KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.2.2020 r.
COM(2020) 55 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Przegląd zarządzania gospodarczego

Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 i 473/2013 oraz przydatności dyrektywy Rady 2011/85/UE

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Przegląd zarządzania gospodarczego

Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 i 473/2013 oraz przydatności dyrektywy Rady 2011/85/UE[1]

1. Wprowadzenie

Euro jest walutą używaną przez ponad 340 mln Europejczyków w 19 państwach członkowskich i stanowi jedno z najbardziej znaczących i konkretnych osiągnięć Europy. Euro to coś więcej niż projekt walutowy. Zapewnia ono podstawy bliższej integracji naszych gospodarek w celu osiągnięcia większej stabilności i dobrobytu.

Struktura unii gospodarczej i walutowej, ustanowionej traktatem z Maastricht z 1992 r., jest wyjątkowa. Łączy ona jednolitą politykę pieniężną, która ma na celu zapewnienie stabilności cen, ze zdecentralizowanymi politykami budżetowymi i gospodarczymi, za które odpowiadają państwa członkowskie. W traktacie z Maastricht uznano potrzebę rozważnej polityki budżetowej i koordynacji polityk gospodarczych, aby umożliwić skuteczne prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej oraz zapewnić stabilność i powodzenie euro w obliczu potencjalnego ryzyka rozprzestrzeniania się skutków ubocznych wśród państw członkowskich oraz potencjalnej większej skłonności do prowadzenia niestabilnej polityki fiskalnej, prowadzącej do nadmiernego deficytu i długu publicznego, której skutki zostałyby rozłożone na inne państwa członkowskie. Taka sytuacja mogłaby zagrozić stabilności cen i ostatecznie zmusić bank centralny do wykorzystania polityki pieniężnej do celów finansowania deficytu publicznego.

Z tych względów w Traktacie zobowiązano państwa członkowskie do uznawania swoich polityk gospodarczych za przedmiot wspólnego zainteresowania i do koordynacji tych polityk w ramach Rady. Nałożono też na państwa członkowskie wymóg unikania deficytu

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 1; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 8; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 12; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25; rozporządzenie (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 33; dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro, Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.

budżetowego przekraczającego 3 % PKB oraz utrzymania poziomu długu publicznego poniżej 60 % PKB. W Traktacie ustanowiono ponadto elementy mające na celu utrzymanie dyscypliny rynkowej, w szczególności zasadę „no bail-out", zgodnie z którą rządy nie powinny spłacać nawzajem swoich długów, oraz zabroniono finansowania długu publicznego ze środków banku centralnego. Na taką strukturę wpłynęły doświadczenia wysokiej inflacji w latach 70-tych i 80-tych ubiegłego wieku oraz panujące wśród decydentów politycznych głębokie przekonanie, że integracja finansowa będzie silnym bodźcem dla konwergencji i stabilizacji w unii walutowej.

Od wczesnych lat 90-tych ubiegłego wieku, od kiedy w traktacie z Maastricht położono podwaliny obszaru stosującego jedną walutę, Unia wypracowała bardzo kompleksowe i szczegółowe ramy nadzoru gospodarczego i budżetowego. Ramy te ustanowiono w szeregu aktów prawodawstwa wtórnego, opisanych poniżej, a także w innych dokumentach, które zawierają więcej szczegółów i wyjaśniają, w jaki sposób nadzór ten jest realizowany w praktyce. Do tych dokumentów zalicza się kodeks postępowania dotyczący realizacji paktu stabilności i wzrostu oraz kodeks postępowania w sprawie dwupaku. Więcej szczegółów dotyczących wdrażania ram nadzoru zawarto w Vademecum dotyczącym paktu stabilności i wzrostu oraz w kompendium na temat procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Ramy te zmieniały się falami, przy czym modyfikacje wprowadzano zarówno w reakcji na wystąpienie nowych wyzwań gospodarczych, jak i na podstawie doświadczeń i wniosków płynących z wdrażania ram nadzoru. W skrócie:

- W 1997 r. ustanowiono pakt stabilności i wzrostu w celu wzmocnienia monitorowania i koordynacji krajowych polityk budżetowych i gospodarczych, aby trwale egzekwować limity deficytu i długu określone w traktacie z Maastricht dla wszystkich państw członkowskich[2]. W szczególności, za pomocą części naprawczej paktu stabilności i wzrostu[3] zaczęto egzekwować kryterium deficytu określone w traktacie z Maastricht oraz ustanowiono część zapobiegawczą paktu[4], aby uniknąć narastania nadmiernych deficytów.

- W pierwszych latach XXI wieku, w warunkach recesji, niektóre państwa członkowskie miały trudności z przestrzeganiem docelowych poziomów deficytu nominalnego określonych w pakcie stabilności i wzrostu. W świetle tych wczesnych doświadczeń dokonano zmian w pakcie stabilności i wzrostu, aby umożliwić w większym zakresie uwzględnienie warunków ekonomicznych. W ramach reformy z 2005 r. położono zatem większy nacisk na strukturalny wysiłek fiskalny, aby wziąć pod uwagę wpływ cyklu koniunkturalnego na finanse publiczne. Ogólnie rzecz biorąc, pakt stabilności i wzrostu zmieniono wówczas, aby umożliwić w większym stopniu

[2] Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu oraz rezolucja z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie paktu na rzecz stabilności i wzrostu.

[3] Część naprawcza paktu stabilności i wzrostu zapewnia stosowanie przez państwa członkowskie odpowiednich działań z zakresu polityki w celu korekty nadmiernego deficytu lub długu przez wdrożenie procedury nadmiernego deficytu, która dostarcza państwom członkowskim wiążące i operacyjne zalecenia dotyczące korekty budżetowej koniecznej do skorygowania nadmiernego deficytu w wyznaczonym terminie.

[4] Część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu wspiera państwa członkowskie w wypełnianiu zobowiązań dotyczących rozważnej polityki budżetowej. Zawiera wymóg, aby państwa członkowskie osiągnęły wyznaczone dla nich średniookresowe cele budżetowe, które uwzględniają cykl koniunkturalny, a przez to umożliwiają automatyczną stabilizację i sprzyjają stabilności finansów publicznych.

uwzględnienie specyficznych dla każdego z państw członkowskich pozycji gospodarczej i budżetowej oraz zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, w tym skutków starzenia się społeczeństwa.

- W reakcji na podatności na zagrożenia – ujawnione wskutek kryzysu finansowego i gospodarczego, który miał miejsce w UE i strefie euro po 2007 r. – UE wprowadziła szereg środków mających wzmocnić ramy zarządzania i nadzoru gospodarczego. Są one ważne dla wszystkich państw członkowskich, ale zawierają pewne specyficzne elementy przeznaczone dla państw stosujących euro. Kluczowe dla tych działań były pakiety legislacyjne znane pod nazwami „sześciopak" (2011 r.) i „dwupak" (2013 r.) (zob. ramka 1 przedstawiająca przegląd elementów reform wprowadzonych w drodze sześciopaku i dwupaku). Pakiety te miały na celu ściślejszą koordynację polityki gospodarczej i trwałą konwergencję wyników gospodarczych przez wzmocnienie nadzoru budżetowego w ramach paktu stabilności i wzrostu oraz przez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia krajowych ram budżetowych. Zawarte w nich przepisy rozszerzyły także zakres nadzoru o zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Aby odnieść się do specyficznego problemu skutków ubocznych w strefie euro, w dwupaku wprowadzono: przepisy dotyczące monitorowania i oceny planów budżetowych państw członkowskich strefy euro, konkretne wzmocnione środki wobec państw członkowskich strefy euro objętych częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu, a także ramy działań w odniesieniu do państw członkowskich strefy euro dotkniętych lub zagrożonych trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej. Te wzmocnione środki wprowadzono w czasie ograniczonego zaufania na rynkach i między państwami członkowskimi, dlatego skupiono je zasadniczo na redukcji ryzyka w poszczególnych państwach członkowskich i na ochronie stabilności strefy euro jako całości. Oba te pakiety były częścią szerszego zestawu działań mających wzmocnić stabilność gospodarczą i finansową Unii i strefy euro jako całości, obejmujących ustanowienie mechanizmów zapewniania warunkowej pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro dotkniętym lub zagrożonym trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej oraz stworzenie unii bankowej ze wspólnymi mechanizmami nadzoru bankowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.
- Wzmocniony nadzór makroekonomiczny i budżetowy włączono do europejskiego semestru, czyli wspólnych ram koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia na poziomie UE, które ustanowiono w tym samym kontekście. Od wprowadzenia w 2011 r. europejskiego semestru zmieniał się on stopniowo w kierunku bardziej zintegrowanego nadzoru gospodarczego, obejmującego monitorowanie działań państw członkowskich w ramach strategii „Europa 2020".

Ramka 1: Reformy ram nadzoru gospodarczego wprowadzone w drodze sześciopaku i dwupaku

Reforma wprowadzona sześciopakiem (2011 r.)

Sześciopak obejmował pięć rozporządzeń i jedną dyrektywę, które wzmocniły nadzór budżetowy i rozszerzyły zakres nadzoru gospodarczego o zakłócenia równowagi makroekonomicznej[5]. Nadzór budżetowy wzmocniono w szczególności przez zaostrzenie *części zapobiegawczej* paktu stabilności i wzrostu, ponieważ prowadzenie rozważnej polityki budżetowej w czasach dobrej koniunktury zwiększa odporność państw członkowskich na wstrząsy gospodarcze i stwarza przestrzeń fiskalną potrzebną w okresie gorszej koniunktury. W tym celu w pakiecie wprowadzono pojęcie *znacznego odchylenia* od średniookresowego celu budżetowego lub od ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu oraz ustanowiono procedurę korekty takiego odchylenia przez państwa członkowskie. Na państwa członkowskie strefy euro, które nie podjęły wystarczających działań w celu takiej korekty, mogą być ostatecznie nałożone sankcje finansowe. Aby lepiej monitorować wykonanie zobowiązań budżetowych przez państwa członkowskie, wprowadzono – jako uzupełnienie kryterium salda strukturalnego – *wartość odniesienia dotyczącą wydatków*. Jest ona bardziej przydatna państwom członkowskim w prowadzeniu rozważnej polityki budżetowej, ponieważ koncentruje nadzór na wskaźnikach bezpośrednio kontrolowanych przez rząd.

W drodze sześciopaku wzmocniono również *część naprawczą* paktu stabilności i wzrostu przez zastosowanie w praktyce zapisanego w Traktacie [6]*kryterium długu, a przez to przeniesienie nacisku z unikania nadmiernego deficytu na zapewnienie trwałej ścieżki redukcji zadłużenia.*

Ponadto w sześciopaku zwiększono możliwe sankcje stosowane w przypadkach, gdy państwa członkowskie strefy euro nie stosują się do zaleceń i decyzji Rady wydawanych na podstawie paktu stabilności i wzrostu.

W dyrektywie w sprawie ram budżetowych wprowadzono wymogi dla państw członkowskich odnośnie do ich krajowych ram budżetowych. Zalecono w niej położenie większego nacisku na planowanie średnioterminowe i przejrzystość procedur budżetowych. W dyrektywie promuje się też stosowanie bezstronnych prognoz makroekonomicznych i budżetowych na potrzeby planów budżetowych oraz niezależne monitorowanie zgodności z regułami fiskalnymi na szczeblu krajowym.

Poza wzmocnieniem nadzoru budżetowego reforma przewidziana w sześciopaku wprowadziła też procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej w celu wykrywania szkodliwych zakłóceń równowagi makroekonomicznej, zapobiegania ich powstawaniu oraz zapewnienia korekty istniejących zakłóceń. Komisja wykrywa *zakłócenia równowagi makroekonomicznej* i ocenia, na ile są poważne, w tym, czy istnieje ryzyko negatywnych skutków ubocznych w innych państwach członkowskich strefy euro, natomiast Rada wydaje zalecenia dla państw członkowskich dotyczące korekty tych zakłóceń. W przypadku stwierdzenia *nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej* procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej umożliwia wszczęcie procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, która koncentruje się na planach działań

[5] Por. przypis 1.

[6] Kryterium długu odnosi się do postanowień Traktatu, które nakładają na państwa członkowskie wymóg utrzymania poziomu relacji długu do PKB poniżej 60 %, chyba że wskaźnik ten zmniejsza się do tego poziomu w wystarczającym tempie.

naprawczych przedstawianych i realizowanych przez państwa członkowskie, a monitorowanych przez Komisję i Radę.

Reforma wprowadzona dwupakiem (2013 r.)

W dwóch rozporządzeniach zawartych w dwupaku wprowadzono specjalne procedury nadzoru i monitorowania dla państw członkowskich strefy euro, mając na względzie potencjalne skutki uboczne w obrębie unii gospodarczej i walutowej.

W szczególności, w dwupaku ustanowiono ramy postępowania w przypadku państw członkowskich strefy euro, które są dotknięte lub zagrożone trudnościami w zakresie stabilności finansowej, otrzymują pomoc finansową lub kończą udział w programie pomocy finansowej. Co ważne, dwupak wzmocnił także koordynację polityki budżetowej wśród państw członkowskich strefy euro, w ramach wspólnego harmonogramu budżetowego, za pomocą wielostronnej oceny planów budżetowych państw członkowskich. Ocena ta obejmuje opinie Komisji dotyczące tych planów, przed ich przyjęciem przez parlamenty narodowe, oraz dyskusje na forum Eurogrupy na temat sytuacji i perspektyw budżetowych w poszczególnych państwach członkowskich i w strefie euro jako całości. Dzięki dwupakowi zaostrzono także nadzór nad państwami członkowskimi strefy euro mającymi nadmierny deficyt budżetowy.

Początek nowego cyklu politycznego w Unii to dogodny i właściwy moment na przeprowadzenie oceny skuteczności obowiązujących ram nadzoru gospodarczego i budżetowego, zwłaszcza reform wprowadzonych w drodze sześciopaku i dwupaku, w przypadku których Komisja jest zobowiązana do składania sprawozdań z ich stosowania. Najważniejsze kwestie poruszone w niniejszym przeglądzie dotyczą tego, w jakim stopniu różne elementy nadzoru, wprowadzone lub zmienione reformą sześciopaku i dwupaku, są skuteczne w osiąganiu głównych celów, mianowicie: (i) zapewnienia zrównoważonych finansów publicznych i wzrostu gospodarczego, a także unikania zakłóceń równowagi makroekonomicznej, (ii) zapewnienia zintegrowanych ram nadzoru, umożliwiających ściślejszą koordynację polityk gospodarczych, zwłaszcza w strefie euro, oraz (iii) promowania konwergencji dokonań gospodarczych państw członkowskich. Celem niniejszego komunikatu jest rozpoczęcie debaty publicznej dotyczącej tych kwestii.

Na wstępie przeglądu należy zaznaczyć, że sytuacja gospodarcza uległa zasadniczym zmianom. Po upływie dziesięciu lat od głębokiej recesji państwa członkowskie stoją w obliczu innych wyzwań niż wówczas, gdy przyjmowano reformy sześciopaku i dwupaku. Choć ożywienie gospodarcze trwa już rekordowo długo, potencjał wzrostu gospodarczego wielu państw członkowskich nie powrócił do poziomów sprzed kryzysu, a stopy oprocentowania od długiego czasu utrzymują się na niskim poziomie[7]. Wraz ze spadkiem potencjału wzrostu gospodarczego i stóp oprocentowania, zachodzącym w sytuacji starzenia się społeczeństwa, notuje się stale niską inflację. Mimo że w okresie po kryzysie tempo wdrażania reform strukturalnych, mających na celu wzmocnienie potencjału wzrostu i wsparcie dostosowań gospodarczych, było wysokie, obecnie tempo reform spadło i postępy w poszczególnych państwach członkowskich i obszarach polityki są nierówne.

Sytuację tę należy postrzegać w kontekście szerzej zakrojonego celu określonego w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego[8], a dotyczącego stworzenia nowego

[7] Ponadto, sytuacja w zakresie zatrudnienia i sytuacja społeczna uległy poprawie we wszystkich państwach członkowskich, ale w części z nich nie powróciły do poziomów sprzed kryzysu.

[8] Por. Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2020 r.; COM(2019) 650 final.

modelu wzrostu gospodarczego, który będzie uwzględniał ograniczenia naszych zasobów naturalnych i zapewniał tworzenie miejsc pracy i trwały dobrobyt w przyszłości. Cel ten znalazł konkretny wyraz w Europejskim Zielonym Ładzie[9] i w komunikacie „Silna Europa socjalna na rzecz sprawiedliwej transformacji”[10], w których określono strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego mającą sprawić, by UE stała się pierwszym neutralnym dla klimatu kontynentem, zasobooszczędnym, przystosowanym do epoki cyfrowej i zarazem zapewniającym sprawiedliwość społeczną. Osiągnięcie tych celów wymagać będzie znacznych dodatkowych inwestycji prywatnych i publicznych przez długi okres czasu. Te ambitne założenia są zgodne z zobowiązaniem Europy do postawienia celów zrównoważonego rozwoju na pierwszym planie unijnych działań i kształtowania polityki.

Wpływ panujących warunków ekonomicznych na ramy zarządzania gospodarczego zasługuje na pogłębioną refleksję. Po pierwsze, należy starannie ocenić, czy warunki te mogą wpływać na ryzyko dotyczące stabilności długu. Ostatnie doświadczenia pokazują, że nastroje na rynku mogą się gwałtownie zmieniać i prowadzić do nagłych zmian stóp oprocentowania. Nawet w sytuacji niezmienionych podstawowych parametrów gospodarczych może to zwiększyć obciążenie budżetowe, zwłaszcza w przypadku państw o wysokim zadłużeniu, oraz zagrozić stabilności ich zadłużenia. Ryzyko to jest prawdopodobnie większe w unii walutowej, gdzie rządy o bardzo różnych poziomach zadłużenia posługują się tą samą walutą, a bank centralny nie może być pożyczkodawcą ostatniej instancji dla rządów. Potwierdza to potrzebę nieustających wysiłków w celu zapewnienia stabilności długu. Jednocześnie, w sytuacji rosnących ograniczeń polityki pieniężnej związanych z efektywną dolną granicą stóp procentowych, należy ocenić odpowiednią rolę polityki budżetowej i gospodarczej w stabilizacji makroekonomicznej. Ponadto, krajowe polityki budżetowe wpływają także na funkcjonowanie rynków finansowych oraz oddziałują na polityki pieniężne, zwłaszcza biorąc pod uwagę rolę krajowych obligacji skarbowych jako punktu odniesienia dla innych rodzajów bezpiecznych aktywów oraz potencjalne skutki relatywnego niedoboru bezpiecznych aktywów. Coraz więcej uwagi w unijnych procesach nadzoru zwraca się też na wpływ zagrożeń związanych z klimatem na stabilność rynków finansowych i finansów publicznych.

Niniejszy przegląd uwzględnia te nowe wyzwania. Oparto go na ocenie reguł fiskalnych UE przeprowadzonej przez Europejską Radę Budżetową[11], a także na istniejących sprawozdaniach Parlamentu Europejskiego[12], państw członkowskich, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego[13] oraz innych zainteresowanych podmiotów i środowiska akademickiego.

2. Ocena stosowania prawodawstwa zawartego w sześciopaku i dwupaku

[9] COM(2019) 640 final.
[10] COM(2020) 14 final.
[11] Europejska Rada Budżetowa, „Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six-pack and two-pack legislation” [Ocena reguł fiskalnych UE ze szczególnym uwzględnieniem przepisów sześciopaku i dwupaku], sierpień 2019 r.
[12] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie przeglądu ram zarządzania gospodarczego: sytuacja obecna i wyzwania, Dz.U. C 407 z 4.11.2016, s. 86.
[13] Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu?”, Sprawozdanie specjalne nr 18/2018; Aby skutecznie wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze usprawnienia, Sprawozdanie specjalne nr 10/2016; Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych – konieczne jest ich dalsze wzmocnienie oraz lepsze monitorowanie stosowania, Sprawozdanie specjalne nr 22/2019; Audyt procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, Sprawozdanie specjalne nr 03/2018.

2.1 Pakt stabilności i wzrostu oraz krajowe ramy budżetowe

W tej podsekcji ocenie poddano ramy nadzoru budżetowego pod kątem głównych celów, mianowicie zapewnienia stabilności finansów publicznych i przestrzeni dla stabilizacji gospodarczej, uznania znaczenia jakości finansów publicznych oraz zwiększania poczucia odpowiedzialności za reguły fiskalne UE. Oceniono też dyrektywę 2011/85 ze względu na jej wpływ na krajowe ramy budżetowe.

Stabilność finansów publicznych

W pierwotnej wersji z 1997 r., w której centralnym elementem był próg deficytu na poziomie 3 % PKB, pakt stabilności i wzrostu koncentrował się na zapobieganiu skutkom ubocznym nadmiernie wysokich deficytów, które mogły podważyć stabilność cen w unii gospodarczej i walutowej oraz negatywnie wpłynąć na politykę pieniężną.

Wraz z nadejściem kryzysu gospodarczego i finansowego nacisk w nadzorze budżetowym przeniesiono na ryzyko wynikające z niestabilnych poziomów długu publicznego i na potencjalne kryzysy zadłużeniowe, które mogłyby zagrozić stabilności finansowej całej strefy euro. W sytuacji zwiększonej presji rynkowej i szybko rosnących poziomów zadłużenia zaistniała potrzeba zdecydowanego wzmocnienia zabezpieczeń zapewniających stabilność długu. W takim kontekście opracowano prawodawstwo zawarte w sześciopaku i dwupaku.

Zreformowany pakt stabilności i wzrostu zachęcał państwa członkowskie do przywrócenia stabilnej sytuacji budżetowej przez ograniczenie deficytu i sprowadzenie wskaźników zadłużenia na ścieżkę spadkową. W szczególności procedura nadmiernego deficytu okazała się skutecznym narzędziem korygowania wysokich deficytów. Wszystkie państwa członkowskie, które zostały objęte procedurą nadmiernego deficytu w czasie kryzysu gospodarczego i finansowego, skutecznie skorygowały swoje wysokie deficyty. Podczas gdy w 2010 r. w następstwie kryzysu gospodarczego i finansowego wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem trzech odnotowały nadmierny deficyt (w latach 2009–2010, z powodu głębokiej recesji i potrzeb w zakresie dokapitalizowania banków w niektórych państwach członkowskich, deficyt nominalny na zagregowanym poziomie UE przekroczył 6 % PKB), w 2018 r. wszystkie państwa członkowskie spełniły kryterium deficytu na poziomie 3 % PKB[14]. 16 państw członkowskich osiągnęło też swoje średniookresowe cele budżetowe lub zbliża się do ich osiągnięcia, co zapewnia im odpowiednie bufory fiskalne i przestrzeń fiskalną dla inwestowania.

W ostatnich latach jednak korektę nadmiernych deficytów, a następnie dostosowanie w kierunku średniookresowych celów budżetowych napędzały raczej korzystne warunki makroekonomiczne, nadzwyczajne dochody i niższe stopy oprocentowania, niż trwałe dostosowania budżetowe. Procedura znacznego odchylenia, która ma na celu zapobieganie nadmiernym deficytom przez umożliwienie państwom członkowskim korekty odchyleń od średniookresowych celów budżetowych lub od prowadzących do nich ścieżek dostosowania, miała ograniczoną skuteczność w przypadku państw członkowskich spoza strefy euro[15].

[14] Jedynym wyjątkiem jest Cypr, w którym w 2018 r. sektor instytucji rządowych i samorządowych tymczasowo odnotował deficyt w wysokości 4,4 % PKB z powodu jednorazowego środka wsparcia związanego ze sprzedażą cypryjskiego banku spółdzielczego. Szacuje się, że w 2019 r. saldo budżetowe powróciło do poziomu zadowalającej nadwyżki zbliżonej do 4 % PKB.

[15] Dotychczas procedurę znacznego odchylenia uruchomiono wobec dwóch państw członkowskich spoza strefy euro: Rumunii w 2017 r. i Węgier w 2018 r. Żadne z tych państw nie podjęło skutecznych działań, aby skorygować znaczne odchylenie, i w efekcie od tamtej pory są poddawane ponownym procedurom, co stawia pod znakiem zapytania efektywność procedury znacznego odchylenia wobec państw członkowskich spoza strefy

Po tym, jak w latach 2009–2014 wskaźniki zadłużenia UE i strefy euro wzrosły do prawie 90 %, w 2015 r. zaczęły spadać w warunkach niższych deficytów pierwotnych/wyższych nadwyżek, większego wzrostu gospodarczego i rekordowo niskich stóp oprocentowania długu publicznego. Komisja prognozuje, że ogółem wskaźnik zadłużenia będzie wykazywał podobną tendencję spadkową jak w ostatnich latach i obniży się do około 79 % PKB w 2020 r., osiągając poziom znacznie niższy niż w USA (około 114 %) lub Japonii (około 237 %). Dynamika zadłużenia w poszczególnych państwach członkowskich od czasu kryzysu gospodarczego i finansowego była jednak dość zróżnicowana. Wynikało to z dużych różnic pod względem tempa konsolidacji budżetowej i wzrostu gospodarczego, a także specyficznych dla każdego z państw członkowskich kosztów budżetowych związanych ze środkami wsparcia dla sektora bankowego. W około połowie państw członkowskich dług publiczny jest (ponownie) na poziomie poniżej 60 % PKB, ale w kilku innych utrzymuje się na poziomie zbliżonym do lub (znacznie) przekraczającym 100 % PKB, co odpowiada znacznej części PKB strefy euro.

Wskaźniki zadłużenia niektórych państw członkowskich nadal rosły lub – w najlepszym przypadku – ustabilizowały się. W rezultacie różnice w poziomie zadłużenia poszczególnych państw w UE pogłębiły się. Niektóre państwa członkowskie o wysokim zadłużenia wciąż notują deficyty, które nie zapewniają wystarczającego marginesu bezpieczeństwa w stosunku do wartości odniesienia na poziomie 3 % PKB, pomimo korzystnych warunków ekonomicznych. Państwa te są też dalekie od osiągnięcia swoich średniookresowych celów budżetowych.

Te obserwacje pokazują, jak ważna jest skuteczna część zapobiegawcza paktu oraz terminowe i efektywne wdrażanie przez wszystkie państwa członkowskie zaleceń dotyczących polityki budżetowej. Sugerują też, że egzekwowanie reguł fiskalnych nie wywarło istotnego wpływu w przypadkach, w których egzekwowanie dyscypliny budżetowej było najbardziej konieczne. Egzekwowanie przestrzegania wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu w okresach słabego wzrostu realnego i bardzo niskiej inflacji okazało się trudne zarówno z politycznego, jak i z gospodarczego punktu widzenia. W niektórych państwach o wysokim zadłużeniu zapewnienie zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu wymagało szczególnie dużego wysiłku fiskalnego, który w rzeczywistości mógł pogorszyć dynamikę zadłużenia. Dlatego w przeprowadzonej przez Komisję ocenie zgodności z kryterium długu oraz w kolejnych opiniach wydawanych przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy odpowiednio uwzględniono wszystkie istotne czynniki, zgodnie z przepisami sześciopaku, w tym niską inflację i słaby wzrost, a w szczególności zgodność z wymogami części zapobiegawczej paktu.

Stabilizacja gospodarcza na poziomie poszczególnych państw członkowskich i strefy euro

Prawodawstwo zawarte w sześciopaku i dwupaku uznaje rolę stabilizacji makroekonomicznej, a w szczególności znaczenie unikania polityki procyklicznej. Ma ono na celu zapewnienie, aby państwa członkowskie dostosowywały swoją politykę budżetową w czasach dobrej koniunktury celem tworzenia buforów fiskalnych, tak aby dysponowały wystarczającą przestrzenią fiskalną umożliwiającą działanie automatycznych stabilizatorów i zapewniającą wsparcie budżetowe podczas pogorszenia koniunktury. Wzmocniona koordynacja budżetowa nadała także większe znaczenie zagregowanemu kursowi polityki budżetowej strefy euro jako całości. W toku późniejszych interpretacji i wdrażania tego

euro, zważywszy że przepisy nie umożliwiają zastosowania sankcji w sytuacji, gdy państwa te nie przestrzegają zaleceń.

prawodawstwa przez Komisję i Radę[16] stopniowo wzmacniano elementy krótkoterminowej stabilizacji aktywności gospodarczej.

W szczególności część zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu umożliwia państwom członkowskim zapewnienie pożądanego zrównoważonego rozwoju i stabilizacji. Osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego pozwala państwom członkowskim wykorzystywać politykę budżetową do celów stabilizacji makroekonomicznej w okresach słabej koniunktury przez umożliwienie automatycznym stabilizatorom swobodnego działania lub zwiększenia inwestycji. Ponadto sam średniookresowy cel budżetowy oraz wysiłek państwa członkowskiego służący jego osiągnięciu są określone w kategoriach strukturalnych, a więc są korygowane o wpływ cyklu koniunkturalnego. Wymagany wysiłek strukturalny odzwierciedla fazę cyklu koniunkturalnego, w której znajduje się gospodarka państwa członkowskiego (tj. wysiłek jest wyższy w czasie dobrej koniunktury, a niższy w okresie słabej koniunktury), oraz poziom zadłużenia.

Polityka budżetowa państw członkowskich pozostaje jednak w dużej mierze procykliczna. Polityka ta była już procykliczna w połowie pierwszej dekady XXI wieku w czasie szczególnie dobrej koniunktury gospodarczej i pozostała przeważnie procykliczna podczas kryzysu, kiedy konsolidacja przebiegała w sytuacji dużej presji rynkowej w momencie bardzo niskiego wzrostu gospodarczego lub wręcz spadku aktywności gospodarczej. Choć zreformowane ramy budżetowe umożliwiły działanie automatycznych stabilizatorów, ich efekt zniwelowały dyskrecjonalne działania konsolidacyjne potrzebne do skorygowania niestabilnych pozycji w sytuacji zwiększonej presji rynkowej. Przyczyniło się to do słabych wyników gospodarczych i wyników w obszarze zatrudnienia w tym okresie, pomimo faktu, iż działania te miały na celu sprowadzenie finansów publicznych na ścieżkę stabilności oraz odzyskanie zaufania na rynku. Konsolidacja budżetowa zakończyła się do 2014 r., w momencie gdy luka produktowa w strefie euro wciąż była ujemna. W dalszym ciągu jednak obserwowano zasadniczo neutralny zagregowany kurs polityki budżetowej w strefie euro, mimo że luka produktowa strefy euro przybrała wartość dodatnią do 2017 r. Ponadto rozkład kursu polityki budżetowej wśród państw członkowskich nie był odpowiedni, biorąc pod uwagę specyficzne potrzeby w zakresie zrównoważonego rozwoju i stabilizacji. Z tego względu, pomimo wdrożenia wzmocnionej części zapobiegawczej paktu, wiele państw członkowskich nie wykorzystało lepszej koniunktury gospodarczej do stworzenia buforów antycyklicznych.

Pakt stabilności i wzrostu skupia się ponadto na korekcie wysokich poziomów deficytu i długu publicznego. Chociaż w pakcie ustanowiono procedury korygowania takich wysokich deficytów publicznych w stosunku do nominalnych wartości odniesienia, pakt ten nie może *nakazać*, aby polityka budżetowa wspierała aktywność gospodarczą.

W dwupaku ustanowiono wspólny harmonogram budżetowy, który przewiduje kontrolę sytuacji i perspektyw budżetowych w strefie euro na podstawie planów budżetowych państw członkowskich i ich współzależności w obrębie strefy euro, zanim budżety te zostaną przyjęte przez parlamenty narodowe. Mimo że ramy prawne przewidują możliwość określenia przez Komisję i Radę środków w celu wzmocnienia koordynacji polityki budżetowej i makroekonomicznej na szczeblu strefy euro, nie umożliwiają one instytucjom Unii

[16] W komunikacie Komisji z dnia 13 stycznia 2015 r. „Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu" wprowadzono nową, choć ograniczoną, przestrzeń dla dyskrecjonalnej stabilizacji fiskalnej. Komunikat ten doprowadził do przyjęcia przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w listopadzie 2015 r. wspólnie uzgodnionego stanowiska, które zostało zatwierdzone przez Radę (ECOFIN) w dniu 12 lutego 2016 r.

egzekwowania odpowiedniego kursu polityki budżetowej dla całej strefy euro. W ramach europejskiego semestru zachęca się państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i krajowych programach reform uwzględniały zalecenia dotyczące polityki gospodarczej strefy euro[17], jednak wymiar strefy euro wciąż nie zajmuje kluczowego miejsca w politykach państw członkowskich.

W takim kontekście i ze względu na brak centralnego mechanizmu zdolności fiskalnej, wyposażonego w instrumenty stabilizacyjne, możliwość sterowania kursem polityki budżetowej strefy euro jako całości pozostaje ograniczona. Ogranicza to zakres wpływu polityki budżetowej na stabilizację makroekonomiczną na poziomie całej strefy euro w sytuacji dużych wstrząsów niewynikających z prowadzonej polityki. W efekcie, poza krajowymi politykami budżetowymi i gospodarczymi, strefa euro w dalszym ciągu polega głównie na polityce pieniężnej do celów stabilizacji makroekonomicznej, co ma szczególne znaczenie w okresach, gdy w ramach polityki pieniężnej zbliżono się do efektywnej dolnej granicy stóp procentowych. Ustanowienie mechanizmu stabilizacji fiskalnej w strefie euro, który byłby uzupełnieniem krajowych polityk budżetowych, pozwoliłoby zwiększyć skuteczność polityki pieniężnej, ograniczając przy tym skutki uboczne.

Jakość finansów publicznych, w tym rozwój inwestycji publicznych

Jakość finansów publicznych to zagadnienie złożone i wieloaspektowe. Odnosi się do struktury dochodów i wydatków publicznych oraz do tego, czy w adekwatny sposób wspierają one zrównoważony wzrost gospodarczy i włączenie społeczne. Jakość finansów publicznych wiąże się też z efektywnością poboru podatków oraz mechanizmami określania priorytetów w zakresie wydatków publicznych i mechanizmami ich kontroli. W tym kontekście przeglądy wydatków mogą się przyczynić do poprawy alokacji wydatków. Kwestią szczególnie istotną jest zaobserwowany fakt, że w okresach konsolidacji budżetowej często bardziej celowe jest ograniczenie inwestycji publicznych lub podniesienie podatków niż zracjonalizowanie innych wydatków. Ważne jest, aby w ramach opartego na zasadach nadzoru budżetowego zwracano wystarczającą uwagę na te kwestie[18], w tym na rolę inwestycji publicznych jako niezbędnego warunku wspierania zrównoważonego wzrostu gospodarczego i długoterminowej stabilności.

W ramach budżetowych UE przypisuje się odpowiednie znaczenie kluczowej roli inwestycji publicznych w zapewnianiu dóbr publicznych i wspieraniu stabilnych finansów publicznych. Po pierwsze, art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakłada na Komisję wymóg uwzględniania rządowych wydatków na inwestycje przy ocenianiu, czy państwo członkowskie ma nadmierny deficyt. Po drugie, w pakcie stabilności i wzrostu, zarówno w jego nazwie, jak i treści, uznaje się potrzebę uwzględniania przy ocenie ogólnej jakości finansów publicznych tego, czy system podatkowy i wydatki publiczne sprzyjają wzrostowi gospodarczemu. Po trzecie, definicja średniookresowego celu budżetowego odnosi się do przestrzeni dla prowadzenia polityki budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb w zakresie inwestycji publicznych[19]. Doprowadziło to do zawarcia w ramach budżetowych

[17] Jesienią każdego roku, po przeprowadzonej w czerwcu przez Europejską Radę Budżetową ocenie, Komisja przyjmuje zalecenie dla strefy euro zawierające wskazówki dotyczące odpowiedniego kursu polityki budżetowej dla strefy euro jako całości.

[18] W tym względzie art. 6 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 473/2013 stanowi, że „projekt planu budżetowego zawiera [...] stosowne informacje o wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych w podziale na funkcje – obejmujące edukację, służbę zdrowia i zatrudnienie – oraz, w miarę możliwości, wskazówki dotyczące oczekiwanego rozkładu wpływu głównych działań dotyczących wydatków i dochodów".

[19] Ponadto, państwa członkowskie strefy euro, które zostają objęte procedurą nadmiernego deficytu, muszą przedstawić program partnerstwa gospodarczego opisujący środki z zakresu polityki i reformy strukturalne

przepisów, które mają na celu ochronę poziomu inwestycji publicznych w czasach pogorszenia koniunktury oraz zachęcanie do wdrażania reform strukturalnych przyczyniających się do stabilności finansów publicznych, w tym przez zwiększenie potencjału wzrostu.

Ogólnie rzecz biorąc, obecne ramy budżetowe nie zapobiegły jednak spadkowi poziomu inwestycji publicznych w okresach konsolidacji budżetowej, ani nie sprawiły, by finanse publiczne bardziej sprzyjały wzrostowi[20]. Jest to przede wszystkim efektem świadomych wyborów politycznych w państwach członkowskich. Faktycznie, nie ma wyraźnych dowodów na to, że reguły fiskalne utrudniły inwestowanie. Choć wprowadzenie klauzuli inwestycyjnej w latach 2015 i 2016[21] miało wzmocnić ukierunkowanie paktu stabilności i wzrostu na kwestie wzrostu gospodarczego przez ochronę inwestycji w okresach pogorszenia koniunktury, wydaje się, że nie miało to istotnego pozytywnego wpływu na inwestycje publiczne. W szczególności położenie nacisku na ochronę inwestycji w specyficznej sytuacji znacznego pogorszenia koniunktury spowodowało, że klauzulę tę wykorzystano niewiele razy[22]. Podobnie, klauzula dotycząca reformy strukturalnej została dotychczas użyta pięć razy[23], a jej skuteczność we wspieraniu reform podnoszących jakość finansów publicznych lub zwiększających potencjał wzrostu gospodarczego była raczej ograniczona.

Powyższe wnioski wymagają uważnej analizy, także w świetle znacznych dodatkowych inwestycji potrzebnych, aby modernizować infrastrukturę, sprawić, by do 2050 r. UE stała się neutralna dla klimatu, oraz wspierać transformację cyfrową. W ramach tych działań Komisja wraz z państwami członkowskimi w dalszym ciągu badać będzie możliwości większego wykorzystania ekologicznych narzędzi budżetowych

Odpowiedzialność za reguły fiskalne UE i zarządzanie nimi

Struktura obowiązujących unijnych ram zarządzania budżetem charakteryzuje się wielością reguł powiązanych z różnymi wskaźnikami służącymi do pomiaru zgodności oraz zawiera różne klauzule umożliwiające odstępstwa od wymogów, z których każda ma własne kryteria kwalifikowalności.

Te wielorakie reguły nie zawsze prowadzą do tych samych wniosków w kwestii zgodności albo braku zgodności, a więc wymagają przeprowadzenia analizy ekonomicznej. Ponadto ramy te opierają się na zmiennych, które nie mogą być bezpośrednio obserwowane i są często modyfikowane, takie jak luka produktowa i saldo strukturalne, co utrudnia opracowywanie stabilnych wytycznych polityki. Choć wyższy stopień zaawansowania paktu stabilności i wzrostu ma sprawić, by ramy te były lepiej dostosowane do zmieniających się warunków ekonomicznych, zwiększa to również ich złożoność i ogranicza przejrzystość, zwłaszcza części zapobiegawczej paktu. Wszystko to stanowi przeszkodę dla poczucia odpowiedzialności, komunikacji i politycznej akceptacji. Komisji udało się do pewnego stopnia zaradzić tym brakom przez położenie większego nacisku na wartość odniesienia

---

potrzebne do zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Ujęte w tym programie priorytety polityczne muszą też być spójne z unijną strategią na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

[20] Wskaźnik inwestycji publicznych w UE spadł z rekordowego poziomu 3,7 % PKB w 2009 r. do 2,7 % PKB w 2017 r., natomiast odsetek inwestycji publicznych służących ochronie środowiska pozostał zasadniczo niezmieniony, na poziomie 5–6 %, zob. Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji (COFOG).

[21] Por. przypis 15.

[22] Dotychczas tylko Włochy i Finlandia skorzystały z klauzuli inwestycyjnej w 2016 r.

[23] Klauzula dotycząca reformy strukturalnej została zastosowana w przypadku Włoch w 2016 r., Łotwy, Litwy i Finlandii w 2017 r. oraz Belgii w 2019 r.

dotyczącą wydatków, która zapewnia bardziej stabilne i operacyjne wytyczne polityki oraz przenosi uwagę na pozycje budżetu bezpośrednio kontrolowane przez rząd.

Wiąże się z tym także inna kwestia, mianowicie, podczas gdy większy nacisk kładzie się na roczne korekty budżetowe i oceny zgodności, mniejszą uwagę zwraca się na średnioterminowe planowanie budżetu, przez co wiele państw członkowskich opóźnia osiągnięcie swojego średniookresowego celu budżetowego[24]. Położenie dużego nacisku na zgodność z rocznymi wymogami mogło się też przyczynić do niewystarczającego rozróżnienia między państwami członkowskimi o znacząco odmiennych sytuacjach budżetowych i zagrożeniach dla stabilności finansów publicznych.

Coroczna analiza projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro pozwoliła Komisji wcześniej reagować na procedury budżetowe państw członkowskich, ale uwypukliła też trudności w nakłanianiu państw członkowskich do zmiany planów w końcu roku oraz w inicjowaniu na forum Eurogrupy prawdziwej dyskusji na temat kursu polityki budżetowej strefy euro.

Krajowe ramy budżetowe

Wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych[25] w dyrektywie 2011/85 i rozporządzeniu nr 473/2013 stały się bodźcem do ogólnego rozwoju i wzmocnienia przepisów, procedur i instytucji stanowiących podstawę prowadzenia polityki budżetowej w państwach członkowskich. Doprowadziło to do znacznego wzmocnienia krajowych ram budżetowych, co zwiększyło poczucie odpowiedzialności krajów za dyscyplinę budżetową i sprzyjało zgodności z regułami fiskalnymi UE. Postępy są najbardziej zauważalne w państwach członkowskich, które przed kryzysem nie miały żadnych lub tylko rudymentarne krajowe ramy budżetowe. Unijne wymogi posłużyły im za podstawę stworzenia nowoczesnych ram budżetowych. Wszystkie elementy ram budżetowych uległy szybkim zmianom, ale największy postęp dokonał się w zakresie krajowych reguł fiskalnych oraz ustanowienia niezależnych instytucji budżetowych. Znacząco wzrosła liczba i jakość numerycznych reguł fiskalnych. Obecnie są one zasadniczym elementem ram budżetowych we wszystkich państwach członkowskich, wspierając dyscyplinę budżetową i zgodność z przepisami UE.

W zasadzie we wszystkich państwach członkowskich ustanowiono lub wzmocniono niezależne instytucje budżetowe, które odgrywają coraz istotniejszą rolę w dyskusjach na temat budżetu na szczeblu krajowym i unijnym. Niezależne monitorowanie polityki budżetowej, wraz z usprawnionymi statystykami fiskalnymi i przepisami dotyczącymi opracowywania i publikacji prognoz, w dużym stopniu zwiększyło przejrzystość polityki budżetowej. Krajowe podmioty na ogół postrzegają silne krajowe ramy jako efektywne i skuteczne narzędzie promowania zgodności z regułami fiskalnymi UE.

Koncepcja i skuteczność krajowych ram są jednak bardzo różne, w zależności od państwa członkowskiego. Jest tak, ponieważ (i) prawo Unii określa tylko minimalne wymogi dla krajowych ram a (ii) faktyczne wdrażanie i przestrzeganie przepisów krajowych jest bardzo różne. Ponadto za sprawą paktu fiskalnego[26] i jego zasady zrównoważonego budżetu w ujęciu

[24] Rola programów stabilności i konwergencji w ramach nadzoru zmalała, co przyczyniło się też do wielokrotnie opóźnianego osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych przez państwa członkowskie.

[25] Zestaw przepisów i instytucji rządzących polityką budżetową na szczeblu krajowym.

[26] Pakt fiskalny jest częścią Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2013 r. Najważniejszym przepisem tej umowy międzyrządowej jest wymóg włączenia zasady zrównoważonego budżetu do krajowego porządku prawnego (pakt fiskalny). Celem było uzupełnienie ram budżetowych, opartych na przepisach UE, o przepisy na szczeblu krajowym, aby skuteczniej zapewnić prowadzenie rozważnej polityki budżetowej w państwach będących stronami umowy. Pakt

strukturalnym zbiór przepisów regulujących krajowe ramy budżetowe stał się dość złożony, co doprowadziło do niespójności między pewnymi przepisami unijnymi i krajowymi. Zachęciło to niektóre państwa członkowskie do arbitrażu między przepisami krajowymi a unijnymi.

Ramka 2: Zarządzanie gospodarcze w kontekście europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej

Od czasu wdrożenia europejskiego semestru w 2011 r., w drodze prawodawstwa zawartego w sześciopaku, stanowi on dobrze ugruntowane ramy koordynacji polityki gospodarczej. Jego celem jest zapewnienie zintegrowanego podejścia przez połączenie różnych aspektów nadzoru nad polityką gospodarczą – polityką budżetową, strukturalną i finansową – we wspólny harmonogram i ramy rocznego cyklu nadzoru[27]. W tym celu kluczowe działania służące wdrożeniu paktu stabilności i wzrostu oraz procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej są organizowane w ramach europejskiego semestru, zarówno pod względem harmonogramu, jak i – w stosownych przypadkach – wymogów dotyczących sprawozdawczości i nadzoru. To dostosowanie przyczynia się do zapewnienia zintegrowanego podejścia do polityki gospodarczej, z korzyścią dla państw członkowskich.

W ostatnich latach zakres przedmiotowy europejskiego semestru został rozszerzony, aby lepiej uwzględniał on wymiar strefy euro, jak również – przez włączenie europejskiego filaru praw socjalnych – kwestie zatrudnienia i aspekty społeczne. Wzmocniono także dialog z Parlamentem Europejskim, organami krajowymi i partnerami społecznymi. Spójnie z Europejskim Zielonym Ładem większego znaczenia w europejskim semestrze ma nabrać wymiar środowiskowy polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia państw członkowskich. Jednocześnie europejski semestr stanowić będzie również ramy oceny i koordynacji polityk gospodarczych niezbędnych do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, w dalszym ciągu skupiając się na najważniejszych wyzwaniach dla polityki gospodarczej i społecznej.

2.2 Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej

Rozszerzenie zakresu nadzoru makroekonomicznego

W procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej rozszerzono zakres ram nadzoru poza politykę budżetową w celu objęcia nimi innych potencjalnych źródeł zakłóceń równowagi makroekonomicznej, które do tego czasu nie były uwzględniane. Oznaczało to między innymi położenie większego nacisku na kwestie makrostrukturalne i makrofinansowe, istotne dla stabilności makroekonomicznej, takie jak nierównowaga zewnętrzna, wydajność i konkurencyjność, rynek nieruchomości mieszkaniowych i zadłużenie sektora prywatnego. Dodatkowo sytuacja finansów publicznych, w szczególności dług publiczny, są również analizowane w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej ze względu na znaczenie dla ogólnej stabilności makroekonomicznej. W tym względzie procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej stanowi uzupełnienie innych instrumentów nadzoru i zapewnia podstawy dla priorytetowego traktowania obszarów

fiskalny jest wiążący dla wszystkich państw członkowskich strefy euro oraz – na zasadzie dobrowolności – trzech państw członkowskich spoza strefy euro (Bułgarii, Danii i Rumunii).

[27] Rozporządzeniem nr 1175/2011 włączono do rozporządzenia nr 1466/97 podstawę prawną europejskiego semestru w celu zapewnienia ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i trwałej konwergencji dokonań gospodarczych państw członkowskich, a także zintegrowanego i spójnego doradztwa w zakresie polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia państw członkowskich.

polityki, które nie wchodzą w zakres paktu stabilności i wzrostu, ale są istotne dla odpowiedniego rozwoju finansów publicznych. Wzmocniono analityczne podstawy wykrywania zakłóceń równowagi i wprowadzono procedury monitorowania rozwoju sytuacji gospodarczej i działań w ramach polityki. Choć zakres nadzoru w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej w dalszym ciągu skupia się na aspektach istotnych dla stabilności makroekonomicznej, jest on także stopniowo rozszerzany, aby uwzględniał szersze skutki związane z korektą zakłóceń, w tym dotyczące zatrudnienia i zmian społecznych.

Powiązania z innymi aspektami nadzoru nie zawsze były jednak w pełni wykorzystywane. Dotyczy to wzajemnych zależności między nadzorem w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej a nadzorem na podstawie paktu stabilności i wzrostu, wykorzystywanych na potrzeby działań dotyczących jednocześnie zakłóceń równowagi makroekonomicznej, wyzwań w zakresie potencjału wzrostu oraz zagrożeń dla stabilności długu publicznego. Wydaje się też, że dotychczas nadzór w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej nie uwzględniał dostatecznie interakcji z nowymi pojawiającymi się wyzwaniami gospodarczymi, w szczególności związanymi ze zmianą klimatu i innymi czynnikami wywierającymi presję na środowisko naturalne.

Działania i skuteczność polityki pod względem korekty zakłóceń równowagi makroekonomicznej

Dzięki procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej zwiększyła się świadomość problemu, a działania w ramach polityki zostały bardziej skoncentrowane, co w niektórych przypadkach przyniosło pozytywne efekty, nawet jeżeli nigdy nie wszczęto procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej przyczyniła się do pogłębienia dialogu między instytucjami Unii a krajowymi organami politycznymi na temat sposobów działania wobec stwierdzonych wyzwań, skupiając krajową debatę na odpowiednich kierunkach polityki i wzmacniając procesy kształtowania polityki. W kilku przypadkach procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej zapewniła ramy umożliwiające priorytetowe traktowanie polityki służącej rozwiązaniu problemów makrostrukturalnych i makrofinansowych w państwach narażonych na poważne ryzyko niestabilności finansowej. W tych przypadkach, w następstwie nadzoru w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, podjęte zostały działania w ramach polityki objęte ścisłym i regularnym monitorowaniem, po których nastąpiło zmniejszenie napięcia na rynkach finansowych, bez potrzeby uciekania się do bardziej inwazyjnego instrumentu procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi.

Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej nie miała jednak wystarczająco silnego wpływu politycznego, aby zachować poziom ambicji reform w państwach członkowskich, w których utrzymują się zakłócenia równowagi, w tym wciąż wysokie zadłużenie krajowe i zagraniczne. Choć dane wskazują, że zalecenia dla poszczególnych krajów wydawane w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej początkowo wiązały się z bardziej intensywnymi działaniami następczymi, z upływem czasu wdrażanie reform stało się porównywalne z działaniami podejmowanymi w odpowiedzi na inne zalecenia w ramach europejskiego semestru, niezwiązane z tą procedurą. Postęp w zmniejszaniu zakłóceń równowagi zwolnił w ostatnich latach, zapewne ze względu na ograniczoną presję rynku finansowego i niższe tempo reform.

Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej przyniosła lepsze efekty w ograniczaniu deficytów obrotów bieżących niż w redukcji utrzymujących się dużych nadwyżek na rachunku obrotów bieżących. Potrzeba działania w ramach polityki była

szczególnie pilna w państwach członkowskich notujących duże deficyty obrotów bieżących i straty konkurencyjności, ze względu na obawy dotyczące stabilności długu zagranicznego i powiązanego ryzyka niewypłacalności, które wzbudzają szczególny niepokój w powiązaniu z utrzymującymi się spadkami konkurencyjności kosztowej i udziałów w rynku eksportowym. W ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej nie udało się natomiast doprowadzić do korekty dużych utrzymujących się nadwyżek na rachunku obrotów bieżących, których nie można w pełni wytłumaczyć fundamentalnymi parametrami gospodarczymi. Duże utrzymujące się nadwyżki na rachunku obrotów bieżących nie stwarzają bezpośredniego ryzyka dla stabilności gospodarczej państwa, mogą jednak wpływać na sprawne funkcjonowanie strefy euro. Korekta tych nadwyżek mogłaby się przyczynić do pobudzenia wzrostu realnego PKB w tych państwach członkowskich i wywrzeć pozytywne skutki uboczne w pozostałej części strefy euro. Wreszcie, ponieważ procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej wprowadzono w sytuacji, w której zakłócenia i nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej już występowały w wielu państwach członkowskich, jej skuteczność w zapobieganiu narastaniu nowych zakłóceń, czynników ryzyka i podatności na zagrożenia nie została jeszcze przetestowana. Wymaga to wczesnego wykrywania pojawiających się zakłóceń równowagi, aby umożliwić odpowiednie zapobiegawcze działania w ramach polityki.

Odpowiedzialność za procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej

Zważywszy na szeroki zakres potencjalnych zakłóceń równowagi, nadzór w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej wykorzystuje analizę zarówno ilościową, jak i jakościową, i nie nadaje się do mechanicznej interpretacji wskaźników. Dlatego we wdrażaniu tych ram Komisja wykorzystywała uprawnienia dyskrecjonalne, które zostały jej nadane w rozporządzeniach nr 1174/2011 i nr 1176/2011, a Rada zawsze zasadniczo zatwierdzała opinie Komisji w sprawie występowania i stopnia natężenia zakłóceń równowagi. W 2016 r. Komisja doprecyzowała kryteria stwierdzania i oceny zakłóceń równowagi oraz usprawniła ich klasyfikację[28]. Od początku wdrażanie części zapobiegawczej procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej zostało włączone do europejskiego semestru, a jej stosowanie zmieniało się w zależności od zdobytego doświadczenia i zmieniających się wyzwań oraz w wyniku stałego dialogu z państwami członkowskimi i zainteresowanymi podmiotami.

Niezależnie od postępów osiągniętych w zapewnianiu przejrzystego wdrażania procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej można by podjąć dalsze działania w zakresie powiązań między analizą i zaleceniami w ramach tej procedury a zależnościami między tą procedurą i innymi procedurami nadzoru. W przypadkach, w których w państwach członkowskich stwierdzono występowanie nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej, Komisja wykorzystała przewidzianą w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej możliwość uruchomienia szczególnego i dokładnego monitorowania realizacji polityki, co przyczyniło się do wywarcia wzajemnej presji w grupie państw członkowskich i propagowania reform w państwach członkowskich, w których wystąpiły zakłócenia. Nie nałożono jednak na te państwa wymogu wdrożenia konkretnych działań w ramach polityki, określonych w przyjętym planie działań naprawczych. Taka praktyka wywołała głosy wzywające Komisję do pełnego wykorzystania instrumentów procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w tym do

[28] W 2016 r. Komisja opublikowała kompendium, które w wyczerpujący i przejrzysty sposób dokumentuje wdrażanie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej; Komisja Europejska (2016 r.), „The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: A Compendium" [Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej – uzasadnienie, proces, zastosowanie. Kompendium].

zalecenia Radzie, by uruchomiła procedurę dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi, oraz do zwiększenia przejrzystości w przypadkach niewszczęcia tej procedury wobec państw członkowskich, w których stwierdzono nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej[29].

2.3 Państwa członkowskie strefy euro dotknięte lub zagrożone poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej

Ramy opracowywania i monitorowania programów makroekonomicznej pomocy finansowej

Podczas pierwszej dekady unii gospodarczej i walutowej nie istniały ramy zapewniające specyficzne wsparcie dla państw członkowskich strefy euro dotkniętych lub zagrożonych poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej. W 2010 r. i w kolejnych latach wypracowano specyficzne mechanizmy zapewniania wsparcia finansowego[30], co doprowadziło do ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS). Wciąż jednak brakowało prawodawstwa Unii zapewniającego ramy nadzoru i strukturę zarządzania, dotyczące tego wsparcia. W rozporządzeniu nr 472/2013 ustanowiono ramy organizacji takiego wsparcia w celu zapewnienia przejrzystości i demokratycznej rozliczalności.

Ramy te miały zastosowanie do programów dotyczących Irlandii i Portugalii, finansowanych z EFSF i EFSM, Hiszpanii i Cypru, finansowanych z EMS, oraz Grecji (drugi i trzeci program), która otrzymała wsparcie finansowe zarówno z EFSF, jak i EMS. Deficyty zewnętrzne i budżetowe zostały w dużej mierze skorygowane oraz przywrócona lub zachowana została stabilność sektora finansowego. Ponadto realizowane w ramach tych programów polityki strukturalne przyczyniły się do pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego. Wszystkie państwa członkowskie strefy euro, które otrzymały pomoc finansową, powróciły na rynki z rozsądnymi stopami finansowania i podlegają obecnie nadzorowi po zakończeniu programu.

Przepisy dotyczące opracowywania programów dostosowań makroekonomicznych były przestrzegane, w szczególności w odniesieniu do: (i) przygotowania programu i informacji dla zainteresowanych podmiotów na temat poczynionych postępów; (ii) zapewnienia spójności między protokołem ustaleń podpisanym z państwem członkowskim strefy euro a programem dostosowań makroekonomicznych przyjętym przez Radę; (iii) monitorowania postępów w realizacji programu za pomocą regularnych przeglądów i zaangażowania partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego; (iv) udzielania pomocy technicznej w spełnieniu warunków programu. Przez wprowadzenie tych procedur rozporządzenie nr 472/2013 pozwoliło też zachować stabilność finansową strefy euro jako całości.

Jeżeli chodzi o zasady zarządzania wśród instytucji biorących udział w programach dostosowań makroekonomicznych – Komisja we współpracy z Europejskim Bankiem

[29] Trybunał Obrachunkowy zalecił zwiększenie przejrzystości w przypadkach, w których Komisja nie zaleca wszczęcia procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2018 r., „Kontrola procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej", Sprawozdanie specjalne 03).

[30] Takie jak umowa pożyczki z Grecją (GLF), Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF) oraz europejski mechanizm stabilizacji finansowej (EFSM).

Centralnym i w stosownych przypadkach Międzynarodowym Funduszem Walutowym – ramy przewidują pewną elastyczność stosowania tych zasad w praktyce, z zastrzeżeniem że wszelkie wyraźnie przypisane role muszą być w pełni przestrzegane. Ogólnie rzecz biorąc, te zasady zarządzania sprawdziły się.

Rozporządzenie nr 472/2013 przyczyniło się też do poprawy przejrzystości i rozliczalności działań Komisji, w szczególności dzięki wzmocnionemu dialogowi z Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi[31]. Rozporządzenie to jest dodatkowo powiązane z Porozumieniem ustanawiającym EMS. Komisja musi zapewnić, aby wszelkie protokoły ustaleń podpisane z państwami członkowskimi strefy euro w imieniu EMS były spójne z takim programem dostosowań makroekonomicznych i z prawem Unii. W odniesieniu do relacji między Komisją a EMS praktyczne wdrożenie określono w protokole ustaleń podpisanym w dniu 27 kwietnia 2018 r. oraz we wspólnym stanowisku uzgodnionym w dniu 14 listopada 2018 r.; dokumenty te służą za podstawę obecnego przeglądu Porozumienia ustanawiającego EMS.

Wyniki gospodarcze i spójność z unijnymi procedurami nadzoru

Rozporządzenie nr 472/2013 przyczyniło się do ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i trwałej konwergencji państw członkowskich strefy euro przez zapewnienie spójności między zwykłym cyklem nadzoru w ramach europejskiego semestru a wzmocnionym nadzorem na podstawie tego rozporządzenia. W rozporządzeniu udoskonalono procesy w celu zapewnienia spójności nadzoru nad polityką gospodarczą i uniknięcia powielania obowiązków sprawozdawczych. W programach dostosowań makroekonomicznych wyraźnie odniesiono się do podatności na zagrożenia i zakłóceń równowagi stwierdzonych w ramach standardowych procedur nadzoru (pakt stabilności i wzrostu oraz procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej). Po zakończeniu programu wszelkie niezrealizowane korekty zostały uwzględnione w zaleceniach dla poszczególnych krajów w zwykłym cyklu nadzoru oraz w ramach nadzoru prowadzonego po zakończeniu programu. Wzmocniony nadzór wprowadzony rozporządzeniem przyczynił się zatem do zmniejszenia tymczasowych różnic między państwami członkowskimi objętymi programem a pozostałymi państwami członkowskimi strefy euro, a także stworzył podstawy odnowionej konwergencji.

Przepisy dotyczące nadzoru po zakończeniu programu zostały w pełni wdrożone przez Komisję. W odniesieniu do skuteczności wzmocnionego nadzoru odnośne wymogi mają zastosowanie do Grecji od sierpnia 2018 r. (zakończenie programu pomocy finansowej). Wynik wstępnej oceny, opartej na ograniczonych doświadczeniach w stosowaniu tych przepisów szczegółowych, jest pozytywny. Niemniej jednak, choć wzmocniony nadzór był początkowo zaplanowany jako prewencyjne ramy mające pomóc państwom członkowskim, w przypadku których istnieje ryzyko, że wymagać będą pomocy finansowej, dotychczas nie uruchomiono go do tego właśnie celu.

Jednocześnie ważne jest, aby państwa zachowały właściwe poczucie odpowiedzialności za programy, zwłaszcza w momencie wyjścia z programu lub zakończenia programu. Utrzymują się też pewne problemy w zakresie przejrzystości i rozliczalności, w tym z uwagi na fakt, że EMS jak dotychczas pozostaje organem międzyrządowym.

2.4. Ustalenia ogólne

[31] Potwierdził to Europejski Trybunał Obrachunkowy w kontroli wykonania zadań, zob. Sprawozdanie specjalne nr 17/2017: „Interwencje Komisji w związku z greckim kryzysem finansowym”.

Przegląd ukazuje mocne strony, jak również obszary, w których możliwa jest poprawa. Potwierdza, że reformy przewidziane w sześciopaku i dwupaku, wraz z wprowadzeniem europejskiego semestru, wzmocniły ramy nadzoru gospodarczego w UE i strefie euro, oraz posłużyły państwom członkowskim za wytyczne w osiąganiu celów polityki gospodarczej i budżetowej. Doprowadziły też do przyjęcia szerszego i bardziej zintegrowanego podejścia do nadzoru, które skuteczniej zapewnia ogólną spójność doradztwa w zakresie polityki w ramach europejskiego semestru (zob. ramka 2). Ustanowienie wspólnego harmonogramu budżetowego i wytycznych dotyczących polityki wydawanych na podstawie projektów planów budżetowych państw członkowskich poskutkowało ściślejszą koordynacją w obrębie strefy euro. Środki wprowadzone w ramach reform przewidzianych w sześciopaku i dwupaku przyczyniły się zatem do zapewnienia ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych.

Wdrożenie przez państwa członkowskie zaleconych polityk było jednym z czynników, które przyczyniły się do stopniowego wzmocnienia unijnych gospodarek oraz stworzenia wielu miejsc pracy, notowanych w ostatnich latach. Wspierając korektę istniejących zakłóceń równowagi makroekonomicznej, zapobieganie narastaniu nowych zakłóceń i ograniczanie poziomów długu publicznego, ramy nadzoru przyczyniły się ponadto do stworzenia warunków dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego, zwiększonej odporności, zmniejszonej podatności na zagrożenia i redukcji ryzyka potencjalnie szkodliwych skutków ubocznych. Reformy przewidziane w sześciopaku i dwupaku przyczyniły się zatem do realizacji unijnej strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

Wzmocnione ramy nadzoru sprzyjały również konwergencji wyników gospodarczych państw członkowskich, o czym świadczą ogólne oznaki powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego i spadek stóp bezrobocia we wszystkich państwach członkowskich, ograniczone zakłócenia równowagi makroekonomicznej i zmniejszające się poziomy deficytu i długu publicznego, a także fakt, że wobec wszystkich państw członkowskich zakończono procedurę nadmiernego deficytu. Ramy wprowadzone celem wsparcia państw członkowskich dotkniętych lub zagrożonych trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej przyczyniły się do zmniejszenia tymczasowych różnic między tymi państwami członkowskimi a resztą strefy euro oraz stworzyły podstawy odnowionej konwergencji.

Z perspektywy historycznej ożywienie gospodarcze, jakie nastąpiło po kryzysie finansowym, trwa już długo, ale obserwuje się również spadek tempa wzrostu, któremu towarzyszy utrzymująca się niska inflacja. Jednocześnie w niektórych państwach członkowskich utrzymują się wysokie poziomy długu publicznego i państwa te są też dalekie od osiągnięcia swoich średniookresowych celów budżetowych, a ich wysiłki w zakresie reform słabną. Gospodarki niektórych państw członkowskich wciąż są podatne na spowolnienie gospodarcze i występuje ryzyko skutków ubocznych mogących wpłynąć na funkcjonowanie całej strefy euro.

Kurs polityki budżetowej państw członkowskich bywa często prokykliczny. Ponadto struktura finansów publicznych nie stała się bardziej sprzyjająca wzrostowi, a rządy krajowe ujawniły, że wolą zwiększać wydatki bieżące zamiast chronić inwestycje. W sytuacji dużych wstrząsów niewynikających z prowadzonej polityki możliwość sterowania kursem polityki budżetowej strefy euro jako całości – przy odpowiednio zróżnicowanym wysiłku fiskalnym poszczególnych państw członkowskich – jest utrudniona ze względu na brak rozważnej polityki w czasach dobrej koniunktury i pozostaje ograniczona, dopóki zależy wyłącznie od koordynacji krajowych polityk budżetowych w sytuacji braku centralnego mechanizmu stabilizacji. Obecne ramy i ich wdrażanie nie przyczyniły się zatem do stabilizacji makroekonomicznej.

Obecne ramy nadzoru i ich wdrażanie nie zapewniły ponadto wystarczającego rozróżnienia między państwami członkowskimi o diametralnie różnych sytuacjach budżetowych, zagrożeniach dla stabilności finansów publicznych lub innych podatnościach na zagrożenia. Także w obszarze wzajemnych zależności między unijnymi regułami fiskalnymi a krajowymi ramami budżetowymi istnieje pole do poprawy.

Ramy budżetowe (które obejmują prawodawstwo wtórne oraz inne dokumenty zawierające więcej szczegółów i wyjaśniające, w jaki sposób nadzór ten jest realizowany w praktyce) stały się nadmiernie złożone. Ta złożoność wynika z faktu, że ramy nadzoru mają wiele celów i istnieje potrzeba uwzględnienia bardzo różnych zmieniających się warunków, w tym przez wykorzystanie elastyczności, w kontekście różnicy zdań między państwami członkowskimi. Znajduje to odzwierciedlenie w bardzo szczegółowej kodyfikacji obejmującej szereg wskaźników operacyjnych, z których kilka opiera się na danych nieobserwowalnych i często zmienianych, a także wiele różnych klauzul korekcyjnych. W rezultacie reguły fiskalne stały się mniej przejrzyste, co ogranicza przewidywalność, komunikację i polityczną akceptację.

Inne zakłócenia narosłe podczas kryzysu gospodarczego są eliminowane, ale w wielu przypadkach przebiega to jedynie w powolnym tempie. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej przyniosła lepsze efekty w ograniczaniu deficytów obrotów bieżących niż w redukcji utrzymujących się dużych nadwyżek na rachunku obrotów bieżących. Choć te nierówne wysiłki można wyjaśnić bardziej pilnymi potrzebami w zakresie korekty dużych deficytów obrotów bieżących w świetle ryzyka dla stabilności, utrzymujące się nadwyżki na rachunku obrotów bieżących również mogą wpłynąć na sprawne funkcjonowanie strefy euro. Wpływ zaleceń w dziedzinie polityki jest niedostateczny i maleje z czasem, wraz ze słabnącym tempem reform. Ponadto, choć relacje między poszczególnymi aspektami nadzoru były odpowiednie, można jeszcze usprawnić ich współdziałanie. Nie uwzględnia się w wystarczający sposób istotnych powiązań między poszczególnymi instrumentami nadzoru, zwłaszcza w przypadkach, w których kwestie stabilności długu są z natury rzeczy powiązane z szerszymi zakłóceniami równowagi makroekonomicznej lub niskim potencjałem wzrostu gospodarczego[32].

Na koniec, należy też zastanowić się nad potrzebą, by ramy nadzoru przyczyniały się do sprostania obecnym i przyszłym najważniejszym wyzwaniom gospodarczym, demograficznym oraz środowiskowym. Obecnie jednym z głównych wyzwań gospodarczych jest perspektywa ograniczonego wzrostu gospodarczego przez dłuższy okres, chyba że podjęte zostaną działania w ramach polityki pobudzające potencjał wzrostu. Mając na uwadze już wysoce akomodacyjną politykę pieniężną, należy rozważyć, czy i w jaki sposób polityka budżetowa i strukturalna państw członkowskich mogłaby się przyczynić do kombinacji polityki budżetowej i monetarnej strefy euro oraz do zwiększenia potencjału wzrostu, a także zastanowić się nad możliwą rolą unijnych ram zarządzania gospodarczego w tym obszarze. Należy ponadto zbadać, w jakim stopniu ramy nadzoru mogłyby zaspokajać potrzeby polityki gospodarczej, społecznej i ochrony środowiska związane z przejściem na neutralną dla klimatu, zasobooszczędną i cyfrową gospodarkę europejską, uzupełniając kluczową rolę otoczenia regulacyjnego i reform strukturalnych.

3. Zagadnienia do debaty publicznej

[32] Dodatkowo, nadzór nad skutkami ubocznymi więzi bank–państwo nie odgrywał zasadniczej roli w ramach nadzoru, choć skutki te nadal mają znaczenie dla stabilności makroekonomicznej i finansowej.

W oparciu o dotychczasowe doświadczenia ze stosowania omawianego prawodawstwa można przedłożyć następujące kwestie pod debatę publiczną:

W jaki sposób można usprawnić ramy nadzoru, aby zapewnić stabilne finanse publiczne we wszystkich państwach członkowskich oraz pomóc wyeliminować istniejące zakłócenia równowagi makroekonomicznej i uniknąć narastania nowych? W świetle dotychczasowych doświadczeń zasadnicze znaczenie ma skuteczne osiąganie celów, jakimi są zapewnienie stabilności finansów publicznych i unikanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Efektywna koordynacja i nadzór gospodarczy są podstawą zapewnienia odporności w UE oraz unii gospodarczej i walutowej z uwagi na potencjalne negatywne skutki uboczne wynikające z narastania niestabilnej sytuacji w zakresie finansów publicznych. Choć w ogólnym ujęciu odnotowano postępy pod względem stabilności długu i korekty zakłóceń równowagi makroekonomicznej, nie zawsze były one wystarczające i między państwami członkowskimi obserwuje się duże różnice. Dlatego potrzebne są skuteczne ramy zapewniające stabilność długu publicznego (w tym w państwach, gdzie jest to najbardziej konieczne) oraz zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korektę. W tym kontekście należy uwzględnić ryzyko związane ze zmianą klimatu.

W jaki sposób należy zapewnić prowadzenie rozważnej polityki budżetowej, która chroni stabilność w długim okresie, a jednocześnie umożliwia stabilizację w krótkim okresie? Wytyczne dotyczące polityki budżetowej wspierają państwa członkowskie w zapewnianiu długoterminowej stabilności finansów publicznych i prowadzeniu antycyklicznej polityki budżetowej, aby przyczynić się do lepszej stabilizacji makroekonomicznej w czasach zarówno dobrej, jak i złej koniunktury. Choć skuteczne ramy nadzoru powinny mieć na celu zapewnienie antycyklicznej polityki w okresie dobrej i złej koniunktury, w praktyce często się tego nie osiąga. Odpowiedni wysiłek fiskalny i redukcja długu w czasach dobrej koniunktury przyczyniają się do stworzenia przestrzeni dla polityki budżetowej w czasie złej koniunktury. Pomocne w tym względzie jest właściwe planowanie polityki w średnim okresie, zarówno w odniesieniu do celów budżetowych, jak i reform strukturalnych wspierających wydajność i inwestycje, a także odpowiedni mechanizm stabilizujący.

Jaka jest właściwa rola unijnych ram nadzoru w zachęcaniu państw członkowskich do podejmowania kluczowych reform i inwestycji potrzebnych, by sprostać obecnym i przyszłym wyzwaniom gospodarczym, społecznym i środowiskowym, a jednocześnie utrzymać zabezpieczenia przed ryzykiem utraty zdolności obsługi zadłużenia? Ramy ten powinny być spójne z obecnymi i przyszłymi wyzwaniami. Potrzebna jest dyskusja na temat właściwej roli unijnych ram nadzoru we wspieraniu struktury finansów publicznych, która sprzyja zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu, oraz w pomaganiu państwom członkowskim w utrzymaniu odpowiednich poziomów inwestycji. W szczególności znaczne inwestycje będą potrzebne do osiągnięcia ambitnych celów Europejskiego Zielonego Ładu. Rodzi to pytanie, w jakim stopniu ramy budżetowe mogą wspierać reformy i inwestycje, w tym w dziedzinie kapitału ludzkiego i umiejętności, potrzebne do przejścia na neutralną dla klimatu, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarkę, przystosowaną do epoki cyfrowej, w sposób, który nie pozostawia nikogo w tyle. Między innymi ocenić należy adekwatność obowiązujących klauzul elastyczności pod względem ich zakresu i kwalifikowalności, mając na uwadze cel, jakim jest wspieranie odpowiedniego

rodzaju i poziomu inwestycji przy jednoczesnym zachowaniu stabilności długu. Rozważyć należy również rolę ram budżetowych w ekologizacji budżetów krajowych.

W jaki sposób można uprościć unijne ramy i poprawić przejrzystość ich wdrażania? Podczas gdy obowiązujące ramy nadzoru budżetowego zawierają elementy elastyczności i elementy dyskrecjonalne, wprowadzone w drodze złożonego zbioru przepisów przyjętych w sytuacji braku zaufania wśród kluczowych zainteresowanych podmiotów, skuteczne stosowanie analizy ekonomicznej w opartych na przepisach ramach musi się odbywać w sposób obiektywny i przejrzysty. Oznacza to na przykład podanie pod rozwagę, czy wyraźne postawienie w centrum uwagi oczywistych błędów polityki określonych w Traktacie, w oparciu o jasno zdefiniowane założenia i cele operacyjne polityki, mogłoby się przyczynić do skutecznego wdrożenia ram nadzoru. Prostsze ramy i wdrożenie mogłyby się przyczynić do zwiększenia poczucia odpowiedzialności, poprawy komunikacji i ograniczenia politycznych kosztów egzekwowania i przestrzegania przepisów.

W jaki sposób nadzór może się koncentrować na państwach członkowskich zmagających się z pilniejszymi wyzwaniami w dziedzinie polityki oraz zapewniać wysokiej jakości dialog i zaangażowanie państw? Nadzór powinien być proporcjonalny do powagi sytuacji, więcej uwagi należy zwrócić na najpilniejsze przypadki, a mniej inwazyjne procedury stosować tam, gdzie ogólne ryzyko jest niewielkie. Dlatego należy się zastanowić, czy ramy nadzoru, aby były skuteczne, nie powinny się koncentrować bardziej na „wykrywaniu oczywistych błędów”[33], a więc na państwach członkowskich, których strategia polityczna może doprowadzić do utraty stabilności długu publicznego lub do innych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Kluczowe znaczenie ma ponadto solidny dialog polityczny z państwami członkowskimi i zainteresowanymi podmiotami, zwłaszcza w wymiarze wielostronnym, a także dialog dwustronny z Komisją.

W jaki sposób ramy nadzoru mogą zapewnić skuteczne egzekwowanie przepisów? Jaka powinna być rola sankcji pieniężnych, uszczerbku reputacji i pozytywnych zachęt? Jako element zapewniający skuteczne wdrażanie ram należy dokładnie rozważyć zachowanie odpowiedniej równowagi między sankcjami pieniężnymi a narzędziami zachęcającymi do stabilności makroekonomicznej i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, takimi jak instrument budżetowy na rzecz konwergencji i konkurencyjności lub instrument na rzecz konwergencji i reform.

Czy istnieje pole do wzmocnienia krajowych ram budżetowych i ich lepszego współdziałania z ramami budżetowymi UE? Rozważyć należy, czy silniejsza rola krajowych ram budżetowych, a zwłaszcza niezależnych instytucji budżetowych, przyczyniłaby się do zapewnienia większej zgodności z unijnymi regułami fiskalnymi, a jednocześnie zwiększyła poczucie odpowiedzialności za te ramy. Ponadto, zważywszy jak istotne dla przejrzystych ram budżetowych są wysokiej jakości statystyki, ocenić należy, jakie dalsze usprawnienia w zakresie jakości danych byłyby potrzebne.

[33] Por. art. 126 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W jaki sposób ramy zarządzania gospodarczego powinny uwzględniać wymiar strefy euro i plan pogłębienia unii gospodarczej i walutowej? Istnieją konkretne powiązania między ramami zarządzania gospodarczego a szerszym planem dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej. Po pierwsze, pakt stabilności i wzrostu oraz procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej skupiają się wyłącznie na politykach krajowych, w szczególności dotyczących zapobiegania wysokim poziomom długu publicznego i deficytu obrotów bieżących oraz ich korekty. W takim kontekście i ze względu na brak centralnego mechanizmu zdolności fiskalnej, wyposażonego w instrumenty stabilizacyjne, możliwość sterowania kursem polityki budżetowej strefy euro jako całości pozostaje ograniczona. Wprowadzenie mechanizmu stabilizacji o odpowiedniej skali pozwoliłoby polityce budżetowej wywierać większy wpływ na stabilizację makroekonomiczną na szczeblu całej strefy euro. Po drugie, dokończenie budowy unii finansowej (unia bankowa i unia rynków kapitałowych), wprowadzenie wspólnego bezpiecznego składnika aktywów oraz przegląd regulacyjnego traktowania ekspozycji banków na dług państwowy mogłyby – zależnie od konkretnych rozwiązań – sprzyjać dyscyplinie rynkowej i umożliwić dalsze uproszczenie modelu skutecznych ram nadzoru budżetowego. Po trzecie, najlepszym środkiem prowadzącym do zwiększenia stabilności finansowej w Europie jest dynamiczna i odporna unia gospodarcza i walutowa, oparta na solidnych fundamentach. Jest ona warunkiem wstępnym wzmocnienia międzynarodowej roli euro, co z kolei przyczyni się do lepszej pozycji Europy na świecie i na rynkach globalnych, a przez to promować będzie europejskie wartości i wspierać interesy europejskich przedsiębiorstw, konsumentów i rządów.

W jaki sposób – w kontekście europejskiego semestru – można usprawnić wzajemne powiązania i współdziałanie paktu stabilności i wzrostu oraz procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, aby poprawić koordynację polityki gospodarczej wśród państw członkowskich? Europejski semestr z powodzeniem łączy różne aspekty nadzoru w jeden wspólny cykl. Pomaga też synchronizować procedury krajowe i przyczynia się do konwergencji wewnątrz UE. Niemniej jednak istnieje możliwość dalszego wzmocnienia go jako narzędzia koordynacji polityki, w celu lepszej integracji nadzoru oraz w sytuacji nowych pojawiających się wyzwań. Choć poszczególne aspekty nadzoru skupiają się na własnych celach, pozostaje ocenić, czy nie mogłyby być skuteczniej realizowane razem, w przypadku gdy wyzwania są wzajemnie powiązane. Jest to możliwe na przykład przez wykorzystanie istniejących powiązań między procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej a paktem stabilności i wzrostu w przypadkach, w których problemy ze stabilnością długu publicznego są związane zarówno z dyscypliną budżetową, jak i strukturalnymi barierami hamującymi potencjał wzrostu.

Efektywne funkcjonowanie ram nadzoru jest wspólną odpowiedzialnością wszystkich państw członkowskich, instytucji Unii Europejskiej i innych kluczowych zainteresowanych podmiotów. Wysoki poziom konsensusu i zaufania wśród wszystkich kluczowych zainteresowanych podmiotów ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności nadzoru gospodarczego w Unii. Komisja zaprasza wszystkie zainteresowane podmioty do zaangażowania się w debatę publiczną i przedstawienia swoich opinii w sprawie możliwości wzmocnienia wdrażania ram zarządzania gospodarczego.

Debata publiczna powinna być dla zainteresowanych podmiotów okazją do przedstawienia opinii na temat dotychczasowego funkcjonowania nadzoru oraz możliwych sposobów zwiększenia skuteczności ram nadzoru w osiąganiu głównych celów. Komisja oczekuje

inkluzywnej debaty, z udziałem Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, rządów i parlamentów narodowych, krajowych banków centralnych, niezależnych instytucji budżetowych, krajowych rad ds. produktywności, partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucji akademickich, w celu zebrania opinii w pierwszej połowie 2020 r. W nadchodzących miesiącach Komisja nawiąże kontakt z tymi zainteresowanymi podmiotami, w różny sposób, w tym za pomocą specjalnych spotkań, warsztatów i internetowej platformy konsultacji. Komisja przeanalizuje wszystkie opinie i na tej podstawie do końca 2020 r. zakończy swój wewnętrzny proces refleksyjny dotyczący zakresu możliwych przyszłych działań.