

dr Małgorzata Gajda-Kantorowska¹

Katedra Ekonomii Stosowanej

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kontrowersje wokół skutecznych metod zapewnienia dyscypliny fiskalnej w krajach Unii Europejskiej

WSTĘP

Kryzys ekonomiczny i finansowy doprowadził do ujawnienia wielu niedoskonałości systemu zarządzania ekonomicznego w krajach Unii Europejskiej, a ustalone reguły fiskalne nie zapobiegły kryzysowi zadłużenia w strefie euro. Nie tylko doszło do gwałtownego pogorszenia się wskaźników fiskalnych we wszystkich krajach tego ugrupowania – okazało się, że nadmierny poziom długu publicznego może stanowić poważniejsze zagrożenie dla stabilności fiskalnej niż wysoki wskaźnik deficytu budżetowego, a kontroli wymaga także poziom zadłużenia sektora prywatnego.

Dodatkowym czynnikiem destabilizującym finanse publiczne była reakcja rządów większości krajów na skutki kryzysu w postaci zastosowania pakietów stymulacyjnych oraz udzielenia pomocy finansowej dla sektora finansowego. W rezultacie w strefie euro przeciętny udział długu publicznego w PKB zwiększył się z poziomu 66% PKB w 2007 roku przed kryzysem do 92,7% na koniec 2012 roku [Dane Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/info/statistics_pl, dostęp: 2.01.2016 r.].

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie działań podjętych po kryzysie zmierzających do zapewnienia zachwianej równowagi budżetowej na poziomie UE, oceny ich skuteczności oraz zarysu dyskusji na temat możliwości efektywnego zapewnienia dyscypliny fiskalnej szczególnie w strefie euro złożonej z państw o bardzo zróżnicowanej kulturze stabilności fiskalnej.

PAKT STABILIZACJI I WZROSTU I JEGO REFORMY

Wybuch kryzysu doprowadził do ujawnienia wielu słabości w zakresie zarządzania gospodarczego w całej UE [zob. szerzej: Komisja Europejska, 2013].

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: gajdam@uek.krakow.pl

Przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu są niedoskonałości zarządzania gospodarczego ściśle związane z możliwościami zapewnienia dyscypliny fiskalnej w krajach UE, w tym głównie zmian wywołanych reformą paktu stabilizacji i wzrostu stanowiącego zbiór unijnych aktów prawnych, którego najważniejszym **celem** jest wspieranie **solidnej polityki budżetowej** oraz zapewnianie **stabilności finansów publicznych** w państwach członkowskich UE, co uznano za szczególnie ważne dla funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej.

Rozwiązania zaproponowane w ramach paktu stabilizacji i wzrostu były przedmiotem intensywnej krytyki w okresie przed jego wprowadzeniem, jednak do reformy doszło dopiero w 2005 roku w momencie wystąpienia trudności z respektowaniem dyscypliny budżetowej przez Niemcy i Francję.

W 2006 roku przedstawiono raport Komisji Europejskiej [Fischer i in., 2006], w którym przedstawiono zaproponowane przez ekonomistów 101 propozycji reform paktu, które zostały podzielone na cztery ogólne grupy z punktu widzenia wyboru celu, instrumentów, skuteczności i instytucji wykorzystywanych w prowadzeniu polityki fiskalnej [zob. także Marchewka-Bartkowiak, 2012]. Część zaproponowanych rozwiązań zostało wdrożonych w ramach reformy paktu stabilizacji i wzrostu wprowadzonej w reakcji na kryzys zadłużenia w strefie euro będący następstwem globalnego kryzysu finansowego i ekonomicznego. Celem reform było wzmocnienie postanowień paktu stabilizacji i wzrostu, doprowadzenie do poprawy nadzoru budżetowego na szczeblu UE oraz zwiększenie stopnia koordynacji polityk gospodarczych prowadzonych przez kraje członkowskie [Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 2014].

Pakt stabilności i wzrostu został przyjęty w 1997 r., a zmieniony i uzupełniony w 2005 r., w 2011 r. tzw. sześciopakiem (5 rozporządzeń i 1 dyrektywa²) i w 2013 r. „dwupakiem” (2 rozporządzenia³) oraz zawartym w 2012 r. porozumieniem międzyrządowym (tzw. paktem fiskalnym)⁴. Celem paktu jest zwiększenie dyscypliny budżetowej i wprowadzenie ściślejszego nadzoru w strefie euro, w szczególności dzięki ustanowieniu „zasady zrównoważonego budżetu”.

Działania zmierzające do zapewnienia zachwianej równowagi budżetowej na poziomie UE w ramach tzw. sześciopaku, obejmowały ustalenie wiążącej wartości referencyjnej dla redukcji zadłużenia w krajach, w których udział długu sektora finansów publicznych w PKB wynosi ponad 60%. Większy nacisk położono w nich na redukcję wysokiego zadłużenia. Maksymalny dopuszczalny poziom deficytu strukturalnego całego sektora finansów publicznych został ograniczony do 0,5% PKB,

² Rozporządzenia WE nr: 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 oraz Dyrektywa Rady 2011/85/UE.

³ Rozporządzenia WE: nr 472/2013 oraz 473/2013.

⁴ Pakt fiskalny (oficjalna nazwa: Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej) to umowa międzynarodowa podpisana 2 marca 2012 r. przez 25 państw członkowskich Unii Europejskiej (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech), w tym wszystkie państwa strefy euro. Wszedł w życie 1 stycznia 2013 r., a w Polsce został ratyfikowany w październiku 2013 r.

a kraje niespełniające kryterium 60% dla długu całego sektora zostały zobowiązane do zmniejszenia poziomu długu o 1/20 odchylenia bieżącego poziomu długu od poziomu referencyjnego w ciągu 3 lat. Wyjątek przewidziano dla krajów o istotnie niższym poziomie długu od ustalonego limitu i w związku z tym krajów o niskim ryzyku niestabilności fiskalnej (deficyt strukturalny całego sektora finansów publicznych może osiągnąć poziom 1% PKB). Obecnie procedura nadmiernego deficytu może być wszczęta również w odniesieniu do nadmiernego długu publicznego. Dodatkowo decyzja o nałożeniu sankcji finansowych dla krajów nieprzestrzegających reguł budżetowych podejmowana jest w ramach odwróconego głosowania (*reversed voting*) – aby odrzucić wniosek o nałożenie kar musi dojść do zebrania kwalifikowanej większości głosów (poprzednio kwalifikowaną większością podejmowano decyzje o nałożeniu kar). Nakładanie bardziej surowych sankcji ma więc charakter bardziej automatyczny (oprocentowane depozyty lub kary do wysokości do 0,5% PKB). Co więcej, w ramach odwróconego głosowania w Radzie metodą większości kwalifikowanej przewidziano podejmowanie decyzji o nałożeniu większości sankcji (trzy pierwsze przedstawione w tabeli 1, ostatni rodzaj sankcji w ramach zwykłej kwalifikowanej większości głosów). Od końca 2013 roku kraje członkowskie UE, które nie podejmują skutecznych działań w celu korekty nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych mogą zostać pozbawione możliwości korzystania nawet z pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Tabela 1. Sankcje przewidziane w ramach zapobiegawczej i naprawczej części Paktu (dotyczą wyłącznie krajów członkowskich strefy euro)

Moment zastosowania sankcji	Rodzaj sankcji
Brak respektowania przez kraj członkowski zobowiązań w zakresie dostosowań w celu osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych (MTO)/reguły wydatkowej (część zapobiegawcza).	Złożenie przez kraj członkowski depozytu w wysokości 0,2% PKB (jest on oprocentowany).
Wszczęcie procedury nadmiernego deficytu (jeżeli wobec kraju członkowskiego zostały już zastosowane sankcje w ramach zapobiegawczej części Paktu lub gdy nastąpi bardzo istotne przekroczenie wielkości referencyjnej).	Złożenie przez kraj członkowski depozytu w wysokości 0,2% PKB (nie jest on oprocentowany).
Brak skutecznych działań kraju członkowskiego w celu korekty nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych.	Kara w wysokości 0,2% PKB.
Trwały brak skutecznych działań kraju członkowskiego w celu korekty nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych.	Kara w wysokości 0,2% PKB + zmienny element (łącznie do 0,5% PKB).

Źródło: [Angerer, 2015].

„Dwupak” wszedł w życie w maju 2013 r., a „sześciopak” – w grudniu 2011 r. Zgodnie z ich przepisami przegląd aktów nastąpił w 2014 r. [Komisja Europejska..., 2014]. Stwierdzono, że dzięki przepisom „dwupaku” i „sześciopaku” zwiększył się zakres i dokładność zarządzania gospodarczego. W krajach członkowskich nastąpiła silniejsza konsolidacja budżetowa, ponadto zmniejszyła się skala zakłóceń równowagi makroekonomicznej przy wzroście konwergencji ekonomicznej.

Zmiany wprowadzone w ramach reform paktu stabilizacji i wzrostu od 2011 roku zwiększyły elastyczność przepisów, co pozwala uwzględnić zróżnicowanie sytuacji gospodarczej w poszczególnych krajach członkowskich. Dopuszczalne jest przejściowe odstępstwo od ścieżki dostosowań fiskalnych, jeżeli pogorszenie pozycji fiskalnej zostało spowodowane wdrażaniem przez kraj członkowski reform strukturalnych o korzystnym wpływie na stabilność finansów publicznych w długim okresie (głównie reform emerytalnych). Odstępstwo jest przewidziane także w sytuacji, gdy wystąpią nieprzewidziane zdarzenia będące poza kontrolą państwa członkowskiego, które wywierają niekorzystny wpływ na jego pozycję fiskalną [zob. szerzej: European Commission, 2014..., s. 12–13].

Według opinii Komisji Europejskiej, wprowadzone reformy zarówno prewencyjnej, jak i naprawczej części Paktu wykazały swoją efektywność poprzez wzmocnienie nadzoru nad prowadzeniem polityki fiskalnej w krajach członkowskich. Z punktu widzenia wymagań zapobiegawczej części Paktu, większość krajów członkowskich uzyskała średniookresowe cele budżetowe lub uczyniło odpowiedni postęp w tym kierunku. Pod względem dostosowania do reguł zawartych w naprawczej części Paktu, Komisja wskazała na znaczny postęp krajów członkowskich w korygowaniu nadmiernych deficytów budżetowych, o czym świadczy zmniejszenie liczby krajów podlegających procedurze nadmiernego deficytu z 23 w grudniu 2013 r. do 11 w sierpniu 2014 r. Jednak ocena skuteczności wypełniania kryterium wartości odniesienia dla długu sektora finansów publicznych wymaga upływu czasu ze względu na okres przejściowy przewidziany do momentu jego wejścia w życie. Ocena skuteczności nowych rozwiązań jest także utrudniona ze względu na krótki okres, który upłynął od wystąpienia głębokiego kryzysu finansowego i ekonomicznego. Efektywność nowych rozwiązań w dużym stopniu zależy od sposobu funkcjonowania części zapobiegawczej paktu, która powinna zostać przetestowana w okresie relatywnie dobrej koniunktury gospodarczej (skłonność rządów poszczególnych krajów do zwiększenia tempa konsolidacji fiskalnej w tzw. dobrych czasach).

Oceniając reformy budżetowe w 2011 r. K. Marchewka-Bartkowiak [2012] docenia ich działanie wspomagające wyznaczające określony kierunek realizacji polityki budżetowej. Stwierdza jednak, że reguły te nie spełniają zasad tzw. dobrej i skutecznej reguły budżetowej m.in. ze względu na następujące niedoskonałości [tamże, s. 67]:

- stają się coraz bardziej skomplikowane, co utrudnia weryfikację stopnia ich respektowania przez kraje członkowskie;

- nie stanowią zapisów traktatowych, co oznacza możliwość dokonywania zmian;
- przewidują liczne wyjątki i dodatkowe założeńia, które mogą przyczynić się do odmiennej interpretacji uzyskanych wyników.

Zdaniem autora, podobne opinie można sformułować odnośnie do późniejszych aktów prawnych wprowadzonych w celu wzmocnienia dyscypliny budżetowej w strefie euro. Sprecyzowanie niejednoznacznych zapisów paktu stabilizacji i wzrostu niewątpliwie zmniejsza możliwość podejmowania uznaniowych decyzji, jednak doszło do gwałtownego wzrostu stopnia złożoności ponadnarodowych reguł budżetowych. Komisja zwróciła się do Rady i Parlamentu Europejskiego [Komisja Europejska..., 2014], by rozważyły uproszczenie przepisów i procedur (gdy jest to konieczne i możliwe) w celu ułatwienia ich wdrażania i poprawy przejrzystości.

KONTROWERSJE WOKÓŁ PERSPEKTYW ZAPEWNIENIA DYSCYPLINY FISKALNEJ

Reformy paktu stabilizacji i wzrostu wzbudzają wiele kontrowersji, nie tylko z powodu znacznej ingerencji w suwerenność fiskalną poszczególnych państw członkowskich. Wątpliwości budzi przede wszystkim możliwość zapewnienia przez nie dyscypliny fiskalnej w długim okresie.

W tabeli 2 pokazano cechy głównych elementów paktu stabilizacji i wzrostu (procedury wzajemnego monitorowania oraz procedury nadmiernego deficytu) na tle cech słabej i silnej reguły fiskalnej według Inmana [Inman, 1996], który przeprowadził analizę skuteczności reguł fiskalnych w Stanach Zjednoczonych.

Jedną z najważniejszych cech silnej reguły budżetowej jest dokonywanie na jej podstawie oceny *ex post* wyników zastosowania polityki fiskalnej danego kraju, reguła *ex ante* dotyczy bowiem początku roku fiskalnego i tym samym przedstawia jedynie intencje rządu w zakresie sposobu prowadzenia polityki budżetowej. Kolejną cechą silnej reguły budżetowej jest brak możliwości uznaniowego dokonywania przez polityków zmian zapisów reguły fiskalnej. Kolejne atrybuty reguły obejmują trzy wymiary: dostęp do możliwości złożenia skargi na kraj nierespektujący zapisów reguły, stronniczość lub niezależność instytucji odpowiedzialnej za egzekwowanie reguł, kolejną istotną cechą jest wysokość kar i możliwość ich wyegzekwowania oraz skłonienia rządu do wdrożenia programu dostosowań fiskalnych koniecznych do przywrócenia stabilności fiskalnej. Na podstawie badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych stwierdzono, że silna reguła fiskalna powinna spełniać następujące warunki:

- powinna istnieć możliwość złożenia skargi na kraj uchylający się od respektowania reguł fiskalnych;
- instytucja odpowiedzialna za egzekwowanie reguł powinna być niezależna od rządów, dla których dokonuje oceny stopnia przestrzegania reguł fiskalnych;

- należy wyeliminować możliwość dokonywania zmian w zapisach reguły w zależności od bieżących preferencji polityków sprawujących władzę;
- kary nakładane za nieprzestrzeganie reguł powinny być wysokie i możliwe do wyegzekwowania (zob. tabela 2).

Tabela 2. Ocena głównych elementów paktu stabilizacji i wzrostu (procedury wzajemnego monitorowania oraz procedury nadmiernego deficytu) na tle cech słabej i silnej reguły fiskalnej

Wyszczególnienie	Reguła słaba	Reguła silna	Procedura wzajemnego monitorowania	Procedura nadmiernego deficytu
Reguła – Moment dokonywania przeglądu	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
Możliwość dokonania zmian reguły większościowej (majority rule)	Występuje	Nie występuje	Występuje	Występuje
Procedura egzekwowania:				
Dostęp	Zamknięty	Otwarty	Zamknięty	Zamknięty
Cechy instytucji egzekwujących	Stronnicza	Niezależna	Stronnicza	Stronnicza
Kary	Niskie	Bardzo wysokie	Brak	Bardzo wysokie, lecz nigdy nienakładane
Proces dokonywania poprawek	Łatwy	Trudny	Bardzo trudny	Bardzo trudny

Źródło: [De Haan i in., 2013, s. 205–217].

Według J. De Haana i in. [2013, s. 205], którzy wykorzystując klasyfikację cech zapewniających skuteczność reguł dotyczących prowadzenia polityki fiskalnej w Stanach Zjednoczonych na poziomie stanowym, doszli do wniosku, że Pakt stabilizacji i wzrostu wykazuje dwie poważne słabości, które powodują, że zreformowane ramy prawne mogą nie spełniać warunków skutecznej reguły fiskalnej. Zalicza się do nich: upolitycznienie procesu podejmowania decyzji oraz brak skutecznych instrumentów zapewniających niezbędne dostosowanie polityki fiskalnej w krajach członkowskich. Ostatnio dokonane reformy architektury instytucjonalnej, zdaniem tych autorów, wzmacniają nadzór instytucji UE nad polityką fiskalną prowadzoną na szczeblu narodowym w poszczególnych krajach członkowskich, rozwiązania te nie są jednak wystarczające do efektywnego zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie.

W celu ograniczenia pierwszej wady autorzy proponują wprowadzenie długoterminowego rozwiązania polegającego na przekazaniu uprawnień do egze-

kwowania respektowania ponadnarodowych reguł fiskalnych niezależnej władzy budżetowej. Z kolei do zapewnienia dyscypliny budżetowej w dłuższym okresie można wykorzystać odpowiednio zaprojektowane obligacje, emitowane przez centralną instytucję na szczeblu ponadnarodowym, która dokonywałaby podziału niezbędnych funduszy dla krajów członkowskich pod warunkiem prowadzenia przez nie stabilnej polityki fiskalnej spełniającej wymagania traktatu z Maastricht lub wprowadzenia ściśle monitorowanego programu dostosowań fiskalnych. Rządy krajów członkowskich zostałyby w ten sposób pozbawione możliwości niezależnego pozyskiwania środków finansowych na rynkach finansowych.

Tego typu pełne „uwspólnienie” (mutualization) ryzyka związanego z emisją długu publicznego na wszystkie kraje członkowskie zmniejszałoby pokusę nadużycia pod warunkiem skutecznego egzekwowania przestrzegania reguł przez niezależną władzę budżetową, ponadto konieczne byłoby wcześniejsze znaczne zredukowanie poziomu długu publicznego w krajach najbardziej zadłużonych. Autorzy twierdzą również, że zabezpieczeniem przestrzegania reguł fiskalnych byłoby powstanie unii bankowej wyposażonej w silny nadzór na poziomie europejskim oraz bardziej efektywne reguły zapobiegające nierównowagom makroekonomicznym. Oznacza to, że wyemitowane w tych warunkach euroobligacje nie powinny być wykorzystywane jako instrument do walki z kryzysem. Wspólne finansowanie długu w krajach członkowskich nie tylko zwiększyłoby prawdopodobieństwo utrzymania dyscypliny fiskalnej, odpowiednio zaprojektowane euroobligacje mogłyby zapobiec również spekulacyjnym atakom na rynkach długu.

Jednak zdaniem P. de Grauwe’a [De Grauwe, 2011] dalsze kroki w celu politycznej unifikacji są konieczne, bez tego sprawowanie efektywnej kontroli nad poziomem długu i deficytu na szczeblu krajowym nie jest możliwe.

Zupełnie odmienne stanowisko w tej kwestii reprezentuje C. Wyplosz [2013], według którego do rozwiązania najważniejszych problemów strefy euro, w tym braku dyscypliny fiskalnej, nie jest konieczna unifikacja polityczna. Autor ten krytykuje działania UE w kierunku centralizacji niektórych dziedzin polityki, nawołuje natomiast do wdrożenia modelu decentralizacji na wzór Stanów Zjednoczonych w celu bardziej skutecznego zapewnienia dyscypliny fiskalnej w ramach strefy euro.

Według von Hagen i in. [2009], aby reguły fiskalne były efektywne, powinny zostać dostosowane do specyficznych uwarunkowań poszczególnych krajów członkowskich. Istotne uelastycznienie paktu stabilizacji i wzrostu wychodzi naprzeciw tym zaleceniom. Jednak ponieważ w strefie euro centralizacji polityki monetarnej towarzyszy decentralizacja polityki fiskalnej, pozostawienie tej ostatniej do kompetencji władz na szczeblu narodowym prowadzi do wielu poważnych konfliktów pomiędzy wymaganiami narzuconymi przez pakt stabilizacji i wzrostu a intencjami na poziomie narodowym. Jak wskazuje C. Wyplosz [2015], dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że w przypadku zaostrzenia tego konfliktu, narodowa suwerenność wygrywa z interesem ponadnarodowym,

co szczególnie było widoczne w roku 2004, kiedy na skutek nadmiernych deficytów w Niemczech i we Francji, zdecydowano o faktycznym zawieszeniu paktu w okresie kryzysu, a następnie doszło do złagodzenia jego zapisów. Według wspomnianego ekonomisty, konflikt ten można złagodzić wzmacniając kompetencje Centrum w zakresie egzekwowania dyscypliny budżetowej w krajach członkowskich. Wprowadzenie zasady odwróconego głosowania doprowadziło do wzmocnienia pozycji Komisji Europejskiej względem Rady UE. Zmniejsza to stopień upolitycznienia decyzji związanych z egzekwowaniem reguł fiskalnych w krajach członkowskich, jednak nie eliminuje ich całkowicie.

„Sześciopak” jest jednak nadal krytykowany jako reforma zbyt wąska oraz zbyt późno wdrożona. Główny zarzut dotyczy szczególnie nieefektywności kontroli fiskalnej na szczeblu wspólnotowym w nadal zdecentralizowanym mechanizmie realizacji polityki budżetowej państw członkowskich oraz braku tym samym legitymizacji demokratycznej do respektowania ustanowionych reguł ponadnarodowych [Wyplosz, 2013; de Grauwe, 2010]. Pakt fiskalny (*Fiscal Compact*) obejmuje dwa istotne instrumenty: regułę zrównoważonego budżetu zawierającą mechanizm automatycznej korekty oraz wzmocnienie procedury nadmiernego deficytu. Według M. Sawyera [2012] koncepcja budżetu strukturalnego oraz produkcji potencjalnej wykazują wiele poważnych słabości, a dążenie do zrównoważenia budżetu strukturalnego jest szkodliwe, cel niewykonalny, a oparty na tych koncepcjach pakt fiskalny doprowadzi do głębokich cięć w strefie euro, co spowoduje konieczność jego zarzucenia [zob. także Gadomski, 2014]. Nadwyżki budżetowe konieczne do respektowania reguł fiskalnych są bowiem bardzo wysokie, co może przyczynić się do zahamowania wzrostu gospodarczego.

Zdaniem autora niniejszego opracowania, głosowanie w Radzie UE nadal nie doprowadzi do nałożenia sankcji wobec krajów nierespektujących coraz surowszych ustaleń Paktu stabilizacji i wzrostu, a przekazanie narodowych kompetencji w zakresie polityki fiskalnej niezależnej instytucji nie zostanie zaakceptowane ze względu na wysokie preferencje krajów członkowskich w kwestii suwerenności w zakresie prowadzenia polityki wydatków budżetowych oraz polityki podatkowej. Groźba wystąpienia ze strefy euro krajów zagrożonych sankcjami za nierespektowanie reguł fiskalnych i związana z tym obawa o rozpad całej strefy doprowadzi do kolejnego złagodzenia zasad paktu, ewentualnie do udostępnienia kolejnych funduszy ratunkowych, co jedynie doprowadzi do przesunięcia w czasie konieczności podjęcia trudnych decyzji, włącznie z decyzją o wystąpieniu ze strefy euro krajów najbardziej zadłużonych w przypadku, gdy obywatele odmówią ponoszenia dalszych wyrzeczeń, a pogłębianie integracji będzie przez nich postrzegane nie tylko jako zagrożenie dla własnej suwerenności ale także dla wzrostu gospodarczego. Zdaniem autora, zapewnienie dyscypliny fiskalnej w strefie euro nie jest możliwe bez znacznego ograniczenia suwerenności krajów członkowskich w dziedzinie prowadzenia polityki fiskalnej. Ta ostatnia jest jednak postrzegana jako jeden z najważniejszych atrybutów suwerenności.

PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zreformowane reguły fiskalne nadal nie spełniają wielu warunków tzw. dobrej i skutecznej reguły fiskalnej. Z jednej strony zwiększyła się elastyczność przepisów, co pozwala uwzględnić zróżnicowanie sytuacji gospodarczej w poszczególnych krajach członkowskich. Z drugiej strony jednak doszło do istotnego skomplikowania przepisów, co utrudnia weryfikację stopnia ich respektowania przez kraje członkowskie. Pomimo ostatnio dokonanych reform architektury instytucjonalnej w kierunku wzmocnienia nadzoru instytucji UE nad polityką fiskalną prowadzoną na szczeblu narodowym w poszczególnych krajach członkowskich, upolitycznienie procesu podejmowania decyzji oraz brak skutecznych instrumentów zapewniających niezbędne dostosowanie polityki fiskalnej w krajach członkowskich, powodują, że rozwiązania te nie są jednak wystarczające do efektywnego zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie. Co więcej, przyjęte rozwiązania mogą okazać się niewystarczające, aby nie narażać słabszych ekonomicznie krajów peryferyjnych na konieczność permanentnego przeprowadzania bolesnych reform w celu spełnienia wymagań silniejszych krajów tego ugrupowania.

Mimo reform reguł fiskalnych, kontrola stabilności fiskalnej na szczeblu ponadnarodowym nie może być efektywna w zdecentralizowanym systemie polityki fiskalnej krajów członkowskich. Tym samym występuje brak legitymizacji demokratycznej do respektowania ustanowionych reguł ponadnarodowych. Dlatego najważniejszym czynnikiem zwiększającym ryzyko niestabilności fiskalnej, a tym samym zwiększającym prawdopodobieństwo rozpadu całego ugrupowania jest, zdaniem autora, utworzenie strefy euro przez kraje o skrajnie zróżnicowanych preferencjach w zakresie stabilności fiskalnej.

Wobec skrajnych kontrowersji co do kierunku reform oraz w warunkach unikania trudnych decyzji przez instytucje UE, ostatecznie, przy relatywnie wysokich preferencjach suwerenności w dziedzinie polityki fiskalnej, najważniejszym czynnikiem utrzymania dyscypliny budżetowej w długim okresie jest występowanie kultury stabilności fiskalnej w poszczególnych krajach.

BIBLIOGRAFIA

- Angerer J., 2015, *Briefing. Stability and Growth Pact-An Overview of the Rules*, European Parliament, 18 December, www.europarl.europa.eu (dostęp: 1.01.2016 r.).
- De Grauwe P., 2011, *Only a more active ECB can solve the euro crisis*, "CEPS Policy Brief", No. 250, August.
- De Haan J., Gilbert N., Hessel J., Verkaart S., 2013, *How to Enforce Fiscal Discipline in EMU: A Proposal*, "Swiss Society of Economics and Statistics", Vol. 149 (2), s. 205–217.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

- European Commission, 2014, *Communication from The Commission to The European Central Bank, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions. Economic Governance Review. Report on the application of Regulations (EU) No. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013*, Brussels, 28.11.2014, COM (2014) 905 final.
- Fischer J., Jonung L., Martin L., 2006, *101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why so Many? A Survey*, "European Economy", No. 267, European Commission, December.
- Gadomski W., 2014, *Pakt fiskalny nie działa*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/pakt-fiskalny-nie-dziala/>, 2014-05-21 (dostęp: 2.01.2016 r.).
- Inman R.P., 1996, *Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU*, NBER Working Paper No. 5838.
- Komisja Europejska, 2014, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*, Bruksela, 28.11.2014 r., COM(2014) 905 final.
- Komisja Europejska, 2013, *Euro – waluta europejska. Polska 2013–2014*, Urząd Publikacji UE, Luksemburg.
- Marchewka-Bartkowiak K., 2012, *Nowe ponadnarodowe reguły budżetowe odpowiedzią na kryzys zadłużenia publicznego w strefie euro*, „Studia Ekonomiczne”, nr 1 (LXXII).
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 2014, *Sprawdzanie skuteczności dwupaku i sześciopaku*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/six-pack-two-pack-review/> (dostęp: 1.01.2016 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.
- Rozporządzenie WE nr 472/2013 w sprawie nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi trudnościami w odniesieniu do stabilności finansowej.
- Rozporządzenie WE nr 473/2013 w sprawie planów budżetowych oraz korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro.
- Sawyer M., 2012, *The Fiscal Compact is Unachievable*, <https://www.socialeurope.eu/2012/05/the-fiscal-compact-is-unachievable/>.
- Von Hagen J., Hallerberg M., Strauch R.R., 2009, *Fiscal Governance: Evidence from Europe*, Cambridge University Press, s. 170–172.

Wyplosz C., 2013, *Europe's Quest for Fiscal Discipline*, European Commission, "European Economy", Economic Papers No. 498, Brussels, April.

Wyplosz C., 2015, *The Centralization-Decentralization Issue*, European Commission, European Economy Discussion Paper No. 014, September, <http://ec.europa.eu>, s. 18 (dostęp: 1.01.2016 r.).

Streszczenie

Kryzys ekonomiczny i finansowy doprowadził do ujawnienia wielu niedoskonałości systemu zarządzania ekonomicznego w krajach Unii Europejskiej, a ustalone reguły fiskalne nie zapobiegły kryzysowi zadłużenia w strefie euro. Nie tylko doszło do gwałtownego pogorszenia się wskaźników fiskalnych we wszystkich krajach tego ugrupowania, przebieg kryzysu udowodnił także, że nadmierny poziom długu może stanowić poważniejsze zagrożenie dla stabilności fiskalnej niż wysoki wskaźnik deficytu budżetowego.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie działań podjętych po kryzysie zmierzających do zapewnienia zachwianej równowagi budżetowej na poziomie UE, oceny ich skuteczności oraz dyskusji na temat możliwości efektywnego zapewnienia dyscypliny fiskalnej szczególnie w strefie euro złożonej z państw o bardzo zróżnicowanej kulturze stabilności fiskalnej.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zreformowane reguły fiskalne nadal nie spełniają wielu warunków tzw. dobrej i skutecznej reguły fiskalnej. Z jednej strony zwiększyła się elastyczność przepisów, co pozwala uwzględnić zróżnicowanie sytuacji gospodarczej w poszczególnych krajach członkowskich. Z drugiej strony jednak doszło do istotnego skomplikowania przepisów, co utrudnia weryfikację stopnia ich respektowania przez kraje członkowskie. Co więcej, upolitycznienie procesu podejmowania decyzji oraz brak skutecznych instrumentów zapewniających niezbędne dostosowanie polityki fiskalnej w krajach członkowskich, powodują, że rozwiązania te nie są jednak wystarczające do efektywnego zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie.

Wobec skrajnych kontrowersji co do kierunku reform oraz w warunkach unikania trudnych decyzji przez instytucje UE, ostatecznie, przy relatywnie wysokich preferencjach suwerenności w dziedzinie polityki fiskalnej, najważniejszym czynnikiem utrzymania dyscypliny budżetowej w długim okresie jest występowanie kultury stabilności fiskalnej w poszczególnych krajach.

Słowa kluczowe: skuteczność reguł fiskalnych, międzynarodowy aspekt długu publicznego

The controversy over the effective methods of ensuring fiscal discipline in the European Union

Summary

Economic and financial crisis has led to the disclosure of many imperfections of the system of economic management in the European Union, and established fiscal rules did not prevent the debt crisis in EMU. Not only there was a rapid deterioration in fiscal indicators in all countries of this group, the course of the crisis also proved that the excessive levels of debt can be a serious threat to the -fiscal sustainability than high budget deficit indicators. The aim of this paper is to present measures used after the crisis to ensure the disturbed balance budget at the EU level, to assess their effectiveness and discussions on the possibility of ensuring fiscal discipline effectively especially in the euro area composed of countries with very diverse culture of fiscal sustainability.

The analysis shows that the reformed fiscal rules still do not meet many of the conditions of the so-called. good and effective fiscal rule. On the one hand, it increased flexibility of regulations, which allows to take into account the diversity of the economic situation in individual member states. On the other hand, there has been a significant complexity of the rules, making it difficult to verify the degree of respect by member states. Furthermore the politicization of decision-making and the lack of effective instruments to ensure the necessary adjustment of fiscal policies in the Member States, they mean that solutions are not however, sufficient to effectively ensure fiscal stability in the long run

In view of the extreme controversy about the direction of reform and conditions to avoid difficult decisions by the EU institutions, finally, at a relatively high preferences of sovereignty in the area of fiscal policy, the most important factor in maintaining fiscal discipline in the long run is the presence of the culture of fiscal sustainability in individual countries.

Keywords: the effectiveness of fiscal rules, international debt problems

JEL: E62, F34, F42, H87