

BIULETYN

Nr 17 (882) • 14 lutego 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Spór o nowy pakt fiskalny – analiza i ocena

Agata Gostyńska, Paweł Tokarski

Uzgodniony 30 stycznia 2012 r. pakt fiskalny może w dłuższej perspektywie przyczynić się do wzmocnienia dyscypliny budżetowej państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponieważ postanowienia paktu skupiają się na aspektach fiskalnych, będzie on miał ograniczone oddziaływanie na rozwój kryzysu w strefie euro. Przyjęcie paktu może wpłynąć na debatę wewnętrzną szczególnie w tych państwach członkowskich, które wniosą największy wkład kapitałowy do Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Polska, która podczas negocjacji nad paktem dążyła do utrzymania jedności w ramach UE, powinna zaangażować się także w towarzyszącą paktowi dyskusję nad możliwościami ożywienia unijnej gospodarki.

Geneza prac. W miarę zaostrzania się kryzysu w strefie euro dynamiki nabrała dyskusja nad koniecznością wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE. Forsowane przez Niemcy i Francję pod koniec 2011 r. pomysły dotyczące pogłębienia integracji gospodarczej w strefie euro wywołały debatę na temat konieczności zmiany traktatów. Na skutek braku zgody Wielkiej Brytanii 9 grudnia 2011 r. podjęto decyzję o wykorzystaniu ścieżki międzyrządowej do zaostrzenia dyscypliny budżetowej. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. pakt fiskalny) został ostatecznie uzgodniony na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 30 stycznia br. Decyzję o przystąpieniu do paktu podjęły wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech.

Analiza prawno-instytucjonalna. Uzgodniony na szczycie pakt ma charakter międzyrządowy i znajduje się poza systemem prawnym UE. W tekście uwzględniono jednak możliwość podjęcia działań w celu włączenia postanowień paktu do dorobku traktatowego UE w okresie 5 lat od jego wejścia w życie. Wymagałoby to prawdopodobnie zmiany obowiązujących traktatów, na co zgodę powinny wyrazić wszystkie państwa członkowskie UE. W tekście zawarto też odniesienia do prawa pierwotnego UE oraz do fundamentalnej dla integracji zasady lojalnej współpracy, które mają na celu zwiększenie spójności postanowień paktu z dorobkiem prawnym UE. Aby pakt wszedł w życie, powinien zostać ratyfikowany jedynie przez 12 z 17 państw strefy euro. Może to doprowadzić do zróżnicowania poziomu integracji gospodarczej nie tylko w całej UE, ale w samej strefie euro. W ostatecznej wersji paktu zrezygnowano z klauzuli wskazującej na obowiązek wyrażenia zgody przez wszystkie państwa strony na akcesję kolejnych państw do paktu. Tym samym ograniczono ryzyko stworzenia dodatkowych kryteriów na drodze do członkostwa w strefie euro dla państw zobligowanych do przyjęcia wspólnej waluty.

Udział instytucji unijnych w zarządzaniu gospodarczym od początku negocjacji traktatu wzbudzał kontrowersje. W ostatecznym tekście paktu zagwarantowano jednak rolę Komisji Europejskiej (KE) i Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Jurysdykcją TSUE objęto obowiązek odpowiedniego wdrożenia do krajowych porządków prawnych reguły budżetowej, ograniczającej poziom strukturalnego deficytu budżetowego do 0,5% rocznie w stosunku do nominalnego PKB. TSUE będzie też uprawniony do nakładania kar lub ryczałtu w wysokości do 0,1 PKB na państwa, które nie wykonały wyroku TSUE wskazującego naruszenie we wdrożeniu tych przepisów. Powyższe uprawnienia państwa strony powierzają TSUE na mocy art. 273 TFUE, który wskazuje, że Trybunał jest właściwy do orzekania w sporach między państwami członkowskimi, związanych z przedmiotem traktatów,

jeśli spór ten jest przedłożony TSUE na mocy kompromisu. Ze skargą będą mogły wystąpić tylko państwa strony paktu, co może wzbudzać wątpliwości co do przyszłej skuteczności takiego mechanizmu, opartego do pewnego stopnia na politycznej woli państw członkowskich. Wprowadzone natomiast przez pakt zobowiązanie do redukcji długu publicznego o 1/20 rocznie w przypadku przekroczenia poziomu 60% w stosunku do PKB będzie natomiast egzekwowane w ramach obowiązującej procedury nadmiernego deficytu.

Starcie interesów: ocena. Politycznym zwycięzcą negocjacji wydają się Niemcy, którym zależało na uzyskaniu mocnego środka dyscyplinującego inne państwa strefy euro. Za zgodne z interesami Niemiec należy też uznać postanowienia dotyczące uzależnienia uruchomienia pomocy z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*European Stability Mechanism* – ESM) od ratyfikacji paktu i wdrożenia złotej reguły budżetowej do krajowego prawa. Postanowienia te mogą pozytywnie wpłynąć na debatę wokół ratyfikacji traktatu określającego funkcjonowanie ESM i ewentualnego zwiększenia środków na ten mechanizm w przyszłości. Uzgodnienie paktu w formule międzyrządowej odpowiada też francuskiej wizji integracji gospodarczej. Prezydent Sarkozy, walcząc o reelekcję, prawdopodobnie spróbuje wykorzystać porozumienie do wzmocnienia swojego wizerunku wśród wyborców.

Gwarancja obecności na szczytach Euro i uczestnictwa w rozmowach na temat ogólnych ram zarządzania strefą, konkurencyjności oraz spraw związanych z implementacją paktu, a także deklaracja podjęcia działań w celu włączenia przepisów paktu do dorobku prawnego UE, są pewnymi ustępstwami na rzecz państw pozostających poza strefą euro. Do udziału w negocjacjach w charakterze obserwatora dopuszczono Wielką Brytanię, której dalsza izolacja w UE mogłaby negatywnie wpłynąć na procesy integracyjne. Brak odniesienia do jednolitego rynku w finalnym tekście paktu wydaje się ustępstwem wobec premiera Camerona, który dążył do osłabienia postanowień porozumienia. Ostateczna wersja paktu nie satysfakcjonuje natomiast Parlamentu Europejskiego (PE), który nie uzyskał w jego ramach większych prerogatyw. Pomimo oczekiwań formułowanych przez jego przedstawicieli obecnych przy negocjacjach w charakterze obserwatora pakt nie uwzględnia postulatów dotyczących m.in. obligacji projektowych oraz podatku od transakcji finansowych na szczeblu europejskim.

Perspektywy i rekomendacje. Nowy pakt może przyczynić się do wzmocnienia dyscypliny budżetowej w UE. Będzie to jednak uzależnione od stosowania jego postanowień przez same państwa strony. Pakt, kładąc nacisk na działania prewencyjne w kwestiach budżetowych, proponuje rozwiązania średnioterminowe. W dużym stopniu uzupełnia dotychczasowe postanowienia tzw. sześciopaku, ale nie zawiera regulacji poświęconych generowaniu wzrostu gospodarczego, mających istotne znaczenie dla rozwiązania kryzysu w strefie euro. Nie można wykluczyć, że hamulce fiskalne dodatkowo ograniczą potencjał wzrostu w gospodarkach najbardziej dotkniętych kryzysem. Wątpliwości budzi także obowiązek redukcji nadwyżki długu sektora finansów publicznych o 1/20 rocznie. Przykładowo Włochy, z powodu konieczności mobilizacji ogromnych środków na obsługę obecnego długu, mogą mieć duże trudności z realizacją tego wymogu, co może prowadzić do potencjalnych prób osłabienia postanowień paktu w przyszłości.

Po podpisaniu paktu, planowanym na marzec br., nastąpią jego krajowe ratyfikacje, które mogą się opóźnić. W samej Francji ratyfikacja jest niepewna ze względu na deklaracje François Hollande'a, kandydata na urząd prezydenta i aktualnego lidera przedwyborczych sondaży, zapowiadającego renegezację postanowień nowego porozumienia. Postanowienia paktu mogą wprowadzić chaos decyzyjny na poziomie głów państw i szefów rządów, którzy oprócz spotkań w gronie wszystkich 27 państw członkowskich będą odbywać rozmowy w ramach samej strefy euro, państw sygnatariuszy paktu fiskalnego (25 państw) a nawet w gronie określonym przez pakt euro plus (23 państwa). W związku z tym Polska powinna zabiegać o to, by o kwestiach istotnych dla rozwoju sytuacji gospodarczej dyskutowano na poziomie wszystkich głów państw i szefów rządów z udziałem Wielkiej Brytanii i Czech. W rozstrzygnięciu ewentualnych konfliktów wynikłych z niejasnego zakresu tematycznego przyszłych spotkań ważną rolę może odegrać też stały przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy.

Polska, która w czasie negocjacji walczyła o zachowanie spójności paktu z prawem UE oraz o udział państw spoza strefy w szczytach euro, powinna podjąć działania w celu zbudowania koalicji państw opowiadających się za jak najszybszym włączeniem postanowień paktu do traktatów, o ile wejdzie on w życie. Mogłoby temu sprzyjać szersze zaangażowanie PE w debatę na temat nowego porozumienia. Twarde negocjacje w sprawie architektury instytucjonalnej paktu pokazują dążenie Polski do współkształtowania integracji europejskiej. Jednocześnie świadczą o nie najlepszej atmosferze negocjacyjnej w UE podczas kryzysu. W tym roku Polskę czekają jeszcze trudne rozmowy na temat wieloletnich ram finansowych UE (2014–2020), w których będzie miała okazję w pełni wykorzystać kapitał polityczny zdobyty podczas prezydentury i w toku negocjacji nad paktem.