

Marlena Gołębiowska

Propozycje nowych reguł fiskalnych w UE: perspektywa państw Europy Środkowej

Reforma architektury finansów publicznych w Unii Europejskiej koncentruje się na rozwiązaniach, które z jednej strony pozwolą państwom członkowskim zapewnić długoterminową stabilność finansową, ale z drugiej strony nie wyhamują wzrostu gospodarczego oraz planowanych reform i inwestycji w strategicznych obszarach. Z punktu widzenia państw Europy Środkowej szczególnie istotna jest propozycja, aby nowe regulacje zapewniały przestrzeń na niezbędne inwestycje w obronność, które stały się priorytetem w obliczu rosnących zagrożeń bezpieczeństwa.

Potrzeba zmian. Polityka fiskalna UE ma swoje korzenie w *Traktacie o Unii Europejskiej* podpisanym w 1992 r. w Maastricht, który nałożył na wszystkie obecne i przyszłe państwa członkowskie wymóg utrzymania długu publicznego poniżej 60% PKB oraz deficytu budżetowego poniżej 3% PKB. *Pakt stabilności i wzrostu*, przyjęty w 1997 r., wprowadził dodatkowe procedury do monitorowania oraz egzekwowania tych wymogów poprzez dwa typy mechanizmów: (1) prewencyjny, głównie poprzez wymóg regularnego raportowania o stanie finansów publicznych przez państwa członkowskie, oraz (2) korekcyjny, określany również jako represyjny lub odstraszający, oparty na procedurze nadmiernego deficytu. Pierwotnie pakt opierał się na rezolucji Rady Europejskiej oraz dwóch rozporządzeniach. Z czasem jednak – w odpowiedzi na wyzwania wynikające z kontekstu gospodarczego – regulacje w zakresie polityki fiskalnej UE przeszły istotne reformy. Kluczowe zmiany zostały wprowadzone w następstwie globalnego kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Objęły one przyjęcie nowego traktatu (*Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu*, tzw. pakt fiskalny, z 2012 r.) oraz ośmiu rozporządzeń (tzw. sześciopak z 2011 r. i dwupak z 2013 r.). W ich wyniku oba kryteria – wielkości deficytu i długu w relacji do PKB – zostały utrzymane, wzmocniono natomiast związany z ich przekroczeniem mechanizm korekcyjny, przede wszystkim wobec państw strefy euro.

Chociaż wprowadzone zmiany stanowiły znaczący krok w kierunku usprawnienia polityki fiskalnej w państwach członkowskich, nie zakończyły one dyskusji na temat architektury finansów publicznych w UE. W opinii publicznej coraz częściej dominowały głosy wskazujące na to, że złożona sieć reguł i wyjątków sprawia, że ramy fiskalne stają się zbyt skomplikowane, niespójne i charakteryzują się subiektywnością oraz arbitralnością w zakresie ich egzekwowania. Potwierdzał to m.in. przegląd Komisji Europejskiej, w którym przedłożono pod debatę publiczną szereg pytań, w tym o sposoby usprawnienia i uproszczenia dotychczasowych unijnych ram nadzoru, aby zapewnić stabilne finanse publiczne we wszystkich państwach członkowskich¹. Debata ta została jednak przerwana pandemią COVID-19. Wówczas KE rozluźniła wymogi budżetowe, uruchamiając specjalną klauzulę paktu fiskalnego – tzw. ogólną klauzulę korekcyjną – aby umożliwić państwom członkowskim zwiększenie wydatków na wsparcie gospodarek osłabionych przez pandemiczne obostrzenia ([„Komentarze IEŚ” nr 273](#)). Okres obowiązywania klauzuli korekcyjnej został wydłużony po wybuchu kryzysu energetycznego i pełnoskalowej rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Pod koniec 2023 r. klauzula została zdezaktywowana, a dotychczasowe reguły fiskalne UE znów zaczęły obowiązywać.

Proponowane zmiany. Reforma reguł fiskalnych UE znalazła się ponownie w centrum dyskusji w nowych, popandemicznych realiach, które dodatkowo skomplikowały wyzwania związane z rosnącym zagrożeniem bezpieczeństwa. Z jednej strony podnoszono argumenty przemawiające za zwiększeniem elastyczności reguł

¹ Komisja Europejska, *Economic governance review*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A52020DC0055>.

fiskalnych, aby nie ograniczać inwestycji i nie ryzykować dalszego spowolnienia – i tak obecnie relatywnie wolnego („Komentarze IEŚ”, nr 1024) – wzrostu gospodarczego, szczególnie w obliczu zwiększonych wydatków na obronność. Z drugiej jednak strony podnoszono argumenty o potrzebie zacieśnienia reguł fiskalnych, gdyż w obliczu ostatnich kryzysów w wielu państwach UE znacząco pogorszył się stan finansów publicznych i wiele z nich przekracza wartości długu i deficytu w relacji do PKB zapisane w traktacie z Maastricht.

Według danych Eurostatu na koniec trzeciego kwartału 2023 r. wskaźnik długu publicznego do PKB przekracza wartość 60% w trzynastu państwach UE, w tym w trzech środkowoeuropejskich: na Węgrzech – 75%, w Słowenii – 71,4% i w Chorwacji – 64,4% (uśredniona wartość tego wskaźnika dla całej UE wynosi 82,6%). Ponadto Komisja Europejska prognozuje, że w 2024 r. wskaźnik deficytu publicznego do PKB przewyższy referencyjną wartość 3% także w trzynastu państwach UE, w tym już w siedmiu środkowoeuropejskich: w Słowacji – 6,5%, w Rumunii – 5,4%, w Polsce – 4,6%, na Węgrzech – 4,3%, w Słowenii – 3,3%, na Łotwie – 3,1% i w Bułgarii – 3,0% (w całej UE – 2,8%).

W tym kontekście ogłoszone w lutym 2024 r. wstępne porozumienie Rady i Parlamentu Europejskiego zakłada, że planowana reforma ma na celu *stopniowe, realistyczne, trwałe i pro wzrostowe* zmniejszenie wskaźników zadłużenia i deficytów w państwach członkowskich, a jednocześnie chroni reformy i inwestycje w obszarach strategicznych. Przysłużyć się temu mają tzw. średnioterminowe plany fiskalno-strukturalne (określane także jako trajektorie referencyjne). W ich ramach państwa członkowskie będą przedstawiać zarówno ścieżki fiskalne zapewniające osiągnięcie wskaźników długu i deficytu zapisane w traktacie z Maastricht, jak również zobowiązania dotyczące inwestycji publicznych i reform o priorytetowym znaczeniu. Wśród nich wskazuje się na te związane z zieloną i cyfrową transformacją, potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz odporności społecznej i gospodarczej, a także – co szczególnie istotne w kontekście państw Europy Środkowej – budowania zdolności obronnych. W porozumieniu znalazło się wprost sformułowanie, że „zwiększenie inwestycji publicznych na obronność w stosownych przypadkach powinno być uznawane za jeden z istotnych czynników przy ocenie istnienia nadmiernego deficytu”. To istotne szczególnie w przypadku państw Europy Środkowej, które wyraźnie zwiększyły wydatki obronne w obliczu rosyjskiej inwazji na Ukrainę.

Reforma czeka na formalne zatwierdzenie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, przy czym przewiduje się, że nowe regulacje zostaną przyjęte w 2024 r. Komisja Europejska 9 marca 2024 r. przedstawiła wytyczne dotyczące prowadzenia i koordynacji polityki fiskalnej do czasu wejścia w życie nowej reformy. Zarekomendowała w nich, aby już w 2024 r. włączyć do cyklu nadzoru budżetowego niektóre elementy kierunków reformy, w tym szczególnie te związane z przygotowaniem planów, w których państwa członkowskie określają swoje średniookresowe plany budżetowe.

Wnioski. Reforma architektury finansów publicznych w Unii Europejskiej koncentruje się na znalezieniu rozwiązań, które umożliwią bardziej elastyczne podejście do reguł fiskalnych, bez konieczności rezygnacji z dążenia do długoterminowej stabilności finansowej. Rozwiązaniem mającym pogodzić te wzajemnie wykluczające się cele (zwiększona elastyczność może utrudniać utrzymanie dyscypliny fiskalnej) są średnioterminowe plany fiskalno-strukturalne, które mają integrować zobowiązania budżetowe z realizowanymi reformami i inwestycjami strategicznymi.

Z punktu widzenia państw Europy Środkowej – w świetle wzrostu zagrożeń bezpieczeństwa i konieczności szybkiej adaptacji do nowych warunków geopolitycznych – istotne jest, aby w ramach tych planów uwzględniono potrzebę zwiększonych wydatków na obronność. Okazuje się bowiem, że spośród państw UE należących do NATO to kolejno Polska, Finlandia, Węgry, Rumunia, Estonia i Litwa w największym stopniu podniosły swoje wydatki na obronność od czasu wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie (tj. w latach 2022 i 2023)².

² NATO, *Defence Expenditures of NATO Countries*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm.