



## UNIJNE RAMY POLITYKI BUDŻETOWEJ

Aby zapewnić stabilność unii gospodarczej i walutowej, potrzeba solidnych ram w celu uniknięcia braku równowagi finansów publicznych. Pod koniec 2011 r. weszła w życie reforma (część tzw. sześciopaku) polegająca na zmianie paktu stabilności i wzrostu. Kolejna reforma w postaci międzyrządowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, którego częścią składową jest pakt fiskalny, zaczęła obowiązywać na początku 2013 r. Rozporządzenie w sprawie oceny wstępnych krajowych planów budżetowych (część tzw. dwupaku) weszło w życie w maju 2013 r.

### PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 3, art. 119–144, art. 136, art. 219 i art. 282–284 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Protokół (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu; Protokół (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji załączony do TFUE.

### CELE

Celem struktury polityki budżetowej Unii Europejskiej jest stworzenie solidnych i skutecznych ram koordynacji polityk budżetowych państw członkowskich i nadzoru nad nimi. Przeprowadzone w latach 2011–2013 reformy tej struktury są bezpośrednią reakcją na kryzys związany z długiem państwowym, który ujawnił potrzebę przyjęcia bardziej rygorystycznych przepisów z uwagi na efekt mnożnikowy wywołany brakiem równowagi finansów publicznych w strefie euro. Zmienione ramy są zatem wynikiem wad stwierdzonych w pierwotnym systemie europejskiej unii walutowej i stanowią próbę wzmocnienia zasady przewodniej – zachowania zdrowych finansów publicznych – którą zapisano w art. 119 ust. 3 TFUE.

### OSIĄGNIĘCIA

**A.** Główna podstawa prawna paktu stabilności i wzrostu zawarta jest w prawie pierwotnym Unii:

w art. 121 TFUE (wielostronny nadzór), art. 126 TFUE (procedura nadmiernego deficytu) i w Protokole nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Szczegółowe sposoby wdrażania przepisów i procedur określonych w Traktacie zawarte są we wtórnym prawie Unii. Pierwszy pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (tzw. sześciopak) wszedł w życie dnia 13 grudnia



2011 r. i stanowił reformę oraz zmianę przepisów paktu stabilności i wzrostu. W zreformowanym pakcie stabilności i wzrostu zawarte są główne instrumenty nadzoru nad polityką budżetową państw członkowskich (mechanizm zapobiegawczy) oraz korygowania nadmiernego deficytu (mechanizm korygujący). W swojej obecnej formie pakt składa się z następujących elementów:

- rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. i rozporządzeniem (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r.; w rozporządzeniu tym wprowadza się mechanizm zapobiegawczy;
- rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. i rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r.; w rozporządzeniu tym wprowadza się mechanizm korygujący;
- rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro.

Ponadto kodeks postępowania, który ma formę opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (Komitet Rady do Spraw Ekonomicznych i Finansowych), zawiera szczegółowe wymogi dotyczące wdrażania paktu oraz wytyczne co do kształtu i treści programów stabilności i konwergencji. Pomimo że kodeks postępowania jest formalnie podrzędny w stosunku do rozporządzenia, fakt, że określa on szczegółowo, w jaki sposób wdrażać pakt stabilności i wzrostu, sprawia, że w praktyce zyskuje ogromne znaczenie. Najnowsza wersja, zatwierdzona przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w dniu 15 maja 2017 r., zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące elastyczności w ramach obowiązujących przepisów dotyczących paktu stabilności i wzrostu (za pośrednictwem tzw. klauzul dotyczących inwestycji i reform strukturalnych i przy zastosowaniu matrycy określającej dobre i złe okresy dla gospodarki w ramach mechanizmu zapobiegawczego przewidzianego w pakcie). Te szczegółowe postanowienia opierają się na wspólnie uzgodnionym stanowisku dotyczącym elastyczności w ramach paktu stabilności i wzrostu, przyjętym przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w listopadzie 2015 r. i zatwierdzonym przez Radę ECOFIN w lutym 2016 r. Punktem wyjściowym do dyskusji był komunikat Komisji ze stycznia 2015 r. w sprawie elastyczności. Ponadto obowiązująca wersja kodeksu postępowania zawiera dwie opinie Komitetu Ekonomiczno-Finansowego z listopada 2016 r., w których zwrócono większą uwagę na wartość odniesienia dotyczącą wydatków, podczas gdy wskaźnik salda strukturalnego pozostaje istotnym elementem ram nadzoru budżetowego.

#### 1. Mechanizm zapobiegawczy paktu stabilności i wzrostu

Celem mechanizmu zapobiegawczego jest zapewnienie zdrowych finansów publicznych za pomocą wielostronnego nadzoru w oparciu o art. 121 TFUE. Zmienione rozporządzenie (WE) nr 1466/97 i nowe rozporządzenie (UE) nr 1173/2011 stanowią podstawę prawną w prawodawstwie wtórnym.



Kluczowym pojęciem stosowanym w nadzorze i formułowaniu wytycznych jest średniookresowy cel budżetowy dla danego kraju. Średniookresowy cel budżetowy dla każdego kraju powinien mieścić się w przedziale pomiędzy #1 % PKB a równowagą lub nadwyżką, z uwzględnieniem zmian cyklicznych oraz jednorazowych działań tymczasowych. Cel ten podlega przeglądowi co trzy lata lub wtedy, gdy wdrażane są istotne reformy strukturalne mające wpływ na sytuację budżetową. Do podstawowych instrumentów mechanizmu zapobiegawczego paktu stabilności i wzrostu należą programy stabilności i programy konwergencji.

#### Programy stabilności i programy konwergencji

**Przedłożenie:** W ramach wielostronnego nadzoru, o którym mowa w art. 121 TFUE, co roku w kwietniu każde państwo członkowskie musi przedłożyć Komisji i Radzie program stabilności (w przypadku państw członkowskich strefy euro) lub program konwergencji (w przypadku państw członkowskich spoza strefy euro). Programy stabilności muszą zawierać m.in. średniookresowe cele budżetowe, ścieżkę dostosowań w tym kierunku oraz analizę scenariuszy badającą skutki zmian podstawowych założeń ekonomicznych na sytuację budżetową. Podstawę wyliczeń muszą stanowić najbardziej prawdopodobne scenariusze makroekonomiczne i budżetowe (lub bardziej ostrożne scenariusze). Programy te są publikowane.

**Ocena:** Rada przeprowadza analizę programów w oparciu o ocenę dokonaną przez Komisję oraz Komitet Ekonomiczno-Finansowy. Ze szczególną uwagą śledzone są postępy w dążeniu do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych. Nowym elementem w zmienionym pakcie stabilności i wzrostu jest to, że w ocenie wyraźnie uwzględnia się kształtowanie się wydatków.

**Opinia:** W oparciu o zalecenie Komisji oraz po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym Rada przyjmuje opinię w sprawie programów. W swojej opinii Rada może wezwać państwa członkowskie do dostosowania programów. Opinia ta stanowi integralną część zaleceń dla poszczególnych krajów przyjmowanych przez Radę na zakończenie każdego europejskiego semestru.

**Monitorowanie:** Komisja i Rada monitorują wdrażanie programów stabilności lub programów konwergencji.

**Wczesne ostrzeżenie:** W przypadku znacznego odstępstwa od ścieżki dostosowań do średniookresowych celów budżetowych Komisja kieruje ostrzeżenie do danego państwa członkowskiego zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE (art. 6 i 10 zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1466/97). Ostrzeżenie jest wydawane w formie zalecenia Rady, w którym wzywa się dane państwo członkowskie do podjęcia niezbędnych działań dostosowawczych.

**Sankcje:** W odniesieniu do państw członkowskich strefy euro w zmienionym pakcie stabilności i wzrostu wprowadzono także możliwość nałożenia sankcji w formie oprocentowanego depozytu wynoszącego 0,2 % PKB z poprzedzającego roku, jeśli dane państwo członkowskie nie podejmie stosownych działań dostosowawczych. Przewidziano również grzywny za manipulację danymi dotyczącymi długu lub deficytu.

**Europejski semestr:** Przedkładanie i ocena programów stabilności lub programów konwergencji stanowią część europejskiego semestru, który jest szerzej zakrojonym



procesem koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej i który obejmuje mechanizm zapobiegawczy paktu stabilności i wzrostu.

## 2. Mechanizm korygujący paktu stabilności i wzrostu

### Procedura nadmiernego deficytu

Celem tej procedury jest zapobieganie nadmiernym deficytom oraz dopilnowanie, aby były one natychmiast korygowane. Podstawę prawną procedury nadmiernego deficytu stanowią art. 126 TFUE, Protokół (nr 12) załączony do Traktatu i zmienione rozporządzenie (WE) nr 1467/97 oraz nowe rozporządzenie (UE) nr 1173/2011.

Zgodnie ze zmienionym paktem stabilności i wzrostu uruchomienie procedury nadmiernego deficytu zależy od kryterium deficytu lub kryterium długu:

- Kryterium deficytu: Deficyt sektora instytucji rządowych uznaje się za nadmierny, jeśli jest wyższy od wartości bazowej 3 % PKB w cenach rynkowych; lub
- Kryterium długu: dług jest większy niż 60 % PKB, a roczny cel redukcji o 1/20 długu przekraczającego próg 60 % nie został osiągnięty w ciągu trzech ostatnich lat.

Zmienione rozporządzenie zawiera również przepisy wyjaśniające, kiedy w przypadku przekroczenia ustalonej wartości bazowej deficyt będzie uznawany za wyjątkowy (wywołany przez nadzwyczajne zdarzenia lub poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej itp.) lub tymczasowy (według prognoz deficyt spadnie poniżej wartości bazowej po zakończeniu nadzwyczajnego zdarzenia lub pogorszenia koniunktury gospodarczej).

W art. 126 ust. 3–6 TFUE określono procedurę oceny nadmiernego deficytu i podejmowania decyzji w jego sprawie. Komisja przygotowuje sprawozdanie, jeśli państwo członkowskie nie przestrzega przynajmniej jednego z dwóch kryteriów lub jeśli istnieje takie ryzyko. Komitet Ekonomiczno-Finansowy wydaje opinię w sprawie tego sprawozdania. Jeśli Komisja stwierdzi, że nadmierny deficyt rzeczywiście istnieje (lub może powstać), kieruje opinię do danego państwa członkowskiego i informuje Radę. Na podstawie wniosku Komisji Rada ostatecznie decyduje, czy wystąpił nadmierny deficyt (art. 126 ust. 6 TFUE). Następnie, w oparciu o zalecenie Komisji, przyjmuje zalecenie skierowane do danego państwa członkowskiego (art. 126 ust. 7 TFUE), domagając się podjęcia skutecznych działań w celu ograniczenia deficytu, oraz wyznacza termin nieprzekraczający sześciu miesięcy. W przypadku gdy Rada stwierdzi, że takie działania nie zostały podjęte, jej zalecenie może zostać podane do wiadomości publicznej (art. 126 ust. 8 TFUE). W przypadku uporczywego niestosowania wydanych zaleceń Rada może wezwać dane państwo członkowskie do przedsięwzięcia stosownych środków w wyznaczonym terminie (art. 126 ust. 9 TFUE).

Sankcje: W procedurze nadmiernego deficytu przewidziano również sankcje w przypadku niewypełnienia zaleceń (art. 126 ust. 11 TFUE). Dla państw członkowskich strefy euro co do zasady sankcją tą jest grzywna obejmująca składnik stały (0,2 % PKB) i składnik zmienny (maksymalnie 0,5 % PKB dla obu składników łącznie).

Dodatkowe sankcje dla państw członkowskich strefy euro przewidziano w rozporządzeniu (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. Sankcje nakładane są na różnych etapach procedury nadmiernego deficytu i wiążą się z nieoprocenowanym depozytem w wysokości 0,2 %



oraz z grzywną w wysokości 0,2 % PKB z poprzedzającego roku. W myśl tego samego rozporządzenia sankcje przewidziano również za manipulację danymi statystycznymi.

## **B. Pakt fiskalny**

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w marcu 2012 r. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, którego składową dotyczącą polityki budżetowej jest pakt fiskalny, podpisały wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Republiki Czeskiej (także Chorwacja nie podpisała tego traktatu przed przystąpieniem do UE ani po przystąpieniu w dniu 1 lipca 2013 r.). W pakcie fiskalnym zawarte jest postanowienie dotyczące uwzględnienia w prawie krajowym zasady zrównoważonego budżetu (złota zasada) – przewidującej dolny pułap deficytu strukturalnego na poziomie 0,5 % PKB (jeżeli wartość długu publicznego jest niższa niż 60 % PKB ten dolny pułap ustala się w wysokości 1 % PKB) najlepiej na szczeblu konstytucyjnym (tzw. hamulec zadłużenia). Państwa członkowskie mogą wszcząć postępowanie przeciwko innym państwom członkowskim przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku niewłaściwego wdrożenia tej zasady. Dodatkowe ustalenia obejmują m.in. automatyczne uruchamianie mechanizmu korygującego i przepisy narzucone państwom objętym procedurą nadmiernego deficytu. Ponadto pomoc finansowa w ramach europejskiego mechanizmu stabilności będzie udzielana tylko tym państwom członkowskim, które podpisały pakt fiskalny.

## **C. Dalsze reformy służące wzmocnieniu zarządzania gospodarczego w strefie euro**

Wprowadzone w latach 2011–2013 reformy zarządzania gospodarczego w Unii oraz ram polityki budżetowej obejmują, oprócz zmienionych zasad paktu stabilności i wzrostu oraz międzyrządowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, dwa rozporządzenia, których celem jest dalsze wzmocnienie zarządzania gospodarczego w strefie euro (tzw. dwupak):

- rozporządzenie (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro; oraz
- rozporządzenie (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej.

Głównymi elementami pierwszego rozporządzenia są wspólny harmonogram budżetowy dla wszystkich państw członkowskich strefy euro oraz przepisy dotyczące monitorowania i oceny planów budżetowych państw członkowskich przez Komisję. W przypadku poważnego uchybienia zasadom paktu stabilności i wzrostu Komisja może zażądać zmiany planów. Ponadto w rozporządzeniu tym stwierdzono, że państwa członkowskie objęte procedurą nadmiernego deficytu muszą przedstawić program partnerstwa gospodarczego, w którym zawarte są szczegółowe środki polityczne i reformy strukturalne wymagane dla zapewnienia skutecznej i trwałej





korekty nadmiernego deficytu. Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, przyjmuje opinie w sprawie programów partnerstwa gospodarczego.

Drugie rozporządzenie dotyczy państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej lub nimi zagrożonych. Ustanawia ono przepisy dotyczące wzmocnionego nadzoru, pomocy finansowej oraz nadzoru po zakończeniu programu (do czasu gdy zwrócone zostanie przynajmniej 75 % otrzymanego wsparcia finansowego).

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Parlament Europejski jest współprawodawcą w procesie uchwalania szczegółowych przepisów dotyczących nadzoru wielostronnego (art. 121 ust. 6 TFUE) i wydaje opinie na temat należących do prawa wtórnego przepisów wykonawczych do procedury nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 14 TFUE). Zmieniony pakt stabilności i wzrostu zawiera nowy instrument – dialog gospodarczy – który zapewnia Parlamentowi Europejskiemu pierwszoplanową rolę w obecnych ramach polityki budżetowej. Przewiduje on, że właściwa komisja Parlamentu jest upoważniona do zaproszenia przewodniczącego Rady, Komisji, przewodniczącego Rady Europejskiej lub przewodniczącego Eurogrupy, a w stosownych przypadkach państwa członkowskiego, do udziału w wymianie poglądów. Parlament jest również regularnie informowany o stosowaniu rozporządzeń. Ponadto uprawnienia Komisji do nałożenia dodatkowego wymogu sprawozdawczości w ramach nowego rozporządzenia w sprawie monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz do zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro będą od tej pory odnawiane co trzy lata, przy czym Parlament lub Rada mogą odwołać te uprawnienia.

Jost Angerer  
05/2019

