

CELE: Dyscyplina budżetowa krajów UE ma zostać wzmocniona, a polityka gospodarcza ma być lepiej koordynowana.

STRONY ZAANGAŻOWANE: wszyscy obywatele i politycy.



ZA: · Wyznaczone cele i większość uzgodnionych rozwiązań – w szczególności te dotyczące wprowadzenia krajowych hamulców długu i ułatwiające nakładanie sankcji w procedurze nadmiernego deficytu – są krokiem w dobrym kierunku

PRZECIW: · Jest mało prawdopodobne, by Pakt Fiskalny spełnił oczekiwania:

- (1) Dokument nie gwarantuje ani wprowadzenia hamulca zadłużenia do prawa krajowego ani odpowiedniego stosowania tej instytucji.
- (2) Nałożony na państwa obowiązek wypełniania zaleceń Komisji może być interpretowany jedynie jako nie podlegające jurysdykcji zobowiązanie polityczne. W innym przypadku naruszałby prawo UE i byłby nieważny.

TREŚĆ

Tytuł

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z 2 marca 2012 r. („Pakt fiskalny”).

Załącznik do protokołu z podpisania Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej: ustalenia przyjęte przez umawiające się państwa w trakcie składania podpisów, dotyczące artykułu 8 Traktatu.

Treść

Uwaga! Wymienione w tekście numery artykułów dotyczą Paktu Fiskalnego, chyba że zaznaczono inaczej.

› Tło i cele

- 2 marca 2012 r. głowy państw i rządów Unii Europejskiej (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Republiki Czeskiej) podpisały Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej („Pakt Fiskalny”).
- Celem Paktu Fiskalnego jest:
 - zwiększenie dyscypliny budżetowej,
 - wzmocnienie mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej,
 - poprawa zarządzania polityką ekonomiczną w strefie euro.

› Konstrukcja prawna i relacje z prawem UE

- Pakt Fiskalny jest międzynarodowym porozumieniem zawartym przez państwa członkowskie UE.
- Pakt Fiskalny jest stosowany i interpretowany w zgodzie z Traktatami UE (Art. 2 (1)). Stosuje się go tylko o ile jest zgodny z prawem UE (art. 2 (2)).
- W okresie pięciu lat po wejściu w życie Paktu Fiskalnego jego treść musi być włączona do prawa europejskiego (art. 16).

› Dyscyplina budżetowa: wprowadzenie hamulca zadłużenia

Sygnatariusze podejmą się wprowadzenia do swoich krajowych systemów prawnych instytucji hamulca zadłużenia, „najlepiej na drodze konstytucyjnej”, a już koniecznie „o charakterze trwałym i prawnie wiążącym” dla ustawodawcy mającego kompetencje w zakresie budżetu. Hamulec budżetowy składać się będzie z dwóch elementów:

- Pierwszy element: roczny deficyt strukturalny nie będzie mógł przekraczać 0,5 proc. produktu krajowego brutto (PKB) (art. 3 (1) lit. b). Jeśli poziom zadłużenia publicznego będzie „znacząco” poniżej 60 proc. PKB, deficyt strukturalny będzie mógł sięgnąć 1 proc. PKB (art. 3 (1) lit. d).
- Deficyt strukturalny to deficyt publiczny oczyszczony z efektów sezonowych oraz działań jednorazowych i tych o charakterze tymczasowym.
- Sygnatariusze umowy, których deficyty przekroczą limit, będą musieli w zaproponowanym przez Komisję czasie osiągnąć wyznaczony cel (art. 3 (1) lit. b). Komisja i Rada UE będą oceniać postępy w tym zakresie.
- Sygnatariusze będą mogli przekroczyć próg zadłużenia w przypadku: (art. 3 (3) lit. b w powiązaniu z art. 5 (1) Rozporządzenia (EC) nr 1466/97).
 - wyjątkowego wydarzenia, powstałego poza ich kontrolą i mającego decydujący wpływ na finanse publiczne, lub
 - ostrego załamania gospodarczego w strefie euro lub całej Unii; w obu przypadkach przekroczenie dopuszczalnego progu zadłużenia nie będzie mogło jednak zagrazać stabilności budżetowej w średnim terminie.
- Drugi element: Sygnatariusze, którzy – z usprawiedliwieniem lub bez – „znacząco” przekroczą swój próg zadłużenia, będą musieli podjąć działania naprawcze. Będą one wprowadzane automatycznie, a ich rodzaj określać będzie Komisja („mechanizm korygujący”, art. 3 (1) lit. e).

Analiza z dnia 26 marca 2012 r.

- Przestrzeganie obu wymogów będzie nadzorowane przez niezależne instytucje krajowe. Komisja opracuje precyzyjne przepisy w tym zakresie (art. 3 (2)).
- › **Dyscyplina budżetowa: nadzór nad wprowadzeniem hamulca zadłużenia**
 - Gdy Komisja uzna, że sygnatariusz Paktu zupełnie lub częściowo nie wypełnił obowiązku wprowadzenia hamulca zadłużenia do swego prawa krajowego, sprawa trafia do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) (art. 8 (1) w powiązaniu z nr 1 Aneksu do protokołu).
 - Sprawę do sądu kierują ci sygnatariusze Paktu, którzy w momencie wydania opinii przez Komisję Europejską sprawują przewodnictwo w UE („Trio Prezydenckie”) (nr 2 Aneksu do protokołu).
 - Zwolnieni z obowiązku kierowania sprawą do sądu są ci sygnatariusze Paktu, w przypadku których: (nr 2 Aneksu do protokołu)
 - Komisja również stwierdziła zupełne lub częściowe naruszenie zasady hamulca zadłużenia;
 - wszczęto procedury ze względu na niezadowolające wypełnienie obowiązku wprowadzenia hamulca zadłużenia, lub
 - istnieją „powody o istotnym charakterze” uniemożliwiające działanie.
 - Jeśli wszyscy sygnatariusze Paktu z Tria Prezydenckiego objęci będą powyższymi zwolnieniami, działania muszą podjąć kraje wchodzące w skład kolejnego Tria Prezydenckiego.
 - Niezależnie od wniosków Komisji, każdy sygnatariusz „może” podjąć działania przeciwko innemu sygnatariuszowi, jeśli uzna, że częściowo lub zupełnie nie przestrzega on zobowiązań związanych z hamulcem zadłużenia (art. 8 (1)).
 - Jeśli ETS potwierdzi, że sygnatariusz Paktu zupełnie lub częściowo nie wypełnił obowiązku wprowadzenia do prawa krajowego instytucji hamulca zadłużenia, Trybunał wyznacza okres dostosowawczy (transposition period) (art. 8 (1)).
 - Gdy Komisja uzna, że sygnatariusz Paktu nie wykorzystał okresu dostosowawczego, Prezydencja lub jakikolwiek inny sygnatariusz Paktu „może” przesłać sprawę do ETS i żądać nałożenia „sankcji finansowych” w wysokości do 0,1 proc. PKB (art. 8(2)). Sygnatariusze Paktu „wyrażają intencję pełnego wykorzystywania procedury” dotyczącej działań przed sądem (nr 6 Aneksu do protokołu).
 - Jeśli sygnatariusz Paktu, który został ukarany, należy do strefy euro, kara musi być wpłacona do Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego. W przeciwnym razie pieniądze wpłacić należy do budżetu UE (art. 8 (2)).
- › **Dyscyplina budżetowa: zwiększanie skuteczności Paktu Stabilności i Wzrostu**
 - „W pełni przestrzegając” wymogów proceduralnych wynikających z traktatów UE, państwa strefy euro zobowiązują się do wypełniania zaleceń przedstawianych przez Komisję w trakcie trwania wszelkich procedur nadmiernego deficytu związanych z decyzjami Rady (art. 7). Odstępstwo od tej zasady możliwe jest, gdy:
 - procedura nadmiernego deficytu została wszczęta ze względu na zbyt wolne tempo redukcji wskaźnika zadłużenia, lub
 - kwalifikowana większość państw strefy euro – wyłączając państwo bezpośrednio zainteresowane – sprzeciwia się rekomendacji Komisji.
 - Sygnatariusze Paktu objęci procedurą nadmiernego deficytu muszą wdrożyć reformy strukturalne w ramach „programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego”, które zagwarantują „trwałe” ograniczenie nadmiernych deficytów. „Program partnerstwa budżetowego i gospodarczego” podlega zatwierdzeniu przez Komisję i Radę UE, a jego wdrożenie jest nadzorowane przez te instytucje (art. 5).
 - Sygnatariusze Paktu, których dług publiczny przekroczy 60 proc. PKB muszą zmniejszać różnicę między wysokością nadmiernego zadłużenia a 60-proc. limitem o średnio 5 proc. rocznie (art. 4 w połączeniu do art. 2 rozporządzenia (EC) nr 1467/97).
- › **Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej**
 - Sygnatariusze podejmą działania na rzecz wzmocnienia konkurencyjności, zwiększenia poziomu zatrudnienia i zwiększenia długoterminowej stabilności finansów publicznych, a także utrwalenia stabilności rynku finansowego (art. 9).
 - Sygnatariusze zobowiązują się do uprzedniego przedyskutowania oraz – gdy będzie to konieczne – koordynowania „wszelkich znaczących reform w polityce ekonomicznej” (art. 11)
 - Sygnatariusze będą informować Radę UE i Komisję Europejską o planowanych emisjach obligacji skarbowych (art. 6).
- › **Poprawa zarządzania gospodarczego w strefie euro**

Głowy Państw i Rządów państw strefy euro będą spotykać się co najmniej dwa razy w roku („Szczyty Euro”), by dyskutować o zarządzaniu gospodarką strefy euro (art. 12).

Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

Uwaga: Zapisy Paktu Fiskalnego porównano z Paktem Stabilności i Wzrostu zreformowanym w 2011 r.

Nowością jest zobowiązanie do wprowadzenia krajowych hamulców zadłużenia.

- Pakt Fiskalny zmniejsza ogólny próg dopuszczalnego deficytu strukturalnego z 1 do 0,5 proc. PKB.
- Lista okoliczności, w przypadku których sygnatariusze Paktu mogą przekroczyć wyznaczony próg nie została zmieniona.
- Nowością jest automatyczny mechanizm korygujący.
- Utrzymano zobowiązanie do redukcji poziomu zadłużenia o 5 proc. PKB rocznie.
- Rozszerzono obowiązek przestrzegania zaleceń Komisji: muszą być respektowane, chyba że sprzeciwi się im kwalifikowana większość krajów. Do tej pory tego rodzaju przepisy zastosowano tylko w dwóch przypadkach; w przeciwnym razie Rada UE musi zatwierdzić zalecenie Komisji kwalifikowaną większością.

Analiza z dnia 26 marca 2012 r.

Procedura prawna

2 marca

Podpisanie Paktu Fiskalnego

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Przed nadejściem kryzysu w strefie euro, państwa wchodzące w jej skład zakładały, że konsekwencje utrzymywania się nadmiernych deficytów będą ograniczone do poziomu krajowego. Zdecydowały więc w Radzie UE nie wdrażać żadnych unijnych przepisów dotyczących kontroli budżetowej. Ostatnie dwa lata udowodniły jednak, że to założenie było błędne. Kłopoty z wypłacalnością jednego kraju strefy euro powodują wzrost obciążeń budżetowych w innych krajach strefy euro, na przykład w formie finansowego wsparcia dla banków, pakietów ratunkowych czy niższych dywidend z banków centralnych. Celem Paktu Fiskalnego jest zapewnienie, że przepisy UE związane z krajową dyscypliną budżetową będą egzekwowane.

Cel Paktu Fiskalnego w postaci zacieśnienia dyscypliny budżetowej w państwach UE oraz uzgodnione w związku z tym działania są w przeważającej mierze dobrym posunięciem. Wielkie oczekiwania związane z tym Paktem zakończą się jednak rozczarowaniem:

Pakt Fiskalny nie gwarantuje ani wprowadzenia hamulca zadłużenia do prawa krajowego, ani jego właściwego przestrzegania. W przypadku, gdy dostosowanie prawa będzie niewystarczające, Państwo przewodniczące Radzie będzie zmuszone pozwać kraj nie dotrzymujący zobowiązań przed ETS. Jeśli jednak pozwany – mimo orzeczenia ETS – będzie w dalszym ciągu odmawiał właściwego dostosowania się do regulacji, nie ma obowiązku wnoszenia apelacji w celu wykonania kary; istnieje tylko możliwość złożenia pozwu. Nie zagwarantowano również właściwego przestrzegania hamulca. Przede wszystkim inni sygnatariusze Paktu nie mają prawa podjęcia działań w sytuacji, gdy pojedynczy rząd nie będzie przestrzegał zapisów dotyczących hamulca zadłużenia. Nie zagwarantuje tego nawet wpisanie tej instytucji do konstytucji: nawet w Niemczech, gdzie konstytucja i sądy konstytucyjne mają szczególnie duże znaczenie w porównaniu z innymi krajami, w ciągu ostatnich lat budżety były niekonstytucyjne. Dlatego też wątpliwe jest, czy nadzór sprawowany przez krajowe instytucje, takie jak Niemiecka Federalna Izba Obrachunkowa, będzie gwarantował skuteczną kontrolę. Dlatego też przestrzeganie hamulca zadłużenia zależeć będzie raczej od woli politycznej.

Wiarygodność hamulca zadłużenia jest mniejsza jeszcze z jednego powodu: od początku kryzysu podjęto już wiele działań na rzecz ograniczenia wpływu, jaki wywierają pogrążone w kłopotach państwa strefy euro. Wśród tych działań były: przyznawanie państwom strefy euro kredytów pomocowych o oprocentowaniu różniącym się od warunków rynkowych, skupowanie obligacji przez Europejski Bank Centralny oraz trzyletnie kredyty, warte ponad bilion euro, przyznawane przez EBC bankom komercyjnym, przy jednoczesnym obniżaniu wymogów jakościowych dotyczących aktywów kwalifikowanych.

Co więcej, hamulec zadłużenia nie skupia się na przyczynach obecnego kryzysu, ale na jego objawach. Prawdziwym powodem kłopotów jest spadek konkurencyjności państw, w szczególności tych z południa Europy, skutkujący zmniejszeniem się bazy podatkowej. Ten problem w Pakcie Fiskalnym potraktowano marginalnie.

Zobowiązanie państw strefy euro do realizowania zaleceń Komisji w ramach procedury nadmiernego deficytu utrudni stworzenie blokującej mniejszości w Radzie, której celem może być ochrona przed sankcjami. Fakt, że tego rodzaju obowiązek nie będzie istniał w przypadku procedury nadmiernego deficytu wszczętej w związku ze zbyt niską stopą redukcji zadłużenia, stawia pod znakiem zapytania to, czy wszyscy sygnatariusze Paktu rzeczywiście wprowadzą przepisy zakładające coroczne obniżanie zadłużenia średnio o 5 proc. PKB w przypadku, gdy zadłużenie to przekroczy 60 proc. PKB.

„Program partnerstwa budżetowego i gospodarczego” sprawi, że przyszłości możliwe będzie nie tylko określenie celów budżetowych, ale także działań koniecznych do ich osiągnięcia. Możliwe więc będzie odniesienie się również do problemów strukturalnych, takich jak niewystarczająca konkurencyjność. Obowiązek uprzedniego koordynowania reform polityki gospodarczej również nie da skutecznych bodźców. Sygnatariusze Paktu o niskiej konkurencyjności będą starali się osłabić lub nawet zablokować zmiany wzmacniające konkurencyjność w państwach silnych gospodarczo, by złagodzić presję na reformy.

Ujawnianie planowanych emisji obligacji skarbowych zapobiegnie sytuacji, w której wszyscy sygnatariusze Paktu podejmą emisję w tym samym dniu. Problem w tym, że krajowe podmioty zajmujące się zadłużeniem już teraz informują się nawzajem o planowanych emisjach, dlatego też obowiązek raportowania tego faktu Komisji i Radzie UE nie jest konieczny. W rzeczywistości powstaje obawa, że może to stanowić kolejny krok w kierunku wprowadzenia euroobligacji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Pakt Fiskalny, jako międzynarodowy traktat przyjęty przez zainteresowane państwa, nie jest przedmiotem kompetencji UE.

Zgodność z prawem UE

Powstaje pytanie, czy i do jakiego stopnia prawo UE ma pierwszeństwo przed Paktem Fiskalnym, a przez to czyni go nieaktualnym.

UE nie ma wyłącznych i całkowitych kompetencji, z którymi Pakt Fiskalny mógłby stać w sprzeczności. Choć istnieją kompetencje UE w zakresie polityki monetarnej państw strefy euro (art. 3 (1) lit. c TFEU), nie obejmują one art. 126 TFEU: dotyczy on nadzoru nad polityką budżetową państw strefy euro. Artykuły 121 i 136 TFEU również nie stanowią podstawy do wyłącznych kompetencji UE.

Analiza z dnia 26 marca 2012 r.

Jeśli chodzi o kwestie prawne, przepisy Paktu Fiskalnego pomyślano jako narzędzie do kreowania kultury stabilności w państwach UE, tak pożądaną również przez przepisy UE (choć wciąż niewystarczającą). Dlatego też, z prawnego punktu widzenia, regulacje zawarte w Pakcie nie są sprzeczne z prawem UE, lecz stanowią uzupełnienie instrumentów prawnych w nim przewidzianych.

Istnieją jednak wątpliwości w sprawie przepisów dotyczących procedur:

W unijnej procedurze nadmiernego deficytu wykluczone jest podejmowanie działań przed ETS (procedura naruszenia umowy) (art. 126 (10) TFEU). Wyłączenie to nie jest jednak uwzględnione w Pakcie Fiskalnym: zgodnie z nim, ETS może być jedynie adresatem wniosku w sprawie wprowadzenia krajowego hamulca długu, i to tylko wówczas, gdy działania podejmowane są przez Sygnatariusza Paktu, a nie przez Komisję.

Zobowiązanie państw strefy euro do realizowania zaleceń Komisji w przypadku procedury nadmiernego deficytu – abstrahując od możliwości odrzucenia ich przez kwalifikowaną większość – jest sprzeczne z unijnymi procedurami (art. 126 (13) TFEU w powiązaniu z art. 16 (3) TEC); wymagają one zatwierdzenia rekomendacji przez kwalifikowaną większość [w Radzie UE – przyp. tłum]. Z prawnego punktu widzenia istnieje tu sprzeczność pomiędzy prawem UE i Paktem Fiskalnym ze względu na fakt, że procedury różnią się od siebie – nawet mimo tego, że cele są te same. Jeśli przyznamy pierwszeństwo przepisom UE, zapisy Paktu okażą się nieistotne. Powstaje jednak pytanie, czy sygnatariusze Paktu rzeczywiście chcieli, by te przepisy były interpretowane tak surowo, i w ten sposób prowokowali, jak w tym przypadku, konflikt z prawem pierwotnym. Dlatego też uzasadniona jest tylko „miękka” interpretacja, w kategoriach zobowiązania politycznego, nie podlegającego jurysdykcji. Co więcej, wydaje się, że jest ona potwierdzona przez powtarzane klauzule zgodności Paktu Fiskalnego (art. 2 oraz art. 7), w których jego sygnatariusze deklarują, że chcą uniknąć jakichkolwiek kolizji z prawem UE. W tej interpretacji, choć cierpi na tym wiarygodność przepisów, niemożliwe jest pogodzenie „twardej” wiarygodności przepisów i ich zgodności z prawem UE bez wprowadzania poprawek w traktatach UE. Dużo lepiej byłoby, gdyby pojawiły się w tej sprawie jasne regulacje UE.

WNIOSKI

Cel, jakim jest zacieśnienie dyscypliny budżetowej w państwach UE oraz uzgodnione w związku z tym działania to w przeważającej mierze posunięcia właściwe. Wielkie oczekiwania związane z osiągnięciem wspomnianego celu skończą się jednak rozczarowaniem: Pakt Fiskalny nie gwarantuje ani wprowadzenia hamulca zadłużenia do prawa krajowego, ani też jego przestrzegania. Sygnatariusze Paktu nie będą mieli środków do działań w sytuacji, gdy poszczególne rządy nie będą przestrzegać hamulca zadłużenia. A przecież nawet w Niemczech, gdzie konstytucja i sądy konstytucyjne mają szczególnie duże znaczenie w porównaniu z innymi krajami, w ciągu ostatnich lat mimo wszystko budżety były niekonstytucyjne. Zobowiązanie państw członkowskich do realizowania zaleceń Komisji w ramach procedury nadmiernego deficytu może być interpretowane jedynie jako deklaracja o charakterze politycznym, inaczej może stanowić naruszenie prawa UE i być nieważne.

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

Więcej informacji: www.cep.eu

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

Więcej informacji: www.for.org.pl