego deficytu do wprowadzenia programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego. Program ten zawiera szczegółowy opis reform strukturalnych, które muszą zostać przyjęte i wdrożone w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Treść i formę tych programów określa prawo Unii Europejskiej. Programy te są zatwierdzane i monitorowane przez Radę i Komisję, zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Ponadto w celu lepszej koordynacji planów w zakresie emisji długu państwa przedstawiają Radzie i Komisji informacje *ex ante* na temat swoich planów emisji długu publicznego.

7. Podsumowanie

Wprowadzony w 1998 r. pakt na rzecz stabilności i wzrostu miał na celu zapobieganie nadmiernemu deficytowi budżetowemu, zobowiązując państwa członkowskie do osiągnięcia średniookresowego celu dotyczącego jego pozycji budżetowej zbliżonej

do równowagi lub nadwyżki budżetowej, a w razie pojawienia się nadmiernego deficytu – do jego wyeliminowania przez podjęcie niezbędnych działań zaradczych przez dane państwo członkowskie. Poszanowanie dyscypliny budżetowej w strefie euro miał zapewnić system sankcji przewidziany traktatem.

W większości krajów strefy euro nie przestrzegano jednak reguł paktu, i to zarówno w odniesieniu do jego części zapobiegawczej, jak i w odniesieniu do części naprawczej. Główną przyczyną nieprzestrzegania jego reguł była nieskuteczność systemu sankcji nakładanych na państwo prowadzące politykę fiskalną niezgodnie z wymogiem poszanowania dyscypliny budżetowej. Traktat nie ustanowił automatycznego mechanizmu nakładania sankcji, upoważnił jedynie Radę do stosowania w ostateczności środków przymusowych wobec danego państwa, pozostawiając jej pełną swobodę w tej dziedzinie, w tym w odniesieniu do samej możliwości nałożenia sankcji.

Kryzys gospodarczy i finansowy w pełni ujawnił konsekwencje nieprzestrzegania dyscypliny budżetowej w strefie euro. Silnemu pogorszeniu koniunktury gospodarczej towarzyszył szybki i silny wzrost deficytu i długu publicznego, zagrażający nie tylko stabilności finansów publicznych w długim okresie, ale także prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej.

Ustanowione w 2011 r. unijne ramy zarządzania gospodarczego w znacznym stopniu zmieniły ramy nadzoru budżetowego w strefie euro. Po pierwsze, kryterium długu publicznego nadano takie same znaczenie jak kryterium deficytu publicznego przy podejmowaniu decyzji stwierdzających istnienie nadmiernego deficytu. Po drugie, ustanowiono nowe przepisy w celu skuteczniejszego egzekwowania części zapobiegawczej i naprawczej paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Zmieniono mianowicie procedurę nakładania sankcji w ramach procedur nadzorczych, istotnie wzmacniając rolę Komisji w egzekwowaniu przestrzegania reguł paktu. Po trzecie, zobowiązano państwa członkowskie do przestrzegania wspólnych wymagań dotyczących krajowych ram budżetowych.

Pakt fiskalny z 2012 r. nadaje najważniejszym regułom paktu na rzecz stabilności i wzrostu wyższą rangę prawną, rangę prawa międzynarodowego. Ponadto nakłada na jego strony obowiązek wprowadzenia tych reguł do prawa krajowego, nadając im w miarę możliwości rangę konstytucyjną.

Literatura

Cyclical Adjustment of Budget Balances, European Commission, Spring 2013.

Dyrektywa Rady (UE) z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011.

General Government Data. Part II: Tables by series, European Commission, Spring 2013.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej, Dz. Urz. WE L 209 z 2.08.1997.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. WE L 2009 z 2.08.1997.

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej, Dz. Urz. UE L 174 z 7.07.2005.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. L 174 z 7.07.2005.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz. Urz. L 306 z 23.11.2011.
- Statistical Annex of European Economy, European Commission, Spring 2013.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, Bruksela, 2.03.2012.

Źródła internetowe

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_e.

BUDGETARY SURVEILLANCE IN THE EURO AREA

Summary: This paper presents the principles of budgetary surveillance in the euro area and assesses the effectiveness of supervision in relation to the requirement to maintain budgetary discipline in the fiscal policy.

The research covers the period 1999-2012. Applied research methods involve the analysis of the rules of the Stability and Growth Pact and the economic analysis of financial indicators. Source materials were derived from the EUR-Lex database of EU law and economic publications of the European Commission. Introduced in 1998, the Stability and Growth Pact aimed at preventing excessive public deficit and the obligation of Member States to achieve the medium-term objective for the budgetary position close to balance or in surplus, and in case of occurrence of an excessive public deficit to eliminate it by taking the necessary measures. Compliance with budgetary discipline was supposed to be ensured by the system of sanctions provided by the treaty.

The study shows that in most euro area countries budget surplus or deficit close to balance have not been achieved and maintained in the medium term, and they failed to avoid excessive public deficit. The main reason for non-compliance with the requirements of the Stability and Growth Pact was an ineffective system of sanctions imposed on the country conducting fiscal policy not in accordance with the requirements for financial stability. The treaty did not establish a mechanism for the automatic imposition of sanctions, the Council was authorized only to impose coercive measures against the country, leaving the Council complete freedom in this area.

Economic and financial crisis fully exposed the consequences of violations of fiscal discipline in the euro area. Strong economic recession was accompanied by rapid and intensive increase in the public deficit and debt, threatening not only the sustainability of public finance in the long run, but also the proper functioning of economic and monetary union.

Established in 2011, the EU's framework for economic governance significantly changed the rules of budgetary surveillance in the euro area. Firstly, numerical fiscal rules on budgetary expenditure growth in conjunction with the rise of potential GDP was established. Secondly, the criterion of public debt was given the same importance as the public deficit criterion in the excessive deficit procedure. Thirdly, the new law established a more effective enforcement of the preventive and corrective arms of the Stability and Growth Pact. Procedure for the imposition of sanctions under the budgetary surveillance was changed. The role of the European Commission in enforcing compliance with the rules of Stability and Growth Pact was strengthened. Fourthly, Member States were obliged to respect the common requirements for national budgetary framework.

The fiscal pact adopted in 2012, gives the most important rules of the Stability and Growth Pact higher legal rank. It also imposes on the Member States to introduce these rules into national law, by giving them, if possible, constitutional status.

Keywords: budgetary surveillance, euro area, fiscal policy, Stability and Growth Pact.