

Rozdział I. Dług publiczny a ramy zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej

§ 1. Ramy ogólne

W państwach UE, w tym zatem i w państwach, o których mowa w tym opracowaniu, zasadnicze ramy zarządzania długiem publicznym są określone w prawie krajowym oraz – i to przede wszystkim – w prawie unijnym. Prawo unijne odnoszące się do tej konkretnej kwestii ma funkcje przede wszystkim zapobiegawcze – przyjęte regulacje, tak traktatowe, jak i prawa wtórne służą przede wszystkim temu, by polityka fiskalna państw członkowskich nie wykreowała nadmiernego długu publicznego – tj. takiego, którego koszt obsługi byłby zbyt duży – a zatem które prowadziłoby do trwałego przeniesienia zasobów państwa na obsługę długu kosztem wszystkich innych możliwych przeznaczeń wydatków publicznych. Istotne znaczenie w tym kontekście mają nie tylko regulacje dotyczące samego długu publicznego, ale również tych czynników, które bezpośrednio powodują wzrost tego długu – tj. tych, które zwiększają deficyt budżetowy ponad miarę – zasadniczo powodując swoistą stopniową sedymentację długu. Owe regulacje są jednak w znaczącym stopniu sztywne, gdyż jednak nie w pełni odzwierciedlają wskaźniki możliwości obsługi długu publicznego przez poszczególne państwa członkowskie UE. Nie oznacza to jednak, że w rozwoju prawa unijnego dotyczącego tej konkretnej kwestii (przynajmniej w ujęciu synchronicznym, a więc uwzględniającym zmienność modelu zarządzania gospodarczego w czasie) nie można dostrzec prób uwzględniania tej kwestii – choć pośrednio.

Zasadnicze wektory zarządzania długiem publicznym wyznaczają przepisy traktatowe. Pierwsze w ogóle postanowienia TEWG jedynie pośrednio mogły stanowić jakąś podstawę do koordynowania cokolwiek w tym zakresie. Artykuł 105 TEWG przewidywał, że państwa członkowskie będą koordynować swoje polityki gospodarcze; w tych ramach miały one organizować współpracę pomiędzy właściwymi administracjami oraz bankami centralnymi, a także korzystać ze wskazówek, jakich mogła (ale nie musiała) im udzielać KE. Obowią-

zek skierowania zaleceń KE miała jedynie wtedy, gdy pojawiłyby się szczególne trudności gospodarcze – w takim przypadku owe zalecenia mogły dotyczyć także polityki zarządzania długiem publicznym. Zasadniczo jednak art. 105 TEWG był „nieintryzywny” w tym sensie, że wcale nie dawał KE jakiś konkretnych uprawnień do ingerowania w politykę gospodarczą państw członkowskich (a zatem i w politykę ich długu publicznego). Ówczesny Traktat (w art. 104) wymagał za to, by wszystkie państwa członkowskie prowadziły swoje polityki gospodarcze tak, by osiągnęły one „równowagi całości ich bilansu płatniczego oraz umacniały zaufanie do ich waluty”, przy czym jednocześnie miały te państwa „czuwać na zapewnieniem wysokiego poziomu zatrudnienia i stałości cen”.

Tę, do 1992 r. skromną, regulację zmienił zupełnie Traktat z Maastricht, który gruntownie zreformował TEWG, wprowadzając do niego nowe mechanizmy koordynacji polityk gospodarczych, które uznano za niezbędne do stworzenia unii gospodarczej i walutowej (UGiW) w ramach UE. Najistotniejsze przepisy zostały tu zawarte w art. 126 TFUE (w obecnej numeracji). Przepis ten przewiduje, że:

„1. Państwa Członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego.

2. Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w Państwach Członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów.

Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie poniższych dwóch kryteriów:

- a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że:
 - stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia,
 - lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;
- b) czy stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Wartości odniesienia są sprecyzowane w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, który jest załączony do Traktatów.

3. Jeśli Państwo Członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu tych kryteriów, Komisja opracowuje sprawozdanie. Sprawozdanie Komisji uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową Państwa Członkowskiego”.

W świetle przepisów traktatowych rolą KE jest zatem nadzorowanie rozwoju sytuacji budżetowej i wysokości długu publicznego. Celem tego nadzoru jest

weryfikacja, czy występują tu „oczywiste błędy”. Zasadniczymi parametrami owych „oczywistych błędów” jest naruszenie wskaźników relacji deficytu publicznego i długu publicznego do PKB. Miary w tym zakresie są dwie:

- 1) statyczna – która obrazuje (diachronicznie) relacje deficytu publicznego i długu publicznego do PKB w danym momencie; w protokole Nr 12 załączonym do TFUE (a pierwotnie także do Traktatu z Maastricht) ustalono te relacje na poziomie 3% planowego i zrealizowanego deficytu w stosunku do PKB oraz 60% długu publicznego do PKB;
- 2) dynamiczna – która opisuje (synchronicznie) te relacje w określonym interwale czasowym i w odniesieniu do której, nawet gdy statyczne miary nie są spełnione, wskaźniki uznaje się za osiągnięte, jeżeli deficyt budżetowy i dług publiczny spadają w dostatecznie szybkim tempie.

Miary obu ujęć są w istocie rzeczy kryteriami konwergencji budżetowej, które razem z prawnym kryterium konwergencji oraz kryteriami konwergencji monetarnej są brane pod uwagę w ocenie, czy dane państwo jest zdolne do wzięcia na siebie obowiązków wynikających z dołączenia do ostatniego etapu UGiW, tj. włączenia się do jednolitej polityki pieniężnej prowadzonej na poziomie unijnym oraz zastąpienia waluty krajowej jednolitym pieniądzem UGiW – euro.

W celu wprowadzenia dostatecznie silnych środków dyscyplinujących kraje członkowskie UE, będące jednocześnie uczestnikami ostatniego etapu UGiW do utrzymania ich gospodarek (szczególnie w zakresie dyscypliny budżetowej) w ramach wyznaczonych kryteriami konwergencji (tych, które dotyczą deficytu budżetowego i długu publicznego), w połowie 1997 r. Rada wydała cztery akty prawne, które określa się wspólnym mianem Paktu Stabilności i Wzrostu (*Stability and Growth Pact* – PSW). W skład PSW weszły dwie rezolucje Rady oraz dwa jej rozporządzenia wprowadzające szczególne mechanizmy kontroli oraz wdrażania postanowień ówczesnego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (stanowiącą ekwiwalent obecnego TFUE) dotyczących utrzymywania kryteriów konwergencji. Z punktu widzenia funkcjonowania PSW wspomniane rezolucje, jako akty niewiążące, mają mniejsze znaczenie prawne. Wyjaśniają one jednak intencje natury politycznej, które skłoniły UE do przyjęcia PSW, a przez to ukierunkowują wykładnię prawa. Dodatkowo są one istotne dla wyjaśnienia podstawowych założeń tego pakietu legislacyjnego – i jako takie mogą się okazać pomocne w wykładni przepisów zawartych w wiążących składnikach PSW¹. Pierwsza z rezolucji, mianowicie rezolucja Rady Europejskiej w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu, stanowiła deklarację polityczną państw członkowskich, Komisji i Rady, w której zawarły one szereg zobowiązań dotyczących

¹ Co do zasady takie zastosowanie aktów niewiążących jest jak najbardziej dopuszczalne, zob. L. Senden, *Soft Law*, s. 367–384.

koordynacji polityk gospodarczych w istniejących ramach prawnych – zasadniczo traktatowych. Najważniejsze z owych zobowiązań dotyczyły osiągnięcia średniookresowych pozycji budżetowych, które by utrzymywały stan „bliskości zrównoważenia lub nadwyżki” (*close to balance or in surplus*, określane także jako CBS) oraz przestrzegania traktatowych reguł procedury wzajemnego monitorowania (PWM) i procedury nadmiernego deficytu (PND). W rezolucji Rady Europejskiej w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu państwa członkowskie zobowiązywały się także do nieodwoływania się do nadzwyczajnych okoliczności wynikających z gwałtownej recesji bez istotnej przyczyny – chyba że roczny spadek PKB stąd wynikający wynosiłby co najmniej 0,75% PKB. Drugim z przyjętych w 1997 r. niewiążących aktów PSW była rezolucja Rady Europejskiej w sprawie wzrostu i zatrudnienia. Ma ona także postać deklaracji politycznej, która zarysowuje podstawowe efekty UGiW, szczególnie w zakresie stymulowania rozwoju gospodarczego oraz rynku pracy.

Z oczywistych powodów dużo większe znaczenie praktyczne miały dwa akty Paktu Stabilności i Wzrostu, które są wiążące. Jeden z tych aktów to rozporządzenie dotyczące – ogólnie rzecz ujmując – monitorowania programów stabilizacyjnych przez Radę². Zostało ono przyjęte w celu zapobiegania powstawaniu nadmiernych deficytów budżetowych oraz ułatwiania wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi UE o przyjętych w nich politykach gospodarczych; w warunkach istniejących już standardów polityki gospodarczej, w tym polityki fiskalnej. Wymiana informacji miała wzmacniać koordynację tych polityk krajowych na szczeblu wspólnotowym. Składnikiem tej wymiany miało być także składanie przez państwa członkowskie UE zaktualizowanych programów stabilizacji gospodarczej (ten wymóg dotyczył państw strefy euro) albo konwergencji (ten obowiązek odnosił się do państw UE spoza strefy euro) KE i Radzie (ECOFIN). Oba typy programów miały w szczególności zawierać informacje o równoważeniu budżetu oraz spodziewanym poziomie długu publicznego, o podstawowych założeniach co do wskaźników makroekonomicznych mających wpływ na realizację przyjętego programu stabilizacyjnego/konwergencji, opis środków polityki gospodarczej, które miały być wykorzystane do osiągnięcia lub utrzymania celów programu stabilizacji/konwergencji, a wreszcie analizę wpływu przyjętych założeń makroekonomicznych na sytuację w zakresie równowagi budżetu publicznego oraz długu publicznego (art. 3 oraz art. 7 rozporządzenia 1466/97/WE). Informacje, które miały być zawarte w programach stabilizacyjnych, były zatem – formalnie rzecz biorąc – niemal takie same jak te, które należało ująć w programach konwergencji (co jest także zgodne z art. 121 TFUE). Różnice pomiędzy tymi dwoma rodzajami programów

² Rozporządzenie 1466/97/WE. Obecnie w tym zakresie obowiązuje rozporządzenie 2024/1264/UE.

ujawniały się natomiast w samej ich treści oraz w tym, że muszą one naturalnie przedstawiać dane ekonomiczne zbierane w różnych kontekstach oraz dokonywać ich analizy ze zgoła różnych punktów widzenia – wynikających z istotnych różnic pomiędzy państwami strefy euro i państwami będącymi poza tą strefą. Dalsza różnica polega na szerszym zakresie oceny programów konwergencji przez Radę. W tym przypadku ma ona szczególny obowiązek monitorowania polityki państw objętych regulacją szczególną oraz realizacji przyjętych przez nie programów gospodarczych z punktu widzenia ich skutków w wymiarze walutowym. Ocena Rady musiała tu dotyczyć tego, czy programy te zmierzają do zapewnienia stabilności makroekonomicznej, a przez to – czy pozwalają na uniknięcie sytuacji znaczniejszego niedostosowania realnego kursu walutowego oraz nadmiernej zmienności kursów nominalnych.

Ostateczny kształt programów stabilizacyjnych i konwergencji nie został określony wyłącznie w wiążących aktach prawa [TFUE (historycznie rzecz biorąc, TWE), przepisach protokolarnych i we wspomnianych rozporządzeniach PSW]. Określał go także specjalny Kodeks Postępowania (*Code of Conduct*), ustalony w pierwotnej wersji jeszcze przez Komitet Walutowy (który 1.1.1999 r. został zastąpiony przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy)³.

Jeżeli w ocenie Rady, podjętej na podstawie art. 5 rozporządzenia 1466/97/WE i w trybie ówczesnego art. 99 TWE (stanowiącego dokładny odpowiednik obecnego art. 121 TFUE), przyjęty przez państwo UE program stabilizacyjny/konwergencji nie gwarantował, w średnim czasie, zapobieżenia powstaniu nadmiernego deficytu budżetowego (lub długu publicznego) lub nie sprzyjał koordynacji polityk gospodarczych w ramach UE, Rada mogła się zwrócić do państwa przedstawiającego ten program do odpowiedniego jego skorygowania. Zmieniony program był następnie oceniany przez Komisję oraz doradcy (wobec Komisji, a pośrednio także wobec Rady) KEF, składający się z przedstawicieli państw członkowskich UE, Komisji oraz EBC⁴. Rozporządzenie 1466/97/WE, w art. 6, przewidywało także, że w sytuacji gdy – biorąc pod uwagę informacje pochodzące od państwa uczestniczącego w trzecim etapie UGiW oraz oceny Komisji oraz KEF – Rada uznała, że pomimo programu stabilizacyjnego może w tym kraju wystąpić niekorzystna rozbieżność pomiędzy planowaną a rzeczywistą sytuacją budżetową, mogła ona udzielić mu niejawnych zaleceń, by zastosowało do wyeliminowania tej rozbieżności niezbędne środki zaradcze. Rada

³ Opinia Komitetu Walutowego w sprawie zawartości i formy programów stabilizacji i konwergencji, MC/482/98 z 15.9.1998 r.

⁴ KEF działa na podstawie art. 114 ust. 2 TWE i powstał z przekształcenia funkcjonującego wcześniej Komitetu Walutowego. Jego funkcja polega na kontrolowaniu, badaniu i sporządzaniu sprawozdań spraw walutowych, pieniężnych i finansowych UE.

czyni to na podstawie procedury określonej w art. 121 ust. 4 TFUE (tj. dawniej art. 99 ust. 4 TWE). Jeżeli w danym państwie sytuacja budżetowa nie zmieniała się lub się wręcz pogarszała, Rada mogła ujawnić sformułowane przez siebie zalecenia. Podobne rozwiązanie, określone w art. 10 rozporządzenia 1466/97/WE, przyjęte w odniesieniu do programów konwergencji. Warto jednak zwrócić uwagę, że dodatkowo, w ramach PWM, w kontekście jego funkcjonowania i ewentualnego naruszania jego reguł, już wtedy działał mechanizm warunkowości. Mianowicie, jeżeli państwo korzystające z Funduszu Spójności naruszało zasady PWM poprzez nierealizowanie lub nieprawidłowe realizowanie swojego programu stabilizacyjnego/konwergencji, Rada (ECOFIN) mogła zdecydować o zawieszeniu finansowania z tegoż funduszu realizowanych w owym państwie projektów. W kwalifikowanych przypadkach mogła także zupełnie wycofać to finansowanie.

Warto dodać, że w praktyce Rada i Komisja w szczególnie sposób oceniały, czy średniookresowy budżetowy cel danego państwa członkowskiego faktycznie zmierza do uzyskania pozycji „bliskiej równowadze lub nadwyżki” (tj. tzw. *close to balance or surplus* – CBS). W tej mierze w UE wykorzystywano i nadal wykorzystuje się przyjęty dla PWM model tzw. strukturalnej (lub, innymi słowy, skorygowanej w odniesieniu do cyklu gospodarczego i nieuwzględniającej zdarzeń jednorazowych i nieprzewidywalnych) równowagi. Stąd nie uwzględnia ona po prostu bieżącego deficytu (lub nadwyżki), lecz ocenia, czy zarządzanie finansami publicznymi w danym państwie pozwala na ich odpowiednie działanie (dostosowanie) wtedy, gdy nastąpią zmiany aktywności gospodarczej – bez uciekania się w niektórych sytuacjach do kreowania nadmiernego, przekraczającego poziom 3% PKB, deficytu. W tym kontekście problemem jest więc dokładne określenie, jaki poziom strukturalnej równowagi jest właściwy dla poszczególnych krajów członkowskich.

W kontekście rozporządzenia 1467/97/WE⁵ Komisja rozwiązywała go (i nadal rozwiązuje – ale pod rządami innego aktu prawnego, o czym będzie jeszcze mowa) w ten sposób, że bierze ona pod uwagę poziom stabilności gospodarek poszczególnych państw (dla którego wskaźnikiem jest rozbieżność pomiędzy faktyczną a możliwą do uzyskania produktywnością) oraz wrażliwość wielkości i struktury budżetu na zmiany cyklu gospodarczego. Komisja stara się o ustalenie dla danego państwa członkowskiego tym niższego poziomu deficytu, im jego gospodarka jest mniej stabilna i im budżet wykazuje większą wrażliwość. Praktyka wskazuje, że to ustalenie jest osią programów stabilizacyjnych i konwergencji.

⁵ Zmienione w rozporządzeniu 2024/1264/UE.

Drugim kluczowym aktem prawnym mającym na celu zdyscyplinowanie państw uczestniczących w UGiW do utrzymania kryteriów konwergencji było, poza samym Traktatem (art. 126 TFUE, czyli dawnego art. 104 TWE), rozporządzenie 1467/97/WE dotyczące procedury stosowanej w wypadku występowania nadmiernych deficytów budżetowych. Akt ten uzupełnił przepisy Protokołu Nr 5. Rada skorzystała tu z delegacji art. 104 ust. 14 TWE, który umożliwił jej przyjęcie odpowiednich przepisów zastępujących wspomniany załącznik do Traktatu z Maastricht. Tak więc korzystając z kompetencji traktatowej, Rada zinterpretowała jej zakres na podstawie zasady *a maiori ad minus*. Skoro bowiem zastąpienie regulacji traktatowej szłoby dalej niż uzupełnienie jej, uznała, że ta druga postać postępowania jest dopuszczalna. Należy zwrócić także uwagę, że wspomniana delegacja nie jest jednorazowa – to znaczy Rada może uchylać wielokrotnie przepisy wchodzące w miejsce przepisów Protokołu Nr 5. Innymi słowy, nie uległa ona konsumpcji po przyjęciu rozporządzenia 1467/97/WE.

Z punktu widzenia zapewnienia trwałości UGiW dużą doniosłość miały przepisy rozdziału 4 rozporządzenia 1467/97/WE. Wprowadziły one sankcje (przewidziane *in principio* w art. 126 ust. 11 TFUE) za nieprzestrzeganie przez państwa uczestniczące w UGiW przepisów Traktatu dotyczących dyscypliny budżetowej. W rozporządzeniu 1467/97/WE przyjęto dwa rodzaje sankcji stosowanych jedna po drugiej – ale po uwzględnieniu innych sankcji wskazanych w art. 126 ust. 11 TFUE – a mianowicie:

- 1) zobowiązanie państwa do złożenia nieoprocentowanych, zwrotnych depozytów; oraz
- 2) zamiany ich na depozyt bezzwrotny.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 wchodzącego w skład PSW rozporządzenia 1467/97/WE, które uzupełniło traktatowe postanowienia PND, jeżeli deficyt budżetowy danego kraju członkowskiego „wynikał z niestosowania się do kryterium określonych w art. 121 ust. 2 podpunkt a” (przez co należało rozumieć sytuację, gdy deficyt budżetowy oraz dług publiczny przekraczały przyjętą w Traktacie i w Protokole Nr 6 wielkość, a przy tym nie wykazywały odpowiednich trendów zmiany), Rada mogła nakazać mu złożenie depozytu w wysokości złożonej z dwu składników: stałego – w wysokości 0,2% zeszłorocznego PKB ukaranego państwa, oraz zmiennego – w wysokości 1/10 nadwyżki, o jaką deficyt przekraczał bazową wartość 3% PKB. Jeżeli w następnym roku – w ocenie Rady – niekorzystna sytuacja budżetowa w ukaranym państwie nadal się utrzymywała z powodu niewypełnienia przez nie jej wskazań, miała ona możliwość nałożenia dalszych sankcji. Polegały one na zobowiązaniu danego państwa do złożenia przez nie dodatkowego depozytu w wysokości 1/10 różnicy pomiędzy wysokością deficytu zaistniałego w poprzednim roku a wielkością bazową 3% PKB. Zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia 1467/97/WE w żadnym przypad-

ku każdorazowy depozyt nie powinien był przekraczać jednak 0,5% PKB ukaranego państwa. Natomiast jeżeli deficyt utrzymywał się w kolejnych 2 latach od złożenia danego depozytu, Rada musiała przekształcić dotychczasowy depozyt w świadczenie bezzwrotne. Wynikało to *expressis verbis* z art. 15 analizowanego aktu. Zgodnie z art. 16 rozporządzenia 1467/97/WE utracone przez ukarane państwo odsetki od depozytów zwrotnych oraz świadczenia bezzwrotne stają się dochodem budżetu ogólnego UE.

Jak już wspomniano, sam TFUE wyłącza stosowanie opisanych sankcji za nieprzestrzeganie dyscypliny budżetowej, w przypadku gdy nadmierny deficyt ma charakter wyjątkowy i przejściowy. W myśl art. 2 rozporządzenia 1467/97/WE tego rodzaju okoliczność musiała być udokumentowana w prognozach sporządzonych przez Komisję, a ponadto musiała być stwierdzona na samym końcu niezwyklego wydarzenia lub poważnego załamania koniunktury gospodarczej, którym państwo członkowskie nie mogło zapobiec. Wynikało stąd, że Komisja musiała wiedzieć o tych okolicznościach w momencie formułowania swojej prognozy gospodarczej. Aby organ ten mógł być uznać deficyt budżetowy danego kraju za przejściowy, musiał dodatkowo stwierdzić, że wskutek wspomnianych wyżej niekorzystnych okoliczności nastąpiło obniżenie jego realnego produktu krajowego brutto o co najmniej 2%. Nawet jednak, gdy spadek PKB był mniejszy, Komisja była uprawniona do uznania przejściowości deficytu wtedy, gdy na podstawie dostępnych danych makroekonomicznych państwo członkowskie wykazało, że zjawisko obniżenia produktu krajowego brutto miało charakter nadzwyczajny. Musiało ono wtedy wskazać, np. że spadek PKB był bardzo zaskakujący lub że nastąpił w wyniku gwałtownego zmniejszenia się produkcji.

Z punktu widzenia KE mechanizm korygujący rozporządzenia 1467/97/WE przewidywał, że – jak już wspomniano – miała ona nadzorować rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia „oczywistych błędów”. Miała ona badać poszanowanie przez te kraje dyscypliny budżetowej. Jeśli Komisja uznała, że w państwie członkowskim istniał nadmierny deficyt lub że taki deficyt mógł wystąpić, kierowała opinię do Rady. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na zalecenie Komisji i rozważywszy ewentualne uwagi danego państwa członkowskiego, decydowała, po dokonaniu ogólnej oceny, czy istniał nadmierny deficyt. W świetle rozporządzenia 1467/97/WE (w wersji z 1997 r.) Rada miała decydować o istnieniu nadmiernego deficytu w terminie 3 miesięcy od daty sprawozdań Komisji i KEF. Jeżeli Rada zdecydowała o istnieniu nadmiernego deficytu, wówczas wydawała jednocześnie zalecenia temu państwu członkowskiemu, o które tu chodziło. Wydane zalecenie Rady ustalały termin, najwyżej 4 miesiące, na podjęcie przez owo państwo skutecznych działań naprawczych. Zalecenie Rady określało również ter-

min obniżenia nadmiernego deficytu, które (zgodnie z zapisem rozporządzenia 1467/97/WE) powinno zostać osiągnięte w kolejnym roku od jego stwierdzenia, chyba że zaistniały szczególne okoliczności. Po tym terminie Rada podejmowała decyzję o podaniu do publicznej wiadomości jej zaleceń – ale tylko w przypadku stwierdzenia, że nie zostały podjęte żadne skuteczne działania. Jeżeli uczestniczące w „pełnej” UGiW państwo członkowskie nie zastosowało się do kolejnych decyzji Rady wydanych zgodnie z art. 104 ust. 7 i 9 Traktatu (zalecenia, wezwania), decyzja Rady o nałożeniu sankcji wymienionych w art. 126 ust. 11 TFUE była podejmowana w przeciągu 10 miesięcy od daty przedstawienia wspomnianych sprawozdań. Procedura mogła być przez Radę przyspieszana.

Artykuł 126 ust. 11 TFUE zawiera katalog środków o charakterze sankcji w przypadku nieefektywności procedury zawartej w art. 126 ust. 1–9 TFUE w postaci: żądania od danego państwa członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych; wezwania Europejskiego Banku Inwestycyjnego do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego; żądania złożenia we Wspólnocie przez dane państwo członkowskie nieoprotocowanego depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany; nałożenia grzywny w stosownej wysokości (której sposób wymiaru już został tu opisany).

Rada uchyła sankcje na zalecenie Komisji, w zależności od skali postępu dokonanego przez dane państwo członkowskie w korygowaniu nadmiernego deficytu. Rada, przyjmując decyzje określone w art. 121 ust. 7–9, 11 i 12 TFUE, stanowi tu większością $\frac{2}{3}$ głosów swoich członków, ważonych zgodnie z art. 205 ust. 2 TFUE, wyłączając głosy przedstawiciela tego państwa członkowskiego, którego dotyczy owo głosowanie. Ponadto, zgodnie z art. 121 ust. 9 i 13 w zw. z art. 139 ust. 4 TFUE, przy podejmowaniu decyzji, o których mowa w ust. 9, prawa głosu państw członkowskich, które nie przyjęły euro, są zawieszone.

Omawiając funkcjonowanie PND na tle przepisów traktatowych i rozporządzenia 1467/97/WE, warto także podkreślić, że procedura nadmiernego deficytu miała być zawieszana, jeżeli dane objęte nią państwo członkowskie w pełni wykonywałoby zalecenia wydane zgodnie z art. 121 ust. 7 TFUE oraz jeżeli dane uczestniczące w strefie euro państwo członkowskie działałoby zgodnie z zaleceniami wydanymi zgodnie z art. 121 ust. 9 TFUE.

§ 2. Reformy systemu zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej

W 2005 r. znacząco zreformowano PSW – szczególnie zaś mechanizmy PND. Reforma polegała na pewnym złagodzeniu przesłanek oceny, czy w danym państwie wystąpiły nadmierne deficyty, oraz na rozciągnięciu terminów stosowanych w tej procedurze⁶. Modyfikacji PSW dokonano w drodze zmiany rozporządzeń (obecnie już nieobowiązującego) 1466/97/WE oraz (obecnie nadal obowiązującego) 1467/97/WE. W zakresie zapobiegawczego składnika PSW, a więc w ramach procedury wzajemnego nadzoru, reforma polegała na:

- 1) wprowadzeniu do tej procedury zróżnicowanych średniookresowych krajowych celów makroekonomicznych (tzw. odnoszących się do ogólnych wskazań polityk gospodarczych), z uwzględnieniem możliwości ich ustalenia w taki sposób, że mogłyby one odbiegać od wymogu pozycji budżetowej bliskiej równowadze lub wykazującej nadwyżkę;
- 2) utrzymaniu dotychczasowego dopuszczalnego poziomu deficytu budżetowego państw strefy euro (3% PKB), ale przy uwzględnieniu bezpiecznego marginesu możliwego jego przekroczenia; margines ten miał być na tyle szeroki, by można było uwzględnić w nim konieczne w danym kraju inwestycje sektora publicznego; dla państw strefy euro i Mechanizmu Kursowego II (ERM II); poziom dopuszczalnego deficytu mógłby mieścić się przedziale od -1% PKB do stanu równowagi lub nadwyżki budżetowej (przy odpowiedniej korekcie deficytu mierzonego na potrzeby stosowania tej reguły, skorygowanego o tę jego część, która jest uwarunkowana cyklicznie lub przez jednorazowe bądź tymczasowe środki polityki gospodarczej);
- 3) uwzględnieniu w ocenie realizacji przez państwa członkowskie reform strukturalnych (w ramach programów konwergencji albo stabilizacji) wprowadzanych w tych państwach w celu długookresowego obniżenia wydatków budżetowych (np. w czasie wprowadzania reformy systemu emerytalnego); zachowano jednak obowiązek wyjaśnienia istoty krótko- i długookresowego działania tychże reform (co ma być przedmiotem wnikliwego badania przez Radę, która cały program stabilizacji/konwergencji ma oceniać pod kątem wiarygodności założeń ekonomicznych przedstawianych programów oraz efektywności przyjętej ścieżki dostosowania do średniookresowego celu budżetowego w ramach cyklu koniunkturalnego);
- 4) uściśleniu obowiązku korekty deficytu o 0,5% PKB rocznie, jednak z uwzględnieniem zasady, że w okresie dobrej koniunktury wysiłek dostosowawczy w tym zakresie powinien być większy, zaś w okresie recesji – mniejszy (co ma

⁶ A. Nowak-Far, Pakt Stabilności i Wzrostu, s. 86–97.

olbrzymie znaczenie dla funkcjonowania PSW w okresie przesilenia gospodarczego ostatnich lat);

- 5) uściśleniu zasad stosowania przez Radę środków nacisku w celu skłonienia państw do realizacji przyjętych przez nie programów konwergencji albo stabilizacji (m.in. przez wprowadzenie zasady, że wyjątkowy charakter odejścia od budżetowych kryteriów konwergencji, na których opiera się konstrukcja art. 104 TWE, może mieć miejsce, gdy w skali roku nastąpi spadek PKB danego kraju o 2% lub – w dobrze umotywowanych przypadkach szczególnych – od 0,75% do 2% PKB);
- 6) wydłużeniu terminów wykonania środków naprawczych oraz terminów proceduralnych (np. dotyczących wydania przez Radę stosownych decyzji).

W odniesieniu do korygującego składnika PSW, a więc w zakresie procedury PND, zmiany dokonane przez reformę z 2005 r. dotyczyły w szczególności wprowadzenia nowych reguł odnoszących się do przedłużenia terminów stosowania poszczególnych środków PND. W nowych przepisach wprowadzonych do rozporządzenia 1467/97/WE została dookreślona istotna okoliczność egzoneracyjna przewidziana w art. 126 ust. 2 lit. a tiret drugie, jaką jest – zgodnie z TFUE – „wyjątkowość oraz tymczasowość” przekroczenia przez deficyt publiczny wartości odniesienia. Zgodnie z nowym rozporządzeniem, aby zaistniała ta okoliczność, musiała być ona „następstwem ujemnego rocznego tempa wzrostu PKB lub skumulowanego spadku produkcji podczas przedłużającego się okresu bardzo niskiego wzrostu w stosunku do potencjalnego wzrostu”. Zgodnie z regułami przyjętymi w 2005 r., jeżeli przekroczenie było znaczne, Rada powinna była brać pod uwagę tę okoliczność, gdy decydowała o tym, że w danym kraju wystąpił nadmierny deficyt (i to – co ciekawe – jeszcze przed uwzględnieniem szczegółowo opisanych czynników, które stanowiły jego przyczynę i powinny były znaleźć się w analizie Komisji, sporządzonej na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE).

Przypomnijmy, że KE miała zawrzeć informację o tej okoliczności w swoim sprawozdaniu w wypadku stwierdzenia w którymś z państw członkowskich nadmiernego deficytu (a w następstwie nadmiernego długu publicznego). Zgodnie z przepisami TFUE owo sprawozdanie Komisja kieruje do Rady i w ten sposób inicjuje działania Rady zmierzające do ukonstytuowania PND. Zakres analizy, którą Komisja musi przedstawić w swoim sprawozdaniu, w myśl art. 126 ust. 3 TFUE, jest w nowej regulacji określony precyzyjniej. We wspomnianym sprawozdaniu Komisja ma zatem za zadanie:

- 1) odzwierciedlić rozwój sytuacji gospodarczej danego kraju w średnim okresie (ma przy tym odwołać się do kwestii wzrostu, cyklu koniunkturalnego, realizacji polityk strategii rozwojowej UE oraz polityk w zakresie badań i rozwoju oraz innowacyjności);

- 2) odnieść się do rozwoju sytuacji budżetowej w tym państwie w średnim okresie, przy czym ma jednocześnie zwrócić uwagę także na ewentualne polityki tego państwa zmierzające do osiągnięcia konsolidacji fiskalnej w okresach dobrej koniunktury, a także na stabilność długu, poziom inwestycji publicznych, jak również na ogólną jakość finansów publicznych; w ocenie Komisja musi także uwzględnić wdrażanie reform emerytalnych wprowadzających system wielofilarowy, w którym jeden z filarów ma charakter kapitałowy i jest obowiązkowy⁷;
- 3) uwzględnić wszystkie inne czynniki, które oceniane państwo samo uznaje za znaczące, a które pozwalają przy tym na sformułowanie wyczerpującej jakościowej oceny przekroczenia przez państwo wartości odniesienia – w szczególności wymieniono tu zwiększone nakłady budżetowe (a więc nakłady potencjalnie powiększające deficyt) na finansowanie działań w zakresie realizacji „solidarności międzynarodowej i osiągania celów polityki europejskiej, w szczególności zjednoczenia Europy”.

Wszystkie wymienione okoliczności muszą być także wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji przewidzianych w art. 126 ust. 4, 5, i 6 TFUE, czyli w ramach całej procedury opiniodawczej w Komitecie Społeczno-Ekonomicznym oraz w Komisji, włącznie z etapem przyjmowania przez Radę decyzji dotyczącej występowania w danym kraju nadmiernego deficytu. Także w dalszych etapach PND, tj. wtedy, gdy Rada podejmuje już działania o konkretnych środkach korygujących, wspomniane uwarunkowania muszą także być uwzględnione.

W maju 2009 r., w reakcji na rozległy kryzys finansowy w UE (którego przyczyny miały charakter zewnętrzny, a zatem poza UE), Rada Europejska przyjęła Europejski Plan Naprawy Gospodarczej (EPNG). W dokumencie tym przewidziano podjęcie dwóch rodzajów działań: po pierwsze, służących zwiększeniu popytu w UE, po drugie, służących wsparciu konkurencyjności gospodarki europejskiej w długim okresie, np. przez tzw. *smart investments* (tj. inwestycje w podstawy innowacyjności).

Pakiet EPNG przewidywał także umożliwienie Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu oraz Europejskiemu Bankowi Odbudowy i Rozwoju zwiększenie akcji kredytowej przez ich dokapitalizowanie. EPNG przewidywał także, że „ogólnymi ramami strategicznymi” wysiłku fiskalnego wynikającego z jego realizacji pozostawałby PSW, z jego mechanizmami dyscypliny budżetowej.

W ramach realizacji EPNG ustanowiono – traktowany jako tymczasowy, planowany do 2013 r. – Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (*European*

⁷ To, w jaki sposób należy wziąć pod uwagę koszty reformy emerytalnej, jest ściśle określone w nowym art. 2 ust. 6 rozporządzenia 1467/97/WE. Zgodnie ze zd. 2 tego przepisu Komisja i Rada uwzględniają te koszty degenerywnie i liniowo w ciągu kolejnych 5 lat.

Financial Stabilisation Mechanism – EFSM). Ten miał udzielać pożyczek (skoordynowanych z MFW) przeznaczonych na finansowanie wydatków państw strefy euro w wypadku zaistnienia w nich trudności będących poza ich kontrolą. Obsługą wspomnianego EFSM zajmuje się powołany do życia 7.6.2010 r. Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility* – EFSF)⁸. Zasadnicze funkcje EMSF przejął – po jego utworzeniu w 2012 r. – stały Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism*).

Dodatkowo przyjęto szereg środków, które zreorganizowały istniejący system regulacji działalności szeroko pojętego sektora finansowego. Wzmocniono koordynację krajowych systemów nadzoru ostrożnościowego instytucji finansowych – stało się to możliwe przede wszystkim dzięki stworzeniu ESNF (Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, *European System of Financial Supervision*), który składa się z istniejących, właściwych krajowych instytucji nadzorczych, wykonujących swoje kompetencje na obecnych zasadach.

Ponadto UE podjęła inicjatywę stworzenia nowych ram regulacyjnych dotyczących następujących kwestii:

- 1) adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych;
- 2) funkcjonowania sektora ubezpieczeniowego;
- 3) funkcjonowania agencji ratingowych;
- 4) funkcjonowania instytucji pieniądza elektronicznego;
- 5) funkcjonowania systemu płatności ponadgranicznych;
- 6) nadzoru ostrożnościowego.

W maju 2010 r. Komisja przyjęła plan reformy systemu zarządzania gospodarczego w UE. Przyjął on postać tzw. *roadmap* (mapy drogowej). Jej głównymi celami było ustanowienie szerszego niż określony pierwotnie w PSW, systematycznego nadzoru makroekonomicznego w UE, a przez to wzmocnienie dyscypliny fiskalnej w państwach UE. Postulaty te przyjęły ostatecznie postać uchwalonego w listopadzie 2011 r. pakietu regulacji dotyczących ładu gospodarczego w UE, dopełniających również PSW, określanych jako tzw. Sześciopak (z uwagi na to, że pakiet ten składał się z 6 aktów prawnych).

Przyjęcie tzw. Sześciopaku było bezpośrednio poprzedzone zdecydowaniem przez Radę Europejską na jej szczycie w dniach 24–25.3.2011 r. o zastąpieniu Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej przez nową instytucję – wspomnianym już Europejskim Mechanizmem Stabilności (*European Stability*

⁸ EFSF Framework Agreement between Kingdom of Belgium, Federal Republic of Germany, Ireland, Kingdom of Spain, French Republic, Italian Republic, Republic of Cyprus, Grand Duchy of Luxembourg, Republic of Malta, Kingdom of the Netherlands, Republic of Austria, Portuguese Republic, Republic of Slovenia, Slovak Republic, Republic of Finland, Hellenic Republic and European Financial Stability Facility, 7 June 2010, Dokument PARIS-1-1075295-v16, https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20111019_efs_f_framework_agreement_en.pdf (dostęp: 4.3.2025 r.).

Mechanism – ESM) utworzonym w 2012 r. Zgodnie z przyjętymi przez Radę Europejską ustaleniami ESM miał postać organizacji międzynarodowej (z siedzibą w Luksemburgu) stworzonej bezterminowo przez państwa strefy euro. Jego misją miała być ochrona stabilności finansowej tej strefy poprzez zapewnienie pomocy finansowej tym państwom członkowskim strefy euro, które znalazłyby się w sytuacji nierównowagi. W takim przypadku ESM był uprawniony do udzielania pożyczek na realizację programów dostosowań makroekonomicznych, zapewnienia zapobiegawczej pomocy finansowej w postaci linii kredytowych, zakupu od państw ESM instrumentów dłużnych (zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym), a także finansowania rekapitalizacji instytucji finansowych z pożyczek udzielanych rządowi państw ESM. Instrumenty ESM zostały uzupełnione w 2020 r. o te służące wsparciu jego państw członkowskich na pokrycie lawinowo wzrastających w wyniku pandemii COVID-19 krajowych kosztów opieki zdrowotnej. W każdym przypadku pomoc ESM miała być udzielana na warunkach ustalanych na podstawie analiz KE koordynowanych z MFW oraz z EBC. Kapitał ESM miał wynosić 700 mld euro, z czego kwotę przeznaczoną na pomoc finansową ustalono na 500 mld euro, z zastrzeżeniem że kwota ta miała być zmieniana w wyniku okresowych przeglądów działalności tej organizacji. Kwota ta miała być dodatkowo zwiększana w przypadku nałożenia na dane państwo strefy euro grzywny z powodu naruszeń przepisów dotyczących ładu gospodarczego UE (tj. stosownych rozporządzeń PSW oraz tzw. Sześciopaku).

Przyjęty 16.11.2011 r. tzw. Sześciopak składał się z pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy, tj.:

- 1) rozporządzenia 1173/2011/UE;
- 2) rozporządzenia 1174/2011/UE;
- 3) rozporządzenia 1175/2011/UE;
- 4) rozporządzenia 1176/2011/UE;
- 5) rozporządzenia 1177/2011/UE;
- 6) dyrektywy 2011/85/UE.

Wymienione akty miały uzupełnić mechanizmy PSW o nowe elementy nadzoru, koordynacji i egzekwowania polityk gospodarczych. Ich funkcją było także uzupełnienie mechanizmu zapobiegawczego PSW. Z oczywistych względów PSW odnosił się także do zarządzania długiem publicznym.

Wchodzące w skład tzw. Sześciopaku rozporządzenie 1173/2011/UE ustanowiło nowe sankcje, które mogły być zastosowane w ramach procedury PWM i PND, z zastrzeżeniem – konsekwentnym zresztą do pierwotnej logiki PSW – że miały odnosić się jedynie do państw strefy euro. W stosunku do procedury PWM nowym elementem było w ogóle wprowadzenie sankcji na etapie monitorowania sytuacji gospodarczej państw członkowskich – przepisy rozporządzenia 1173/2011/UE przewidywały bowiem zastosowanie nowej sankcji, która ma

zastosowanie w przypadku wydania przez Radę decyzji stwierdzającej, że dane państwo nie podjęło działań zgodnie z zaleceniem Rady podjętym w ramach PWM, aby przyjęło ono środki konieczne do eliminacji poważnej rozbieżności pomiędzy faktyczną sytuacją budżetową danego państwa (albo ścieżki dostosowania w tym zakresie) w stosunku do średniookresowego celu budżetowego (ustalonego w programie stabilizacji bądź konwergencji danego państwa). Sankcją przewidzianą dla procedury PWM jest obowiązek złożenia w KE oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB (roku poprzedzającego rok, w którym nałożono sankcję). Istotą tej sankcji nie było spowodowanie utraty przez państwo kwoty odpowiadającej 0,2% jego PKB roku przeszłego, lecz niemożność dysponowania ową kwotą w danym roku oraz powstanie niebezpieczeństwa, że kwota ta w dalszych etapach procedur odnowionego PWM będzie dalej niedostępna, a być może nawet zostanie przekształcona (już w ramach procedury PND) w grzywnę – a wtedy oznaczałoby to przepadek tej kwoty na rzecz ESM.

W ramach PND rozporządzenie 1173/2011/UE przewidziało także ustanowienie nowej sankcji – dodatkowej w stosunku do już istniejących. Warunkiem jej zastosowania było wystąpienie nadmiernego deficytu (potwierdzone decyzją Rady podjętą na podstawie art. 126 ust. 6 TFUE) oraz pojawienie się dodatkowo jednej z następujących okoliczności:

- 1) uprzedniego złożenia oprocentowanego depozytu w ramach procedury PWM;
- 2) stwierdzenia przez Komisję w odniesieniu do danego państwa „szczególnie poważnego niestosowania się do obowiązków w zakresie polityki budżetowej określonych w Pakcie”.

Tak więc nowa sankcja mogła zostać zastosowana na stosunkowo wczesnym etapie PND, na którym dotychczas coś takiego nie było przewidziane. Sankcja ta mogła służyć przymuszeniu (na stosunkowo wczesnym etapie) danego państwa do realizacji programu sanacyjnego w odniesieniu do jego systemu finansów publicznych. Nowa sankcja przewidziana dla PND polegała na nałożeniu na dane państwo obowiązku złożenia w Komisji nieoprocentowanego depozytu w kwocie 0,2% jego PKB w roku poprzedzającym. W przypadku uprzedniego złożenia, w ramach procedury PWM, depozytu nieoprocentowanego, sankcja miała polegać na jego przekształceniu w depozyt nieoprocentowany.

Zgodnie z nową konstrukcją wprowadzoną przez rozporządzenie 1173/2011/UE w przypadku podjęcia przez Radę decyzji (na podstawie art. 126 ust. 8 TFUE), że dane państwo nie podjęło (określonych przez siebie) skutecznych działań mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu, wspomniany nieoprocentowany depozyt może zostać przekształcony w grzywnę. Jej wielkość musi zasadniczo wynosić 0,2% PKB danego państwa za ubiegły rok. Nowość i unikatowość tej konstrukcji prawnej polega na tym, że dotychczas art. 126 ust. 8 TFUE stosował się także do państw UE spoza strefy euro, a więc mogła być do nich adresowana decyzja Ra-