

Ewolucja reguł fiskalnych zawartych w korekcyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu

Wstęp

Nadzór nad politykami fiskalnymi krajów członkowskich Unii Europejskiej realizowany z zastosowaniem reguł fiskalnych zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu okazał się nieskuteczny. W 2011 roku, w reakcji na kryzys zadłużenia, dokonano wielu korekt dotyczących stosowania reguł fiskalnych, a także wprowadzono nowe reguły, które mają zapewnić skuteczność realizacji celów budżetowych poszczególnych krajów członkowskich UE. Celem artykułu jest ocena ewolucji reguł fiskalnych zawartych w korekcyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu w kontekście ich zgodności z cechami dobrych reguł fiskalnych. W artykule zastosowano metodę analizy opisowej i komparatywnej, krytyczną analizę literatury i źródeł prawnych.

1. Stosowanie reguł fiskalnych w polityce fiskalnej

Regułę fiskalną można zdefiniować jako trwałe ograniczenie nałożone na politykę fiskalną poprzez wprowadzenie prostego, numerycznego limitu dla danego agregatu fiskalnego [Kopits, Symansky, 1998, s.2]. Rolę agregatów fiskalnych mogą pełnić: saldo sektora (np. rzeczywiste, strukturalne, pierwotne), dług publiczny (brutto, netto), wydatki publiczne (ogółem, bieżące), dochody publiczne (ogółem, podatkowe). Natomiast limity mogą być określone np. poprzez ustalenie wartości nominalnej czy realnej agregatu, dynamiki jego zmian (wzrost/spadek w ujęciu nominalnym czy realnym), w relacji do innej zmiennej np. PKB. Dobór agregatu i jego ilościowe określenie zależy od celów polityki fiskalnej (por. tablica 1). Początkowo reguły fiskalne były stosowane w celu zapewnienia makroekonomicznej stabilności i ograniczenia ekspansji sektora publicznego [Piwowarski, 2011]. Dla realizacji tak określonego celu pomocne są reguły nakładające limity na wielkość dochodów czy wydatków publicznych w relacji do PKB.

* Dr, Katedra Finansów, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, kbielawska@wzr.ug.edu.pl, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot

Tablica 1. Wybór reguły fiskalnej a cele polityki fiskalnej

| Typ reguły fiskalnej ze względu na przyjęty agregat fiskalny | Cele polityki fiskalnej* | | |
|--|--------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| | Stabilizacja długu publicznego | Stabilizacja gospodarki | Wielkość sektora publicznego |
| Saldo rzeczywiste | ++ | - | 0 |
| Saldo pierwotne | + | - | 0 |
| Saldo strukturalne | ++ | ++ | 0 |
| Równowaga budżetowa w cyklu koniunkturalnym | ++ | +++ | 0 |
| Relacja długu do PKB | +++ | - | - |
| Wydatki | + | ++ | ++ |
| Maksymalny poziom dochodów | - | - | ++ |
| Minimalny poziom dochodów | + | + | - |
| Ograniczenia dot. dochodów nadzwyczajnych | + | ++ | ++ |

* stosowane oznaczenia dotyczą zgodności reguły z realizacją poszczególnych celów, tj.: (+) – dodatnią korelację, (-) – ujemną korelację, (0) – neutralność wobec celów.

Źródło: [Kumar i inni, 2009, s. 6].

Współcześnie większe znaczenie przywiązuje się do prowadzenia zrównoważonej polityki fiskalnej, która jest niezbędnym elementem wspierającym wzrost gospodarczy w długim okresie. Dlatego też częściej wykorzystuje się reguły dotyczące salda sektora finansów publicznych czy jego zadłużenia.

Do podstawowych przesłanek prowadzenia polityki budżetowej za pomocą reguł fiskalnych zaliczyć należy ograniczanie skłonności rządów do (nadmiernego) deficytu i procykliczności polityki budżetowej. Skłonność do deficytu wynika z krótkoterminowego interesu politycznego, zaspakajania interesów wąskich grup wyborców, niechęci przeprowadzania działań konsolidacyjnych w finansach publicznych, zwłaszcza w okresach poprzedzających wybory. W okresach wzrostu gospodarczego politycy wykazują tendencję do zwiększania wydatków, a z kolei w czasie recesji wykazują nadaktywność w ratowaniu gospodarki poprzez interwencję publiczną [Marchewka-Bartkowiak, 2010].

Fundamentalne znaczenie dla skuteczności polityki fiskalnej prowadzonej z zastosowaniem reguł fiskalnych ma nie tylko ich konstrukcja, ale również zasady związane ze stosowaniem reguł i przejrzystość całego sektora finansów publicznych, dzięki której nie jest możliwe np. stosowanie „kreatywnej księgowości” w celu ominięcia reguły. W literaturze przedmiotu [Kopits, Symansky, 1998; Kumar i inni, 2009;

Anderson, Minarik, 2006; Kopits, 2001; von Hagen, 2002] najczęściej wymienia się następujące cechy (zasady), które powinny charakteryzować dobre reguły fiskalne:

- dokładne określenie agregatu fiskalnego, który obejmuje formuła,
- elastyczność – reagowanie na zmiany koniunktury,
- sformułowanie reguły w sposób prosty – tak aby była zrozumiała także dla społeczeństwa,
- zgodność reguły z celami polityki fiskalnej i szerzej gospodarczej kraju w co najmniej średnim okresie,
- zawarcie reguły fiskalnej w akcie prawnym wysokiej rangi,
- dokładne określenie zasad kontroli przestrzegania reguły fiskalnej (najlepiej przez niezależne instytucje/podmioty),
- precyzyjne określenie sankcji za niestosowanie się do reguły fiskalnej oraz ich dotkliwość (koszty łamania reguły wyższe niż korzyści) i nieuchronność (automatyzm nakładania sankcji).

Dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu reguł fiskalnych w Unii Europejskiej, wskazują, jak ważne jest spełnianie tych zasad w kontekście skuteczności polityki fiskalnej.

2. Ewolucja reguł fiskalnych w korekcyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu

Koordinacja polityk fiskalnych krajów członkowskich niezbędna jest nie tylko ze względu na przystępowanie państw członkowskich do unii walutowej i stworzenia odpowiednich warunków dla prowadzenia polityki pieniężnej na poziomie ponadnarodowym, ale również ze względu na zapobieżenie ewentualnej niewypłacalności kraju członkowskiego [Oreziak, 2009, s.46-49; Wierzba, 2004, s. 589].

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) [Skonsolidowana wersja Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 2010, art. 126] nałożono na państwa członkowskie obowiązek unikania nadmiernego deficytu i ustanowiono dwie numeryczne reguły fiskalne, na podstawie których bada się „poszanowanie dyscypliny budżetowej”. Odnoszą się one do poziomu deficytu i długu sektora finansów publicznych (general government sector – GGS¹). Komisja Europejska bada czy:

- relacja deficytu do PKB nie przekracza wartości odniesienia, chyba że: relacja ta zmniejszyła się znacznie oraz w sposób stały i osiągnęła

¹ W tłumaczeniu na język polski stosuje się określenie: sektor instytucji rządowych i samorządowych.

poziom bliski wartości odniesienia, lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i relacja ta pozostaje bliska wartości odniesienia;

- stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Wartości odniesienia (referencyjne) zostały określone w Protokole nr 12 do Traktatu o funkcjonowaniu UE i wynoszą: dla deficytu GGS – 3% PKB, dla długu GGS – 60% PKB.

W dalszych regulacjach art. 126 TFUE określono tryb postępowania w kwestii ustalenia występowania nadmiernego deficytu, podejmowania działań korygujących i stosowania sankcji w przypadku nie stosowania się państwa członkowskiego do zaleceń przekazywanych przez Komisję i Radę².

Dążąc do wzmocnienia pozycji fiskalnej krajów członkowskich i uszczegółowienia procedury nadmiernego deficytu, w 1997 r. przyjęto deklarację i dwa akty prawne - rozporządzenia, które regulują zasady postępowania w procesie dyscyplinowania krajów członkowskich, określane łącznie jako Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW). Pierwsze z nich – nr 1466/97 [Rozporządzenie Rady(WE), 1997]– określane jest jako część prewencyjna Paktu, drugie – nr 1467/97 [Rozporządzenie Rady (WE), 1997] jako część represyjna (korygująca) Paktu.

Cześć prewencyjna Paktu ma na celu unikanie wystąpienia nadmiernego deficytu, utrzymywania zdrowych i stabilnych finansów publicznych, a także zapewnienie prowadzenia polityki fiskalnej zgodnie ze średniookresowym jej celem (medium term objective – MTO)³.

Natomiast część korygująca Paktu dotyczy przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, a gdy deficyt taki wystąpi powinna zapewnić skuteczne jego usunięcie.

Wprowadzenie tych rozwiązań miało przede wszystkim zapobiec wystąpieniu zjawiska hazardu moralnego i efektu gapowicza po przyjęciu kraju członkowskiego do strefy euro.

Podstawowe zasady stosowania reguł fiskalnych w korekcyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu oraz kolejne ich zmiany wprowadzone w 2005 [Rozporządzenie Rady (WE) nr 1056, 2005] i 2011 roku [Roz-

² Tryb postępowania opisany jest m.in. w [Oręziak, 2009, s. 55-60].

³ Analizę ewolucji reguł fiskalnych w prewencyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu przedstawiono w [Bielawska, 2012].

porządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177, 2011] przedstawiono w tablicy 2.

Tablica 2. Regulacje dotyczące przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu - część korekcyjna Paktu Stabilności i Wzrostu w latach 1997 - 2011

| Część korekcyjna Paktu Stabilności i Wzrostu | Pierwotna wersja Rozporządzenie Nr 1467/97 | Zmiany z 2005r. Rozporządzenie Nr 1056/2005 | Zmiany z 2011r. Rozporządzenie Nr 1177/2011 |
|---|---|--|---|
| Podstawa uruchomienia EDP | Nadmierny deficyt (rzeczywisty) GGS, przy braku czynników usprawiedliwiających przekroczenie wartości referencyjnej | Nadmierny deficyt (rzeczywisty) GGS, przy braku czynników usprawiedliwiających przekroczenie wartości referencyjnej | Nadmierny deficyt (rzeczywisty) <u>i dług GGS</u> , przy braku czynników usprawiedliwiających przekroczenie odpowiednich wartości referencyjnych |
| Czynniki usprawiedliwiające przekroczenie wartości referencyjnej deficytu i długu GGS | Uznanie przekroczenia wartości referencyjnej dot. deficytu za wyjątkowe i przejściowe: - na skutek nadzwyczajnego wydarzenia, będącego poza kontrolą kraju członkowskiego a mającego poważny wpływ na sytuację budżetową; - w związku ze znacznym pogorszeniem koniunktury (rozumianym jako roczny realny spadek PKB o min. 2%) Brak regulacji dotyczących długu GGS | Uznanie przekroczenia wartości referencyjnej dot. deficytu za wyjątkowe i przejściowe: - na skutek nadzwyczajnego wydarzenia, będącego poza kontrolą kraju członkowskiego a mającego poważny wpływ na sytuację budżetową; - w wyniku ujemnego rocznego tempa wzrostu PKB lub skumulowanego spadku produkcji w przedłużających się okresach bardzo niskiego wzrostu w stosunku do potencjalnego wzrostu | Uznanie przekroczenia wartości referencyjnej deficytu za wyjątkowe i przejściowe: - gdy wynika z nadzwyczajnego i niezależnego od kraju członkowskiego zdarzenia, które wywiera istotny wpływ na saldo SGG, - w przypadku istotnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub całej UE. Inne elementy, które powinny podlegać ocenie: - wszystkie istotne czynniki, które wpływają na przekroczenie wartości referencyjnych deficytu i długu (3 grupy czynników obejmujące zmiany sytuacji gospodarczej, budżetowej, długu publicznego) - wszystkie inne czynni- |

| | | | |
|--|------|---|--|
| | | <p>Inne elementy, które powinny podlegać ocenie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - konieczność należytego uwzględnienia skutków wdrażanych strukturalnych, w tym reform emerytalnych z filarem kapitałowym (degresywne uwzględnianie kosztów netto reformy w okresie 5 lat) - uwzględnienie wszystkich istotnych czynników, które wpływają na przekroczenie wartości referencyjnej (do decyzji Komisji i Rady) <p>Brak regulacji dotyczących długu GGS</p> | <p>ki, które są istotne z punktu widzenia państwa członkowskiego (m.in. wkłady na rzecz wspierania solidarności międzynarodowej, długi zaciągnięte w ramach dwu czy wielostronnego wsparcia między krajami członkowskimi).</p> <ul style="list-style-type: none"> - pełne uwzględnienie kosztów netto reform emerytalnych, ale w przypadku gdy reforma sprzyja długookresowej stabilności finansów publicznych bez zwiększenia ryzyka dla sytuacji budżetowej w średnim okresie (dodatkowo dług powinien być poniżej wartości referencyjnej) <p>Przy ocenie spełniania kryterium deficytu, jeśli relacja długu przekracza wartość referencyjną, czynniki powyższe uwzględnia się jedynie wówczas, gdy spełnione są dwa warunki: deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej a przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter tymczasowy.</p> <p>W przypadku przekroczenia jedynie wartości referencyjnej długu GGS, uwzględnia się wszystkie istotne czynniki.</p> |
| Określenie ścieżki likwidacji nadmiernego deficytu | Brak | Wartość odniesienia przy rocznej redukcji nadmiernego deficytu – 0,5 pp PKB (saldo strukturalne) | Wartość odniesienia przy rocznej redukcji nadmiernego deficytu – średnio 0,5 pp PKB (saldo strukturalne) większe dostosowanie dla krajów, w których dług GGS > |

| | | | |
|--|---|---|--|
| | | | <p>60% PKB</p> <p>Określenie zadawalającego tempa zbliżania się do wartości referencyjnej w przypadku długu GGS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gdy w okresie poprzednich trzech lat dystans względem wartości referencyjnej zmniejszał się średnio w tempie 1/20 rocznie (należy uwzględnić wpływ cyklu na tempo redukcji) - wymóg spełniony również w sytuacji, gdy prognozy KE wskazują, że zmniejszenie dystansu do wartości referencyjnej nastąpi w okresie następujących dwóch lat po roku, dla którego dostępne są dane |
| Sankcje finansowe (dotyczą krajów strefy euro) | Nieoprocentowany depozyt składający się z części stałej (0,2% PKB) i zmiennej; max. wysokość pojedynczego depozytu 0,5%PKB, który może być przekształcony w grzywnę w przypadku nie usunięcia w wyznaczonym terminie nadmiernego deficytu | Nieoprocentowany depozyt składający się z części stałej (0,2% PKB) i zmiennej; max. wysokość pojedynczego depozytu 0,5%PKB, który może być przekształcony w grzywnę w przypadku nie usunięcia w wyznaczonym terminie nadmiernego deficytu | <p>Nieoprocentowany depozyt w wysokości 0,2%PKB – już na etapie stwierdzenia wystąpienia nadmiernego deficytu (w przypadku poważnej niezgodności z wartością referencyjną lub w przypadku wcześniejszego złożenia oprocentowanego depozytu – część przewencyjna PSW); przekształcenie nieoprocentowanego depozytu w grzywnę, w przypadku nie podjęcia skutecznych działań w kierunku usunięcia nadmiernego deficytu przez kraj objęty procedurą nadmiernego deficytu**</p> <p>W przypadku stwierdzenia</p> |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | <p>nia ponownego niezastosowania się do zaleceń Rady w sprawie usunięcia nadmiernego deficytu – dodatkowa grzywna składająca się z części stałej (0,2%PKB) i zmiennej – w sumie max.0,5%PKB</p> <p>Nowe sankcje w przypadku manipulacji danymi statystycznymi (max. 0,2%PKB)**</p> |
|--|--|--|--|

** Regulacje te są zawarte w Rozporządzeniu Rady i Parlamentu Nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro [Rozporządzenie Rady i Parlamentu nr 1173, 2011].

Źródło: opracowanie własne.

Jak można zauważyć w tablicy 2, pierwotna wersja Paktu przewidywała uruchomienie procedury nadmiernego deficytu jedynie w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu. Jednocześnie przewidziano możliwość odstąpienia od uruchomienia procedury w uzasadnionych przypadkach. Nie określono w sposób numeryczny tempa likwidacji nadmiernego deficytu, a tryb podjęcia decyzji o rozpoczęciu procedury nadmiernego deficytu jak i nałożenia sankcji miał charakter uznaniowy.

Pierwszym testem słabości reguł fiskalnych zawartych w TFUE i PSW był okres spowolnienia gospodarczego w UE w latach 2001 - 2003. Pomimo objęcia wielu krajów procedurą nadmiernego deficytu, nie uzyskano efektu w postaci jego eliminacji, a także nie nałożono na te kraje sankcji, pomimo starań Komisji Europejskiej [Oręziak, 2005]. Skuteczne okazało się natomiast doprowadzenie do zmian obu elementów Paktu [Rozporządzenie Rady(WE) Nr 1055, 2005; Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1056, 2005], które miało uelastyczyć stosowanie reguł fiskalnych, a w konsekwencji doprowadziło do „rozwodnienia” i tak nieostrych zasad oceny pozycji fiskalnej krajów UE [Oręziak, 2005; Wernik, 2009]. W ramach zmian części korekcyjnej Paktu największe zmiany dotyczyły czynników usprawiedliwiających przekroczenie wartości referencyjnej deficytu sektora finansów publicznych, m.in. uwzględnienie znacznego spowolnienia gospodarczego przy dość szerokiej interpretacji oraz skut-

ków reform strukturalnych i emerytalnych, a także wszelkich istotnych czynników, na które powoła się państwo członkowskie.

Wszelkie słabości związane z funkcjonowaniem reguł fiskalnych w UE uwydatnił kryzys finansowy i gospodarczy, w wyniku którego saldo GGS krajów UE – 27 w 2009 r. osiągnęło poziom – 6,9% PKB, a relacja długu publicznego do PKB wzrosła do 75% (w krajach strefy euro – odpowiednio - 6,4% i 79,8%).

W ramach działań wspierających wyjście z kryzysu fiskalnego w UE, przeprowadzono kolejną reformę Paktu Stabilności i Wzrostu, a także przyjęto dodatkowe regulacje prawne, które mają wzmacniać jego działania.⁴

3. Ocena reguł fiskalnych zawartych w korekcyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu

Sposób określenia reguł fiskalnych, jak i postępowania dotyczącego przestrzegania reguł w art. 126 TFUE nie spełnia większości cech skutecznej reguły fiskalnej omówionych w pierwszej części opracowania. Wynika to z następujących elementów: brak ostrości wartości referencyjnych, konieczność uwzględnienia różnych elementów wpływających na pozycję, brak elastyczności (saldo rzeczywiste a nie skorygowane o komponent cykliczny), uznaniowość postępowania i nakładania sankcji (brak automatyzmu sankcji, słaba pozycja Komisji Europejskiej, której wnioski mogą nie być zaakceptowane przez Radę na każdym etapie większością głosów).

Rozwiązania wprowadzone w pierwotnej wersji Paktu Stabilności i Wzrostu miały zwiększyć odpowiedzialność krajów w prowadzeniu polityki fiskalnej poprzez wprowadzenie dodatkowej reguły - salda bliskiego równowagi lub nadwyżki budżetowej w średnim okresie. Jednak nie wprowadzono jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie tej reguły, co powodowało jej nieskuteczność.

W części korekcyjnej Paktu nie doprecyzowano możliwości uruchamiania procedury nadmiernego deficytu w związku z niespełnie-

⁴ Chodzi tu o tzw. sześciopak, na który składa się 5 aktów prawnych w postaci rozporządzeń oraz dyrektywa [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1173, 2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1174, 2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1175, 2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1176, 2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1177, 2011; Dyrektywa Rady, 2011].

niem kryterium długu publicznego, co z dzisiejszej perspektywy było oczywistym błędem.

Reforma części korekcyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu przeprowadzona w 2005 r. spowodowała większą elastyczność reguł fiskalnych, ale jednocześnie, poprzez zwiększenie dowolności oceny tzw. „innych ważnych” czynników branych pod uwagę przy ocenie spełniania wartości referencyjnej (kryterium deficytu GGS), zwiększono uznaniowość uruchomienia procedury nadmiernego deficytu. Nie usunięto również słabości w egzekwowaniu sankcji.

Kolejna reforma Paktu, przeprowadzona w 2011 r., jest próbą odpowiedzi na większość zidentyfikowanych przyczyn braku skuteczności obowiązujących wcześniej reguł, choć nie wystarczającą.

W części korekcyjnej Paktu, zoperacjonalizowano kryterium długu i wprowadzono numeryczny benchmark, na podstawie którego będzie oceniane tempo zbliżania relacji długu GGS do PKB w stosunku do wartości referencyjnej⁵. W odniesieniu do benchmarku dla redukcji długu wprowadzono trzyletni okres przejściowy dla krajów, które w dniu 8 listopada 2011 r. objęte były procedurą nadmiernego deficytu. Rozszerzono kategorię „istotnych czynników”, które powinny być brane pod uwagę przy ocenie ewentualnego przekroczenia wartości referencyjnej deficytu czy długu GGS, z tym, że dokonano ich specyfikacji (3 grupy czynników) odnosząc się np. w zakresie długu publicznego – do wartości potencjalnych zobowiązań warunkowych wynikających z udzielenia gwarancji instytucjom finansowym, ukrytych zobowiązań związanych ze skutkami starzenia się społeczeństw.

Wreszcie przewidziano, dla krajów strefy euro, wcześniejsze stosowanie sankcji – już na etapie podjęcia decyzji o uruchomieniu procedury nadmiernego deficytu.

Większą skuteczność w nakładaniu sankcji (choć wciąż nie automatyzm) zapowiada zmiana mechanizmu podejmowania decyzji przez Radę. Zasadniczo, jeśli Rada w ciągu 10 dni od przedłożenia stosownych wniosków przez Komisję Europejską nie odrzuci ich kwalifikowaną większością głosów, przyjmuje się, że zostały zaakceptowane⁶.

⁵ Gdyby taki benchmark stosowano na etapie przyjmowania krajów do strefy euro, to Grecja czy Włoch nie byłyby przyjęte.

⁶ Warto zauważyć, że od momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego z dniem 1.12.2009 tylko przedstawiciele krajów, których walutą jest euro biorą udział w głosowaniu związanym z procedurą nadmiernego deficytu wobec kraju strefy euro.

W przypadku ich odrzucenia Rada jest zobowiązana do podania do publicznej wiadomości uzasadnienia swojej decyzji.

Podsumowując, można stwierdzić, że korekta reguł fiskalnych w korekcyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu przeprowadzona w 2011 roku:

- zwiększa precyzję określenia agregatów fiskalnych, których dotyczą reguły i tempo dochodzenia do wyznaczonych ich wielkości (również w odniesieniu do długu publicznego),
- uwzględnia średniookresowe i (częściowo) długookresowe cele polityki fiskalnej prowadzonej przez poszczególne kraje członkowskie,
- zwiększa prawdopodobieństwo stosowania sankcji, jednakże nadal nie gwarantuje ich automatyzmu.

Warto, w obecnej sytuacji w strefie euro, zastanowić się nad rodzajami sankcji i ich dotkliwością. Mogą one być odstrasżające dla krajów, których sytuacja fiskalna tylko nieznacznie się pogorszyła, natomiast w przypadku krajów, które mają problem z regulowaniem bieżących zobowiązań, wątpliwe jest źródło sfinansowania depozytu.

Szansą na zwiększenie skuteczności stosowania reguł fiskalnych w krajach członkowskich UE⁷, jest wymóg uwzględnienia reguł zgodnych z TFUE w regulacjach krajowych wraz z określeniem ich celu i zasad, klauzul wyjścia (odstępstw od ich stosowania), skutecznego i terminowego monitorowania przez organy niezależne od władz budżetowych państwa członkowskiego, sankcji za nieprzestrzeganie reguł i uwzględniania tych reguł w corocznych ustawach budżetowych. Regulacje dotyczące przeniesienia reguł fiskalnych do przepisów krajowych są elementem stworzenia krajowych ram fiskalnych krajów członkowskich⁸.

Dalszym wzmocnieniem zreformowanego Paktu Stabilności i Wzrostu ma być podpisany w dniu 2 marca 2012 roku przez przedstawicieli 25 z 27 krajów członkowskich tzw. pakt fiskalny (*fiscal compact*). Narzuca on m.in. konieczność wprowadzenia do krajowych przepisów wysokiej rangi (najlepiej w konstytucji) reguły zrównoważonego lub nadwyżkowego budżetu i określenia automatycznego mechanizmu korygującego deficyt budżetowy. Nie przewidziano możliwości uwzględ-

⁷ Poza Wielką Brytanią.

⁸ Wymogi wynikające z Dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, która powinna być wdrożona do przepisów krajowych do 31 grudnia 2013 r.

niania przy ocenie salda reform strukturalnych i emerytalnych, co może być istotnym problemem dla krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej. Łamanie reguły zrównoważonego lub nadwyżkowego salda sektora finansów publicznych ma się wiązać z możliwością nałożenia sankcji przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Zakończenie

Reguły fiskalne mogą być istotnym elementem prowadzenia polityki fiskalnej, ale ich skuteczność zależy od wielu elementów związanych nie tylko z wyborem odpowiedniego agregatu fiskalnego, ale również z ich umocowaniem prawnym, zasadami przestrzegania i egzekwowania sankcji za ich łamanie. Wieloletnie doświadczenia związane ze stosowaniem reguł fiskalnych w procesie konsolidacji fiskalnej, np. w niektórych krajach, które przystąpiły do strefy euro w 1999 r., pokazują ich znaczny potencjał. Doświadczenia z dziesięciolecia funkcjonowania Paktu Stabilności i Wzrostu wykazały słabość reguł fiskalnych w UE. Nieskuteczność reguł fiskalnych jest efektem sposobu ich określenia (stosowanie różnych elementów usprawiedliwiających niespełnienie wartości referencyjnych deficytu czy długu publicznego), jak również słabości w nadzorze (np. fałszowanie danych statystycznych przez Grecję) i egzekwowaniu kar za prowadzenie polityki nadmiernego deficytu. Zmiany wprowadzone w regułach fiskalnych w 2011 w ramach reformy Paktu Stabilności i Wzrostu, zwłaszcza w jego części prewencyjnej, stwarzają szansę na większe ich znaczenie w realizacji średniookresowych celów polityk fiskalnych krajów członkowskich. Natomiast o skuteczności zmian wprowadzonych w korekcyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu decydować będzie stosowanie automatyzmu w podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu procedury nadmiernego deficytu, jak i sankcji za jego nie usunięcie w wyznaczonym terminie. o ile zostaną odpowiednio wprowadzone do krajowych przepisów prawnych.

Literatura

1. Anderson B., Minarik J.J.(2006), *Design choices for fiscal policy rules*, „OECD Journal on Budgeting” No 4, vol. 5.
2. Bielawska K. (2012), *Ewolucja reguł fiskalnych w prewencyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu*, tekst przyjęty do druku w Wydawnictwie Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

3. Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.U. UE 2011, Nr L 306
4. Kopits G. (2001), *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament*, IMF Working Paper, WP/ 01/145.
5. Kopits G., Symansky G. (1998), *Fiscal policy rules*, IMF, Waszyngton.
6. Kumar M. i in. (2009), *Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances*, artykuł przygotowany przez Fiscal Affairs Department, IMF, Waszyngton.
7. *Lessons from successful fiscal consolidations* (2007) w: Public finances in EMU, „European Economy” No 3.
8. Marchewka – Bartkowiak K. (2010), *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” nr 7(32).
9. Oręziak L. (2005), *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*, „Bank i Kredyt” nr 7.
10. Oręziak L. (2009), *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
11. Piwowarski R. (2011), *Reguły fiskalne oraz instrumenty nowego zarządzania publicznego jako narzędzia przejrzystej polityki fiskalnej*, „Studia Ekonomiczne” nr 3.
12. 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.U. UE L 306, 23.11.2011.
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro Dz.U. UE L 306, 23.11.2011.
14. 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.U. UE L 306, 23.11.2011.
15. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania Dz.U. UE L 306, 23.11.2011.

16. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i 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.U. UE L 306, 23.11.2011.
17. Rozporządzenie Rady (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.U. WE L 174, 07.07.2005.
18. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.U. WE L 209, 02.08.1997
19. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.U. WE L 209, 02.08.1997.
20. Skonsolidowana wersja Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. Unii Europejskiej C 83/47, 30.03.2010.
21. von Hagen J. (2002), *Fiscal rules, fiscal institutions and fiscal performance*, „The Economic and Social Review” No 3, Vol. 33.
22. Wernik A. (2009), *Równowaga finansów publicznych a euro*, „Bank i Kredyt” nr 4.
23. Wierzba R. (2004), *Dyscyplina budżetowa warunkiem rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej w: Finanse w dobie integracji europejskiej*, Hanisz, Znaniecka (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.

Streszczenie

Kryzys fiskalny w UE ujawnił nieskuteczność metod koordynacji i nadzoru nad politykami fiskalnymi krajów członkowskich. Ostatnia reforma Paktu Stabilności i Wzrostu z 2011 roku, w tym jego części korekcyjnej, wprowadziła wiele korekt w stosowaniu reguł fiskalnych. Zmiany w zakresie reguł fiskalnych wspierają ich elastyczność i spójność, uwzględniają średniookresowe cele polityki fiskalnej, a także zwiększają prawdopodobieństwo zastosowania sankcji za prowadzenie polityki fiskalnej niezgodnej z wyznaczonymi celami. Jednakże właściwe działanie reguł fiskalnych zależy będzie od właściwego ich wdrożenia do ładu prawnego państw członkowskich i automatyzmu stosowania sankcji.

Słowa kluczowe

polityka fiskalna, Pakt Stabilności i Wzrostu

The evolution of fiscal rules in the corrective arm of the Stability and Growth Pact (Summary)

Fiscal crisis in the EU revealed the ineffectiveness of the methods of coordination and supervision of fiscal policies conducted by the member states. The last revision of the Stability and Growth Pact in 2011, including its corrective arm, introduced many corrections to the application of fiscal rules. The adjustment of the fiscal rules promotes their greater flexibility, takes into account the medium-term objective (MTO) of fiscal policy pursued by member states and increases the probability of use of sanctions for non-compliance. The strength of fiscal rules changes however, will depend on the automatically imposed sanctions and on proper implementation of the rules into the national regulations.

Keywords

fiscal policy, Stability and Growth Pact