

Unia fiskalna UE jako odpowiedź na kryzys zadłużenia

Wstęp

Największy od dziesięcioleci globalny kryzys finansowy, który zapoczątkowało załamanie na rynku bankowym w 2007 r., nie ograniczył się jedynie do sektora finansowego. W kolejnych miesiącach rozprzestrzenił się on również na sektory realne gospodarek większości państw rozwiniętych i rozwijających się. Ogromne dofinansowanie rynków finansowych z budżetów państw oraz odpowiednia reakcja Europejskiego Banku Centralnego i krajowych banków centralnych pozwoliły na uratowanie licznych instytucji finansowych od bankructwa. Ponadto, w ramach walki z kryzysem, począwszy od 2007 r., wprowadzone zostały także reformy w zakresie nadzoru nad rynkami finansowymi, w szczególności na gruncie europejskim. Gdy na przełomie 2009 i 2010 r. w wielu państwach pojawiały się pierwsze oznaki ożywienia gospodarczego, politycy głosili teorię, iż najgorszy etap kryzysu udało się już zakończyć i globalna gospodarka wkracza ponownie w fazę wzrostu. Mając jednak na uwadze ostatnie wydarzenia, nikt nie ma wątpliwości, iż przedwcześnie ogłoszono pokonanie kryzysu.

Obecnie Unia Europejska zмага się z tak zwanym kryzysem zadłużenia, spowodowanym nadmiernym wzrostem długu pu-

blicznego w państwach członkowskich. Szczególnie boleśnie skutki nadmiernego zadłużenia odczuwa Grecja, której dług publiczny w 2012 r., według szacunków MFW, wynosić będzie około 188% PKB¹ i tylko dzięki wsparciu finansowemu, pochodzącemu z tak zwanych pakietów ratunkowych, istnieje szansa na uratowanie tego państwa przed bankructwem. Poczynania greckiego rządu w zakresie zmniejszenia zadłużenia państwa już od kilku miesięcy obserwowane są przez tak zwaną Trójkę (Europejski Bank Centralny, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Komisję Europejską), która w lutym 2012 r. zdecydowała o przyznaniu drugiego pakietu ratunkowego w wysokości 130 mld euro². Zaznaczyć jednak należy, iż problem zadłużenia dotyczy większości państw należących do UE, a obok Grecji szczególnie zagrożone bankructwem są również Portugalia i Irlandia³.

W związku z zagrożeniem, jakie niesie z sobą nadmierne zadłużenie państw, w szczególności w aspekcie trwającego już od kilku lat kryzysu, w ramach Unii Europejskiej opracowany został projekt utworzenia tak zwanej unii fiskalnej, którego pomysłodawcą jest rząd Niemiec. Podczas ostatnich szczytów unijnych rządy większości państw członkowskich UE uznały⁴, iż konieczne jest wdrożenie tej idei w życie, gdyż poprzez zacieśnienie współpracy w zakresie ograniczenia długów publicznych możliwe jest uniknięcie podobnych załamań gospodarczych w przyszłości.

¹ M. Kaelble, M. Ohanian, *Griechenland, die Zweite*, „Financial Times Deutschland“, 01.02.2012, s. 14.

² M. Schrörs, T. Pache, M. Zapf, *EU lässt Griechen weiter zappeln*, „Financial Times Deutschland“, 14.02.2012, s. 9.

³ Z danych statystycznych opublikowanych przez Eurostat wynika, iż w III kwartale 2011 r. dług publiczny Irlandii wynosił 104,9% PKB, a Portugalii 110,1% PKB. Średnie zadłużenie państw strefy euro szacowane jest na ok. 87,4% PKB, natomiast średnie zadłużenie wszystkich państw członkowskich UE wynosi ok. 82,2% PKB. Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-06022012-AP/DE/2-06022012-AP-DE.PDF> (odczyt z dnia: 12.03.2012).

⁴ Przeciwnie projektowi utworzenia unii fiskalnej były Wielka Brytania oraz Czechy.

Prawne podstawy utworzenia i funkcjonowania Unii Fiskalnej w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej

Realna możliwość bankructwa Grecji, będącej członkiem Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej: UGiW), oddziałuje negatywnie na wiarygodność całej strefy euro. W ostatnich miesiącach pojawiają się głosy o konieczności wystąpienia Grecji ze strefy euro, co *de facto* mogłoby oznaczać rozpad unii walutowej. Aby nie dopuścić do takiej sytuacji, państwa strefy euro zdecydowały się na udzielenie wsparcia finansowego dla państwa greckiego, stojącego na krawędzi bankructwa. Rozważano również możliwość powołania specjalnego komisarza, który miałby nadzorować wydatkowania środków publicznych przez rząd L. Papademos. Pomysł ten jednak nie zyskał wystarczającego poparcia politycznego i wywołał ostrą falę sprzeciwu w Grecji wobec takiego rozwiązania.

Nowym pomysłem Unii Europejskiej na zwalczenie kryzysu zadłużenia jest zacieśnienie współpracy państw strefy euro oraz pozostałych krajów członkowskich w ramach tak zwanej unii fiskalnej. Podczas szczytu UE w Brukseli, w dniach 8–9 grudnia 2011 r., podjęto rozmowy dotyczące zmian w sposobie zarządzania długiem publicznym w strefie euro⁵. Dyskutowano wówczas nad możliwością dokonania zmian w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶, jednakże ze względu na brak jednomyślności w tej kwestii zdecydowano, iż zmiany będą miały charakter prawny umowy międzynarodowej, która będzie wiążąca tylko dla państw, które ją podpiszą. Pozostałe państwa UE będą mogły do niej również dołączyć w każdym momencie.

Podczas nieformalnego szczytu Rady Europejskiej, który odbył się 30 stycznia 2012 r. w Brukseli, państwa zgodziły się na przyjęcie

⁵ Źródło: <http://ec.europa.eu/news/eu_explained/111207_pl.htm> (odczyt z dnia: 20.02.2011).

⁶ Zmiany dotyczyć miały m.in. zwiększenia uprawnień Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie UE przepisów dotyczących ograniczania długu publicznego.

Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW, często potocznie zwanego paktem stabilności lub paktem fiskalnym⁷. Jedynie dwa państwa członkowskie – Wielka Brytania oraz Czechy – były zdecydowanie przeciwne przyjęciu tej umowy międzynarodowej. Dlatego została ona ratyfikowana w dniu 2 marca 2012 r. przez 25 spośród 27 państw członkowskich UE.

Pakt fiskalny ma zastosowanie do państw członkowskich, których walutą jest euro. Promuje on przede wszystkim zasadę zrównoważonego budżetu jako podstawę do zapewnienia stabilności gospodarczej w strefie euro. Z zasadą tą łączy się również konieczność zapewnienia automatycznego mechanizmu dla podejmowania działań korygujących w tym zakresie. Wspomniany traktat zasadniczo opiera się na zapisach dotyczących kryteriów konwergencji ujętych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ponadto, zgodnie z art. 3 paktu fiskalnego, państwa członkowskie zobowiązują się do utrzymania zrównoważonego salda sektora instytucji rządowych i samorządowych lub wykazania nadwyżki. Roczny deficyt strukturalny⁸ nie może przekraczać 0,5% produktu krajowego brutto w cenach rynkowych (nominalny PKB)⁹.

Na podstawie art. 4 paktu fiskalnego, państwa członkowskie zobowiązują się do utrzymywania długu publicznego na poziomie poniżej 60% PKB. Zapis ten stanowi powtórzenie regulacji zawartej w protokole nr 12, stanowiącym załącznik do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰. W przypadku przekroczenia przez

⁷ Źródło: <<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/the-fiscal-compact-ready-to-be-signed-%28%29?lang=pl>> (odczyt z dnia: 20.02.2011).

⁸ Deficyt budżetowy definiowany jest jako deficyt skorygowany o wahania cykliczne. Jest to hipotetyczny deficyt, który wystąpiłby, gdyby nie było zjawisk tworzących cykl koniunkturalny. Źródło: <<http://www.nbportal.pl/pl/commonPages/EconomicsEntryDetails?entryId=241&pageId=608>> (odczyt z dnia: 12.03.2012).

⁹ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW. Źródło: <[http://www.msz.gov.pl/gallery/BRP/201202/20120216PAKTFISKAL NY/PaktFiskalnyPL.pdf](http://www.msz.gov.pl/gallery/BRP/201202/20120216PAKTFISKAL%20NY/PaktFiskalnyPL.pdf)> (odczyt z dnia: 21.02.2012).

¹⁰ Por. art. 1 Protokołu nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Źródło: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:PL:PDF>> (odczyt z dnia: 21.02.2012).

państwo członkowskie wskazanego progu długu publicznego, państwa przystępujące do unii fiskalnej zobowiązały się do jego zmniejszenia w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą w skali roku.

Omawiany Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW w art. 3 ust. 1 lit. d przewiduje możliwość zwiększenia przez dane państwo deficytu strukturalnego do poziomu 1% nominalnego PKB jedynie w sytuacji, gdy dług publiczny danego państwa wynosi znacznie poniżej 60% PKB oraz przy niewielkim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych. Wskazane zasady dotyczące deficytu strukturalnego zaczną obowiązywać w okresie roku od wejścia w życie traktatu. W tym czasie państwa-sygnatariusze zobowiązują się do implementacji przepisów umowy do prawa krajowego, w szczególności do dokonania stosownych zmian w przepisach konstytucyjnych. Dodatkowo traktat nakłada konieczność przyjęcia w prawie krajowym odpowiednich mechanizmów korygujących, które mają na celu skorygowanie odchylenia od przyjętych zasad w określonym czasie. Komisja Europejska zobowiązana została do opracowania wspólnych zasad dotyczących charakteru, zakresu i harmonogramu działań naprawczych, które miałyby zostać w takim przypadku podjęte przez państwo. Na podstawie tych zasad państwa członkowskie mają wprowadzić określone regulacje do prawa krajowego, co gwarantować ma ich spójność na gruncie europejskim.

Pakt fiskalny zwiększa uprawnienia Komisji Europejskiej w zakresie przestrzegania sformułowanych w umowie zasad dotyczących długu publicznego państw członkowskich. Mianowicie, na podstawie art. 7 omawianego aktu prawnego, państwa strefy euro zobowiązane są do przestrzegania zaleceń i wniosków przedstawionych przez Komisję. Dodatkowo, w przypadku nieterminowej implementacji postanowień omawianego traktatu Komisja może również wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciwko danemu państwu. Oznacza to, iż wskutek nieterminowego wprowadzenia do prawa wewnętrznego zasady zrównoważonego budżetu państwa na dany kraj może zostać nałożona kara finansowa. W przypadku stwierdzenia przez Trybunał

Sprawiedliwości, iż państwo nie wykonało wyroku, może on nałożyć również okresową karę pieniężną, do wysokości 0,1% PKB danego państwa. W przypadku państwa należącego do strefy euro kwota nałożonej kary zasilić ma Europejski Mechanizm Spójności, natomiast w przypadku pozostałych państw UE płatność zostanie przekazana na rzecz budżetu ogólnego UE.

W Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW istotny jest również zapis art. 12, stanowiący, iż co najmniej dwa razy w roku odbywać się będą nieformalne szczyty państw strefy euro, w których będzie uczestniczył również Prezes Europejskiego Banku Centralnego. Podczas tych posiedzeń omawiane mają być kwestie dotyczące zarządzania strefą euro i wytyczne strategiczne odnoszące się do prowadzenia polityk gospodarczych w celu zwiększenia konwergencji w strefie euro.

Z punktu widzenia Polski istotne jest również postanowienie art. 12 pkt 3 traktatu, które stanowi, iż szefowie państw członkowskich spoza strefy euro, a które ratyfikowały omawiany traktat, będą mogli uczestniczyć w posiedzeniach państw Eurolandu, których tematyka dotyczyć będzie konkurencyjności, zmiany ogólnej struktury strefy euro oraz podstawowych zasad wiążących się ze strefą, które będą obowiązywały w przyszłości. Ponadto, przynajmniej raz w roku państwa, które nie przyjęły jeszcze wspólnej waluty, będą mogły uczestniczyć w debatach dotyczących szczegółowych kwestii wdrażania Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW.

Polityczne skutki przyjęcia Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW

Podczas szczytu w Brukseli, który odbył się w grudniu 2011 r., nie udało się wypracować konsensusu, który zadowoliliby wszystkie państwa członkowskie. Odrzucenie przez Czechy i Wielką Brytanię pomysłu utworzenia unii fiskalnej, jako następnego etapu integracji europejskiej po unii walutowej, oznacza rozłam w dotychczasowo

spójnej polityce wewnętrznej. Ponadto, Wielka Brytania, jako państwo, które nie aspiruje do strefy euro, może z czasem podlegać marginalizacji w zakresie podejmowania decyzji o przyszłym rozwoju UE. Zaznaczyć jednak należy, iż szybkie ustanowienie odpowiednich procedur dotyczących redukcji zadłużenia może w przyszłości uchronić strefę euro przed podobnym kryzysem, wywołanym nadmiernym hazardem moralnym (*moral hazard*)¹¹ niektórych państw członkowskich.

Jak podkreśla C. Wójcik¹², przyjęte podczas szczytu Rady Europejskiej rozwiązanie dotyczące podejmowania decyzji w zarządzaniu unią walutową należy ocenić pozytywnie. Spór pomiędzy Francją i Polską w zakresie uczestnictwa w szczytach państw strefy euro, również pozostałych państw członkowskich, zakończył się kompromisem, który pozwoli na zapewnienie współuczestnictwa w wypracowywaniu jednolitej polityki dla strefy euro także państwom spoza Eurolandu. Dzięki takiemu rozwiązaniu uniknięto poczucia dyskryminacji wśród części krajów członkowskich nienależących jeszcze do strefy euro. Jednocześnie nadal najważniejsze decyzje, takie jak dofinansowanie państw mających problemy z płynnością finansową, w obecnej sytuacji Grecja, pozostaną w wyłącznej gestii państw unii walutowej.

Utworzenie unii fiskalnej z pominięciem sprzeciwu Wielkiej Brytanii jest również negatywnie odbierane przez część ekspertów. W opinii prof. I. Colliera¹³ trudno jest utworzyć w tak krótkim czasie unię fiskalną, a ponadto nie wszystkie państwa muszą widzieć swój interes w ograniczeniu suwerenności w zakresie kształtowania krajowej polityki fiskalnej. Sugeruje on również, iż rozsądniejszym

¹¹ Hazard moralny, zwany również pokusą nadużycia, polega na tym, iż pewne podmioty (np. instytucje finansowe) podejmują nadmierne ryzyko, wiedząc, iż nie poniosą kosztów błędnych decyzji.

¹² C. Wójcik, *Krótką oceną paktu fiskalnego*. Źródło: <<http://www.ekonomia24.pl/arttykul/706249,804423-Pakt-fiskalny-UE-ocena.html>> (odczyt z dnia: 21.02.2012).

¹³ I. Collier, *Ekspert o szczycie UE: Unia stabilności po jednym spotkaniu? To iluzja*. Źródło: <<http://www.polskatimes.pl/arttykul/481610,ekspert-o-szcycie-ue-unia-stabilnosc-po-jednym-spotkaniu,id,t.html>> (odczyt z dnia: 21.02.2012).

pomysłem byłoby rozszerzenie kompetencji Europejskiego Banku Centralnego i odpowiednia zmiana zapisów, na podstawie których on funkcjonuje.

Jak podkreśla P. Ehrlich¹⁴, planowane zmiany w zakresie polityki fiskalnej doprowadzą do regresu gospodarczego w 2012 r. nie tylko w Grecji, ale również we Włoszech, Hiszpanii i Portugalii. Ponadto, mimo zapewnień o podejmowaniu działań konsolidacyjnych przyjaznych dla wzrostu gospodarczego zwołanie styczniowego szczytu w Brukseli oznacza *de facto* przyznanie się państw europejskich do działań, które raczej nie sprzyjają wzrostowi gospodarczemu.

Na temat przyjętego przez 25 państw UE porozumienia w sprawie paktu fiskalnego bardzo krytycznie wypowiedział się Parlament Europejski. W uchwalonej rezolucji¹⁵ podkreślił on, że przyjęte koncepcje nie pomogą w rozwiązaniu problemów, które doprowadziły do kryzysu, a do których zaliczyć należy w szczególności nadmierne zaufanie do rynków finansowych. Ponadto, w opinii Parlamentu Europejskiego przyjęcie traktatu oznacza ograniczenie suwerenności państw członkowskich w zakresie kształtowania polityki fiskalnej i ogranicza kontrolę społeczeństwa w tym zakresie. Takie działania podważa zaufanie obywateli Unii do instytucji unijnych oraz pogłębia kryzys legitymacji UE.

Parlament Europejski zarzucił przywódcom państw unijnych, iż podejmują oni działania, które mają na celu realizację zaleceń rynków finansowych. W rezolucji postuluje się rozwiązania polegające na możliwości udzielania państwom niskoprocentowanych pożyczek przez EBC oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Należy również poddać ściślejszej kontroli działalność banków oraz wprowa-

¹⁴ P. Ehrlich, *EU hofft auf viel Wachstum mit wenig Geld*, „Financial Times Deutschland”, 30.01.2012, s. 11.

¹⁵ Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 30 stycznia 2012 r. dotyczących umowy międzynarodowej w sprawie unii stabilności fiskalnej. Źródło: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2012-0043+0+DOC+XML+V0//PL>> (odczyt z dnia: 21.02.2012).

dzić podatek od transakcji finansowych, a także skutecznie zwalczanie oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków.

Ze względu na fakt, iż Komisja oraz Rada Europejska podjęły decyzję o zacieśnieniu współpracy w ramach unii walutowej bez właściwego współdziałania Parlamentu Europejskiego, stanowcza reakcja tego organu nie może dziwić. Parlament w przyjętej rezolucji zdecydowanie „odrzuca międzynarodowy traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w ramach unii gospodarczej i walutowej oraz niedawne zmiany w strukturze UGiW (zarządzanie gospodarcze, europejski semestr, pakt euro plus); uważa, że zmiany te stanowią najbardziej reakcyjną, niedemokratyczną i skrajnie neoliberalną odpowiedź na obecny kryzys”.

Wnioski

Mając na uwadze skalę problemu, jakim jest zadłużanie się państw europejskich, należy pozytywnie ocenić działania państw członkowskich zmierzających do utworzenia unii fiskalnej. Wysiłki te podjęto jednak zbyt późno, aby zwalczyć obecny kryzys i mogły one jedynie zapobiec podobnym sytuacjom w przyszłości. Rozszerzenie integracji gospodarczej nie powinno jednak następować w tak ekspresywnym tempie, gdyż zawsze tego typu zmiany wymagają odpowiedniego dialogu społecznego i wypracowania kompromisu pomiędzy często rozbieżnymi interesami poszczególnych państw Unii. Dodatkowo konieczne jest wprowadzenie odpowiednich zmian w prawie krajowym na poziomie konstytucyjnym w większości państw, co w wielu przypadkach oznacza wymóg przeprowadzenia referendum. Brak odpowiedniego dialogu społecznego może spowodować odrzucenie przez obywateli proponowanych zmian w prawie krajowym i jednocześnie doprowadzić do zablokowania na dłuższy czas kolejnych etapów integracji europejskiej.

Ponadto należy podkreślić, że nie zawsze zadłużanie się państwa musi mieć negatywne konsekwencje. W przypadku zaciągania kredytów na programy koniunkturalne i dokonywanie inwestycji

o charakterze strukturalnym czy inwestowanie w nowe technologie może ono bowiem przysłużyć się do osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju gospodarczego. Jednocześnie należy ograniczyć wydatkowanie środków pochodzących z kredytów na wydatki o charakterze *stricte* konsumpcyjnym, jak to miało miejsce na przykład w Grecji.

Istotne jest również ograniczenie zjawiska *moral hazard* w państwach Europy Południowej oraz uszczelnienie systemów podatkowych, aby ograniczyć możliwość dokonywania oszustw podatkowych. Właściwa ściągłość podatków jest bowiem gwarancją pozyskiwania przez państwa środków budżetowych, które następnie mogą być przeznaczone na inwestycje lub wydatki o charakterze socjalnym.

Z punktu widzenia państw członkowskich, które dążą do przyjęcia wspólnej waluty, a które staną się również stronami paktu fiskalnego, korzystne jest rozszerzenie ich uprawnień do uczestnictwa w części procesu decyzyjnego strefy euro. Podkreślić należy, iż obok funkcjonujących do tej pory dwóch rodzajów szczytów: szczytu wszystkich państw członkowskich UE oraz szczytów państw unii walutowej, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej wprowadza również tak zwane spotkanie państw euro plus. W praktyce, w przypadku nieprzystąpienia Czech i Wielkiej Brytanii do unii fiskalnej z uczestnictwem w takich szczytach trwale wykluczona będzie jedynie Wielka Brytania (od momentu, gdy Republika Czeska dołączy do unii walutowej). Taka sytuacja, w aspekcie konieczności zapewnienia jednomyślności w ramach Unii Europejskiej, doprowadzić może do oscylacji konfliktu pomiędzy Unią a Wielką Brytanią. Z politycznego punktu widzenia obecna sytuacja wewnętrzna UE może doprowadzić do osłabienia pozycji wspólnoty europejskiej na arenie międzynarodowej.

Unia fiskalna wydaje się być naturalnym następstwem integracji europejskiej po UGiW. Konieczne jest jednak wypracowanie w tej kwestii kompromisu oraz zaangażowanie się w realizację tej idei wszystkich państw członkowskich, a także wszystkich instytucji unijnych. W przeciwnym razie Europie grozić może nie tylko widmo rozpadu strefy euro, ale również rozpadu Unii Europejskiej.