

MECHANIZM KOREKTY FISKALNEJ

Analiza z dnia 26 listopada 2012 r.

TEMAT KOMUNIKATU: Komisja określa wspólne zasady wdrażania na poziomie krajowym mechanizmu korekty przewidzianego w Pakcie Fiskalnym, służącego do konsolidacji budżetowej w 25 z 27 krajów UE.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszyscy obywatele i politycy.



ZA:

- Zapisana w Pakcie Fiskalnym możliwość wdrożenia mechanizmu korekty do krajowego systemu prawnego na poziomie niższym niż konstytucyjny – a przez to do jego relatywizacji, została ograniczona przez Komisję, która uznała, że wprowadzanie zmian w mechanizmie w drodze zwykłej ustawy budżetowej nie powinno być możliwe.
- Sugestia, zgodnie z którą działania korygujące powinny skupiać się na cięciach wydatków lub zwiększaniu dochodów jest słuszna, ponieważ w przeciwieństwie do działań zmierzających do pobudzenia potencjału wzrostu, te pierwsze rozwiązania dają bezpośrednie efekty

PRZECIWIW:

- Choć opracowane reguły i zalecenia dla Sygnatariuszy są właściwą odpowiedzią na wyzwanie, nie jest jasne, do jakiego stopnia mają one charakter prawnie wiążący.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat z 20 czerwca 2012 r.: **Wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej. Sygnatura COM (2012) 342.**

Streszczenie

› Tło i cele

- Pakt Fiskalny przyjęty 2 marca 2012 r. zobowiązuje 25 z 27 państw UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech) do wprowadzenia hamulca zadłużenia (art. 3-8 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w ramach Unii Gospodarczej i Monetarnej; dalej zwanego Paktem Fiskalnym).
- Hamulec zadłużenia składa się z dwóch elementów (art. 3 Paktu Fiskalnego):
 - Element 1: Określenie dozwolonego rocznego deficytu strukturalnego („średnioterminowy cel budżetowy”, ang. MTO)
 - Deficyt strukturalny to deficyt publiczny oczyszczony z czynników sezonowych i jednorazowych.
 - MTO określa dopuszczalną wielkość deficytu strukturalnego. Wymóg ten oparty jest na Pakcie Stabilności i Wzrostu (SGP, art. 2a Rozporządzenia (EC) nr 1466/97). Deficyt strukturalny należy utrzymywać:
 - w normalnych warunkach – na poziomie 0,5 proc. produktu krajowego brutto (PKB);
 - w sytuacji, gdy dług publiczny jest „znacząco” poniżej 60 proc. PKB, deficyt strukturalny może sięgnąć 1 proc. PKB.
 - Sygnatariusze muszą przestrzegać wyznaczonego dla swojego kraju poziomu MTO i/lub wejść na ścieżkę dostosowania, co podlega ocenie Rady w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (art. 5 (2) Rozporządzenia (EC) nr 1466/97 w powiązaniu z art. 121 (3) TFEU).
- Element 2: „mechanizm korekty”
 - Sygnatariusze, których MTO lub ścieżka dostosowania „znacząco” odchyli się od wyznaczonych poziomów, muszą podjąć działania korygujące (art. 3 (2) Paktu Fiskalnego).
 - Odchylenie uznawane jest za „znaczące”, jeśli w danym roku MTO lub ścieżka dostosowania zostaną przekroczone o 0,5 punktu procentowego PKB lub w dwóch kolejnych latach o co najmniej 0,25 pkt. procentowego (art. 6 (3) Rozporządzenia (EC) nr 1466/97).
- W Pakcie Fiskalnym Komisja Europejska została wezwana do sprecyzowania ogólnych wymogów dotyczących mechanizmów korekty. Niniejszy komunikat jest odpowiedzią Komisji na tę prośbę. Zawiera on siedem zasad, które Sygnatariusze powinni wziąć pod uwagę wdrażając mechanizm korekty na poziomie krajowym.

› Zasada 1: Status prawny mechanizmu korekty

- Zgodnie z Paktem Fiskalnym, przepisy dotyczące mechanizmu korekty muszą:
 - być wprowadzone „raczej” na poziomie konstytucyjnym, a już koniecznie mieć charakter „wiązący i trwały”, lub
 - gwarantować w inny sposób, że mechanizm ten – w sytuacji, gdy wystąpi „znaczące” odchylenie od celu – będzie uwzględniony w trakcie prac nad krajowym budżetem.
- Zgodnie z Paktem Fiskalnym mechanizm korekty musi zabezpieczać prawa krajowych parlamentów.
- Zdaniem Komisji wprowadzanie zmian w mechanizmie korekty na mocy zwykłej ustawy budżetowej nie powinno być możliwe.

› Zasada 2: Zgodność mechanizmu korekty z Paktem Stabilności i Wzrostu (SGP)

- Według Komisji, mechanizm korekty musi być zgodny z zapisami Paktu Stabilności i Wzrostu, szczególnie w odniesieniu do:
 - MTO i prowadzącej do niego ścieżki dostosowania;
 - „znaczącego” odchylenia od MTO i ścieżki dostosowania; oraz

Analiza z dnia 26 listopada 2012 r.

- „wyjątkowych okoliczności”, w których możliwe jest odchylenie od MTO i ścieżki dostosowania. „Wyjątkowe okoliczności” [art. 3 (3) lit. b Paktu Fiskalnego w nawiązaniu do art. 5 (1) Rozporządzenia (EC) nr 1466/97] zachodzą, gdy:
 - mamy do czynienia z wydarzeniem o decydującym wpływie na budżet państwa, będącym poza kontrolą Sygnatariusza, lub
 - strefa euro lub cała UE padnie ofiarą poważnego załamania gospodarczego.
- Według Komisji, zakres i harmonogram działań korygujących, służących powrotowi do odpowiedniego poziomu MTO lub na ścieżkę dostosowania muszą być zgodne z zaleceniami dla Sygnatariusza, wydanymi w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu.

› Zasada 3: Uruchomienie mechanizmu korekcy

- Zgodnie z Paktem Fiskalnym, mechanizm korekcy uruchamiany jest w przypadku „znaczącego” odchylenia Sygnatariusza od jego MTO i/lub ścieżki dostosowania.
 - Zdaniem Komisji, odchylenie powoduje uruchomienie mechanizmu, jeśli:
 - w trakcie procedury kontroli przewidzianej w SGP (art. 6 (1) Rozporządzenia (EC) nr 1466/97 w powiązaniu z art. 121 (3) TFEU) Rada stwierdzi „znaczące” odchylenie, lub też
 - pułapy określone przez Sygnatariusza zostaną osiągnięte lub przekroczone („szczególne kryteria krajowe”). Szczególne kryteria krajowe mogą przewidywać uruchomienie mechanizmu w sytuacji, gdy:
 - nastąpiło „znaczące” odchylenie lub
 - istnieje zagrożenie „znaczącym” odchyleniem.
- Szczególne kryteria krajowe muszą być oparte na zawartej w SGP koncepcji „znaczącego” odchylenia.

› Zasada 4: Zakres i harmonogram korekty

- Według Komisji, wielkość, do jakiej powinien zostać skorygowany deficyt strukturalny w sytuacji wystąpienia „znaczącego” odchylenia, musi zostać określona przez Sygnatariusza już na etapie wdrażania mechanizmu korekty do krajowego systemu prawnego. Im większe będzie „znaczące” odchylenie, tym większa powinna być skala korekty. Ponadto:
 - Sygnatariusze, którzy zanotują „znaczące” odchylenie od ścieżki dostosowania powinni mimo to osiągnąć zakładany poziom MTO w pierwotnie przewidywanym okresie;
 - Sygnatariusze, którzy osiągnęli właściwy poziom MTO, a następnie zanotowali „znaczące” odchylenie, powinni wrócić do tego poziomu tak szybko, jak to możliwe: w kolejnym roku lub maksymalnie w ciągu dwóch lat od wystąpienia odchylenia. Terminy te stanowią scenariusze odniesienia, Sygnatariusze mogą je nieco przekroczyć.
- Według Komisji, w przypadku „znaczącego” odchylenia już na początku procesu korekty Sygnatariusz musi przyjąć plan działań korygujących, który ma charakter wiążący do momentu, aż MTO lub ścieżka dostosowania nie zostaną osiągnięte.

› Zasada 5: Możliwe działania korygujące

- Według Komisji, mechanizm korygujący powinien obejmować działania konieczne do podjęcia w sytuacji jego uruchomienia. W szczególności chodzi tu o cięcia wydatków lub podwyższanie podatków, pod warunkiem, że działania te przyczynią się do osiągnięcia właściwego poziomu MTO.
- Zgodnie z Paktem Fiskalnym, sektor instytucji rządowych i samorządowych musi przestrzegać poziomu deficytu strukturalnego. Zdaniem Komisji, mechanizm korygujący może określać, które z elementów sektora instytucji rządowych i samorządowych powinny odpowiadać za daną część korekty. [W przypadku Niemiec – przyp. tłum.] do elementów tego sektora zalicza się rząd federalny, rządy landów, władze samorządowe oraz sektor ubezpieczeń społecznych [pkt 23 preambuły Dyrektywy 2011/85/EU w nawiązaniu do Rozporządzenia (EC) nr 2223/96]. Poziomy podrzędne sektora instytucji rządowych i samorządowych nie mogą zagrażać możliwościom całego sektora do osiągnięcia odpowiedniego poziomu MTO.

› Zasada 6: Zawieszenie mechanizmu korekty

- Zdaniem Komisji, Sygnatariusz może zawiesić realizację mechanizmu korekty na określony czas, jeśli wystąpią wyjątkowe okoliczności określone w SGP („klauzula ratunkowa”).
- Po wygaśnięciu zawieszenia Sygnatariusz musi:
 - osiągnąć odpowiedni poziom MTO w okresie wskazanym w SGP oraz
 - przyjąć nowy plan działań korygujących, który będzie miał charakter wiążący aż do osiągnięcia odpowiedniego poziomu MTO lub ścieżki dostosowania.

› Zasada 7: Niezależna krajowa instytucja „monitorująca”, zasada „stosuj lub wyjaśnij”

- Zgodnie z Paktem Fiskalnym, każdy Sygnatariusz musi stworzyć niezależną instytucję do monitorowania przestrzegania mechanizmu korekty i realizacji działań korygujących.
 - Zdaniem Komisji, instytucja ta powinna również „oceniać”:
 - poziom wdrożenia przepisów w sprawie mechanizmu korekty na poziomie krajowym,
 - wydarzenia uzasadniające uruchomienie lub zawieszenie mechanizmu korekty,
 - postęp w realizacji działań korygujących.
- Dokonywane oceny muszą być publicznie dostępne.
- Według Komisji, Sygnatariusze muszą realizować zalecenia instytucji monitorującej lub składać wyjaśnienia, dlaczego tego nie zrobili (zasada „stosuj lub wyjaśnij”).
 - Zdaniem Komisji, Sygnatariusz musi uregulować prawa takiej instytucji w drodze ustawy. Dotyczy to w szczególności autonomii pozwalającej na działalność niezależną od politycznych instrukcji, prowadzenie polityki zatrudnienia opartej na kompetencjach zawodowych oraz odpowiedniego dostępu do informacji.

Analiza z dnia 26 listopada 2012 r.

Tło polityczne

Międzynarodowy Pakt Fiskalny wejdzie w życie najprędzej 1 stycznia 2013 r.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna: Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Monetarnych
Komisje Parlamentu Europejskiego: Komisja ds. Gospodarczych i Monetarnych (prowadząca), sprawozdawca nieustalony

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Zasady opracowane przez Komisję oraz zalecenia adresowane do Sygnatariuszy są słuszne, niejasne jest jednak, w jakim stopniu mają one charakter prawnie wiążący. Osłabia to ich skuteczność.

Zasada 1. To, czy cel wskazany z Pakcie Fiskalnym – czyli trwale zwiększona dyscyplina budżetowa Sygnatariuszy – zostanie osiągnięty, zależy głównie od statusu prawnego mechanizmu korekty. Pakt Fiskalny zobowiązuje Sygnatariuszy jedynie do wdrożenia tego mechanizmu do prawa krajowego – jeśli kolejne rządy nie będą tego mechanizmu stosować, inni Sygnatariusze nie będą mieli podstaw do podejmowania działań prawnych. Przyznane Sygnatariuszowi Paktu prawo do wdrożenia mechanizmu korekty w sposób inny niż na poziomie konstytucyjnym budzi wątpliwości, przynajmniej w przypadku tych państw, które mają konstytucję. Zasada ta zawarta została jednak już w samym Pakcie Fiskalnym, Komisja nie może być więc obarczana odpowiedzialnością za to rozwiązanie. Postawiony przez Komisję warunek, zgodnie z którym wprowadzanie zmian w mechanizmie korekty w drodze zwykłej ustawy budżetowej nie powinno być możliwe, ogranicza zakres wyłącznych kompetencji Sygnatariuszy, przez co wzmacnia status prawny mechanizmu.

Zasada 2. Regulacje zawarte w SGP, dotyczące np. progów wielkości deficytu, są wystarczające dla zapewnienia trwale zrównoważonego budżetu. Pakt Fiskalny ma poprawić przestrzeganie tych przepisów, zakłada bowiem dodatkowo wdrożenie ich do prawa krajowego. Przedstawione przez Komisję oczekiwania, że mechanizm korekty będzie zgodny z zapisami SGP, oznacza kontynuację podstawowej idei Paktu Fiskalnego. Jednocześnie zakłada się, że regulacje zawarte w SGP będą służyć jako minimalne normy w przypadku mechanizmu korekty. Konfliktowi między mechanizmem korekty a SGP udało się więc zapobiec.

Zasada 4. Propozycja określenia zakresu i harmonogramu działań na rzecz korekty deficytu – które mają być podjęte w przypadku zanotowania „znaczącego” odchylenia – już na etapie wdrażania mechanizmu korekty jest właściwa, ponieważ ogranicza zakres wyłącznych kompetencji Sygnatariusza w sytuacji, gdy wspomniane okoliczności rzeczywiście zajdą. To rozwiązanie słuszne, inaczej bowiem należałoby się obawiać, że w przypadku „znaczącego” odchylenia Sygnatariusz da sobie zbyt wiele czasu na powrót do założonego poziomu MTO i/lub na ścieżkę dostosowania. Sugestia, że Sygnatariusze, którzy zanotowali „znaczące” odchylenie od ścieżki dostosowania powinni mimo to osiągnąć w założonym czasie wyznaczony poziom MTO sprawia, że odłożenie na później działań redukujących deficyt jest trudniejsze. Z tego samego powodu należy z uznaniem przyjąć rozwiązanie, zgodnie z którym Sygnatariusze, u których wystąpiło odchylenie od założonego poziomu MTO powinni – z zasady – starać się go osiągnąć w kolejnym roku.

Zasada 5. Reguła, zgodnie z którą korekta odchylenia powinna być dokonywana przede wszystkim poprzez cięcia w wydatkach i zwiększanie dochodów jest słuszna, ponieważ w przeciwieństwie do działań nastawionych na pobudzenie potencjału wzrostu, oba te rozwiązania dają bezpośrednie efekty.

Zasada 6. Możliwość zawieszenia mechanizmu korekty gwarantuje Sygnatariuszom niezbędną elastyczność budżetową, umożliwiającą reagowanie na „wyjątkowe okoliczności”. Przyjęcie SGP jako punktu odniesienia jest słuszne, ponieważ SGP również przewiduje zawieszenie wymagań związanych z deficytem w przypadku „wyjątkowych okoliczności”. Nie ma jednak obaw, że w ten sposób tworzy się furtkę: zalecenie Komisji, zgodnie z którym w przypadku ustąpienia wyjątkowych okoliczności Sygnatariusze powinni przyjąć nowy plan działań korygujących, zwiększa prawdopodobieństwo, że zawieszenie mechanizmu nie będzie prowadzić do trwałej niezdolności do osiągnięcia założonego poziomu MTO.

Zasada 7. Zaproponowane uprawnienia i rozwiązania prawne, mające zapewnić niezależność instytucji monitorującej, a także nałożony na Sygnatariuszy obowiązek stosowania się do jej rekomendacji lub przedstawiania wyjaśnień w przypadku odstąpienia od nich (zasada „stosuj lub wyjaśnij”), gwarantują, że społeczeństwo będzie informowane o rzetelności i postępach procesu konsolidacji. Wzmacnia to wiarygodność mechanizmu korekty.

Ocena prawna

Kompetencje

Komisja została upoważniona przez Sygnatariuszy międzynarodowego Paktu Fiskalnego do określenia podstawowych zasad kształtowania mechanizmu korekty. Temu właśnie służy niniejszy komunikat.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości. Zasady wdrażania i stosowania mechanizmu korekty nie wykraczają poza zakres działań, do których Sygnatariusze zobowiązali Komisję na mocy Paktu Fiskalnego.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości. Zasady określone w Komunikacie gwarantują zgodność z SGP.

Analiza z dnia 26 listopada 2012 r.

WNIOSKI

Chociaż zasady określone w Komunikacie oraz zalecenia adresowane do Sygnatariuszy są odpowiednie, nie jest jasne, do jakiego stopnia mają one charakter prawnie wiążący. Przewidziana w Pakcie Fiskalnym możliwość wdrożenia mechanizmu korekty na poziomie niższym niż konstytucyjny, a przez to jego relatywizacji, została ograniczona przez Komisję, która uznała, że dokonywanie zmian w mechanizmie korekty w drodze zwykłej ustawy budżetowej nie powinno być możliwe.

Możliwość ominięcia tych przepisów jest dodatkowo ograniczona przez fakt, że Sygnatariusze powinni określić zakres i harmonogram korekty deficytu już na etapie wdrażania mechanizmu do przepisów krajowych, dzięki czemu nawet w przypadku wystąpienia „znaczących” odchyłeń osiągną zakładany poziom MTO we wskazanym czasie i dostosują się do zaleceń krajowej instytucji monitorującej lub też wyjaśnią powody, dla których zalecenie te nie są przestrzegane.

Sugestia, by działania korygujące skupiały się na ograniczaniu wydatków lub zwiększaniu dochodów jest słuszną, ponieważ oba te rozwiązania, w przeciwieństwie do działań nastawionych na zwiększenie potencjału wzrostu, mają bezpośredni wpływ na gospodarkę.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl