

Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w ramach Unii Europejskiej w świetle propozycji Komisji Europejskiej z dnia 12 maja i 30 czerwca 2010 r.

1. Wprowadzenie

Konieczność udzielenia wsparcia finansowego przez kraje strefy euro dla Grecji oraz potencjalne problemy z finansowaniem zadłużenia Hiszpanii i Portugalii wywołały debatę dotyczącą koordynacji polityki gospodarczej w ramach unii walutowej oraz środków, które mogą zostać wdrożone w oparciu o nowy, wprowadzony Traktatem z Lizbony, art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 136 TFUE). Zgodnie z art. 136 TFUE Rada UE przyjmuje środki w odniesieniu do państw strefy euro, które mają na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej poszczególnych państw oraz określają wytyczne ich polityki gospodarczej tak, by były one zgodne z wytycznymi przyjętymi dla całej Unii.

Art. 136 TFUE: „1. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów, Rada, zgodnie z odpowiednią procedurą spośród tych o których mowa w artykułach 121 i 126, z wyjątkiem procedury przewidzianej w artykule 126 ustęp 14, przyjmuje środki w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro, w celu:

- a) wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej;
- b) określenia kierunków, w zakresie w jakim ich to dotyczy, polityki gospodarczej, czuwając nad zgodnością tych kierunków z kierunkami przyjętymi dla całej Unii oraz zapewniając nadzór nad nimi.

2. W odniesieniu do środków, o których mowa w ustępie 1, w głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący Państwa Członkowskie, których walutą jest euro.

Większość kwalifikowaną wyżej wymienionych członków określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera a)”.

Źródło: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się w dniu 26 marca 2010 r., uzgodniono, iż Komisja Europejska (KE) zajmie się rozważeniem nowych instrumentów koordynacji gospodarczej przewidzianych w art. 136 TFUE. Potrzeba wzmocnienia nadzoru budżetowego i makroekonomicznego nie ogranicza się jednak wyłącznie do strefy euro, stąd inicjatywy KE obejmują swym zasięgiem całą Unię Europejską.

W dniu 12 maja 2010 r. został opublikowany Komunikat Komisji Europejskiej nt. wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej¹ stanowiący podstawę do dalszych prac nad ustanowieniem efektywnego zarządzania gospodarczego w strefie euro oraz Unii Europejskiej. Komunikat stanowił wkład dla prac specjalnej grupy zadaniowej (tzw. *Task Force*) - ustanowionej na wniosek Rady Europejskiej - oraz Rady ECOFIN, która równolegle dąży do określenia środków niezbędnych do niwelowania skutków kryzysu i utrzymania dyscypliny budżetowej w Unii Europejskiej. W dniu 30 czerwca br. Komisja Europejska

¹ COM (2010) 250 final

wydała kolejny Komunikat dotyczący zarządzania gospodarczego, doprecyzowujący propozycje z Komunikatu z dnia 12 maja br., które mogą być wdrożone bez konieczności wprowadzania zmian do Traktatu z Lizbony.

2. Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 12 maja 2010 r. wskazuje na środki niezbędne dla utworzenia efektywnego nadzoru nad polityką gospodarczą w Unii Europejskiej w celu przeciwdziałania powstawaniu istotnych problemów natury fiskalnej, jak i strukturalnej. Komunikat zawiera propozycje działań koniecznych dla ustanowienia systemu wzmocnionej koordynacji polityki gospodarczej w oparciu o szerszy i pogłębiony nadzór poprzez wykorzystanie ram zarządzania zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu (PSW) z uwzględnieniem rozwiązań przewidzianych w strategii Europa 2020. Większość rozwiązań przedstawionych w Komunikacie odnosi się do całej Unii Europejskiej, choć Komisja Europejska zaznacza, iż w stosunku do strefy euro wysunięto bardziej wymagające propozycje, bazując na art. 136 TFUE.

Strategia „Europa 2020” zastąpiła od 2010 r. Strategię Lizbońską. Nowa strategia ma stworzyć spójne ramy umożliwiające Unii Europejskiej wykorzystanie wszystkich dostępnych instrumentów oraz polityk, a państwom członkowskim – sprawniejsze podejmowanie skoordynowanych działań. Strategia Europa 2020 obejmuje dwa filary: nadzór makroekonomiczny i koordynację tematyczną (reformy strukturalne), co znajduje swoje odzwierciedlenie w zintegrowanych wytycznych Europa 2020 (zintegrowane wytyczne obejmują ogólne wytyczne polityki gospodarczej i wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia), na podstawie których państwa członkowskie przygotowują krajowe programy reform.

Dodatkowo w Unii Europejskiej prowadzony jest nadzór fiskalny w oparciu o **Pakt Stabilności i Wzrostu**. Integralną częścią Paktu Stabilności i Wzrostu jest przygotowanie programów stabilności i konwergencji, które po przyjęciu ich przez rządy państw członkowskich, zostają przedłożone Komisji Europejskiej i Radzie UE. Członkowie strefy euro przygotowują programy stabilności, a pozostałe kraje UE programy konwergencji. W programach powinna zostać przedstawiona sytuacja fiskalna danego kraju w średnim okresie, oczekiwane zmiany w sytuacji gospodarczej oraz środki budżetowe (i inne środki w ramach polityki gospodarczej), które pozwolą na osiągnięcie celów w nich określonych.

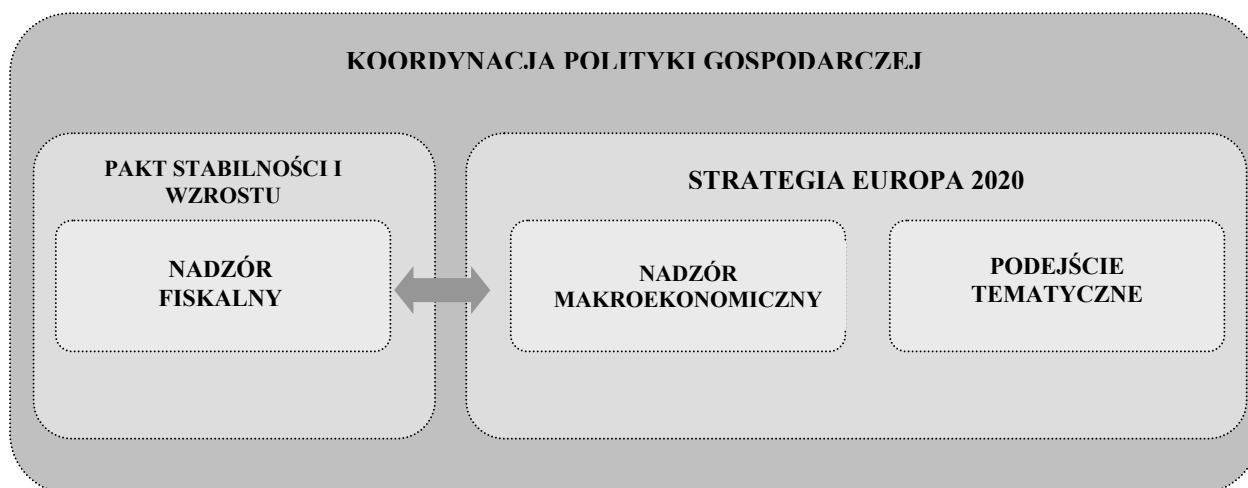
Źródło: Opracowanie własne

Komunikat KE koncentruje się na instrumentach polityki budżetowej i konkurencyjności. Postulaty Komisji Europejskiej odnoszą się do czterech obszarów:

- 1) przestrzegania zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu oraz pogłębionej koordynacji polityk fiskalnych (dotyczy wszystkich krajów UE);
- 2) nadzoru nad nierównowagami makroekonomicznymi i kwestiami związanymi z konkurencyjnością gospodarki (dotyczy członków strefy euro);
- 3) ustanowienia tzw. „Semestru Europejskiego” (dotyczy wszystkich krajów UE);
- 4) opracowania ram zarządzania kryzysowego (dotyczy członków strefy euro).

Jednocześnie Komisja Europejska wyraziła gotowość do przygotowania projektów legislacyjnych, w tym nowelizacji rozporządzeń uszczegółwiających Pakt Stabilności i Wzrostu.

Rysunek 1: Proces koordynacji polityki gospodarczej w ramach Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne

2.1 Przestrzeganie zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu oraz pogłębiona koordynacja polityk fiskalnych

W celu wzmocnienia ramienia prewencyjnego² Paktu Stabilności i Wzrostu, w szczególności w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego, oraz zapewnienia przestrzegania zasad w nim zawartych, Komisja Europejska sugeruje:

- A. Wzmocnienie istniejących mechanizmów w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu poprzez:
 - poprawę efektywności oceny aktualizacji programów stabilności i konwergencji przy pomocy lepszej koordynacji ex-ante (=> tzw. „Semestr Europejski”);
 - ustanowienie efektywnych ram fiskalnych na poziomie krajowym, w tym wdrożenie umocowanych prawnie reguł fiskalnych komplementarnych dla PSW (np. wprowadzenie prawnie obowiązującego wymogu, aby krajowe ramy budżetowe odzwierciedlały procedury planowania wieloletniego, by zapewnić osiągnięcie *MTO*³).
- B. Przeciwdziałanie wysokiemu poziomowi długu publicznego i ochronę stabilności finansów publicznych w długim okresie poprzez:
 - nadanie nowego znaczenia kryterium długu publicznego zawartemu w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴, które powinno być skutecznie egzekwowane (w tym uwzględnienie zobowiązań jawnych i ukrytych budżetu państwa);
 - uwzględnienie w większym stopniu zależności pomiędzy deficytem i długiem publicznym (objęcie procedurą nadmiernego deficytu - *Excessive Deficit Procedure, EDP* - państw, których dług publiczny przekracza 60% PKB, gdy redukcja długu w okresie poprzedzającym ocenę była niewystarczająca z punktu widzenia utrzymania stabilności finansów publicznych w długim okresie; uwzględnienie przy wydawaniu decyzji o uchyleniu procedury *EDP* projekcji dotyczących tempa redukcji długu).

² Przygotowanie i ocena programów stabilności i konwergencji stanowi podstawę tzw. część prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu, natomiast procedura nadmiernego deficytu jest podstawą tzw. części korygującej.

³ *MTO* - średnioterminowy cel budżetowy (*Medium-term objective*).

⁴ Na mocy art. 126 TFUE Komisja Europejska monitoruje, czy stosunek deficytu budżetowego do PKB nie przekracza wartości referencyjnej (3% PKB) oraz czy stosunek długu publicznego do PKB nie przekracza wartości referencyjnej (60% PKB), chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia. Dotychczas koncentrowano się jednak wyłącznie na deficycie sektora finansów publicznych.

C. Poprawę systemu zachęt i sankcji polegającą na:

- wdrożeniu obowiązku składania przez kraje członkowskie oprocentowanych depozytów w przypadku prowadzenia nieodpowiedniej polityki fiskalnej (nieдостatecznego postępu w kierunku osiągnięcia *MTO* w okresie wzrostu gospodarczego);
- bardziej rygorystycznym i warunkowym dostępie do finansowania z budżetu ogólnego UE;
- możliwości zawieszenia dostępu do Funduszu Spójności na wcześniejszym etapie procedury *EDP* (już w ramach obecnej perspektywy finansowej) w przypadku powtarzającego się łamania zapisów traktatowych przez dane państwo członkowskie⁵.

Istotą **średnioterminowych celów budżetowych (*MTO*)** jest stworzenie ram pozwalających na opanowanie wahań cyklicznych, utrzymując jednocześnie deficyt sektora finansów publicznych na poziomie poniżej 3% PKB, a dług publiczny na poziomie poniżej 60% PKB lub zapewniającym szybki postęp w kierunku wartości referencyjnej, pozostawiając pole manewru w ramach budżetu (w szczególności na realizację inwestycji publicznych).

Konieczność wyznaczania oraz dążenia do osiągnięcia celów średnioterminowych wynika z zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu. Są one wyrazem wymogu osiągnięcia w średnim okresie salda sektora finansów publicznych bliskiego równowadze, bądź nadwyżkowego w ujęciu strukturalnym. Ujęcie takie zakłada eliminację wpływu zmian wynikających z cyklu koniunkturalnego oraz czynników jednorazowych. Cele *MTO* są indywidualnie ustalane dla poszczególnych krajów po uwzględnieniu ich sytuacji ekonomicznej i budżetowej, jak również potencjalnych zagrożeń dla stabilności finansów publicznych.

W 2009 roku uzgodniono nowe podejście do wyznaczania celów średniookresowych – począwszy od aktualizacji programów stabilności i konwergencji, przedłożonych w styczniu 2010 roku, cele *MTO* muszą odzwierciedlać nie tylko poziom długu, ale także **ukryte zobowiązania budżetowe** wynikające z ekonomicznych i fiskalnych następstw procesu starzenia się społeczeństw. Obejmują one prawne zobowiązania państwa wobec obywateli, tj. koszty emerytur czy koszty opieki zdrowotnej.

Źródło: Opracowanie własne

2.2 Nadzór nad nierównowagami makroekonomicznymi i kwestiami związanymi z konkurencyjnością gospodarki

Zdaniem Komisji Europejskiej pogłębionemu nadzorowi nad polityką fiskalną w strefie euro towarzyszyć powinien pogłębiony nadzór gospodarczy. Konieczne są działania mające na celu zapobieganie powstawaniu nierównowag makroekonomicznych i konkurencyjnych. Stąd KE proponuje:

- opracowanie ram usprawnionego i pogłębionego nadzoru makroekonomicznego (wychodząc od obecnie prowadzonej przez Eurogrupę oceny nierównowag makroekonomicznych);
- opracowanie tabeli wskaźników (zawierającej dane dotyczące m.in. rachunku obrotów bieżących, produktywności, kosztów pracy, zatrudnienia, realnych stóp procentowych, długu publicznego, zadłużenia sektora prywatnego itp.) w celu lepszego wychwytywania sygnałów alarmujących o występowaniu istotnych nierównowag wewnątrz strefy euro - analiza tabeli stałaby się podstawą dla zaleceń kierowanych do państw strefy euro;

⁵ Zgodnie z obowiązującymi przepisami pomoc z Funduszu Spójności może być wstrzymana, jeśli dane państwo członkowskie objęte jest procedurą nadmiernego deficytu i nie podejmuje skutecznych działań naprawczych. Dotychczas nigdy nie doszło do zawieszenia pomocy w stosunku do żadnego z krajów korzystających z Funduszu (do pomocy w ramach Funduszu Spójności w okresie 2007-2013 kwalifikuje się 12 nowych państw członkowskich oraz Grecja, Portugalia i Hiszpania – przy czym ta ostatnia objęta jest pomocą przejściową).

- formułowanie zaleceń przez Radę UE dla poszczególnych krajów strefy euro oraz strefy euro jako całości (oraz ewentualnie wczesnych ostrzeżeń przez KE kierowanych bezpośrednio do państw członkowskich).

2.3 Ustanowienie tzw. „Semestru Europejskiego”

Dążąc do poprawy koordynacji *ex-ante* polityki fiskalnej w ramach UE, jak również do bardziej efektywnego i zintegrowanego nadzoru, Komisja Europejska proponuje ustanowienie tzw. „Semestru Europejskiego”. Mechanizm ten umożliwiłoby czerpanie korzyści przez państwa członkowskie z oceny prowadzonej na szczeblu unijnym m.in. w trakcie przygotowywania krajowych planów budżetowych i krajowych programów reform.

Wprowadzenie tzw. „Semestru Europejskiego” wymaga ustanowienia nowych (wcześniejszych) terminów przedkładania aktualizacji programów stabilności i konwergencji (PSK) oraz krajowych programów reform (KPR) w celu umożliwienia dokonania całościowej oceny sytuacji ekonomicznej danego kraju i lepszego jej zsynchronizowania z krajowymi procedurami dotyczącymi przygotowania budżetu. W odniesieniu do państw strefy euro po przeprowadzaniu horyzontalnej oceny sytuacji fiskalnej na podstawie programów stabilności i prognoz KE - w przypadku wykrycia oczywistych nieprawidłowości w planach budżetowych, mogących wpływać na funkcjonowanie strefy euro, następowałoby wydanie zalecenia rewizji planów budżetowych danego państwa.

W praktyce Rada Europejska przeprowadzałaby przegląd horyzontalny na początku roku, wskazując na główne wyzwania gospodarcze UE i strefy euro oraz wyznaczając strategiczne kierunki polityk gospodarczych. Państwa członkowskie uwzględniałyby rezultaty tego przeglądu, przygotowując programy PSK oraz KPR w pierwszej połowie roku, przy czym programy te byłyby przekazywane - a następnie oceniane przez KE - jednocześnie, aby uwzględnić wpływ planowanych reform na strategię i cele budżetowe danego kraju. Wczesna ocena tych programów przez KE i Radę UE pozwoliłaby na wzięcie jej pod uwagę przez kraje członkowskie na etapie podejmowania istotnych decyzji budżetowych (planowania budżetowego)⁶.

Komisja Europejska proponuje wdrożenie „Semestru Europejskiego” wraz z początkiem 2011 roku.

2.4 Opracowanie ram zarządzania kryzysowego

Kryzys w Grecji pokazał, iż dla zachowania stabilności finansowej unii walutowej w długim okresie konieczne jest opracowanie jasnych i wiarygodnych procedur przyznawania pomocy finansowej państwom strefy euro, dotkniętym poważnymi problemami finansowymi.

Pomoc finansowa powinna być jednak ostatecznością, a jej uruchomienie uwarunkowane realizacją szczegółowego i wymagającego programu zawierającego restrykcyjne warunki dotyczące polityki budżetowej oraz gospodarczej. W dniu 9 maja br. Rada ECOFIN podjęła decyzję o powołaniu tymczasowego europejskiego mechanizmu stabilizacji (w ramach którego udostępniono środki finansowe w wysokości do 500 mld euro⁷) – obecnie priorytetem jest zapewnienie pełnej funkcjonalności tego mechanizmu. W średnim/długim okresie

⁶ KE proponuje, aby w opisany proces zaangażowane były krajowe parlamenty oraz Parlament Europejski.

⁷ Dodatkowo Międzynarodowy Fundusz Walutowy dostarczyć ma środki w wysokości co najmniej połowy zaangażowania finansowego Unii Europejskiej.

Komisja Europejska przedstawi propozycję utworzenia stałego mechanizmu rozwiązywania sytuacji kryzysowych.

Tabela 1: Propozycje Komisji Europejskiej przedstawione w Komunikacie „Reinforcing economic policy coordination” (COM(210)250 final) z dnia 12 maja 2010 r.

Propozycje Komisji Europejskiej	
Przestrzeganie zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu oraz pogłębiona koordynacja polityki fiskalnej (UE-27)	
1.	Oprocentowane depozyty (niedostateczny postęp w kierunku <i>MTO</i> w okresie wzrostu gospodarczego)
2.	Komplementarność krajowych i unijnych ram fiskalnych
3.	Przyśpieszenie procedur związanych z <i>EDP</i>
4.	Nowe znaczenie kryterium długu publicznego
5.	Warunkowość dostępu do finansowania z budżetu ogólnego UE
6.	Zawieszenie dostępu do Funduszu Spójności na wcześniejszym etapie procedury nadmiernego deficytu
Nadzór nad nierównowagami makroekonomicznymi i kwestiami związanymi z konkurencyjnością gospodarki (UE-16)	
7.	Instrumenty w ramach art. 136 TFUE (wzmocniony nadzór budżetowy i makroekonomiczny)
8.	Tabela wskaźników dla identyfikacji nierównowag makroekonomicznych
9.	Zalecenia Rady UE i ewentualnie wczesne ostrzeżenia KE dotyczące polityki gospodarczej (strona dochodowa i wydatkowa polityki fiskalnej, rynku pracy, dóbr i usług, aspekty makroostrożnościowe)
Ustanowienie tzw. „Semestru Europejskiego” (UE-27)	
10.	„Semestr Europejski”: <ul style="list-style-type: none"> • Początek roku: przegląd horyzontalny Rady Europejskiej (strategiczne kierunki polityk gospodarczych) • Kwiecień: przedłożenie PSK i KPR (łącznie) • Kwiecień-lipiec: ocena KE i Rady UE (zalecenia dla poszczególnych krajów oraz strefy euro oraz ewentualne wczesne ostrzeżenia) • Jesień: przygotowanie budżetów w państwach członkowskich • <u>Państwa strefy euro</u>: horyzontalna ocena pozycji fiskalnych i możliwe zalecenia rewizji planów budżetowych
Ramy zarządzania kryzysowego (UE-16)	
11.	Stały mechanizm wsparcia finansowego

Źródło: Opracowanie własne

3. Kontynuacja prac w zakresie wzmocnienia zarządzania gospodarczego

Szczególne znaczenie koordynacji polityki gospodarczej dla funkcjonowania strefy euro i Unii Europejskiej jako całości sprawiło, że zagadnienia z nią związane są przedmiotem prac Rady ECOFIN, a jednocześnie tzw. grupy zadaniowej (*Task Force*) ds. zarządzania gospodarczego pod przewodnictwem Herman’a van Rompuy’a. Celem grupy zadaniowej jest uszczegółowienie propozycji KE i przedstawienie propozycji dalszych działań. Sprawozdanie ze swych działań grupa przekaże Radzie Europejskiej w październiku br. W spotkaniach ww. grupy uczestniczą przedstawiciele państw członkowskich, prezydencji Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego (EBC)⁸.

⁸ Członkiem grupy ze strony Polski jest Minister Finansów, J.Rostowski.

W trakcie pierwszego spotkania grupy zadaniowej uzgodniono cztery priorytety kształtujące trwającą obecnie dyskusję:

- 1) **Cel pierwszy** - zacieśnianie dyscypliny budżetowej (wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu);
- 2) **Cel drugi** - identyfikacja metod niezbędnych do niwelowania różnic w poziomie konkurencyjności w UE i w strefie euro;
- 3) **Cel trzeci** - opracowanie skutecznego mechanizmu antykryzysowego;
- 4) **Cel czwarty** - poprawa ładu gospodarczego pod względem instytucjonalnym.

Drugie spotkanie grupy było poświęcone kwestiom dyscypliny budżetowej i konkurencyjności. W ramach pierwszego celu członkowie grupy zadaniowej ustalili, że sytuacja fiskalna krajów członkowskich powinna być poddana obserwacji na wcześniejszym etapie (dotychczas miało to miejsce dopiero po przekroczeniu przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wartości referencyjnej⁹). W szczególności osiągnięto porozumienie odnośnie:

- zasadności ustanowienia tzw. „*Semestru Europejskiego*” (przy czym zaznaczono, że przedmiotem oceny na szczeblu unijnym byłyby główne założenia do planów budżetowych, a nie same plany);
- wprowadzenia sankcji na wcześniejszym etapie niż po uruchomieniu procedury nadmiernego deficytu (np. objęcia sankcjami państw ignorujących ostrzeżenia, bądź państw, w których poziom długu publicznego rośnie zbyt szybko) – KE została poproszona o przedstawienie propozycji zestawu nowych, progresywnych i spójnych sankcji;
- uwzględnienia przy nadzorze budżetowym w większym stopniu poziomu długu publicznego (np. poprzez wcześniejsze obejmowanie procedurą nadmiernego deficytu krajów, w których dług publiczny nie maleje w stopniu wystarczającym z punktu widzenia utrzymania stabilności finansów publicznych w długim okresie);
- konieczności zapewnienia niezależności krajowych urzędów statystycznych.

W odniesieniu do nadzoru nad konkurencyjnością gospodarek (cel drugi) zwrócono się z prośbą do KE o przygotowanie wskaźników konkurencyjności.

W dniu 17 czerwca br. Rada Europejska przyjęła pierwsze sprawozdanie przewodniczącego grupy zadaniowej, Herman'a van Rompuy'a, zgadzając się co do następujących kwestii:

- wzmocnienie części prewencyjnej i korygującej Paktu Stabilności i Wzrostu przez stosowanie sankcji związanych ze ścieżką konsolidacji prowadzącą do osiągnięcia celu *MTO* - sankcje będą przedmiotem przeglądu, tak by wprowadzony system był spójny i progresywny oraz zapewniał równe warunki dla wszystkich państw członkowskich;
- nadanie – w ramach nadzoru budżetowego – bardziej priorytetowego znaczenia kwestii poziomu i ewolucji zadłużenia publicznego oraz ogólnej stabilności;
- uruchomienie tzw. „*Semestru Europejskiego*” od 2011 r.;
- zapewnienie przez wszystkie państwa członkowskie zgodności krajowych przepisów budżetowych i średniookresowych ram budżetowych z PSW;
- zapewnienie wysokiej jakości danych statystycznych i niezależności urzędów statystycznych.

Rada Europejska potwierdziła także potrzebę opracowania tabeli wskaźników, która służyć będzie lepszej ocenie zmian i zakłóceń konkurencyjności oraz umożliwi wczesne wykrycie destabilizujących i niebezpiecznych trendów. Co więcej, za niezbędne uznano opracowanie

⁹ Czyli 3% PKB.

skutecznych ram nadzoru odzwierciedlających szczególną sytuację państw członkowskich będących członkami strefy euro.

W trakcie trzeciego spotkania grupy zadaniowej, w dniu 12 lipca br., omawiano Komunikat Komisji Europejskiej z 30 czerwca br. - członkowie grupy zaaprobowali główne propozycje w nim zawarte.

4. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 30 czerwca br.

W Komunikacie Komisji Europejskiej z 30 czerwca 2010 r.¹⁰ rozwinięte zostały propozycje Komisji zawarte w Komunikacie z 12 maja br. przy uwzględnieniu ustaleń Rady Europejskiej. W szczególności przedstawiono konkretne propozycje w zakresie: przeciwdziałania powstawaniu nierównowag makroekonomicznych w UE, w tym strefie euro, wzmocnienia krajowych ram fiskalnych, a także wzmocnienia Paktu Stabilności i Wzrostu. Ponadto Komisja zaproponowała mechanizm mający na celu skuteczne wdrożenie i egzekwowanie rozwiązań dotyczących zarządzania gospodarczego oraz potwierdziła oczekiwanie uruchomienia „Semestru Europejskiego” począwszy od 2011 r.

Wdrożenie instrumentów zaproponowanych przez KE w Komunikacie z 30 czerwca br. nie wymaga zmian w Traktacie z Lizbony, a jedynie zmian w istniejących lub wydania nowych rozporządzeń. Propozycje legislacyjne zostaną przygotowane przez KE do końca września br.

4.1 Pogłębiony nadzór makroekonomiczny

W opinii Komisji Europejskiej nierównowagi makroekonomiczne powinny być przedmiotem oceny wspólnie z polityką fiskalną i reformami strukturalnymi wspierającymi wzrost gospodarczy.

W ramach nadzoru nad nierównowagami makroekonomicznymi Komisja Europejska proponuje mechanizm składający się z:

- części prewencyjnej (system ostrzegania):
 - ocena słabości strukturalnych, pozycji konkurencyjnej i występowania nierównowag makroekonomicznych w każdym kraju członkowskim, ze szczególną uwagą poświęconą powiązaniom w ramach strefy euro, przy pomocy tabeli wskaźników – dla poszczególnych wskaźników zostałyby zdefiniowane poziomy ostrzegawcze, przy czym byłyby one różne dla krajów z i spoza strefy euro;
 - kompleksowa analiza jakościowa krajów, w których zidentyfikowane zostaną ryzyka. W przypadku potwierdzenia występowania tych ryzyk, KE przedstawiałaby Radzie UE propozycję zalecenia dla danego kraju, a sama mogłaby wystosować bezpośrednio do tego państwa wczesne ostrzeżenie;
 - uruchomienie tzw. procedury nadmiernej nierównowagi (w szczególnie poważnych sytuacjach);
- części korygującej (dotyczy krajów objętych tzw. procedurą nadmiernej nierównowagi):
 - poddanie kraju pogłębionemu nadzorowi: Rada UE mogłaby wydawać zalecenia dotyczące polityki gospodarczej, a kraj byłby zobowiązany do regularnego przedkładania Radzie ECOFIN i Eurogrupie sprawozdań z postępu we wdrażaniu reform;

¹⁰ COM(2010)367/2

- w stosunku do krajów strefy euro wielokrotnie niestosujących się do zaleceń Rady UE, KE proponuje rozważenie specjalnych reguł wdrożenia mechanizmu. Niedostateczne stosowanie się do zaleceń byłoby czynnikiem zastrzegającym ocenę fiskalną na postawie Paktu Stabilności i Wzrostu.

KE sugeruje prowadzenie oceny reform strukturalnych (tzw. nadzór tematyczny) pod względem ich zgodności z celami strategii Europa 2020 i spójności z ograniczeniami makrofiskalnymi danego kraju. W przypadku niezgodności polityki gospodarczej ze zintegrowanymi wytycznymi dotyczącymi strategii Europa 2020, wydawane byłyby zalecenia dla danego kraju lub strefy euro. Jeśli polityka ta niezgodna byłaby z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej, bądź zagrażała stabilności unii gospodarczo-walutowej, KE mogłaby kierować ostrzeżenia do poszczególnych państw.

4.2 Krajowe ramy fiskalne

W celu zapewnienia komplementarności krajowych ram fiskalnych z zasadami obowiązującymi w ramach UE, Komisja Europejska proponuje wprowadzenie następujących zasad:

- spójne podejście do zasad rachunkowości (użycie metodologii ESA95), zapewnienie sprawności i wiarygodności funkcjonowania krajowych urzędów statystycznych, poddanie audytowi metodologii sporządzania projekcji i założeń makroekonomicznych;
- wprowadzenie umocowanych prawnie reguł fiskalnych zapewniających zgodność krajowych ram fiskalnych z obowiązkami krajów członkowskich przewidzianymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (respektowanie wartości referencyjnych deficytu i długu publicznego oraz zgodność z celami *MTO*);
- wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego;
- kompleksowość krajowych ram fiskalnych i objęcie nimi całego sektora finansów publicznych (szczególnie w przypadku gospodarek zdecentralizowanych).

4.3 Wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu

Wzmocnienie części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu może zostać, według KE, osiągnięte, jeśli kraje, w których poziom długu publicznego jest wysoki, bądź istnieje wyraźne ryzyko jego wzrostu, zobligowane byłyby do szybszego postępu w kierunku osiągnięcia ich celu *MTO*.

Wprowadzenie wartości definiującej dostateczny postęp dla redukcji długu publicznego pozwoliłoby natomiast wzmocnić część korygującą poprzez nadanie nowego znaczenia kryterium długu publicznego¹¹.

Poziom długu publicznego w bardziej znaczący sposób uzależniony jest od czynników zewnętrznych pozostających poza bezpośrednią kontrolą rządów, stąd przy jego ocenie, według KE, istotne jest uwzględnienie bliskości poziomu długu do wartości referencyjnej (60% PKB), jego tymczasowości i/lub wyjątkowego charakteru oraz innych czynników, tj. struktury zapadalności i poziomu długu zagranicznego, zobowiązań ukrytych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, przyczyn zmiany poziomu długu, rezerw i innych aktywów rządu itp.

¹¹ Objęcie procedurą nadmiernego deficytu państw, których dług publiczny przekracza 60% PKB, gdy redukcja długu w okresie poprzedzającym ocenę była niewystarczająca oraz uwzględnienie przy wydawaniu decyzji o uchyleniu *EDP* projekcji dotyczących tempa redukcji długu.

Na podstawie art. 126 TFUE dopuszcza się przekroczenie przez deficyt budżetowy wartości referencyjnej (3% PKB) w przypadku, gdy ma ono charakter **wyjątkowy** oraz **tymczasowy** i stosunek deficytu do PKB jest **bliski** wartości referencyjnej. Charakter wyjątkowy ma przekroczenie wynikające z nadzwyczajnego zdarzenia pozostającego poza kontrolą kraju członkowskiego, a mającego istotny wpływ na sytuację finansów publicznych (np. katastrofa naturalna) lub wynikające z poważnego załamania gospodarczego, przy czym za poważne załamanie gospodarcze uważa się sytuację, w której roczny wzrost PKB jest ujemny lub występuje zakumulowana strata produkcji w okresie przedłużającego się niskiego rocznego wzrostu PKB. Przekroczenie jest uważane za tymczasowe, jeśli prognozy KE przewidują spadek wielkości deficytu poniżej wartości referencyjnej po ustąpieniu nadzwyczajnego zdarzenia lub poważnego załamania gospodarczego.

Źródło: Opracowanie własne

4.4 Wdrożenie nadzoru gospodarczego

KE stoi na stanowisku, że efektywne wdrożenie zarządzania gospodarczego wymaga opracowania zestawu zachęt i sankcji dla państw członkowskich. W tym kontekście wysuwa propozycje wdrożenia sankcji w ramach części prewencyjnej i korygującej PSW:

- część prewencyjna (niedostateczny postęp w kierunku osiągnięcia *MTO* w okresie wzrostu gospodarczego) - wprowadzenie oprocentowanych depozytów dla krajów strefy euro¹² oraz uzależnienie wypłat realizowanych w ramach polityki spójności od spełnienia określonych wcześniej warunków, tj. przeprowadzenie reform strukturalnych i instytucjonalnych;
- część korygująca (objęcie procedurą nadmiernego deficytu) – zawieszenie lub anulowanie płatności z budżetu ogólnego UE w ramach polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Funduszu Rybołówstwa. Choć w przypadku Wspólnej Polityki Rolnej i Funduszu Rybołówstwa implikowałoby to brak refundacji dopłat, państwa członkowskie zmuszone byłyby przekazywać należne środki beneficjentom końcowym, pokrywając te wydatki środkami z budżetu krajowego¹³.

W komunikacie KE proponuje się wprowadzenie górnych progów dla sankcji dla poszczególnych państw członkowskich, określonych jako procent PKB lub dochodu narodowego.

4.5 „Semestr Europejski”

Komisja Europejska potwierdziła zasadność wdrożenia „Semestru Europejskiego” od 2011 r. W związku z tym KE przedstawiła propozycję nowelizacji tzw. Kodeksu Postępowania w ramach PSW (*Code of Conduct*). Zgodnie z proponowanym Kodeksem Postępowania Programy Stabilności i Konwergencji powinny być przedkładane w kwietniu i obejmować co najmniej: kompleksowy, zaktualizowany scenariusz makroekonomiczny, plany na kolejny rok budżetowy, opis przewidywanej polityki, średniookresowe projekcje głównych zmiennych dotyczących finansów publicznych, ocenę sytuacji fiskalnej w roku poprzedzającym oraz aktualizację planów fiskalnych na dany rok. W dniu 13 lipca br. Rada UE (ECOFIN) zwróciła się z prośbą do Komitetu Ekonomiczno-Finansowego o przygotowanie się do przyjęcia zmodyfikowanego Kodeksu Postępowania (zawierającego wytyczne odnośnie przygotowania programów stabilności i konwergencji) w jak najszybszym czasie. Ponadto jeszcze w lipcu br.

¹² W przypadku powtarzającego się naruszenia.

¹³ Proponowane sankcje byłyby komplementarne do katalogu sankcji przewidzianego w art. 126 ust. 11 TFUE. W pierwszej kolejności wstrzymane zostałyby wypłaty środków z budżetu ogólnego UE przeznaczonych na finansowanie programów wieloletnich dla państw objętych *EDP*. W przypadku niezastosowania się do zaleceń Rady UE dotyczących likwidacji nadmiernego deficytu przysługujące na dany rok środki z budżetu ogólnego UE byłyby anulowane. KE wskazuje, iż mogłyby one zasilić specjalnie utworzoną rezerwę UE, która posłużyłaby do wynagradzania krajów prowadzących odpowiedzialną politykę fiskalną.

KE ma zaproponować wytyczne dla przygotowania i zawartości krajowych programów reform.

5. Podsumowanie

Niedociągnięcia w koordynacji polityki gospodarczej wewnątrz strefy euro uwypuklone przez kryzys finansowy spowodowały debatę dotyczącą opracowania środków, które pozwolą na uniknięcie sytuacji podobnych do tej, jaka ma miejsce w Grecji. Zgodnie z propozycjami wysuwanymi przez Komisję Europejską efektywny nadzór nad polityką gospodarczą powinien łączyć w spójną całość koordynację polityk makroekonomicznych, w tym fiskalnych, oraz reform strukturalnych. Jednocześnie kraje członkowskie w większym stopniu uwzględniać powinny priorytety Unii Europejskiej i zalecenia do nich kierowane przez instytucje funkcjonujące na szczeblu unijnym.

Dążąc do skutecznego wdrożenia postulowanych zmian, Komisja Europejska proponuje wzmocnienie systemu sankcji. Niemniej należy zauważyć, że Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej już obecnie przewiduje możliwość zastosowania sankcji w odniesieniu do państw, które nie stosują się do zaleceń Rady UE w ramach procedury nadmiernego deficytu - w stosunku do państw strefy euro Rada może, zgodnie z zapisami Paktu Stabilności i Wzrostu, zażądać złożenia nieoprocentowanego depozytu od danego kraju, który po dwóch latach zostaje przekształcony w grzywnę, jeśli nadmierny deficyt nie został do tego czasu zlikwidowany; natomiast w przypadku państw spoza strefy euro - działając na podstawie Rozporządzenia Rady 1164/94 - wstrzymać można wypłaty w ramach Funduszu Spójności. Dotychczas jednak nigdy nie skorzystano z sankcji, dlatego też uzasadnione wydają się wątpliwości, czy propozycje KE, nawet jeśli zostaną przyjęte, będą w przyszłości stosowane.

Przygotował: Departament Zagraniczny

Źródło:

Komunikat Komisji Europejskiej „Reinforcing economic policy coordination”, Bruksela, 12 maja 2010 r., COM(2010)250 final

Komunikat Komisji Europejskiej „Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance”, Bruksela, 30 czerwca 2010r., COM(2010)367/2