

Marlena Gołębiowska

## Polska, Słowacja, Węgry i Rumunia z procedurą nadmiernego deficytu

Po pandemicznym poluzowaniu reguł fiskalnych – w nowych ramach po przeprowadzonej reformie – powraca unijna procedura nadmiernego deficytu. 26 lipca 2024 r. Rada Unii Europejskiej zdecydowała o jej wszczęciu wobec siedmiu państw członkowskich, wśród których znalazły się trzy środkowoeuropejskie: Polska, Słowacja i Węgry. Jest to wynik niespełnienia kryterium deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednocześnie nie spełniły go także trzy inne państwa z tego regionu: Czechy, Estonia i Słowenia, lecz uznano to za wyjątkowe lub tymczasowe i zdecydowano o nieobjęciu ich tą procedurą. Natomiast w przypadku Rumunii, objętej nią od 2020 r., stwierdzono brak skutecznych działań w celu redukcji deficytu.

**Nowe ramy fiskalne.** W Unii Europejskiej od lat dyskutowano nad potrzebą zmiany architektury finansów publicznych. Debata ta została jednak przerwana pandemią COVID-19. Wówczas w obliczu nagłych, ogromnych wydatków na łagodzenie skutków kryzysu ([„Komentarze IEŚ” nr 273](#)) zdecydowano o tymczasowym zawieszeniu dotychczasowych reguł fiskalnych. Z czasem jednak wznowiono prace nad ich reformą ([„Komentarze IEŚ” nr 1076](#)). Jej zasadniczym celem miało być zapewnienie długoterminowej stabilności finansowej państw członkowskich, przy jednoczesnym niewyhamowywaniu wzrostu gospodarczego i planowanych inwestycji w strategicznych obszarach. Ostatecznie reforma weszła w życie 30 kwietnia 2024 r.

W ramach reformy nie zmieniono podstawowych reguł fiskalnych – tj. utrzymywania progu 3% PKB dla deficytu oraz 60% PKB dla długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zmodyfikowano natomiast sposoby osiągania i utrzymywania ich poniżej tych progów, poprzez wprowadzenie obowiązku opracowywania przez państwa członkowskie krajowych średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych. Plany te mają obejmować – w myśl głównego celu reformy – nie tylko założenia dotyczące utrzymania dyscypliny finansów publicznych, ale także planowane reformy strukturalne i inwestycje wspierające zrównoważony wzrost gospodarczy. Zasadniczo plany mają obejmować okres czterech lat, jednak istnieje możliwość wydłużenia ich do maksymalnie siedmiu.

Pewne zmiany wprowadzono także w zakresie procedury nadmiernego deficytu. Pierwszym krokiem w procesie jej potencjalnego otwarcia jest obecnie publikacja przez Komisję Europejską sprawozdania, obejmującego państwa członkowskie, które nie spełniają (lub są zagrożone niespełnieniem) wskazanych reguł fiskalnych. W sprawozdaniu dokonywana jest w tym zakresie ocena, w ramach której – co jest wartym podkreślenia *novum* – brane są pod uwagę różne „istotne czynniki”, które mogły (lub mogą) mieć wpływ na sytuację finansów publicznych poszczególnych państw. Wprost za taki czynnik uznano „zwiększenie inwestycji publicznych na obronność”. W rozporządzeniu w sprawie tej procedury wskazano: „dostrzegając rosnące napięcia geopolityczne i wyzwania w zakresie bezpieczeństwa oraz związaną z tym potrzebę państw członkowskich, by budować swoje zdolności, zwiększenie inwestycji publicznych na obronność w stosownych przypadkach powinno być uznawane za jeden z istotnych czynników”. To – co również warto podkreślić – jest szczególnie ważne z punktu widzenia państw Europy Środkowej, gdyż dla wielu z nich inwestycje te stały się priorytetowe w obliczu rosnących zagrożeń bezpieczeństwa.

Natomiast kolejnym krokiem jest decyzja Rady Unii Europejskiej w zakresie otwarcia procedury nadmiernego deficytu. Państwa nią objęte mają obowiązek podjęcia skutecznych działań w celu korekty deficytu, uwzględniając rekomendacje unijnych instytucji – tzw. trajektorie referencyjne dotyczące wydatków netto, które powinny być odzwierciedlone w krajowych średniokresowych planach fiskalno-strukturalnych. Jeśli państwo nie podejmuje skutecznych działań, Rada może nałożyć grzywnę (maksymalnie 0,05% PKB z poprzedniego roku za okres sześciu miesięcy, płatną co pół roku do czasu podjęcia skutecznych działań).

**Nowa państwa objęte procedurą nadmiernego deficytu.** Wspomniane wyżej sprawozdanie Komisja Europejska – po raz pierwszy po dokonanej reformie – opublikowała 19 czerwca 2024 r. Wyjątkowo oceniono w nim wyłącznie kryterium deficytu, gdyż nowe ramy fiskalne znacząco zmieniły sposób oceny kryterium długu. Ma się ona bowiem opierać się na przestrzeganiu przez państwa członkowskie wskazanych trajektorii referencyjnych. Nie zostały one jeszcze określone, ponieważ państwa członkowskie mają przedłożyć swoje pierwsze krajowe średniokresowe plany budżetowo-strukturalne dopiero jesienią 2024 r.

W sprawozdaniu uwzględniono zatem państwa, w przypadku których w relacji do PKB deficyt w poprzednim roku lub deficyt planowany na bieżący rok przekraczał 3%. Spośród państw środkowoeuropejskich w 2023 r. były to: Węgry – 6,7%, Polska – 5,1%, Słowacja – 4,9%, Czechy – 3,7% i Estonia – 3,4%. W przypadku dwóch ostatnich państw, po uwzględnieniu „istotnych czynników”, przekroczenia te uznano jednak za tymczasowe (w Czechach w kolejnym roku planowany jest deficyt nieprzekraczający progu) lub wyjątkowe (w Estonii przyczyniło się do tego wyraźne spowolnienie gospodarcze). Również za tymczasowe uznano planowane przekroczenie kryterium deficytu w Słowenii w 2024 r. (wskazano, że jest to wynik wydatków na odbudowę w obliczu klęski żywiołowej). Natomiast w odniesieniu do pozostałych trzech państw – Węgier, Polski i Słowacji – Komisja Europejska zarekomendowała wszczęcie procedury nadmiernego deficytu. Ponadto podkreślono, że państwa te planują przekroczenie progu deficytu także w 2024 r. Ostatecznie decyzją Rady Unii Europejskiej 26 lipca 2024 r. procedura ta została wobec nich wszczęta (także wobec Belgii, Francji, Włoch i Malty).

Natomiast w przypadku Rumunii, nieuwzględnionej w sprawozdaniu z uwagi na to, że jest ona objęta tą procedurą od 2020 r., stwierdzono brak skutecznych działań w zakresie redukcji deficytu. Zaznaczono przy tym, że odnotowano w tym państwie przekroczenie progu w relacji do PKB w 2023 r. – 6,6% i że zgodnie z planem przekroczy go także w 2024 r. – 4,9%.

## Wnioski i perspektywy.

- Zasadniczym celem procedury nadmiernego deficytu jest korygowanie nadmiernego zadłużania się państw członkowskich Unii Europejskiej i przywracanie stabilności finansów publicznych. Nowe ramy fiskalne, zachowując ten cel, starają się jednocześnie znaleźć równowagę między dyscypliną finansową a potrzebą reform strukturalnych i niezbędnych inwestycji, co jest szczególnie istotne dla nadganiających dystans rozwojowy gospodarek Europy Środkowej. Wprowadzenie krajowych średniokresowych planów fiskalno-strukturalnych, może dać państwom objętym tą procedurą większą elastyczność w prowadzeniu polityki gospodarczej, przede wszystkim z uwagi na możliwość rozłożenia dostosowań fiskalnych na dłuższy okres. Wciąż jednak objęcie procedurą nadmiernego deficytu Węgier, Polski i Słowacji oraz jej

utrzymanie w przypadku Rumunii mogą mieć istotne konsekwencje dla ich polityki gospodarczej. Państwa te będą zobowiązane do uwzględnienia unijnych trajektorii referencyjnych, co będzie wymagać bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej: cięć planowanych wydatków i/lub podwyższenia podatków. To z kolei może wpłynąć na tempo wzrostu gospodarczego i konkurencyjność tych państw. W przypadku Rumunii potęgować to mogą potencjalne grzywny, będące elementem procedury nadmiernego deficytu wobec państw członkowskich, które nie podjęły skutecznych działań w celu skorygowania swojej polityki fiskalnej.

- Ponadto procedura ta może wpłynąć na realizację planowanych w tych państwach inwestycji publicznych w strategicznych obszarach. Jest to istotne szczególnie w kontekście inwestycji na obronność w obliczu trwającej wojny w Ukrainie. Zgodnie z założeniami reformy, inwestycje te miały być uwzględniane przy ocenie istnienia nadmiernego deficytu. Należy jednak zwrócić uwagę na dwa istotne ograniczenia: po pierwsze, brane są pod uwagę wyłącznie inwestycje, a nie całkowite wydatki na obronność; po drugie, uwzględnienie tych danych jest utrudnione ze względu na ich opóźnione raportowanie. I tak w sprawozdaniu Komisji dane dotyczące inwestycji na obronność za rok 2022 były podstawą do oceny deficytów w latach 2023-2024. W relacji do PKB inwestycje te wyniosły 0,3% w Polsce i na Węgrzech oraz 0,2% w Słowacji. Jedynie w przypadku Polski przedstawiono szacunki za 2023 r., według których miały one wzrosnąć do 0,7% PKB. W konsekwencji rzeczywisty wpływ tych inwestycji na ocenę sytuacji fiskalnej może być mniejszy niż zakładano. Ponadto długoterminowo procedura nadmiernego deficytu może skłonić te państwa do rewidowania w pewnym stopniu planów modernizacji sił zbrojnych, co może mieć konsekwencje dla bezpieczeństwa regionalnego. Jednocześnie to, że Czechy, Estonia i Słowenia uniknęły procedury nadmiernego deficytu mimo przekroczenia progu 3% PKB w 2023 r. lub planowanego przekroczenia w 2024 r., pokazuje, że unijne instytucje są skłonne brać pod uwagę istotne czynniki przy podejmowaniu decyzji o wdrożeniu tej procedury. Wydaje się jednak, że jedynie w przypadku, gdy to przekroczenie nie odbiega znacząco od zakładanego progu.