

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro**

COM(2010) 524 wersja ostateczna – 2010/0278 (COD)

(2011/C 218/08)

Sprawozdawca: **Vincent FARRUGIA**

Dnia 6 grudnia 2010 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 136 i 121 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*

COM(2010) 524 wersja ostateczna – 2010/0278 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 10 – 33 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyznaje, że reformy paktu stabilności i wzrostu są potrzebne, aby rozwiązać problemy wynikające z kryzysu z 2008 r. oraz długotrwałe problemy, które były oczywiste jeszcze przed kryzysem. EKES ponadto zwraca uwagę, że pakt stabilności i wzrostu nie zapobiegł zaburzeniom równowagi budżetowej wynikającym z innych źródeł, w tym z zaburzeń makroekonomicznych oraz braków w praktykach i uregulowaniach bankowych i finansowych, ani ich nie ograniczył.

1.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro jako krok w kierunku tak potrzebnej reformy, lecz stwierdza, że należy przeprowadzić stosowny przegląd części prewencyjnej i naprawczej przedmiotowego wniosku.

1.3 EKES uważa, że reguły budżetowe powinny w zdecydowany sposób uwzględniać:

- kwestię jakości działań budżetowych, jeśli chodzi o zwiększanie wkładu mechanizmów dochodów i wydatków w podażową stronę gospodarki;
- fakt, że najlepszym sposobem zapewnienia stabilności finansowych pozycji budżetowych jest silniejszy nacisk na działania prewencyjne, a nie naprawcze; oraz
- fakt, że mechanizmy oparte na zachętach mają większe szanse powodzenia niż mechanizmy oparte wyłącznie na sankcjach karnych.

Ten punkt widzenia nie umniejsza znaczenia części naprawczej, która jest istotna dla promowania dyscypliny budżetowej.

1.3.1 Takie podejście jest uważane za zgodne z celami strategii „Europa 2020” dotyczącymi inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

1.4 Jeśli chodzi o część prewencyjną, zgodnie z celami określonymi w rocznej wizji wzrostu gospodarczego, proponuje się, aby ustalanie liczbowych celów dotyczących wyników budżetowych odbywało się na podstawie systemu dwutorowego obejmującego elementy odgórne i oddolne. Element odgórny koncentrowałby się na ustaleniu celu określającego wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej niezbędne dla całej strefy euro, zaś podejście oddolne oznaczałoby podział tych wysiłków na działania, które powinny podjąć poszczególne państwa członkowskie. Dzięki podejściu formalnemu zwiększyłyby to wysiłki podejmowane przez Komisję, aby przy stosowaniu paktu stabilności i wzrostu silnie koncentrować się na sytuacji poszczególnych krajów.

1.5 W ramach tego podejścia osiągnięcie pozytywnego zewnętrznego oddziaływania wiarygodności, którego oczekuje się od unii walutowej, może wymagać od państw członkowskich podjęcia wysiłków na rzecz konsolidacji budżetowej, odpowiadających ich względnej wielkości i zdolności do podjęcia takich wysiłków.

1.6 EKES proponuje ponadto, aby nakładanie oprocentowanych depozytów, nieoprocentowanych depozytów i kar odbywało się w sposób zapewniający ich bezpośrednie finansowanie przede wszystkim za pomocą korekty tych elementów polityki, które powodują powstanie niestabilnych pozycji budżetowych.

Byłyby one określane poprzez ocenę odstępstw elementów dochodów i wydatków od ścieżki konwergencji określonej w części prewencyjnej. Ponadto ich wartość byłaby obliczana proporcjonalnie do wielkości elementów wydatków lub dochodów, które można określić jako bezpośrednio powodujące niestabilność polityki budżetowej. Podejście to sprzyjałoby podwyższeniu jakości polityki budżetowej.

1.7 Ponadto proponuje się, aby karom nakładanym zgodnie z częścią naprawczą towarzyszyła dokładna ocena wpływu, umożliwiającą monitorowanie skutecznej poprawy polityki budżetowej.

1.8 Aby pomóc w osiągnięciu równowagi między zachętami a sankcjami karnymi w ramach części naprawczej, EKES proponuje wprowadzenie możliwości uzyskania odsetek od depozytów nieoprocentowanych przez dane państwo członkowskie po redukcji długu publicznego, która jest co najmniej równa takiemu oprocentowaniu i która prawdopodobnie zostanie utrzymana w przyszłości. Kary natomiast byłyby przekazywane na rzecz europejskiego mechanizmu stabilności.

1.9 EKES uważa, że właściwa reforma nadzoru budżetowego będzie podstawą lepszego sprawowania rządów i przywrócenia wiarygodności w strefie euro.

## 2. Skuteczne egzekwowanie nadzoru budżetowego w strefie euro

2.1 Światowy kryzys gospodarczy i finansowy z 2008 r. spowodował gwałtowny wzrost deficytów budżetowych i długu. Zwiększyło to obawy o stabilność budżetową w dłuższej perspektywie. Następnym poważnym problemem to niejednakowe wyniki budżetowe państw członkowskich, wraz z realną możliwością niespłacenia zadłużenia w niektórych przypadkach, w połączeniu z brakiem dostatecznej koordynacji budżetowej i mechanizmów kompensujących. Obawy takie pogłębiają braki w systemach finansowych i bankowych oraz w infrastrukturze regulacyjnej, a także związaną z tym możliwość niewypłacalności.

2.2 Pakt stabilności i wzrostu, ustanawiający oparte na regulacjach ramy koordynacji krajowych polityk budżetowych w unii gospodarczej i walutowej, został utworzony konkretnie po to, by zapewnić dyscyplinę budżetową, lecz niedawne doświadczenia ujawniły utrzymujące się luki i słabości systemu, które mogłyby poważnie osłabić stabilność euro. Wywołało to debatę na temat znaczenia zarządzania gospodarczego w UE <sup>(1)</sup>, w związku z czym we wrześniu 2010 r. Komisja przedstawiła pakiet ustawodawczy obejmujący sześć komunikatów. Pakiet obejmuje:

— wzmocnienie paktu stabilności i wzrostu za pomocą rozważnej polityki budżetowej <sup>(2)</sup>,

— zapobieganie zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowanie <sup>(3)</sup>,

— ustanowienie wysokiej jakości krajowych ram budżetowych <sup>(4)</sup> oraz

— skuteczniejsze egzekwowanie <sup>(5)</sup>.

2.3 Niniejsza opinia szczególnie koncentruje się na egzekwowaniu w rozumieniu wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro <sup>(6)</sup>. Należy również wspomnieć, że EKES przygotowuje obecnie opinię w sprawie COM(2010) 527 wersja ostateczna <sup>(7)</sup>.

## 3. Kontekst

3.1 Najważniejszym instrumentem koordynacji polityki budżetowej i nadzoru nad nią w strefie euro jest pakt stabilności i wzrostu, który wprowadza w życie postanowienia traktatu dotyczące dyscypliny budżetowej. W czerwcu 2010 r. Rada Europejska osiągnęła porozumienie w sprawie pilnej potrzeby zwiększenia koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich, w związku z czym uzgodniła:

(i) wzmocnienie aspektów prewencyjnych i naprawczych paktu stabilności i wzrostu, w tym sankcji, przy należyтым uwzględnianiu indywidualnej sytuacji poszczególnych państw członkowskich należących do strefy euro;

(ii) zwracanie – w ramach nadzoru budżetowego – znacznie baczniejszej uwagi na poziomy zadłużenia i ogólną stabilność finansów publicznych oraz na zmiany w tym zakresie;

(iii) doprowadzenie do przyjęcia przez wszystkie państwa członkowskie krajowych przepisów budżetowych i średniookresowych ram budżetowych zgodnych z paktem stabilności i wzrostu;

(iv) dostarczenie wysokiej jakości danych statystycznych.

3.2 Jeśli chodzi o skuteczne egzekwowanie nadzoru budżetowego w strefie euro, celem wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady jest wprowadzenie dalszych zmian do rozporządzeń nr 1466/97 i WE nr 1467/97, które ustanawiają podstawy paktu stabilności i wzrostu <sup>(8)</sup>. W szczególności zaproponowane rozporządzenie ma na celu utrwalenie części prewencyjnej i wzmocnienie części naprawczej paktu stabilności i wzrostu.

<sup>(3)</sup> COM(2010) 527 wersja ostateczna.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 523 wersja ostateczna.

<sup>(5)</sup> COM(2010) 524 wersja ostateczna oraz COM(2010) 525 wersja ostateczna.

<sup>(6)</sup> COM(2010) 524 wersja ostateczna.

<sup>(7)</sup> Patrz opinia EKES-u w sprawie *zaburzeń równowagi makroekonomicznej*, Zob. str. 53 niniejszego Dziennika Urzędowego.

<sup>(8)</sup> Rozporządzenia te zostały zmienione w 2005 r. rozporządzeniami (WE) nr 1055/2005 i (WE) nr 1056/2005 oraz uzupełnione sprawozdaniem Rady z dnia 20 marca 2005 r., zatytułowanym „Poprawa wdrażania Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu”.

<sup>(1)</sup> Patrz opinia EKES-u, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 7.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 522 wersja ostateczna oraz COM(2010) 526 wersja ostateczna.

3.2.1 W przypadku części prewencyjnej w zaproponowanym rozporządzeniu wskazano, że obecne średniookresowe cele budżetowe określone w programach stabilności i konwergencji oraz zasada zbliżania się do nich w tempie 0,5 % PKB rocznie zostaną utrzymane, lecz poprawa ich skuteczności nastąpi poprzez wprowadzenie nowej zasady prowadzenia rozważnej polityki budżetowej. Zgodnie z wnioskiem zasada ta stanowi, że roczne tempo wzrostu wydatków nie powinno przekraczać ostrożnie ustalonego tempa wzrostu PKB w perspektywie średniookresowej, chyba że wyższe tempo wzrostu wydatków publicznych jest zrównoważone wzrostem dochodów budżetowych lub uznaniowe ograniczenia dochodów są zrekompensowane cięciami wydatków. W przypadku odstępstw od prowadzenia rozważnej polityki budżetowej Komisja wyda zalecenie wsparte mechanizmem egzekwowania na mocy art. 136 traktatu, w postaci oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2 % PKB.

3.2.2 Część naprawcza wiąże się z obowiązkami państw członkowskich należących do strefy euro dotyczącymi unikania nadmiernego deficytu i zadłużenia, który ustala się w odniesieniu do liczbowych progów deficytu w wysokości 3 % PKB i długu w wysokości 60 % PKB, przy czym zadowalające tempo zmniejszania się deficytu i długu w stronę tej wartości również uważa się za możliwe do przyjęcia.

3.2.2.1 We wniosku Komisji uznano, że nacisk na zbilansowanie budżetu rocznego może skutkować nadmierną koncentracją na uwarunkowaniach w krótszej perspektywie, zaś w dłuższej perspektywie na większą uwagę jako wskaźnik stabilności budżetowej zasługuje zadłużenie.

3.2.2.2 W przypadku części naprawczej w proponowanym rozporządzeniu stwierdzono, że egzekwowanie nadzoru budżetowego można wzmocnić przez wprowadzenie nowego, obowiązującego państwa członkowskie należące do strefy euro, zestawu sankcji finansowych, które stosowane byłyby stopniowo na znacznie wcześniejszych etapach procedury. Po podjęciu decyzji, że w danym państwie istnieje nadmierny deficyt, państwo to zobowiązane byłoby do złożenia nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2 % PKB. W razie niespełnienia tego obowiązku depozyt zostanie zamieniony na karę.

3.2.3 Komisja proponuje, aby praktyczne aspekty egzekwowania części prewencyjnej i naprawczej były zgodne z procedurą „głosowania odwrotnego”, w ramach której Komisja wydawałaby dla Rady zalecenie zobowiązujące państwo członkowskie do złożenia depozytu. Zalecenie byłoby ważne, chyba że Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, podejmie odmienną decyzję w terminie dziesięciu dni od przedstawienia go przez Komisję.

3.2.4 Rozporządzenie zaproponowane przez Komisję stanowi, że Rada mogłaby zmniejszyć wielkość depozytu jednoznacznie lub na podstawie konkretnego wniosku Komisji umotywowanego szczególnymi okolicznościami lub na podstawie umotywowanego wniosku danego państwa członkowskiego. W przypadku części prewencyjnej, po uznaniu przez Radę, że państwo członkowskie rozwiązało problem, depozyt zostanie mu zwrócony wraz z narosłymi odsetkami. W przypadku części naprawczej, rozporządzenie zaproponowane przez Komisję

stanowi, że depozyt nieoprocentowany zostanie zwrócony po skorygowaniu nadmiernego deficytu, natomiast odsetki od takich depozytów oraz zapłacone kary powinny być rozdzielane między państwa członkowskie należące do strefy euro, które nie odnotowują nadmiernego deficytu ani nie są objęte procedurą nadmiernego zaburzenia równowagi.

3.2.5 Wniosek został przedstawiony z uwagi na ogólną potrzebę dokonania szerszej oceny makroekonomicznej, w tym określenia zaburzeń równowagi strukturalnej, które wywierają negatywny wpływ na konkurencyjność. W związku z tym opublikowano również wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro<sup>(9)</sup> oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania<sup>(10)</sup>.

3.3 Skuteczny nadzór budżetowy na szczeblu strefy euro należy uzupełnić koncentracją na krajowych ramach budżetowych.

3.4 Wnioski te stanowią część szerszej reformy zarządzania gospodarczego, do której zmotywowały cele określone w strategii „Europa 2020”. Koordynacja polityki gospodarczej, łącznie z nadzorem nad sytuacją budżetową, za pomocą reguł budżetowych i reform strukturalnych ma zostać włączona do europejskiego okresu oceny, w którym polityka budżetowa i strukturalna państw członkowskich zostanie poddana przeglądowi w celu wykrycia ewentualnych niespójności i wynikłych zaburzeń równowagi oraz wzmocnienia koordynacji w czasie przygotowywania istotnych decyzji budżetowych<sup>(11)</sup>.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Reformy paktu stabilności i wzrostu ukierunkowane na słabości systemu są potrzebne, aby usunąć słabości, które stały się oczywiste na skutek kryzysu z 2008 r., lecz również aby rozwiązać problemy, które pojawiły się wcześniej.

4.2 Prawdą jest, że przez kilka lat przed kryzysem niektóre państwa należące do strefy euro odnotowywały deficyt budżetowy przekraczający wartość referencyjną wynoszącą 3 % i wzrost wskaźnika długu publicznego<sup>(12)</sup>. Początkowo kryzys finansowy i gospodarczy spowodował znaczne zwiększenie się deficytu budżetowego na taką skalę, że według oczekiwań na koniec 2010 r. średni deficyt w strefie euro wyniesie 6,3 % PKB, a wskaźnik długu do PKB 84,1 %<sup>(13)</sup>. Pakt stabilności i wzrostu nie był ukierunkowany na zapobieganie takim zaburzeniom równowagi, które w wielu przypadkach nastąpiły również z powodu poważnych napięć na szerszej płaszczyźnie makroekonomicznej i finansowej.

<sup>(9)</sup> COM (2010) 525 wersja ostateczna.

<sup>(10)</sup> COM(2010) 527 wersja ostateczna.

<sup>(11)</sup> Europejski okres oceny zapoczątkowała roczna wizja wzrostu gospodarczego opublikowana w styczniu 2011 r. (COM (2011) 11 wersja ostateczna). W rocznej wizji wzrostu gospodarczego zebrano różne działania mające zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia ożywienia gospodarczego w perspektywie krótkoterminowej oraz koncentrujące się na celach strategii „Europa 2020”.

<sup>(12)</sup> Statystyki Eurostatu, 16 grudnia 2010 r.

<sup>(13)</sup> Komisja Europejska, *Europejska Prognoza Gospodarcza*, jesień 2010 r.



4.3 Trzeba uwzględnić dwie główne uwagi dotyczące paktu stabilności i wzrostu. Pierwsza dotyczy ulepszeń, które można wprowadzić do mechanizmu egzekwowania. Druga dotyczy zbyt dużej koncentracji na kryterium nadmiernego deficytu, przy niewielkim uwzględnieniu długu. Cykl koniunkturalny nie odgrywał wystarczająco istotnej roli podczas stosowania paktu stabilności i wzrostu.

4.3.1 W sytuacji braku egzekwowania szereg krajów przez lata naruszało kryterium deficytu i długu. Brak sankcji był przyczyną takich praktyk budżetowych, które nie tylko ignorowały stabilność na szczeblu państwa członkowskiego, lecz również pomijały znaczenie wpływu prowadzenia przez jedno państwo niestabilnej polityki budżetowej na całą unię walutową. Brak egzekwowania w przeszłości osłabił pakt stabilności i wzrostu oraz umniejszył jego wiarygodność.

4.3.1.1 Oczekuje się, że reformy części prewencyjnej i naprawczej paktu, wsparte nowym zbiorem surowszych sankcji finansowych, usuną ten brak. Nie wiadomo jednak, w jakim stopniu wiarygodne egzekwowanie będzie funkcjonowało w praktyce.

4.3.1.2 Z jednej strony można twierdzić, że tym razem nieskuteczny pakiet niesie za sobą wyjątkowo wysokie ryzyko. W większym stopniu niż wcześniej rynek finansowy będzie wykazywał wzmożoną ostrożność, jeśli chodzi o kontrolowanie sald budżetowych i makroekonomicznych przez państwa należące do strefy euro. Brak wiarygodnego egzekwowania oznaczałoby niewłaściwe funkcjonowanie paktu stabilności i wzrostu, co w poważnym stopniu podważyłoby stabilność strefy euro.

4.3.1.3 Jednocześnie należy uwzględnić fakt, że propozycje dotyczące wzmocnionego nadzoru są przedstawiane po bezprecedensowym kryzysie, gdy wzrost gospodarczy jest niewielki. Rządy musiały interweniować za pomocą zastrzyków kapitału dla banków, aby zapobiec całkowitemu załamaniu się systemu finansowego. Musiały również interweniować, aby ograniczyć gospodarcze i społeczne koszty kryzysu.

4.3.2 Jeśli chodzi o zbyt dużą zależność od kryterium deficytu, należy zwrócić uwagę, że celem zmiany paktu stabilności i wzrostu z 2005 r. było przesunięcie punktu ciężkości na deficyt strukturalny, aby uwzględnić cykliczną sytuację każdego państwa członkowskiego. Nie uwzględniono jednak dyscypliny budżetowej w dłuższej perspektywie. Większy nacisk na kryterium długu w pewnym stopniu rozwiąże ten problem.

4.3.2.1 Mechanizm ten musi jednak uwzględniać przyczyny leżące u podstaw narastania zadłużenia. Wykorzystanie kapitału publicznego do dłuższego finansowania projektów, które zapewniają wysoką stopę zwrotu gospodarczego i społecznego, nie może być postrzegane w taki sam sposób jak finansowanie wydatków, które zapewniają niską stopę zwrotu.

4.3.2.2 Ponadto, chociaż reforma mechanizmów nadzoru powinna uwzględniać cechy charakterystyczne dla poszczególnych państw, takie jak struktura długu, ryzyko związane ze strukturą zadłużenia, zadłużenie sektora prywatnego oraz zobowiązania wynikające ze starzenia się społeczeństwa, ważne jest

również dokonanie rozróżnienia pomiędzy długiem zagranicznym a długiem krajowym, który przyczynia się do stabilności makroekonomicznej.

4.3.2.3 Inne krytyczne uwagi dotyczące mechanizmu nadzoru wynikają z nacisku na konkretne wartości odniesienia, które z założenia są arbitralne<sup>(14)</sup>. Niemniej jednak uznaje się, że wartości odniesienia mają istotne zalety pod względem prostoty, przejrzystości i ułatwiania zarządzania.

4.3.2.4 Z drugiej strony odchylenia od takich wartości odniesienia w przypadku poszczególnych państw członkowskich wskazują, jak trudno jest nadal osiągnąć konwergencję w UE. Szybka konwergencja krajów jest pożądana, a zatem nacisk położony na nią ostatnio przez Radę Europejską jest stosowną postawą. Na szczeblu krajowym wymaga to z kolei odpowiedniego wyważenia między niezbędnym zobowiązaniem do zachowania dyscypliny budżetowej a konkretnymi potrzebami w zakresie restrukturyzacji, inwestycji i wzrostu, które prawdopodobnie trzeba będzie wesprzeć interwencjami finansowymi.

4.4 Należy powtórzyć, że stabilności budżetowej nie można postrzegać w oderwaniu od zaburzeń równowagi makroekonomicznej. W związku z tym istnieją silne podstawy do wprowadzenia szerszego nadzoru makroekonomicznego w celu monitorowania korekt zaburzeń równowagi.

4.5 Dążenie do ustanowienia krajowych ram budżetowych jako uzupełnienia paktu stabilności i wzrostu wynika z uznania tego, że chociaż dyscyplina budżetowa jest wspólną sprawą państw należących do strefy euro, to uprawnienia ustawodawcze w zakresie polityki budżetowej przysługują poszczególnym państwom.

4.5.1 Możliwości przyjęcia bardziej zdecentralizowanego podejścia do dyscypliny budżetowej mogą z jednej strony zależeć od odpowiednich zmian traktatu, które ograniczyłyby interesy krajowe na rzecz interesu wspólnego, lecz z drugiej można to osiągnąć dzięki bardziej elastycznym ustaleniom za zgodą danego państwa członkowskiego. Jeżeli nie dojdzie do takich zmian, bez względu na zasadność wspólnych interesów, mogą dominować interesy krajowe<sup>(15)</sup>. Istotne jest zatem rozważenie roli, którą w utrzymaniu dyscypliny budżetowej mogą odgrywać przepisy dotyczące odpowiedzialności budżetowej na szczeblu krajowym, które – dzięki ich pomyślnemu wprowadzeniu w życie – mogą służyć jako bodziec do promowania stabilności budżetowej w całej strefie euro.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES uważa, że przed przedstawieniem uwag na temat celów zaproponowanego rozporządzenia, których podstawą jest dążenie do wzmocnienia paktu stabilności i wzrostu za pomocą narzędzi służących do skutecznego egzekwowania, ponownego rozważenia wymagają konkretne szczegóły dotyczące części prewencyjnej i naprawczej paktu.

<sup>(14)</sup> Wyplosz, C (2002), *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions? [Dyscyplina budżetowa w UGW – reguły czy instytucje?]*, Podyplomowy Instytut Studiów Międzynarodowych w Genewie oraz Ośrodek Badań Gospodarczych i Politycznych (CEPR).

<sup>(15)</sup> Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej – Departament Tematyczny A: *Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance [Polityka gospodarcza i naukowa, sprawy gospodarcze i walutowe, nadzór wielostronny]* (Charles Wyplosz).

5.2 Cel wydatków, określony w części prewencyjnej, oparty na ostrożnie ustalonym tempie wzrostu PKB w perspektywie średniookresowej, nie uwzględnia różnych elementów wydatków publicznych, chociaż ogólny cel wydatków jest pożyteczny z punktu widzenia prostoty i ułatwienia zarządzania. Dotyczy to również reguł budżetowych, które koncentrują się wyłącznie na nadrzędnych wskaźnikach, takich jak kryterium deficytu i długu. Kryteria takie nie biorą pod uwagę długoterminowego wzrostu po stronie podaży uwzględnionego w niektórych kategoriach wydatków publicznych i ogólnie zmian jakości mechanizmów generujących wydatki i dochody budżetowe.

5.2.1 W związku z tym należy położyć nacisk na jakość finansów publicznych poprzez ocenę struktury i efektywności wydatków publicznych. Może to mieć szczególne znaczenie dla inwestycji w kapitał ludzki za pomocą wydatków na edukację i ochronę zdrowia, wydatków na badania i rozwój, na infrastrukturę publiczną i na rozwój instytucji<sup>(16)</sup> <sup>(17)</sup>. Proponuje się zatem, aby ten rodzaj wydatków był wyłączony z pułapu wydatków, zwłaszcza jeżeli składają się na nie nakłady finansowane z programów finansowania UE i elementy współfinansowania krajowego. Aby zachować jakość wydatków społecznych, można by również wyłączyć nieuznaniowe elementy zasiłków dla bezrobotnych. Ponadto realizacja celów budżetowych musi być całkowicie zgodna z osiągnięciem celów strategii „Europa 2020”, które koncentrują się na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu, przez co ich osiągnięcie może wymagać wyższych nakładów publicznych<sup>(18)</sup>.

5.2.2 Ponadto, aby rozporządzeniu nie towarzyszył brak pewności, EKES proponuje określenie jasnej definicji terminów: „prowadzenie rozważnej polityki budżetowej”, „ostrożnie ustalone tempo wzrostu w perspektywie średniookresowej” oraz „szczególne okoliczności”.

5.3 Mechanizm egzekwowania nie powinien być uruchamiany wyłącznie na podstawie odstępstw od wartości liczbowych, lecz należy również uwzględnić ogólniejsze uwarunkowania, takie jak sytuacja gospodarcza, polityczna i społeczna danego państwa członkowskiego. Propozycja ta nie ma na celu osłabienia mechanizmu prewencyjnego, lecz ma umożliwić uwzględnianie konkretnych uwarunkowań panujących w państwach członkowskich należących do strefy euro. W rzeczywistości jest to zgodne z zaproponowanym rozporządzeniem w sprawie zaburzeń równowagi makroekonomicznej, na mocy którego po uruchomieniu mechanizmu ostrzegawczego przeprowadzany jest dokładny przegląd dotyczący danego państwa członkowskiego.

5.4 Proponuje się ponadto, aby nakładanie obowiązku składania oprocentowanych depozytów, nieoprocentowanych depozytów i kar odbywało się w każdym przypadku w sposób

zapewniający ich bezpośrednie finansowanie za pomocą naprawy tych elementów polityki, które oznaczałyby brak rozważy w prowadzeniu polityki i powodowałyby niestabilną sytuację budżetową, co byłoby określane na podstawie odstępstw od przepisów części prewencyjnej. Ponadto ich wartość byłaby obliczana proporcjonalnie do wielkości elementów wydatków lub dochodów, które można określić jako bezpośrednio powodujące niestabilność polityki budżetowej. Podejście takie pozwoliłoby na uniknięcie ryzyka finansowania depozytów i kar za pomocą wydatków publicznych, które zapewniają wysoką stopę zwrotu. Wskazanie zachowań powodujących niestabilność faktycznie nie jest zadaniem łatwym, lecz należy podjąć wysiłki w celu określenia jasnych i praktycznych definicji, które mogą być przydatne w tym kontekście.

5.4.1 Ponadto konieczne jest, aby zwrot depozytu nastąpił dopiero po podjęciu przez dane państwo członkowskie zobowiązania do przeznaczenia takich funduszy na produktywny wydatek. W tym przypadku uzasadnione mogłoby być zastosowanie podejścia opartego na analizie kosztów i korzyści, podobnego do podejścia stosowanego przy przydziale środków z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych<sup>(19)</sup>.

5.5 Ponadto trzeba należyście rozważyć konsekwencje egzekwowania polegającego na nałożeniu obowiązku złożenia nieoprocentowanego depozytu i sankcji w sytuacji, którą można uznać za niekorzystną dla ram gospodarczych i społecznych danego państwa członkowskiego. W związku z tym ewentualne zalecenia Komisji dotyczące uruchomienia części naprawczej powinny być poddawane ocenie wpływu, aby uzyskać informacje o tym, w jaki sposób jej zastosowanie skutecznie spowodowałoby poprawę jakości polityki budżetowej w poszczególnych państwach członkowskich i ogólnie w strefie euro. Istotne jest, aby na skutek egzekwowania nie powstały większe uchybienia niż te, które starano się usunąć.

5.6 Art. 7 rozporządzenia odnosi się do podziału odsetek i kar, które wpływają do Komisji, proporcjonalnie do udziału w dochodzie narodowym brutto państw członkowskich należących do strefy euro, które nie odnotowują nadmiernego deficytu ani nadmiernego zaburzenia równowagi. W związku z tym system podziału może powodować większe zaburzenia równowagi w unii walutowej, które potencjalnie mogą skutkować większymi rozbieżnościami między państwami członkowskimi należącymi do strefy euro, co byłoby niezgodne z wymogami unii walutowej.

5.7 Aby pomóc w osiągnięciu równowagi między zachętami a sankcjami karnymi w ramach części naprawczej, EKES proponuje wprowadzenie możliwości uzyskania odsetek od depozytów nieoprocentowanych przez dane państwo członkowskie po redukcji długu publicznego, która jest co najmniej równa takiemu oprocentowaniu i która prawdopodobnie zostanie utrzymana w przyszłości. Grzywny byłyby natomiast przekazywane na konto europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego.

<sup>(16)</sup> Salvador Barrios i Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth [Jakość finansów publicznych a wzrost]*, European Commission Economic Papers nr 337.

<sup>(17)</sup> António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht i Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth [Jakość finansów publicznych a wzrost]*, ECB Working Paper Series No.438.

<sup>(18)</sup> Patrz opinia EKES-u, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 7.

<sup>(19)</sup> Komisja UE (2008), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects [Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych]*, czerwiec 2008 r.

5.8 Propozycja ta jest umotywowana tym, że pakt stabilności i wzrostu powinien być zachętą do promowania stabilnych praktyk, zamiast wyłącznie mechanizmem nakładania sankcji karnych.

5.9 Chociaż uznaje się, że dążenie do podstawowej konwergencji gospodarczej i budżetowej musi opierać się na wspólnych celach, nie można wykluczyć, że przy ocenie stabilności budżetowej w bezpośredniej perspektywie krótkookresowej cel uniwersalny trzeba będzie realizować elastycznie, przynajmniej do czasu osiągnięcia wystarczającej podstawowej konwergencji gospodarczej państw, przy czym trzeba będzie również uwzględnić nierównomierne skutki, które na różne państwa członkowskie wywarła ostatnia recesja.

5.9.1 Znaczenie ma również utworzenie warunków ramowych pozwalających poszczególnym państwom członkowskim na korzystanie z pozytywnego zewnętrznego oddziaływania wiarygodności, którego oczekuje się od dużej strefy walutowej. Można zatem uznać, że konieczne może być podjęcie przez państwa wysiłków na rzecz konsolidacji budżetowej w sposób odpowiadający ich względnej wielkości w strefie walutowej i zdolności do ich podjęcia, tak aby osiąganie nadrzędnego celu strefy euro następowało spójnie. Podejście to przyniosłoby bezpośrednie korzyści wszystkim krajom dzięki wiarygodności gospodarczej w całej strefie, a zwłaszcza w obszarze prowadzenia polityki w krajach osiągających lepsze wyniki.

5.9.2 Skuteczność takiego podejścia jest silnie uzależniona od zaproponowanego przez Komisję mechanizmu nadzoru, który zapewniłby podejmowanie przez kraje odnotowujące zaległości jak największych wysiłków w celu osiągnięcia konwergencji w optymalnym tempie. Potrzebne są również: konsekwentny nacisk na prawidłowe pomiary statystyczne oraz poprawa statystyk i sprawozdawczości w sposób zapewniający rzetelność i terminową dostępność wiarygodnych danych.

5.9.3 W związku z tym Komitet proponuje, aby w bezpośredniej perspektywie krótkookresowej, do czasu osiągnięcia konwergencji poszczególnych państw członkowskich, stosowano system dwutorowy obejmujący podejście odgórne i oddolne, by wzmocnić i uzupełnić obecne wysiłki mające na celu przywrócenie stabilności budżetowej w strefie euro poprzez zaplanowane i dobrze uregulowane wprowadzanie do nich niezbędnych elementów elastyczności.

5.9.4 Podejście odgórne polega na ustanowieniu celu dla całej strefy, określającego wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej, które trzeba podjąć na tym szczeblu. Osiągnięcie takiego celu zwiększa wiarygodność strefy euro ogólnie, przy czym indywidualne korzyści odniosą również wszystkie kraje. Podejście oddolne oznaczałoby podział wysiłków, które musi podjąć cała strefa, na działania, które powinny podjąć poszczególne państwa członkowskie. Podział ten uwzględniałby również szereg obiektywnych kryteriów gospodarczych, takich jak stan rozwoju, potrzeby inwestycyjne, zasięg reformy emerytalnej, zasięg reform strukturalnych, jakość finansów publicznych oraz efektywność systemów podatkowych. Ponadto podejście to zapobiegłoby szkodom dla wzrostu, które w przypadku niektórych krajów może powodować nadmiernie restrykcyjne podejście do paktu stabilności i wzrostu.

5.9.5 Podejście to z jednej strony wprowadzałoby element uzasadnionej solidarności między państwami należącymi do strefy euro, zaś z drugiej strony byłoby krokiem w kierunku ulepszonej koordynacji i integracji budżetowej. W przypadku wystarczającej podstawowej konwergencji gospodarczej oddolny podział wysiłków pomiędzy państwa członkowskie jest równoznaczny z dążeniem poszczególnych krajów do osiągnięcia wspólnych celów liczbowych. Wówczas nie istniałaby już konieczność korzystania z elastyczności w przypadku poszczególnych krajów, co często zdarzało się w przeszłości – najwyraźniej na zasadzie *ad hoc* i bez uzasadnienia, lecz stanowiłoby to część spójnego i jednolitego systemu, w ramach którego niezbędne wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej podejmowane byłyby na szczeblu strefy euro. Podejście to mogłoby znacząco przyczynić się do utrzymania wiarygodności w ramach systemu.

5.9.6 Podejście takie jest ze swej natury podobne do podejścia przyjętego podczas ustalania celów strategii „Europa 2020”, w ramach którego państwa członkowskie ustalają własne cele krajowe zgodne z nadrzędnymi celami wyznaczonymi dla UE. W istocie w załączniku 1 do rocznej wizji wzrostu gospodarczego, która przedstawia tymczasowe zróżnicowane cele państw członkowskich, jest mowa o tym, że istotnym elementem strategii jest indywidualne określenie przez państwa członkowskie, jak ambitne cele chcą realizować w związku z osiąganiem ogólnych celów strategii „Europa 2020”. Można stwierdzić, że osiągnięcie takich celów jest bardziej prawdopodobne, biorąc pod uwagę wewnętrzną debatę polityczną, którą trzeba przeprowadzić, aby je ustalić, ponieważ cel jest wyznaczany z uwzględnieniem początkowej sytuacji i uwarunkowań krajowych. W tym kontekście można również zaproponować ustalenie wyraźnych okresów przejściowych, mieszczących się w rozsądnych czasowych ramach konsolidacji, dla krajów wymagających szczególnie dużych wysiłków na rzecz konsolidacji.

5.9.7 To proponowane podejście nie jest równoznaczne z osłabieniem zaproponowanego we wniosku Komisji mechanizmu prewencyjnego, ponieważ opiera się na długoterminowej konwergencji polegającej na dążeniu do osiągnięcia tego samego celu liczbowego przez wszystkie państwa należące do strefy euro. Ma ona jednak na celu umożliwienie tego, by formalne ramy uzasadniały różne tempo konwergencji na szczeblu poszczególnych państw członkowskich należących do strefy euro zgodnie z indywidualnym podejściem do każdego kraju proponowanym przez samą Komisję. Uważa się to również za istotny sposób wzmocnienia wiarygodności systemu poprzez formalne uwzględnienie elastyczności w indywidualnych planach konwergencji państw.

5.10 Ponadto należy zwrócić uwagę, że ważną rolę do odegrania ma dialog społeczny. Na szczeblu krajowym dialog społeczny jest istotny dla rozwoju ram polityki krajowej, które koncentrują się na polityce budżetowej i nadzorze makroekonomicznym. Dojrzały i całościowy dialog polityczny i społeczny umożliwi sprostanie wyzwaniom społecznym i gospodarczym, zwłaszcza długookresowym, takim jak reforma emerytalna i wydatki na ochronę zdrowia. Aby rządy osiągnęły takie cele jak stabilność budżetowa i równowaga makroekonomiczna, musi funkcjonować na szeroką skalę partnerstwo społeczne i współpraca, w tym konsensus polityczny.

5.10.1 EKES ma również do odegrania istotną rolę przez umożliwienie skutecznego dialogu między jego członkami na temat stabilności budżetowej. W tym celu w ścisłej koordynacji z krajowym dialogiem społecznym, EKES może przygotowywać zalecenia i propozycje reform. Jak zasugerowano w opinii pt. „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”, EKES mógłby organizować coroczne sesje poświęcone omawianiu zaleceń i propozycji reform. Ponadto EKES ma do odegrania rolę, jeśli chodzi o zapewnienie dostosowania działań partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego do celów Wspólnoty, które sprzyjają rozwojowi społecznemu i gospodarczemu.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---