

*Czy po konsumpcji
„sześciopaku”
Unię Europejską
czeka ból głowy?*

Witold Wojtas
Piotr Stolarczyk

Czy po konsumpcji „sześciopaku” Unię Europejską czeka ból głowy?

Synteza

- *Propozycje zmian PSiW są jedynie przesunięciem akcentów, bez rozwiązania najważniejszych problemów.*
- *Zasadniczy problem w nadzorze nad finansami publicznymi wśród państw strefy Euro polegał nie tylko na niedostatkach w konstrukcji Paktu ale przede wszystkim, na utracie wiarygodności instytucji europejskich w zakresie stosowania już istniejących regulacji.*
- *Postawiono właściwą diagnozę jednak zabrakło odwagi do przeprowadzenia właściwych zmian.*
- *Po raz kolejny przywódcy europejscy ulegli politycznym naciskom stawiając w wątpliwość przyszłą stabilność finansową UE.*

1.1.

Czym był oryginalny Pakt Stabilności i Wzrostu

UE przygotowała teoretyczną konstrukcję zabezpieczeń realizując projekt wspólnej waluty...

z teorii jednak daleko do praktyki...

Unia Europejska zмага się z kryzysem zadłużenia od dwóch lat. W maju 2010 roku Grecja – zaskakując rynki finansowe i przywódców państw członkowskich - ujawniła Europie rzeczywisty stan swoich finansów publicznych. Już wtedy słusznym było przypuszczać, iż kraj stoi na krawędzi finansowej katastrofy. Rozpoczął się wyścig z czasem. Ekonomści i politycy gospodarczy prześcigali się w pomysłach jak rozwiązać problem greckiego długu.

Ujawniony przez Grecję stan finansów publicznych był wynikiem wieloletnich zaniedbań oraz skumulowanych nieprawidłowości. Miał przed nimi uchronić Pakt Stabilności i Wzrostu, jako immanentny element (analiza poniżej).

Pakt Stabilności i Wzrostu (PSiW) jest elementem trzeciego etapu Unii Monetarnej, która weszła w życie 1 stycznia 1999. Pakt został przyjęty w 1997 roku w Amsterdamie, a jego głównym celem było zapewnienie, iż państwa członkowskie będą utrzymywać dyscyplinę budżetową, także po wprowadzeniu wspólnej waluty (przed jej przyjęciem musiały one spełnić tzw. Kryteria z Maastricht). Dla realizacji tego celu Pakt został wyposażony w dwa rodzaje narzędzi:

- Zapobiegające (*ang. preventive arm*) – obejmujące system nadzoru nad polityką fiskalną państw członkowskich;

- Korygujące (*ang. corrective arm*) – dotyczące przywracania równowagi budżetowej w państwach, które przekroczą wymogi PSiW.

W ramach części zapobiegawczej Pakt nakładał na państwa członkowskie obowiązek przestrzegania czterech reguł fiskalnych oraz wprowadzał system nadzoru (*ang. surveillance*) i monitoringu przestrzegania tych reguł. Wspomniane reguły to:

- Zapewnienie równowagi budżetowej (lub nieznacznej nadwyżki) w średnim okresie (*ang. medium-term objective - MTO*);
- Ograniczenie poziomu dopuszczalnego deficytu budżetowego do wysokości 3% PKB w danym roku;
- Ustalenie relacji długu publicznego do PKB na poziomie maksymalnie 60%;
- Zakaz wykupu zadłużonych rządów przez inne rządy lub banki centralne UE (tzw. *no bailout clause*).

Pierwsze trzy zasady odnosiły się bezpośrednio do pożądanego poziomu równowagi finansów publicznych, czwarta zaś miała pełnić rolę odstrasżającą, mającą za zadanie uniemożliwić poszczególnym rządów branie pod uwagę pomocy zewnętrznej w razie problemów z wypłacalnością. Wprowadzenie tej zasady miało stanowić wyraźną informację dla rynków finansowych, iż przy ocenie kondycji finansów publicznych należy brać pod uwagę pełną i indywidualną odpowiedzialność rządów za swoją politykę.

Część korygująca PSiW zawierała zestaw kar i sankcji wobec państw łamiących reguły fiskalne oraz procedury, które miały zapewnić skuteczny powrót tych państw do stabilności fiskalnej. Zasadniczym elementem tej części Paktu była procedura nadmiernego deficytu (*ang. Excess Deficit Procedure – EDP*). Procedura ta była inicjowana przez Komisję Europejską, jeśli ta stwierdziła złamanie reguły dotyczącej dopuszczalnego deficytu budżetowego. KE kierowała wtedy wniosek o wszczęcie EDP do Rady Europejskiej, która z kolei podejmowała w tej kwestii decyzję kwalifikowaną większością głosów. Jeśli Rada przychyliła się do wniosku Komisji, wyznaczała krajowi, wobec którego wszczęto procedurę okres nie dłuższy niż 6 miesięcy na podjęcie efektywnych działań naprawczych. Zakładano, iż w sytuacji gdy nie wystąpią nadzwyczajne okoliczności, nadmierny deficyt powinien zostać zredukowany w roku następującym po roku, w którym go zidentyfikowano. Minimalne wymagane tempo redukcji deficytu określono na 0,5% PKB rocznie. Rada mogła też zastosować przewidziane w EDP sankcje przyjmujące przede wszystkim formę

nieoprocentowanych depozytów uiszczanych w KE. Strukturę depozytu zapisano w następujący sposób:

- Część stała wynosząca 0,2% PKB danego kraju
- Część zmienna stanowiąca 10% kwoty będącej różnicą pomiędzy rzeczywistym poziomem deficytu a wymaganym progiem 3% PKB.

Jeżeli kraj poddany procedurze nie wykazywałby poprawy w kolejnych latach Rada mogła domagać się dodatkowych depozytów, które nie mogły jednak przekroczyć poziomu 0,5% PKB kraju objętego EDP.

1.2.

Dlaczego uchwalono Pakt Stabilności i Wzrostu?

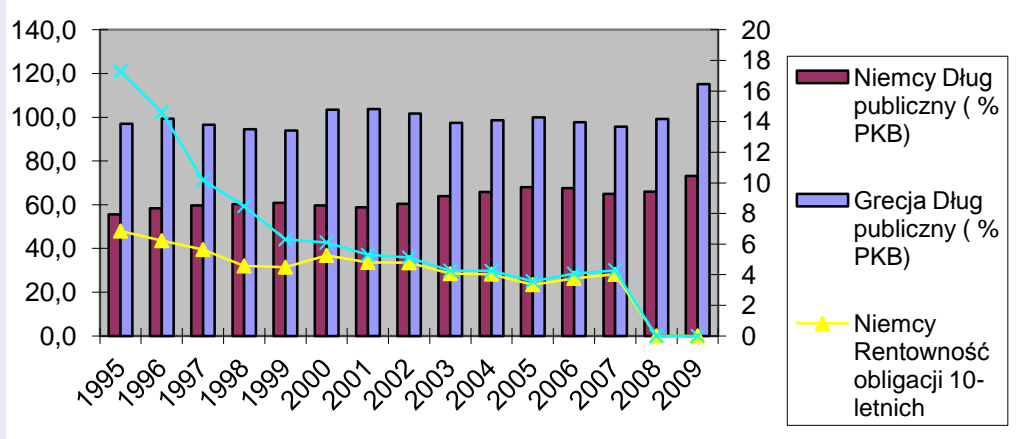
***Potencjalni
sponsorzy
oczekiwali
zabezpieczeń...***

Krajem, który zaproponował oraz najsilniej wspierał regulacje ujęte w Pakcie Stabilności i Wzrostu były w latach 90-tych Niemcy. Konserwatywna polityka monetarna i fiskalna była fundamentem sukcesu gospodarczego tego kraju po II Wojnie Światowej i poprzez PSiW Niemcy chciały upewnić się, że po wprowadzeniu Euro będzie ona kontynuowana na poziomie Unii Gospodarczej i Walutowej.

Logika, która legła u podstaw architektury PSiW sprowadzała się do wyeliminowania zjawisk określanych w literaturze ekonomii mianem pokusy nadużycia (ang. *moral hazard*) oraz efektu gapowicza (ang. *free-rider effect*), a które z dużym prawdopodobieństwem mogły wystąpić (i wystąpiły) po wejściu w życie Unii Walutowej. Dobrym przykładem działania tych zjawisk jest właśnie Grecja. Przyjęcie jej najpierw do grona państw Unii Europejskiej (wtedy jeszcze EWG), a potem do strefy Euro zdecydowanie podniosło wiarygodność tego kraju w oczach międzynarodowych rynków finansowych, a to z kolei miało wymierne przełożenie na cenę (stopę procentową), po jakiej Grecja mogła pożyczać na nich pieniądze. Skala tego zjawiska została uwidoczniiona na poniższym wykresie.

Grecja „pożyczając” wiarygodność najsilniejszych gospodarek mogła korzystać z taniego źródła pieniądza. Inwestorzy chętnie pożyczali pomimo wyraźnej zasady mówiącej o indywidualnej odpowiedzialności krajów za stan finansów publicznych

Wykres 1. Porównanie długu publicznego Niemiec i Grecji oraz rentowności



Źródło: Komisja Europejska

Pokusa nadużycia, przed którą stanął grecki rząd (i której uległ) polegała w tym przypadku na sposobności zadłużenia budżetu ponad poziom uzasadniony rzeczywistymi możliwościami gospodarki danego kraju, a jest to możliwe dzięki drugiemu z wymienionych zjawisk, czyli „pożyczeniu” wiarygodności od większych i bardziej stabilnych gospodarek takich jak Francja czy Niemcy (tak jak jadąc autobusem bez biletu, jedziemy na koszt innych pasażerów – stąd nazwa efekt gapowicza). Na greckim przykładzie widać w szczególności, że rynki finansowe pożyczając Grecji pieniądze po cenie porównywalnej do Niemiec uznały, że reguła zakazująca wykupu długu (ang. *no-bailout clause*) nie jest wiarygodna.

1.3

Rozwodnienie Paktu w 2005 roku

Lata dobrej koniunktury pozwoliły ukryć narastające problemy finansów publicznych i niedostatki PSiW

Funkcjonowanie Paktu Stabilności i Wzrostu stało się przedmiotem szeroko zakrojonej dyskusji wśród państw członkowskich Unii Walutowej już po kilku latach od wprowadzenia wspólnej waluty. Pierwsza połowa lat 90. była dla większości państw mających przystąpić do Unii Walutowej okresem konsolidacji i reformy finansów publicznych mających na celu spełnienie kryteriów z Maastricht w referencyjnym roku 1997. Wkrótce po tej cezurze polityka fiskalna wielu krajów uległa rozluźnieniu w sensie strukturalnym, co nie było zbyt widoczne w deficytach nominalnych ze względu na wzrostową fazę cyklu koniunkturalnego. Gwałtowna recesja spowodowana pęknięciem tzw. bańki dotcomów w 2001 roku obnażyła rzeczywisty poziom deficytów poszczególnych państw członkowskich. Próg 3% deficytu budżetowego pierwsza przekroczyła Portugalia w 2001 roku, potem Niemcy i Francja w 2002, Holandia i Grecja w 2003, Włochy w 2004. Rola Komisji Europejskiej zaczęła przypominać policjanta na ruchliwej drodze,

Uruchomienie procedury nadmiernego deficytu względem Francji i Niemiec stało się przedmiotem otwartego konfliktu pomiędzy rządami zainteresowanych państw i Komisją Europejską.

Francja i Niemcy zmieniły zasady gry w trakcie meczu...

gdzie lawinowo rośnie liczba kierowców nieprzestrzegających ograniczenia prędkości. Odpowiedzią Komisji było... zaproponowanie złagodzenia ograniczeń. Liberalizacja jest często wysuwanym postulatem wobec regulacji, które trudno jest wyegzekwować. Wpierw warto jednak zastanowić się czy jednocześnie nie rośnie liczba groźnych wypadków – jeśli tak, podnoszenie ograniczenia prędkości nie jest dobrym pomysłem.

Powszechnie podnoszonym zarzutem względem Paktu Stabilności i Wzrostu było jego niedostosowanie do specyfiki gospodarek, prowadzonych przez poszczególne rządy reform strukturalnych oraz nieuwzględnienie faz cyklu koniunkturalnego w konstrukcji zasad fiskalnych. Pod naciskiem przede wszystkim Francji i Niemiec w 2005 roku wprowadzono w treści Paktu Stabilności i Wzrostu zmiany nazywane szumnie reformą, a będące de facto złagodzeniem regulacji zarówno po stronie prewencyjnej jak i korekcyjnej.

Najważniejsze zmiany dotyczyły:

Po stronie zapobiegawczej (ang. *preventive arm*):

- Wprowadzono zróżnicowane cele średniookresowe (MTO). Zamiast dotychczasowego uniwersalnego celu równowagi lub nadwyżki budżetowej zaproponowano indywidualne cele uwzględniające stopień zadłużenia i potencjalne tempo wzrostu PKB;
- Zmieniono sposób mierzenia MTO oraz postępów poszczególnych państw na ścieżce dojścia do celu, uwzględniając w obliczeniach fazę cyklu koniunkturalnego;
- Zdecydowano się także brać pod uwagę implikacje budżetowe najistotniejszych reform strukturalnych.

Najbardziej brzemiennie w skutki zmiany nastąpiły po stronie korekcyjnej (ang. *corrective arm*):

- Wprowadzono klauzulę wyjątkowych okoliczności (ang. *exceptional circumstances clause*), zgodnie z którą nie każde przekroczenie przez deficyt budżetowy granicy 3% PKB uznawane będzie za nadmierny deficyt, jeśli tylko zostanie uznane za „wyjątkowe i przejściowe”. Szczególnym przypadkiem wyjątkowych okoliczności jest deficyt wynikający z „poważnego spowolnienia gospodarczego”, przy czym pojęcie tego typu spowolnienia zdefiniowano dość szeroko.

- Kolejna zmiana dotyczyła tzw. innych istotnych czynników (ang. *other relevant factors*), które należy wziąć pod uwagę przy ocenie poziomu deficytu budżetowego. Niezdefiniowane w pierwotnej wersji PSiW pojęcie zostało teraz zastąpione stosunkowo długą listą czynników.
- Zliberalizowano możliwość przedłużenia terminu, w jakim państwo członkowskie powinno pozbyć się nadmiernego deficytu poprzez uwzględnienie tzw. niespodziewanych niekorzystnych wydarzeń gospodarczych.

Antyreforma była poważnym ciosem wymierzonym w wiarygodność zasad, które sami sobie ustalamy

„Reformie” PSiW przyświecał cel lepszego dostosowania kryteriów oceny pozycji fiskalnej poszczególnych państw do rzeczywistych warunków gospodarczych. W rzeczywistości wprowadzone zmiany zwiększały poziom uznaniowości w dokonywaniu takiej oceny ułatwiając uniknięcie przewidzianych Paktem sankcji. Wpływ wprowadzonych zmian na wiarygodność Paktu był o tyle dewastujący, że dokonano ich pod naciskiem Niemiec – państwa, które było inicjatorem Paktu oraz po którym spodziewano się, że będzie najważniejszym stróżem fiskalnej ostrożności w Strefie Euro.

1.4

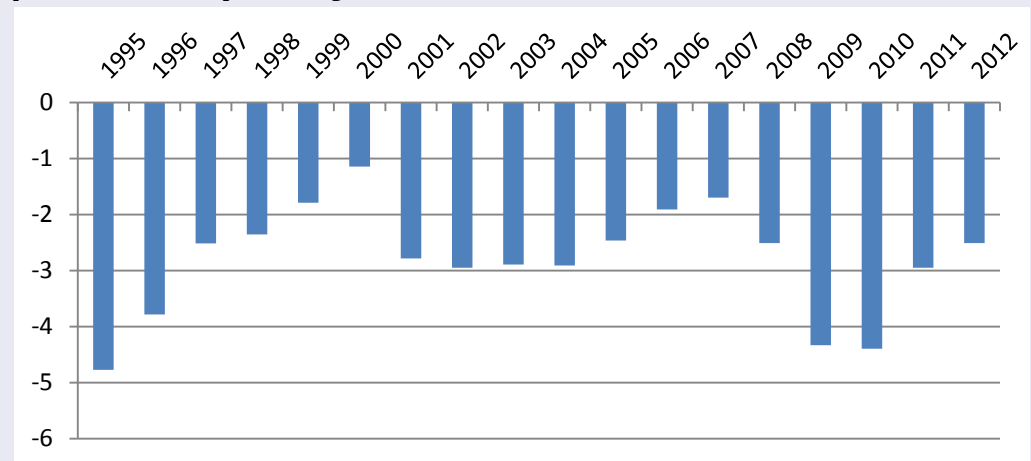
Dlaczego Pakt nie zadziałał?

Czy marchewka lepsza od kija?

...kraje zachowywały się jak piraci drogowi, którzy stosują się do przepisów tylko przed kontrolą policyjną

Wiedząc już, w jakim celu powołano do życia Pakt Stabilności i Wzrostu nietrudno zauważyć, że miał zapobiec temu właśnie, co stało się z finansami publicznymi w Grecji czy Portugalii. W tym miejscu warto jednak zastanowić się czy Pakt w ogóle działał wcześniej i w przypadku innych państw strefy Euro. Poniższy wykres będzie pomocny w poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie. Przedstawia łączny deficyt strukturalny 12 państw stanowiących oryginalnie strefę Euro (a dokładnie 11 plus Grecja, która dołączyła nieco później) w odniesieniu do ich PKB. Deficyt strukturalny przedstawia sytuację finansów publicznych oczyszczoną ze wpływu cyklu koniunkturalnego. Jednym słowem na poniższy wykres pokazuje, jaki byłby deficyt budżetowy tych państw, gdyby ich PKB w danym roku równe było potencjalnemu.

Wykres 2. Strukturalny deficyt budżetowy 12 pierwszych państw strefy Euro jako odsetek PKB



Źródło: Komisja Europejska

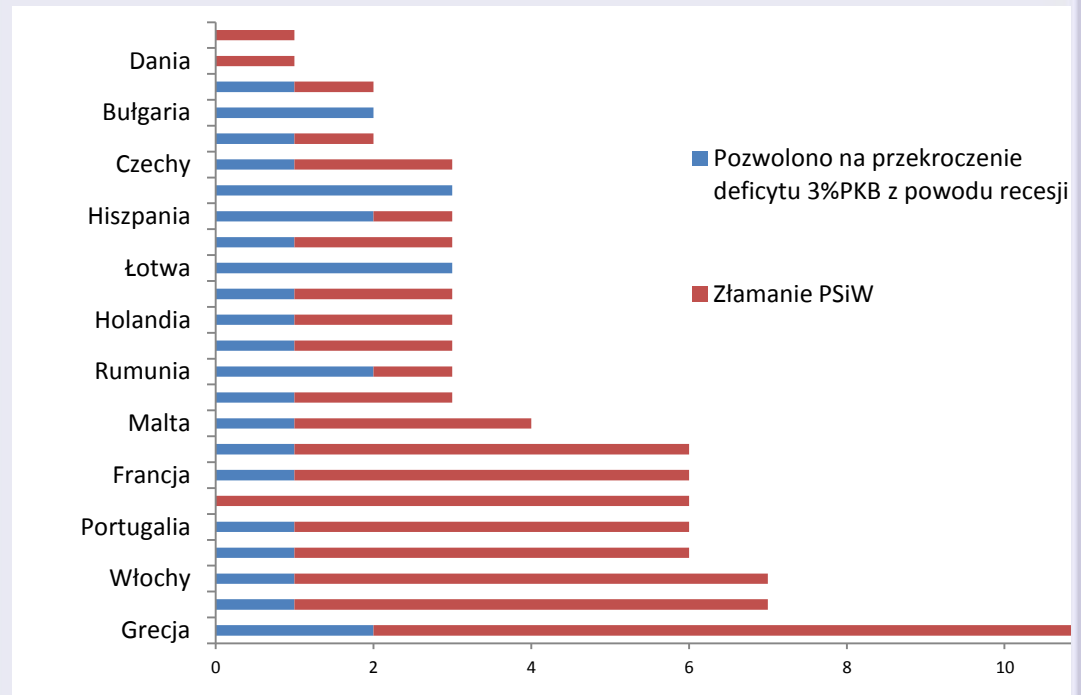
Co zatem wynika z wykresu? Państwa strefy Euro systematycznie redukowały swoje deficyty aż do momentu wejścia w życie Unii Walutowej, ale zaraz potem „popuściły pasa”. Oznacza to, że Pakt Stabilności i Wzrostu nie działał na państwa członkowskie tak skutecznie jak kryteria z Maastricht przed przyjęciem wspólnej waluty. Jednym słowem rządy poszczególnych państw zachowywały się jak kierowcy, którzy zwolnili przed policyjną kontrolą stojącą na poboczu, ale zaraz po jej minięciu dodali gazu.

Sytuacja ta miała wiele przyczyn zarówno w konstrukcji samego Paktu jak i ograniczeniach instytucjonalnych UGiW.

Do 2010 roku odnotowano w sumie aż 97 przypadków przekroczenia dopuszczalnego deficytu, z czego prawie 30 usprawiedliwiono powołując się na niekorzystną sytuację gospodarczą. W pozostałych 68 przypadkach złamanie postanowień PSiW nie spowodowało w ogóle żadnej reakcji. W całym tym okresie ani razu nie zastosowano sankcji przewidzianych Paktem. Sytuacja ta dobitnie pokazuje, iż wspólnie podjęte zobowiązania pozostały jedynie martwym zapisem.

Postanowienia PSiW przez cały okres jego obowiązywania pozostawały jedynie zapisem na papierze. Do 2010 roku odnotowano 68 przypadków złamania Paktu Stabilności i Wzrostu

Wykres 3. Liczba przypadków przekroczenia warunków Paktu Stabilności i Wzrostu do 2010 roku.



Źródło: Ifo Institute, KE.

Zdrowy rozsądek podpowiada również, że w praktyce respektowane są tylko te regulacje i nakazy, które nie tylko obarczone są wystarczająco zniechęcającymi sankcjami ale przede wszystkim są nieuniknione. Pakt Stabilności i Wzrostu obarczony był istotnymi słabościami w obu tych obszarach. Zakres sankcji oraz praktyka stosowania nawet tych istniejących okazały się nazbyt liberalne.

W pierwszej kolejności należy podkreślić fakt, że spośród wszystkich reguł fiskalnych zawartych w PSiW, jedynie reguła dotycząca maksymalnego dopuszczalnego deficytu obwarowana była sankcjami oraz mechanizmami korekcyjnymi przewidzianymi w omówionej wcześniej procedurze nadmiernego deficytu. Praktyka pokazała, że jest to rozwiązanie daleko niesatysfakcjonujące. Jego słabość wynika przede wszystkim z punktowego charakteru reguły deficytu obejmującej tylko jeden parametr w jednym okresie (roku). Poszczególne rządy stosowały jednorazowe operacje po stronie dochodowej (np. zmiana podatków) oraz po stronie wydatkowej tak, aby w momencie oceny spełniać wymóg deficytu budżetowego poniżej 3% PKB. Ponadto, przestrzeganie tej reguły nie gwarantuje automatycznego wypełnienia dwóch pozostałych reguł dotyczących równowagi budżetowej w średnim okresie oraz wielkości długu publicznego. Kraj nieustannie utrzymujący deficyt budżetowy na poziomie nieznacznie poniżej 3% PKB w sposób oczywisty nie będzie

Wady Paktu w połączeniu z brakiem jego wiarygodności nie dawały żadnych szans na uchronienie UE przed „grecką tragedią”

**Pozycja instytucji
nie była skrojona
na miarę zadań,
które im
powierzono**

spełniał wspomnianych kryteriów, może natomiast liczyć na brak jakichkolwiek sankcji z tego powodu.

Jak wspomniano wyżej, oprócz niewystarczającego zakresu sankcji przewidzianych w PSiW istotnym problemem była niska skuteczność stosowania nawet tych procedur, które w Pakcie ujęte zostały. Jedną z podstawowych przyczyn takiego stanu rzeczy była słabość instytucjonalna Unii Gospodarczej i Walutowej. Sztandarowym przykładem niewydolności instytucji odpowiedzialnych za nadzór nad respektowaniem reguły deficytu budżetowego (Eurostat, Komisja Europejska) jest wieloletnie skuteczne fałszowanie przez Grecję danych statystycznych dotyczących finansów publicznych, w szczególności poziomu deficytu budżetowego. Sytuacja ta jest pokłosiem m.in. braku jednolitych reguł rachunkowości finansów publicznych w poszczególnych krajach członkowskich.

Poniższa tabela przedstawia sposób, w jaki z czasem zmieniało się oszacowanie deficytu sektora finansów publicznych w Grecji.

Tabela 1. Zmiany oszacowania deficytu sektora finansów publicznych w Grecji przez Komisję Europejską w latach 2008-2010 (w proc. PKB)

	1992-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wiosna 2010	6,6	3,6	5,1	7,7	13,6	9,3	9,9
Wiosna 2009	6,6	2,8	3,6	5,0	5,1	5,7	
Wiosna 2008	6,6	2,6	2,0	2,0	2,0		

Źródło: A. Rzońca, *Jak Grecja padła na popytowym dopingu*, FOR, 06. 2010

Kolejną przyczyną niskiej skuteczności Paktu Stabilności i Wzrostu w dyscyplinowaniu rządów państw członkowskich jest upolitycznienie decyzji o wszczęciu Procedury Nadmiernego Deficytu. Komisja Europejska była tutaj jedynie organem wnioskującym, decyzja należała natomiast do Rady, która jak wiadomo składa się z głów państw członkowskich lub szefów ich rządów. Sytuacja taka powodowała powstanie nieuniknionego ryzyka zachowań oportunistycznych, które wzrastało wraz z siłą polityczną danego kraju/rządu (nawet, jeśli formalnie nie bierze udziału w głosowaniu dotyczącym swojej sprawy). Prostą konsekwencją takiej konstrukcji procesu było stosowanie podwójnych standardów, tak jak w przypadku Niemiec i Francji. W 2002 roku Komisja Europejska uznała, iż w przypadku Niemiec należy wsząć procedurę EDP. Rada w głosowaniu większościowym odrzuciła wniosek Komisji (pod naciskiem Niemiec, Francji oraz Włoch). W rezultacie Niemcy przekraczały dopuszczalny poziom deficytu przez kolejne lata bez

żadnych konsekwencji. W podobnej sytuacji jak Niemcy znalazła się niewiele później Francja i również mogła liczyć na wzajemność północnych sąsiadów. Tego typu postępowanie, szczególnie w przypadku Niemiec jako głównego orędownika PSiW w latach 90. miało dewastujący wpływ na wiarygodność paktu.

Podsumowując najważniejsze luki/wady PSiW polegały na:

- Politycznym procesie podejmowania decyzji o stosowaniu sankcji przewidzianych procedurą nadmiernego deficytu, skutkującym uznaniowością podejmowanych decyzji i w konsekwencji utratą wiarygodności zasad zapisanych w Pakcie;
- Ogólnej słabości części prewencyjnej Paktu;
- Nieuwzględnieniu cykli koniunkturalnych (występowanie deficytów strukturalnych przy nominalnym deficycie spełniającym kryterium 3% PKB);
- Koncentracji jedynie na deficycie z pominięciem poziomu długu;
- Słabości instytucjonalnej UGiW (np. fałszowanie danych statystycznych przez Grecję).
- Pakt nie odnosił się do problemu równowagi makroekonomicznej.

1.5 Propozycje reform

**Po słusznej
diagnozie
problemu
rozpoczęto prace
nad poprawą zasad
PSiW**

Wiosną 2010 roku, gdy oczywistym stało się, że Grecja nie jest w stanie dalej samodzielnie obsługiwać swojego zadłużenia, a w kolejce po zewnętrzną pomoc niedługo ustawić się mogą kolejne państwa strefy euro, nikt nie miał już najmniejszych wątpliwości, że Pakt Stabilności i Wzrostu nie sprawdził się. Oprócz doraźnej pomocy dla państw dotkniętych kryzysem zadłużenia, należało pomyśleć o bardziej skutecznym mechanizmie zapewniającym stabilność finansów publicznych w strefie euro.

Opracowaniem założeń do gruntownej reformy PSiW zajął się zespół pod przewodnictwem Prezydenta Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a (tzw. *task force on economic governance*; w skład grupy weszli przedstawiciele 27 państw członkowskich, przede wszystkim ministrowie finansów. Grupa Van Rompuy'a zakończyła swoje prace wydając rekomendację we wrześniu 2010 roku. W marcu 2011 w oparciu m.in. o rekomendacje Grupy, Rada Europejska przyjęła projekt sześciu regulacji reformujących tzw. zarządzanie makroekonomiczne w UE w tym reformujących także Pakt Stabilności i Wzrostu. Pakiet ten został przyjęty przez Parlament Europejski w pod koniec września 2011.

**Po dostarczeniu
„Sześciopaku” Unię
czeka ból głowy**

Ocena przeprowadzonej reformy nie jest jednoznaczna. Choć zmierza we właściwym kierunku pozostawia spory niedosyt i obawę, że Pakt może dalej pozostać w znaczącej części martwy:

- Zmiany w części prewencyjnej Paktu należy ocenić pozytywnie. Już na etapie konstruowania przez państwa członkowskie budżetów na kolejny rok wprowadzono tzw. „europejski semestr” czyli procedurę konsultowania założeń na forum UE – procedura ta poprzez nacisk grupy (ang. *peer pressure*) powinna pełnić skutecznie rolę dyscyplinującą. Oryginalna propozycja reformy tej części Paktu w ostatecznej wersji została jednak osłabiona poprzez usunięcie obowiązku udzielania wyjaśnień na forum PE przez ministrów finansów państw łamiących dyscyplinę fiskalną i dając Parlamentowi jedynie możliwość zapraszania ich do wystąpienia. Pozostałe kluczowe zmiany dotyczą:
 - Ocena postępów państw członkowskich w dążeniu do spełnienia średniookresowych celów budżetowych (MTO) na podstawie salda strukturalnego. Ograniczenie tempa wzrostu wydatków sektora publicznego do tempa wzrostu gospodarczego. Skłonienie państw członkowskich do przeznaczania nadzwyczajnych dochodów wynikających z wyższego wzrostu w pierwszej kolejności na redukcję zadłużenia.
 - Dla państw o wysokim poziomie zadłużenia – poprawa wyniku strukturalnego szybciej niż 0,5% PKB rocznie.
- Zmiany w części korygującej PSiW wydają się być niewystarczające. Największe zastrzeżenia budzi ciągle niski poziom automatyzmu w uruchamianiu sankcji przewidzianych Procedurą Nadmiernego Deficytu. Oryginalna propozycja, aby Rada mogła odrzucić wniosek Komisji o wydaniu ostrzeżenia, a potem nałożeniu sankcji na dany kraj kwalifikowaną większością głosów została pod naciskiem Francji zamieniona na zwykłą większość głosów państw strefy euro, ułatwi zbudowanie koalicji blokującej nałożenie sankcji (analiza poniżej). To właśnie ta zmiana może być w przyszłości źródłem najcięższego bólu głowy dla UE.
- Zasada, w której kraje posiadają możliwości odrzucenia sankcji w procedurze zwykłej większości głosów niszczy zasadę automatyzmu. Poniżej stworzono potencjalne koalicje krajów, które posiadają wystarczającą siłę głosu, aby odrzucić nałożone przez Komisję sankcje. Ilustracja dotyczy dwóch

**Decyzje polityków
po raz kolejny
psują
proponowaną
reformę PSiW...**

**Trudno
pohamować się
przed uczuciem,
iż Unia nie potrafi
uczyć się na
własnych błędach**

przypadków: (I) Niemcy i Francja łamią postanowienia PSiW; (II) Niemcy oraz Francja stają na straży postanowień PSiW. Przyjęto następujące założenia: (1) obowiązuje zasada odwróconej większości¹, (2) obowiązuje system głosowania zgodnie z postanowieniami „sześciopaku”, (3) zaproponowane koalicje stworzono na podstawie dotychczasowej częstotliwości łamania przez państwa zasad PSiW.

Tabela 2. Scenariusz głosowań w Radzie nt. odrzucenia sankcji w procedurze zwykłej większości.

Koalicja	Państwa zainteresowane tworzeniem koalicji	Komentarz
I	Niemcy, Francja, kraje PIIGS, Słowacja, Cypr, Malta, Słowenia	67 możliwych koalicji
II	kraje PIIGS, Cypr, Malta, Słowacja, Słowenia	Koalicja odrzuca sankcje

Tabela 3. Scenariusz głosowań w Radzie nt. odrzucenia sankcji w procedurze odwróconej większości.

Koalicja	Państwa	Liczba ludności	Komentarz
I	Niemcy, Francja, kraje PIIGS, nowe państwa członkowskie (Bułgaria, Rumunia, Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Cypr, Malta)	>75% populacji UE	Koalicja odrzuca sankcje
II	kraje PIIGS, Belgia, Wielka Brytania, nowe państwa członkowskie (Czechy, Polska, Węgry, Słowacja, Rumunia, Bułgaria, Cypr, Malta)	< 65% populacji UE	Niespełnione kryterium ludnościowe

**Do pilnowania
przestrzegania
Paktu Rada użyje
pistoletu na
kapiszony...**

- Bez względu na determinację takich krajów jak Francja i Niemcy do obrony założeń Paktu, siła sankcji jako elementu dyscyplinującego jest bardzo niska. Prawdopodobieństwo powstania koalicji jest znacznie wyższe niż w poprzedniej

¹ Obowiązuje system głosowania zgodnie z Traktatem Lizbońskim – co najmniej 55% członków Rady i liczba ludności w państwach opowiadających się za przyjęciem decyzji stanowi co najmniej 65% populacji Unii

propozycji opartej na procedurze odwróconej większości szczególnie w przyjętym scenariuszu I. Dodatkowo, prawdopodobieństwo tego, iż Rada będzie skłonna uchylić sankcje, może wzrosnąć z kilku powodów:

- 1) Determinacja krajów - którym grożą kary - do podjęciem działań politycznych zmierzających do ich uchylenia, jest znacznie wyższa niż motywacja pozostałych państw do obrony zasad PSiW.
 - 2) Kraje są raczej nastawione na unikanie konfliktów z innymi krajami.
 - 3) Decyzje poszczególnych państw uzależnione są od realizacji ich interesów w pozostałych obszarach polityki europejskiej. Kraje mogą ustąpić w jednej sprawie w zamian za ustępstwa w innych sprawach w przyszłości.
- Pozostałe zmiany wprowadzone w części korygującej to przede wszystkim:
 - Przywiązanie większej niż do tej pory uwagi do poziomu długu publicznego. Dla państw przekraczających próg zadłużenia w wysokości 60% PKB, wprowadzenie celu redukcji tego zadłużenia w wysokości 1/20 wartości przekraczającej próg rocznie w okresie ostatnich 3 lat.
 - Uwzględnienie skutków istotnych reform strukturalnych w ocenie pozycji fiskalnej państw.
 - Wzmocnienie krajowych ram budżetowych jest krokiem we właściwym kierunku i kolejnym, który jest zbyt nieśmiały, aby mógł przynieść rezultaty. Reforma zakłada wprowadzenie reguł i limitów budżetowych spójnych z limitami przewidzianymi w PSiW do prawodawstwa krajowego nie daje jednak Komisji realnych narzędzi wyegzekwowania tego zalecenia. Komisja uzyskała dodatkowo prawo do nakładania sankcji finansowych w przypadkach fałszowania danych statystycznych (kara w wysokości do 0,2% PKB).
 - Dwa ostatnie punkty „sześciopaku” odnoszą się to tzw. nierównowag makroekonomicznych, które mogą zaburzać zewnętrzną konkurencyjność państw członkowskich np. poprzez wzrost płac szybszy niż wzrost wydajności pracy, czy też napędzane zbyt tanim kredytem bańki na rynku nieruchomości. Zaproponowane w tych punktach regulacje składają się z części prewencyjnej i korygującej i są pewnym odbiciem logiki przyjętej w PSiW dla długu publicznego. W ramach uchwalonego przez PE pakietu określono całą procedurę nadzoru i korygowania nierównowag

makroekonomicznych, do procesu oceny włączając oprócz wskaźników makroekonomicznych analizę specyficzną sytuacji każdego państwa, natury negocjacji zbiorowych w zakresie płac i tym podobnych. Tego rodzaju rozszerzenia mogą być przyczyną trudności interpretacyjnych i przeciągających się dyskusji na temat tego czy w danym państwie występuje istotna nierównowaga makroekonomiczna.

1.6

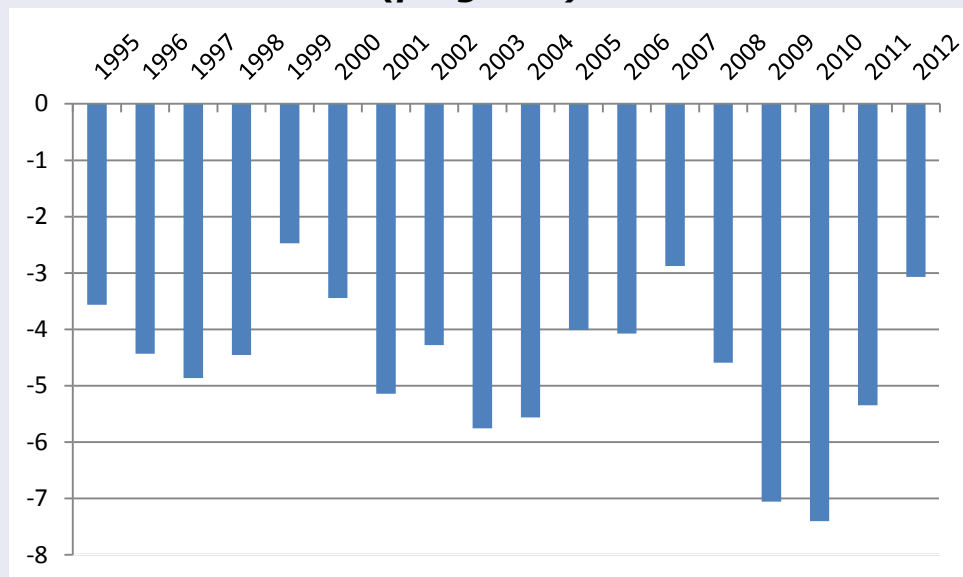
Ocena proponowanych reform

Dostrzeżono główne wady Paktu, ale nie wystarczyło odwagi do ich całkowitego usunięcia

Ocena proponowanych zmian powinna się w pierwszej kolejności odnieść się do zidentyfikowanych wcześniej słabości PSiW, które doprowadziły do kryzysu finansów publicznych w niektórych państwach strefy Euro. Patrząc generalnie można powiedzieć, że proponujący zmiany w budowie i funkcjonowaniu PSiW dostrzegli kluczowe niedostatki Paktu. Niemniej jednak odpowiedź w postaci zaproponowanych regulacji jest bardziej przesunięciem akcentów, co prawda we właściwą stronę jednak pozostawiającą pytanie o ich wystarczającą skuteczność. Zasadniczy problem w nadzorze nad finansami publicznymi wśród państw strefy Euro polegał przecież nie tylko na niedostatkach w konstrukcji Paktu ale także, a może przede wszystkim, na utracie wiarygodności instytucji europejskich w zakresie stosowania już istniejących regulacji. Wśród proponowanych reform nie widać kroku, który niósłby ze sobą istotny potencjał przywrócenia takiej wiarygodności.

Chociaż Polska w dalszym ciągu nie jest członkiem strefy euro kwestia stabilności fiskalnej i regulacji przyjętych dotyczy naszego kraju nie tylko pośrednio (im stabilniejsza sytuacja w strefie euro tym lepiej dla Polski), ale także bezpośrednio. Pomimo szeroko rozpowszechnionego poczucia, że Polsce daleko do Grecji i pomimo posiadania progów ostrożnościowych zapisanych nawet w konstytucji dług publiczny zwiększył się w ostatnim czasie znacząco zbliżając się do owych progów. Co więcej, jak można wyraźnie zobaczyć na poniższym wykresie deficyt strukturalny budżetu (czyli oczyszczony z efektów dobrej koniunktury) przez ostatnich kilkanaście lat pozostawał znacząco poniżej progu 3% i systematycznie pogłębiał się. Jest to jednak problem, który rozwiązany musi zostać poprzez strukturalne reformy na poziomie naszego kraju. Presja Brukseli jest pomocna, ale nie zastąpi politycznej odwagi polskiego rządu... i jest to prawdą nie tylko dla naszego kraju.

Wykres 4. Strukturalny deficyt budżetowy w Polsce w latach 1995-2012 (prognoza)



Źródło: Eurostat.

Bibliografia

J.M. González-Páramo (Member of the Executive Board of the ECB), "The reform of the Stability and Growth Pact: an assessment", Frankfurt, 13.10.2005

D. Gros, T. Mayer, The Dog That Lost its Bark: The Commission and the Stability Pact, CEPS, 11.2004

D. Gros, Competitiveness Pact: Flawed Economies, CEPS, 18.03.2011

A. Rzońca, Jak Grecja padła na popytowym dopingu, FOR, 06. 2010

European Commission (2010) ," Public Finances in EMU – 2010, European Economy", 4/2010

Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies

Council Regulation(EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure

COM (2010)522: "Proposal for a COUNCIL REGULATION (EU) No .../... amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure", Bruksela, 29.09.2010

COM (2010)526: "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies", Bruksela, 29.09.2010

"STRENGTHENING ECONOMIC GOVERNANCE IN THE EU - REPORT OF THE TASK FORCE TO THE EUROPEAN COUNCIL" – Bruksela, 21.10.2010

"FACTSHEET ON THE SURVEILLANCE PROCEDURES IN THE EU", Bruksela, 21.10.2010

EUCO 10/11: „European Council 24/25 March Conclusions”,
Bruksela, 25.03.2011

<http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html>

http://europa.eu/scadplus/glossary/stability_growth_pact_en.htm

http://europa.eu/scadplus/glossary/excessive_deficit_procedure_en.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/l25020_en.htm

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=PL&type=TA&reference=20110928&secondRef=TOC> - testy źródłowe aktów prawnych przyjętych w ramach tzw. „sześciopaku” przez Parlament Europejski w dniu 28 września 2011

Kontakt do autorów:

Piotr Stolarczyk

e-mail: piotr.stolarczyk@for.org.pl

Witold Wojtas

e-mail: witold.wojtas@gmail.com

Fundacja FOR

Al. J.Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa

tel. +48 22 427 40 10, fax +48 22 213 37 85

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl