

Warszawa, grudzień 2010 r.

Propozycje Komisji Europejskiej i grupy zadaniowej van Rompuy'a dotyczące wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE

Kryzys finansowy uwypuklił słabości systemu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. W rezultacie na forum UE podjęto działania mające na celu znalezienie rozwiązań dla zidentyfikowanych słabości systemowych. Pierwsze propozycje w zakresie wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych w Unii Europejskiej zostały przedstawione w Komunikacie Komisji Europejskiej z 12 maja 2010 r. W czerwcu 2010 r. Komisja Europejska - w kolejnym Komunikacie - doprecyzowała swoje postulaty, koncentrując się wyłącznie na rozwiązaniach, których implementacja nie wymagałaby wprowadzenia zmian traktatowych. Równocześnie prace nad środkami na rzecz wzmocnienia zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej toczyły się w powołanej przez marcową Radę Europejską tzw. grupie zadaniowej Herman'a van Rompuy'a, przewodniczącego Rady Europejskiej (*Task Force*).

Komisja Europejska w dniu 29 września 2010 r. przedstawiła pakiet propozycji legislacyjnych dotyczących unijnych i krajowych reguł fiskalnych oraz nierównowag makroekonomicznych. W dniu 21 października 2010 r. swoje rekomendacje przedstawiła także grupa zadaniowa. Propozycje grupy zostały zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 28-29 października 2010 r. Nie wymagają one zmian o charakterze traktatowym, wprowadzenie wielu z nich wymaga natomiast przyjęcia aktów prawnych z katalogu wtórnego prawa unijnego. Stosowne procedury legislacyjne zostały już rozpoczęte, bowiem większość zaleceń wypracowanych przez grupę można odnaleźć w pakiecie legislacyjnym przyjętym przez Komisję Europejską.

Zgodnie z obecnymi planami, do lata 2011 r. powinny zostać zakończone prace nad przedstawionymi przez Komisję Europejską propozycjami legislacyjnymi (taki termin wyznaczyła Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu październikowa Rada Europejska). Rekomendacje grupy zadaniowej mogą zostać uwzględnione na etapie procedury legislacyjnej. Należy jednak zauważyć, że mogą pojawić się opóźnienia w zakładanym harmonogramie prac - jednym z głównych czynników tych opóźnień może być udział Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym, zwłaszcza w przypadku, gdy stanowisko PE będzie znacząco odbiegać od stanowiska Rady.¹ Dodatkową okolicznością, mogącą mieć wpływ na harmonogram prac w tym obszarze, są plany wprowadzenia zmian do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) mających na celu utworzenie stałego europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego. Trudno w tej chwili przesądzić, jaki horyzont czasowy przyjmie proces wprowadzenia zmian traktatowych i ich ratyfikacja w państwach członkowskich. Na marginesie warto zauważyć, że przedłużenie się prac w tym obszarze będzie mieć bezpośredni wpływ na prace polskiej Prezydencji.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono najważniejsze propozycje sformułowane przez Komisję Europejską oraz grupę zadaniową, wskazując ewentualne różnice.

¹ Szczegółowe informacje nt. stopnia włączenia Parlamentu Europejskiego w proces przyjmowania poszczególnych aktów prawnych przedstawiono w załączniku nr 1.

I. Reguły fiskalne

W obszarze fiskalnym KE zaproponowała wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz wzmocnienie krajowych ram budżetowych.

1. Wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu

Propozycje Komisji Europejskiej

W odniesieniu do części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW), najważniejszą zmianą zaproponowaną przez KE jest wprowadzenie zasady prowadzenia rozważnej polityki fiskalnej (*prudent fiscal policy-making*), przy zachowaniu obecnego wymogu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (*MTO*) oraz zalecanej rocznej wielkości dostosowania w wysokości 0,5% PKB.² **Zgodnie z zasadą rozważnej polityki fiskalnej roczny wzrost wydatków budżetowych nie powinien przekraczać ostrożnie szacowanego średniookresowego tempa wzrostu PKB** (w przypadku nieosiągnięcia *MTO* wzrost wydatków powinien być wyraźnie niższy)³, chyba że dany kraj istotnie przekroczył swój średniookresowy cel budżetowy lub szybsze tempo wzrostu wydatków będzie skompensowane odpowiednimi działaniami po stronie dochodowej. Głównym celem powyższej zasady jest zapewnienie, aby nadzwyczajne dochody budżetowe były przeznaczane na redukcję długu. W opinii KE zasada rozważnej polityki fiskalnej z jednej strony będzie stanowić dla państw członkowskich konkretne wytyczne dotyczące właściwej ścieżki dojścia do *MTO*, z drugiej strony poprawi i ułatwi ocenę polityki fiskalnej państw członkowskich dokonywaną na podstawie programów stabilności i programów konwergencji.

Znaczne odstępianie od rozważnej polityki fiskalnej będzie przesłanką do skierowania przez KE ostrzeżenia pod adresem danego kraju (instrument ten jest już obecnie przewidziany w Traktacie - art. 121 ust. 4, został on wprowadzony Traktatem z Lizbony).

Odstąpienie od rozważnej polityki fiskalnej będzie uznawane za znaczne, jeżeli zostaną spełnione następujące warunki: wzrost wydatków przekracza tempo zgodne z rozważną polityką fiskalną i nie jest skompensowany odpowiednimi środkami zwiększającymi dochody lub środki na rzecz zmniejszenia dochodów nie są skompensowane ograniczeniem wydatków, a odstępianie ma łączny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości co najmniej 0,5% PKB w ciągu jednego roku, bądź co najmniej 0,25% PKB średnio rocznie w ciągu dwóch kolejnych lat.

Jednocześnie w propozycji KE sformułowano warunki, przy spełnieniu których odstępianie nie będzie brane pod uwagę podczas dokonywania oceny sytuacji fiskalnej. A zatem odstępianie nie będzie brane pod uwagę, jeżeli dane państwo członkowskie osiągnęło średniookresowy cel budżetowy z istotną nadwyżką, uwzględniając istnienie nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej, a plany budżetowe zawarte w programie stabilności lub programie konwergencji nie stanowią zagrożenia dla realizacji tego celu w okresie objętym programem. Odstąpienie to może również nie być brane pod uwagę w przypadku znacznego pogorszenia koniunktury o charakterze ogólnym.

² Dotychczas ww. zalecenie miało zastosowanie do państw strefy euro i uczestniczących w ERM2. Według nowych zasad w przypadku państw członkowskich odnotowujących wysoki poziom długu oraz posiadających nadmierne nierównowagi makroekonomiczne dostosowanie fiskalne powinno przekraczać 0,5% PKB.

³ W ramach toczących się prac KE proponuje, aby w takich przypadkach wzrost wydatków budżetowych był o 1 punkt procentowy niższy niż ostrożnie szacowane średniookresowe tempo wzrostu PKB.

Powtarzające się lub szczególnie poważne odstępianie od przyjętej zasady będzie przesłanką do skierowania przez Radę zalecenia, w oparciu o zalecenie KE, określającego niezbędne działania naprawcze. W przypadku państw strefy euro, **zaleceniu będzie towarzyszyć sankcja finansowa polegająca na konieczności złożenia oprocentowanego depozytu wynoszącego 0,2% PKB⁴** (do tej pory nie były przewidziane sankcje finansowe w części prewencyjnej PSW).

Integralnym elementem zmian jest zestaw progresywnych sankcji finansowych dla państw członkowskich należących do strefy euro. Zgodnie z propozycjami KE, sankcje finansowe nakładane będą w procedurze tzw. **głosowania odwrotnego** (*procedure of „reverse voting” mechanism*). Propozycje przewidują zastosowanie procedury głosowania odwrotnego w przypadku decyzji nakładających wszystkie rodzaje sankcji: oprocentowanego depozytu w ramach części prewencyjnej PSW oraz nieoprocentowanego depozytu i grzywny w ramach części korygującej PSW (p. niżej). Sankcje będą nakładane w drodze decyzji Rady UE, działającej na wniosek KE, przy czym decyzja taka będzie uznana za przyjętą, jeżeli Rada UE nie zdecyduje większością kwalifikowaną członków reprezentujących państwa członkowskie strefy euro o odrzuceniu wniosku KE w ciągu 10 dni od daty przyjęcia wniosku przez Komisję. Rada może zmniejszyć wysokość sankcji w drodze decyzji podejmowanej jednomyślnie. Ponadto KE, na umotywowaną prośbę państwa członkowskiego (a w przypadku sankcji w ramach części korygującej PSW również w przypadku wystąpienia wyjątkowej sytuacji gospodarczej⁵), może zaproponować obniżenie wysokości sankcji lub jej anulowanie. Procedura głosowania odwrotnego znacząco zwiększa zatem rolę KE, wprowadza quasi-automatyzm w nakładaniu sankcji oraz ułatwia podjęcie decyzji o ich nałożeniu przez Radę – większość kwalifikowana będzie bowiem wymagana dla odrzucenia propozycji KE w sprawie nałożenia sankcji, a nie dla ich przyjęcia.

Procedura głosowania odwrotnego została zaproponowana także przez grupę zadaniową, jednak w nieco odmiennym kształcie – zgodnie z tymi propozycjami Rada UE działać ma na podstawie zalecenia KE (zmiana treści zalecenia nie wymaga jednomyślności w Radzie, a jedynie większości kwalifikowanej), a czas na ewentualne odrzucenie tego zalecenia nie został ograniczony do 10 dni.

Warto ponadto odnotować, że KE zaproponowała, aby w odniesieniu do państw członkowskich uczestniczących w ERM2 Rada badała, czy treść programu konwergencji zapewnia ich niezakłócony udział w tym mechanizmie kursowym. Rozwiązanie takie może prowadzić do umieszczania w opiniach Rady do aktualizacji programów konwergencji poszerzonych zaleceń dotyczących polityki gospodarczej, które z kolei mogą prowadzić do konieczności aktualizacji zobowiązań podejmowanych przez państwa członkowskie w momencie przystępowania do ERM2.

W odniesieniu do części korygującej PSW (procedura nadmiernego deficytu - *Excessive Deficit Procedure, EDP*), KE zaproponowała operacjonalizację kryterium długu publicznego oraz wsparcie procedury nadmiernego deficytu silnym mechanizmem egzekwowania. Podłożem dla tych propozycji są dotychczasowe doświadczenia w zakresie stosowania Paktu Stabilności i Wzrostu. Co do zasady kryterium deficytu (wartość referencyjna: 3% PKB) i długu (wartość referencyjna: 60% PKB) są równorzędne, jednak procedura nadmiernego deficytu do tej pory opierała się wyłącznie na kryterium deficytu – dług odgrywał marginalną rolę. Tymczasem Komisja Europejska stoi na stanowisku, iż **dług publiczny przypuszczalnie**

⁴ Stopa procentowa odzwierciedlać ma ryzyko kredytowe KE i odpowiedni okres inwestycji.

⁵ Wyjątkowa sytuacja gospodarcza oznacza sytuację, w której przekroczenie przez deficyt publiczny wartości referencyjnej uznaje się za wyjątkowe w rozumieniu art. 126 ust. 2a TFUE oraz Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 regulujących procedurę nadmiernego deficytu. Przekroczenie ma charakter wyjątkowy, jeśli wynika z nadzwyczajnego zdarzenia pozostającego poza kontrolą kraju członkowskiego, a mającego istotny wpływ na sytuację finansów publicznych lub wynika z poważnego załamania gospodarczego, przy czym za poważne załamanie gospodarcze uważa się sytuację, w której roczny wzrost PKB jest ujemny lub występuje zakumulowana strata produkcji w okresie przedłużającego się niskiego rocznego wzrostu PKB.

stanowi większe zagrożenie dla stabilności finansów publicznych niż okazjonalny wysoki deficyt. Wśród przyczyn niesymetrycznego traktowania obu kryteriów Komisja Europejska wymienia bardziej złożoną naturę kryterium długu, w tym niejednoznaczność pojęcia dostatecznego tempa zmniejszania się zadłużenia oraz istotny wpływ, jaki na wskaźnik długu mają zmienne pozostające poza kontrolą rządu, np. inflacja. Co więcej, KE wskazuje, że **sankcje finansowe**, jakie mogą zostać nałożone na państwa strefy euro uporczywie niekorygujące nadmiernego deficytu zgodnie z PSW, **przewidziane są na zbyt późnym etapie**, gdyż sytuacja finansowa kraju, który dopuszcza się rażących błędów polityki budżetowej może być już wtedy tak trudna, iż sankcje w praktyce nie mogą być nałożone. Na marginesie warto zwrócić uwagę, iż dotychczas nigdy nie skorzystano z możliwości nałożenia kary finansowej przewidzianej w Traktacie. Propozycje KE wydają się odpowiedzią także na ten stan faktyczny, uniezależniając częściowo proces nakładania kar finansowych od decyzji o charakterze politycznym.

Art. 126 ust. 2b TFUE stanowi, iż KE nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich na podstawie kryterium deficytu i długu. W odniesieniu do tego ostatniego KE bada, czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość referencyjną, chyba że **stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie**. Do tej pory ani razu nie uruchomiono procedury EDP w wyniku nieprzebrzegania wyłącznie kryterium długu. Co więcej PSW nie przewiduje możliwości nałożenia sankcji w przypadku, gdy nierównowaga finansów publicznych wynika z niestosowania się do kryterium długu publicznego.

Operacjonalizacja kryterium długu w ramach procedury nadmiernego deficytu nastąpi poprzez bardziej precyzyjne zdefiniowanie (z wykorzystaniem liczbowej wartości referencyjnej) traktatowej koncepcji „dostatecznego” zmniejszania się relacji między długiem a PKB. KE proponuje, aby za „dostateczne” zmniejszanie się ww. relacji uznawać redukcję różnicy między faktyczną relacją długu do PKB a wartością referencyjną o 1/20 w skali roku przez trzy poprzedzające lata. Redukcja w mniejszej skali będzie stanowić przesłankę do uruchomienia procedury nadmiernego deficytu. Jednak wszczęcie procedury nastąpi po uwzględnieniu wszystkich istotnych czynników, zwłaszcza czynników istotnych dla oceny poziomu zadłużenia (np. poziomu wzrostu nominalnego, który może utrudniać redukcję długu), jak i ryzyk związanych ze strukturą długu, zadłużenia sektora prywatnego i ukrytych zobowiązań związanych ze starzeniem się społeczeństwa. **Przy ocenie kształtowania się długu publicznego** (zarówno przy uruchomieniu, jak i zamknięciu procedury EDP) zostanie zatem **uwzględniony koszt reform emerytalnych** – skutki wdrożenia reform emerytalnych wprowadzających system oparty na wielu filarach, w tym obowiązkowy filar kapitałowy, będą brane pod uwagę (w sposób degresywny) przy ocenie poziomu długu **przez 5 lat od momentu wejścia w życie właściwego rozporządzenia dotyczącego części korygującej PSW**.

Uruchomienie procedury nadmiernego deficytu (*Excessive deficit procedure – EDP*)

W przypadku wystąpienia lub uznania wystąpienia deficytu powyżej 3% PKB za prawdopodobne, zgodnie z art. 126 ust. 3 TFUE, Komisja Europejska (KE) opracowuje sprawozdanie dotyczące sytuacji finansów publicznych danego kraju, a po zasięgnięciu opinii Komitetu ds. Ekonomiczno-Finansowych (EFC) stwierdza istnienie nadmiernego deficytu. Dopuszcza się przekroczenie wartości referencyjnej w przypadku, gdy ma ono charakter **wyjątkowy** oraz **tymczasowy** i stosunek deficytu do PKB jest **bliski** wartości referencyjnej. Jeśli spełnione są te trzy warunki, KE może uznać, iż nadmierny deficyt nie występuje mimo przekroczenia wartości referencyjnej. Stwierdzając występowanie nadmiernego deficytu, Komisja Europejska kieruje opinię oraz zalecenie do Rady UE (ECOFIN), która na podstawie art. 126 ust. 6 TFUE kwalifikowaną większością głosów decyduje o istnieniu nadmiernego deficytu oraz, w przypadku podzielenia zdania KE, przekazuje rekomendacje do państwa członkowskiego wraz z terminem redukcji

deficytu (art. 126 ust. 7 TFUE) do poziomu poniżej wartości referencyjnej. Co do zasady, likwidacja nadmiernego deficytu powinna mieć miejsce w roku następującym po roku, w którym deficyt ten został zidentyfikowany. Jednakże „szczególne okoliczności” mogą powodować wydłużenie terminu o rok, a w uzasadnionych przypadkach nawet dłużej.

Drugą istotną zmianą zaproponowaną przez KE w pakiecie projektów ustawodawczych jest wzmocnienie egzekwowania zasad nadzoru budżetowego poprzez wprowadzenie nowego zestawu sankcji finansowych dla państw strefy euro. **Decyzja Rady ECOFIN o uruchomieniu procedury nadmiernego deficytu implikowałaby** skierowanie do Rady wniosku KE o **złożenie przez dany kraj nieoprocentowanego depozytu**, przy czym jeżeli państwo złożyło wcześniej depozyt oprocentowany w ramach sankcji związanych z odstępianiem od rozważnej polityki fiskalnej, depozyt ten byłby automatycznie przekształcany w nieoprocentowany. Wysokość depozytu co do zasady stanowiłaby równowartość 0,2% PKB państwa członkowskiego (przy czym kara może być zmniejszona lub anulowana w tych samych sytuacjach, jak w części prewencyjnej)⁶. Omawiany depozyt przekształcałby się w grzywnę w przypadku niezastosowania się tego państwa do zaleceń Rady dotyczących likwidacji nadmiernego deficytu⁷. Dalsze niestosowanie się do zaleceń Rady stanowiłoby przesłankę dla zaostrzenia sankcji zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami PSW.

Już obecnie Traktat przewiduje szereg sankcji, które mogą być nałożone na kraj niestosujący się do zaleceń Rady. Sankcje stosowane są wyłącznie w odniesieniu do krajów należących do strefy euro.⁸ W Pakcie sprecyzowano, iż nałożenie sankcji jest równoznaczne z nałożeniem na dany kraj członkowski obowiązku złożenia nieoprocentowanego depozytu w KE. Wielkość ewentualnego nieoprocentowanego depozytu w pierwszym roku stosowania sankcji składa się z części stałej (0,2% PKB danego kraju) oraz części zmiennej (1/10 wielkości o jaką deficyt przekracza wartość referencyjną). Wysokość jednorazowej sankcji finansowej nie może przekroczyć 0,5% PKB. W kolejnych latach, do momentu odwołania decyzji o występowaniu nadmiernego deficytu, wysokość sankcji odpowiada wartości zmiennej. Depozyt przekształcany jest w karę, tzn. nie ulega zwrotowi, po dwóch latach od momentu decyzji o nałożeniu sankcji finansowych, jeśli nadal występuje nadmierny deficyt. W przypadku niepodjęcia przez kraj członkowski żadnych działań, Rada nakłada sankcje w tym samym roku, w którym nastąpiło zidentyfikowanie nadmiernego deficytu. Rada może również podjąć decyzję o zastosowaniu dodatkowych sankcji: może zażądać od danego państwa opublikowania dodatkowych informacji określonych przez Radę przed emisją obligacji i papierów wartościowych i/lub zwrócić się z prośbą do Europejskiego Banku Inwestycyjnego o zrewidowanie polityki pożyczkowej wobec danego kraju członkowskiego. W porównaniu z sankcjami o charakterze finansowym, sankcje dodatkowe mają raczej niewielkie znaczenie w dyscyplinowaniu państw członkowskich.

Wśród zmian zaproponowanych przez KE należy odnotować również nałożenie na państwa członkowskie obowiązku, by w ciągu 6 miesięcy od wydania zaleceń Rady UE dotyczących likwidacji nadmiernego deficytu przedkładały Komisji Europejskiej oraz Radzie ECOFIN sprawozdanie określające cele wydatkowe i planowane działania po stronie dochodowej dla wdrożenia tych zaleceń (sprawozdanie podlegałoby publikacji).

Główne rekomendacje grupy zadaniowej Herman'a van Rompuy'a (Task Force)

⁶ Przy zastosowaniu procedury głosowania odwrotnego.

⁷ *Ditto*

⁸ Rada dysponuje także ważnym instrumentem nacisku wobec krajów spoza strefy euro, które nie wywiązują się ze zobowiązania osiągnięcia swego średniookresowego celu (MTO), a jednocześnie korzystają z pomocy finansowej z Funduszu Spójności. Rada może zablokować środki z tego funduszu (Rozporządzenie Rady 1164/94).

- Wzmocnienie dyscypliny fiskalnej. W raporcie grupy postuluje się, aby w ramach prewencyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu, od państw, w których poziom długu przekracza 60% PKB, wymagana byłaby szybsza ścieżka dochodzenia do celu średniookresowego (MTO). Proponuje się także operacjonalizację kryterium długu w ramach procedury nadmiernego deficytu. Ponadto, w odniesieniu do państw z długiem przekraczającym 60% PKB, w ramach procedury nadmiernego deficytu należy oceniać, czy redukcji deficytu towarzyszy trwale obniżanie relacji długu do PKB. **W raporcie stwierdza się ponadto, że szczególną uwagę należy zwrócić na wpływ reform emerytalnych (takich jak utworzenie obowiązkowego drugiego filaru) na wielkość długu i deficytu.** Raport grupy przewiduje wzmocnienie PSW poprzez wprowadzenie szeregu środków o charakterze reputacyjnym/politycznym oraz sankcji finansowych, zarówno w części prewencyjnej, jak i korygującej Paktu.

2. Wzmocnienie krajowych ram budżetowych

Propozycje Komisji Europejskiej

Ponadto KE zaproponowała wzmocnienie krajowych ram budżetowych. Celem projektu dyrektywy ws. wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich, przedstawionego przez KE w dniu 29 września 2010 r., jest zapewnienie minimalnego poziomu spójności między krajowymi ramami budżetowymi a zasadami koordynacji polityki budżetowej w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Krajowe ramy budżetowe obejmują zbiór uzgodnień, procedur i instytucji, które kształtują proces budżetowy w poszczególnych krajach (np. rachunkowość, statystyka, zasady prognozowania, procedury budżetowe, relacje pomiędzy różnymi szczeblami sektora instytucji rządowych i samorządowych). Wniosek legislacyjny odzwierciedla przekonanie KE, że elementem niezbędnym dla skutecznego wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych w UE jest, oprócz zasad ustanowionych na szczeblu unijnym, ujęcie celów tej koordynacji na poziomie państw członkowskich, w krajowych ramach budżetowych. Projekt dyrektywy ma **zapewnić minimalną jakość i spójność krajowych ram budżetowych z ramami budżetowymi w UGW**, w szczególności doprecyzować obowiązki państw członkowskich w ramach realizacji postanowień art. 3 protokołu nr 12 do Traktatu, dotyczącego procedury nadmiernego deficytu. KE proponuje, aby kraje UE do 2013 r.:

- zapewniły większą przejrzystość krajowych systemów rachunkowości publicznej i statystycznych, poddawały je wewnętrznej kontroli i audytowi, co miesiąc publikowały dane kasowe sektora finansów publicznych;
- wprowadziły liczbowe reguły budżetowe sprzyjające spełnianiu zobowiązań państw dotyczących polityki budżetowej (przestrzeganie wartości referencyjnej dla deficytu – 3% PKB i długu – 60% PKB; wieloletnie planowanie budżetowe);
- zapewniły, by podstawą planowania budżetowego były realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe (podlegające audytowi) sporządzone w oparciu o najbardziej aktualne informacje (w stosownych przypadkach prognozy te powinny uwzględniać prognozy KE; rozbieżności pomiędzy wybranym scenariuszem makrobudżetowym a prognozą KE powinny być wyjaśnione);
- ustanowiły skuteczne średniookresowe ramy budżetowe, zapewniające przynajmniej 3-letni okres planowania budżetowego;
- zapewniły stosowanie liczbowych reguł budżetowych przez wszystkie poziomy sektora finansów publicznych;

- zagwarantowały przejrzystość procesu budżetowego (szczegółowa informacja nt. istniejących funduszy pozabudżetowych, ulg podatkowych i zobowiązań warunkowych).

Główne rekomendacje grupy zadaniowej Herman'a van Rompuy'a (Task Force)

➤ Wzmocnienie krajowych zasad i ram fiskalnych oraz silniejsze instytucje służące skuteczniejszemu zarządzaniu gospodarczemu. Grupa zadaniowa w sprawozdaniu końcowym zaproponowała podejście dwutorowe: w pierwszej kolejności - do 2013 r. - krajowe ramy budżetowe powinny spełnić minimalne wymogi w następujących obszarach:

- publiczne systemy i statystyki rachunkowości;
- zasady numeryczne;
- systemy prognozowania;
- skuteczne średnioterminowe ramy budżetowe;
- odpowiednie uwzględnienie wszystkich poziomów sektora finansów publicznych.

Dodatkowo grupa zarekomendowała uzgodnienie zestawu niewiązanych standardów, obejmujących zwłaszcza stosowanie procesów budżetowych, reguły budżetowe oraz rolę organów publicznych zajmujących się dostarczaniem niezależnych analiz, ocen i prognoz związanych z polityką fiskalną poszczególnych krajów. Krajowe ramy budżetowe podlegałyby ocenie KE i Rady UE pod kątem ich skuteczności przy okazji oceny PSK (możliwe byłoby kierowanie do państw członkowskich zaleceń dotyczących wzmocnienia ram budżetowych). Grupa zadaniowa zaleciła także, aby **na szczeblu krajowym wykorzystywać lub zakładać instytucje lub organy publiczne dostarczające niezależnych analiz, ocen i prognoz związanych z krajowymi sprawami polityki fiskalnej**, co przyczyniłoby się do wzmocnienia zarządzania fiskalnego i zapewnienia długoterminowej stabilności.

II. Nadzór nad nierównowagami makroekonomicznymi w Unii Europejskiej

Kryzys finansowy uwydatnił potrzebę wspierania zrównoważonego wzrostu na poziomie globalnym, jak i na poziomie Unii Europejskiej, a w szczególności wewnątrz strefy euro. W efekcie zarówno Komisja Europejska (KE), państwa członkowskie, jak i Parlament Europejski uznały, iż nadzór budżetowy - nawet najbardziej efektywny - nie jest wystarczający dla zapewnienia stabilności gospodarki Unii Europejskiej. Podkreślono konieczność stworzenia skutecznych metod monitorowania oraz ewentualnego korygowania zaburzeń równowagi makroekonomicznej, w tym bilansu na rachunku obrotów bieżących oraz różnic w poziomie konkurencyjności.

Propozycje Komisji Europejskiej

We wrześniu 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję dwóch rozporządzeń regulujących zasady funkcjonowania nadzoru nad zaburzeniami równowagi makroekonomicznej⁹. Pierwszy projekt rozporządzenia wprowadza procedurę nadmiernej nierównowagi (*Excessive Imbalance Procedure, EIP* – wzorowaną na procedurze nadmiernego deficytu), natomiast drugi określa środki mające zapewnić przestrzeganie reguł

⁹ Podstawą prawną dla propozycji KE jest art. 121 ust. 6 TFUE i art. 136 TFUE (w zakresie środków egzekwowania).

ustanowionych w tym zakresie przez państwa strefy euro. Proces nadzoru makroekonomicznego jest zintegrowany z cyklem koordynacji polityk gospodarczych w ramach Semestru Europejskiego, który zacznie obowiązywać z początkiem 2011 r.

Procedura nadmiernej nierównowagi może być uruchomiona w odniesieniu do wszystkich państw UE (UE-27). Regularna ocena ryzyka, mechanizm wczesnego ostrzegania oraz zasady korygowania zaburzeń mają uchronić państwa członkowskie przed występowaniem nierównowag makroekonomicznych, wykraczających poza zakres polityki budżetowej. Zaproponowany przez KE mechanizm nadzoru nad nierównowagami jest progresywny i składa się z elementu ostrzegawczego (obejmującego dwa etapy oceny nierównowag) oraz korygującego (procedura nadmiernej nierównowagi).

A. **Wstępna ocena** występowania potencjalnych nierównowag prowadzona przez KE w oparciu o tabelę wskaźników - zarówno wskaźniki, jak również ich poziomy ostrzegawcze (poziomy mają charakter indykacyjny i mogą się różnić dla państw z i spoza strefy euro) przygotowywane zostaną przez Komisję Europejską¹⁰. Zawartość tabeli będzie regularnie oceniana przez KE pod kątem jej adekwatności i ewoluowała w czasie. Aktualizowane będą przynajmniej raz w roku wartości progowe wskaźników.

Tabeli wskaźników będzie towarzyszyć sprawozdanie Komisji Europejskiej, w którym KE oceni sytuację gospodarczo-finansową, w tym kształtowanie się wartości wskaźników oraz ewentualne sprzeczne sygnały z nich płynące. W sprawozdaniu KE wskaże również państwa członkowskie, w których - w opinii KE - występuje ryzyko zaburzeń równowagi makroekonomicznej. Jego publikacja ma być zbieżna z publikacją raportu KE „*Annual Growth Survey*” rozpoczynającego roczny cykl koordynacji w ramach Semestru Europejskiego (raport będzie stanowił podstawę do przygotowania strategicznych wytycznych polityk gospodarczych dla UE i strefy euro). Sprawozdanie będzie przedmiotem dyskusji w ramach Rady UE (na podstawie art. 121 ust. 3 TFUE) i Eurogrupy (w zakresie, w jakim dotyczy ono państw strefy euro);

B. **Szczegółowa ocena** sytuacji zagrożonych państw członkowskich i przyczyn zidentyfikowanych potencjalnych zaburzeń (dopuszcza się inspekcje nadzoru w danym kraju) uwzględniająca m.in. wczesne ostrzeżenia lub zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, a także intencje polityczne danego państwa wyrażone w jego Programie Stabilności/Konwergencji (PSK) lub Krajowym Programie Reform (KPR)¹¹:

- jeżeli KE stwierdzi na tej podstawie, że nierównowagi nie stanowią zagrożenia, proponuje zaniechanie dalszych działań (wniosek KE);
- jeżeli KE stwierdzi, że nierównowagi makroekonomiczne występują, Rada UE, na zalecenie Komisji, może skierować do danego państwa prewencyjne zalecenia (zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE);

¹⁰ We wnioskach ustawodawczych KE wskazano, że tabela składa się ze zbioru wskaźników makroekonomicznych i makrofinansowych dotyczących państw członkowskich (art. 3). W ramach prac Komitetu EFC na poziomie alternatów KE przedstawiła w listopadzie 2010 r. szczegółowe propozycje w tym zakresie: tabela obejmowałaby 3 wskaźniki związane z pozycją gospodarki w ujęciu międzynarodowym (saldo rachunku obrotów bieżących, finansowe aktywa zagraniczne netto, realny efektywny kurs walutowy (REER) oparty o jednostkowe koszty pracy) oraz 5 wskaźników związanych z nierównowagami wewnętrznymi (zmiany cen na rynku mieszkaniowym w ujęciu realnym zamiennie z udziałem wartości dodanej sektora budowlanego w całkowitej wartości dodanej, udział zadłużenia sektora prywatnego w PKB, zmiany w zadłużeniu sektora prywatnego, dług sektora finansów publicznych w % PKB).

¹¹ Zakłada się, że szczegółowa ocena sytuacji państw zidentyfikowanych jako potencjalnie zagrożonych występowaniem nierównowag będzie zbieżna z oceną KE programów stabilności i konwergencji oraz krajowych programów reform (a zatem zgodnie z harmonogramem Semestru Europejskiego przypadać powinna na początek czerwca).

- jeżeli KE stwierdzi występowanie poważnych nierównowag, w tym nierównowag zagrażających prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej, Rada UE może, na zalecenie KE, skierować do danego państwa zalecenia (na podstawie art. 121 ust. 4 TFUE - zalecenia te co do zasady powinny być bardziej szczegółowe i wiążące niż „prewencyjne” zalecenia wydawane na podstawie art. 121 ust. 2 TFUE) dotyczące działań naprawczych koniecznych do podjęcia w wyznaczonym terminie i uruchomić procedurę nadmiernej nierównowagi.

W tym samym czasie (czerwiec-lipiec) wydawane będą zalecenia w związku z oceną PSK oraz KPR w ramach cyklu oceny ustanowionego przez Semestr Europejski.

C. **Procedura nadmiernej nierównowagi:** państwo członkowskie objęte procedurą *EIP* przedstawia w terminie określonym w zaleceniu Rady UE plan działań naprawczych. W ciągu 2 miesięcy od przedłożenia planu przez państwo członkowskie Rada UE, na wniosek KE, zatwierdza go lub zwraca się do państwa członkowskiego z prośbą o jego modyfikację, wyznaczając nowy termin. Następnie Komisja Europejska monitoruje postęp we wdrażaniu planu naprawczego¹² w oparciu o sprawozdania państwa członkowskiego poddanego nadzorowi (częstotliwość przedstawiania sprawozdań określona jest w zaleceniu Rady UE) oraz wyniki ewentualnych inspekcji nadzoru przeprowadzanych przez KE. Na podstawie zalecenia KE, Rada UE stwierdza, czy dane państwo podjęło właściwe działania naprawcze w oznaczonym terminie:

- jeżeli Rada UE uzna, iż państwo członkowskie podjęło odpowiednie działania i nadmierne nierównowagi zostały skorygowane, procedura nadmiernej nierównowagi zostaje zamknięta;
- jeżeli Rada UE uzna, iż państwo członkowskie podjęło odpowiednie działania, ale nadmierne nierównowagi nie zostały skorygowane z powodu możliwych długich opóźnień pomiędzy wdrożeniem środków a ich oddziaływaniem, procedura nadmiernej nierównowagi zostaje zawieszona. Państwo to jest zobowiązane do okresowego przedkładania sprawozdań i podlega dalszemu nadzorowi dopóki procedura nie zostanie ostatecznie zamknięta;
- jeżeli Rada UE uzna, iż państwo członkowskie nie podjęło wystarczających działań, może ponownie skierować do niego zalecenia w celu likwidacji nadmiernej nierównowagi w nowym (przypuszczalnie krótszym) terminie. Dla państw strefy euro może to implikować nałożenie na nie sankcji.

Sankcje w postaci rocznej grzywny mogą być nałożone na państwa strefy euro w dwóch przypadkach:

- ⇒ uporczywe zaniechanie przez dane państwo członkowskie sporządzenia planu działań naprawczych;
- ⇒ uporczywe niestosowanie się do zaleceń Rady UE mających na celu likwidację nadmiernych zaburzeń nierównowagi makroekonomicznej.

Poprzez „uporczywe niestosowanie się” rozumie się sytuację, w której Rada UE wyznaczyła dwa kolejne terminy na przedstawienie planu działań naprawczych lub podjęcie działań naprawczych, a następnie uznała, że dane państwo przedstawiło niewystarczający plan działań naprawczych, bądź nie podjęło zaleconych działań naprawczych.

Ewentualne grzywny będą nakładane zgodnie z procedurą głosowania odwrotnego. Co do zasady wysokość grzywny proponowanej przez KE będzie stanowić równowartość 0,1% PKB danego państwa. Pozyskane z sankcji środki finansowe będą rozdzielane między państwa

¹² Jeżeli zmieniają się warunki gospodarcze pierwotne zalecenia Rady UE mogą zostać zmodyfikowane przez Radę na podstawie zalecenia KE – w takim przypadku państwo członkowskie przedstawia zmieniony plan działań naprawczych.

strefy euro nieobjęte procedurą nadmiernej nierównowagi lub procedurą nadmiernego deficytu, w proporcji do ich udziału w całkowitym dochodzie narodowym brutto (DNB) uprawnionych państw członkowskich. Grzywna za dany rok będzie zwracana państwu członkowskiemu w odpowiedniej proporcji (*pro rata temporis*), gdy Rada UE uzna, że państwo to podjęło w danym roku zalecane działania naprawcze.

Główne rekomendacje grupy zadaniowej Herman'a van Rompuy'a (Task Force)

➤ **Zwiększenie nadzoru ekonomicznego i pogłębienie koordynacji.** Grupa zadaniowa uznała m.in. za szczególnie pilną potrzebę działań w krajach wykazujących trwale wysoki deficyt na rachunku obrotów bieżących i dużą utratę konkurencyjności, ale także w krajach gromadzących wysokie nadwyżki na tym rachunku. Nowy mechanizm nadzoru nad nierównowagami makroekonomicznymi i różnicami w konkurencyjności opierać ma się na dwustopniowym podejściu:

A. **Roczna ocena zagrożenia** (część prewencyjna) nierównowagą makroekonomiczną oraz słabych punktów, spójna z cyklem ocen PSK i KPR, w tym mechanizm ostrzegania oparty na wykazie obejmującym ograniczoną liczbę wskaźników¹³ oraz na analizie ekonomicznej. W przypadku zidentyfikowania istniejących lub potencjalnych nierównowag KE przeprowadza szczegółową ocenę sytuacji danych państw członkowskich (możliwe wspólne inspekcje/misje KE i EBC do krajów strefy euro i należących do ERM2).

B. **Ramy egzekwowania** (część korygująca):

- a. Polityka gospodarcza danego państwa członkowskiego nie jest spójna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej lub zagraża właściwemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej (UGW) – KE może skierować do danego państwa wczesne ostrzeżenie;
- b. W danym państwie stwierdzi się występowanie szczególnie poważnej nierównowagi – Rada UE, na podstawie zalecenia KE, może objąć dane państwo procedurą nadmiernej nierównowagi. Rada UE, na zalecenie KE, powinna wystosować do danego kraju zestaw zaleceń w oparciu o art. 121 ust. 4 TFUE. KE monitoruje proces wdrażania tych zaleceń m.in. na podstawie sprawozdań danego państwa, a ostatecznie Radzie Europejskiej przedstawiane jest sprawozdanie;
- c. Powtarzające się nieprzestrzeganie zaleceń Rady UE przez państwa strefy euro – Rada UE może nałożyć sankcje na państwa strefy euro, przy czym decyzja o sankcjach podejmowana jest w drodze głosowania odwrotnego (większość odwrócona).

Według grupy zadaniowej wzmocnienie roli i niezależności Komisji Europejskiej w kwestiach nadzoru fiskalnego i makroekonomicznego jest podstawowym warunkiem wiarygodności nowych ram. Stąd grupa wyraziła przekonanie, że konieczne wydaje się rozróżnienie analizy i oceny przeprowadzanych pod kierunkiem komisarza ds. gospodarczych i walutowych od procesu podejmowania decyzji przez kolegium w sprawie propozycji politycznych kierowanych do Rady. Grupa wskazała, iż w realizacji nowych ram nadzoru i koordynacji polityki w UE i strefie euro podstawową rolę do odegrania będzie miała, odpowiednio, Rada UE i Eurogrupa.

¹³ Lista wskaźników przygotowana jest przez KE, a następnie zatwierdzana i ewentualnie aktualizowana przez Radę UE; zestaw wskaźników i progów alarmowych ma być zróżnicowany w odniesieniu do państw z i spoza strefy euro.

III. Europejski Mechanizm Stabilizacyjny

Problemy z finansowaniem zadłużenia w Grecji sprawiły, że konieczne stało się stworzenie mechanizmu pomocy finansowej dla państw UE, w tym strefy euro. W rezultacie w maju 2010 r. ustanowiono europejski mechanizm stabilizacyjny. Jest to mechanizm tymczasowy. Mechanizm składa się z dwóch komponentów: unijnego instrumentu stabilizacji finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism* – EFSM) oraz specjalnego podmiotu emisyjnego (*European Financial Stabilisation Facility* – EFSF) udzielającego pomocy finansowej wyłącznie państwom strefy euro.

Środki na pożyczki i linie kredytowe w ramach unijnego instrumentu stabilizacji finansowej (EFSM) pozyskuje KE w imieniu Unii Europejskiej na rynkach kapitałowych lub od instytucji finansowych. Wysokość pożyczek i linii kredytowych przyznanych w ramach EFSM ograniczona jest wielkością pułapu zasobów własnych Unii Europejskiej¹⁴, co oznacza, że nie może być większa niż różnica pomiędzy tym pułapem, a wielkością budżetu unijnego na dany rok, przy czym maksymalnie może sięgnąć 60 mld euro.

Drugi element europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego – specjalny podmiot emisyjny (*SPV*) utworzony na trzy lata (podmiot *SPV* objęty jest tzw. *sunset clause*, która przewiduje wygaśnięcie z mocy prawa pozwolenia na podejmowanie zobowiązań finansowych po 30 czerwca 2013 r.) – środki na pomoc finansową pozyskuje z rynków kapitałowych poprzez emisję własnych obligacji i papierów dłużnych. Zgromadzone w ten sposób zasoby przeznaczane są na pożyczki dla krajów strefy euro, które wystąpiły z wnioskiem o takie wsparcie. Emitowane przez *SPV* instrumenty dłużne gwarantowane są przez państwa strefy euro do kwoty 440 mld euro (proporcjonalnie do ich udziału w kapitale Europejskiego Banku Centralnego).

Pomocy w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego towarzyszy zaangażowanie Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Jej uruchomienie obwarowane jest rygorystycznymi warunkami dotyczącymi polityki gospodarczej. MFW dostarczyć ma środki w wysokości co najmniej połowy zaangażowania finansowego UE.

Komisja Europejska już w maju 2010 r. zaproponowała utworzenie w średnim/długim okresie stałego mechanizmu pomocy finansowej dla państw strefy euro zagrożonych niewypłacalnością. Silne ramy zarządzania kryzysowego miałyby uchronić strefę euro przed rozprzestrzenianiem się kryzysu na inne państwa w sytuacji, gdy kłopotów finansowych doświadcza jeden z jej członków, jak miało to miejsce w przypadku Grecji (szybko wśród państw, które potencjalnie mogłyby potrzebować wsparcia finansowego zaczęto wymieniać także Hiszpanię, Irlandię, Portugalię, Włochy). W dniu 18 października 2010 r. Francja i Niemcy przedstawiły wspólną deklarację (tzw. deklaracja z Deauville), w której wezwały do utworzenia silnych ram zarządzania kryzysowego¹⁵, zaznaczając, iż osiągnięcie tego celu wymaga wprowadzenia ograniczonych zmian do Traktatu z Lizbony i ratyfikowania ich przed 2013 r. W sprawozdaniu końcowym grupy zadaniowej (datowanym na 21 października 2010 r.) potwierdzono potrzebę utworzenia w średnim okresie wiarygodnych ram rozwiązywania kryzysów dla strefy euro, pozwalających na zaradzenie trudnej sytuacji

¹⁴ Unia Europejska posiada tzw. zasoby własne, z których finansuje swoje wydatki. W wyniku dokonanej przez Komisję Europejską dostosowania pułapu zasobów własnych, od 1 stycznia 2010 r., pułap zasobów własnych wynosi 1,23% sumy DNB wszystkich państw członkowskich. Wielkość budżetu w ostatnich latach wyrażona w środkach na płatności kształtuje się znacznie poniżej pułapu 1,23% DNB. W budżecie na 2010 r. kwota środków na płatności wynosi 122,9 mld EUR, czyli 1,04 % DNB.

¹⁵ W deklaracji podkreślono, iż sektor prywatny (prywatni kredytodawcy) powinien być zaangażowany w finansowanie postępowania w przypadku zagrożenia niewypłacalnością państwa strefy euro; dodatkowo w deklaracji zaproponowano zawieszenie prawa państwa członkowskiego do głosowania w Radzie w przypadku poważnego naruszenia podstawowych zasad UGW.

finansowej i uniknięcie jej rozprzestrzeniania się. Równocześnie zaznaczono, że ramy rozwiązywania kryzysów mogą wymagać zmiany Traktatów w zależności od szczególnych cech tych ram (wskazano także na możliwość przeanalizowania przez Radę Europejską innych możliwych kwestii, tj. zawieszenie prawa do głosowania).

Rada Europejska w trakcie posiedzenia w dn. 28-29 października 2010 r. zleciła Przewodniczącemu konsultacje zmierzające do ustanowienia stałego mechanizmu stabilności finansowej strefy euro, w tym możliwości zmiany traktatów w ograniczonym zakresie. Co więcej, Rada Europejska pozytywnie odniosła się do propozycji KE zawartych w Komunikacie z 20 października 2010 r. w sprawie unijnych ram zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym zakładających zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie przyszłego mechanizmu.

Kwestia zmiany traktatów była przedmiotem obrad Rady Europejskiej w dniach 16-17 grudnia 2010 r. Postanowiono rozpocząć uproszczoną procedurę zmiany (art. 48 ust. 6 TUE), która powinna pozwolić na uniknięcie procedury referendalnej w państwach członkowskich. Zakończenie procedur zatwierdzających w poszczególnych krajach planowane jest do końca 2012 r., tak by decyzja zmieniająca Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej weszła w życie w dniu 1 stycznia 2013 r.

W listopadzie 2010 r. propozycję w zakresie finansowania mechanizmu zarządzania kryzysowego przedstawiło Ministerstwo Finansów Szwecji – propozycja zakłada finansowanie mechanizmu poprzez (w przeważającej części) gwarancje państw członkowskich na zasadzie klucza kapitałowego (proporcjonalnie do udziału w kapitale EBC) oraz składki gromadzone *ex-ante* uzależnione od ryzyka (składki nie mogłyby być wykorzystywane do udzielania pożyczek, a jedynie jako zabezpieczenie w przypadku, gdy państwo członkowskie korzystające z pomocy mechanizmu nie mogłoby wywiązać się ze swoich zobowiązań wobec niego). Podstawą naliczanych składek byłby poziom długu publicznego.

W dniu 28 listopada 2010 r. Eurogrupa wydała oświadczenie, w którym przedstawiono szczegóły dotyczące kształtu przyszłego (permanentnego) Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (EMS). **Inwestorzy z sektora prywatnego będą mieli status wierzycieli podporządkowanych, tzn. ich wierzytelności nie zostaną zaspokojone do czasu zaspokojenia wierzytelności sektora publicznego**, przy czym wierzytelności Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego będą podporządkowane jedynie wobec wierzytelności MFW (wierzyciele uprzywilejowani). Inwestorzy prywatni będą zachęceni do utrzymania swojej ekspozycji (zgodnie z międzynarodowymi zasadami i praktyką MFW) wobec krajów, które na podstawie analizy przeprowadzonej przez KE, MFW i EBC, uznają się za wypłacalne. W przypadku, gdy dany kraj wydawać się będzie niewypłacalny, kraj ten będzie negocjował z inwestorami prywatnymi kompleksowy plan restrukturyzacji długu – jeżeli w ten sposób zostanie poprawiona równowaga budżetowa, EMS może udostępnić wsparcie dla tego kraju na rzecz przywrócenia płynności. W związku z opisaną procedurą, począwszy od czerwca 2013 r., wszystkie emisje obligacji zagranicznych państw strefy euro będą zawierały wystandaryzowane i identyczne klauzule dotyczące działań zbiorowych (klauzule CAC)¹⁶. Efektywność mechanizmu będzie przedmiotem oceny KE w 2016 r.

Opracowanie:

Departament Zagraniczny

¹⁶ Klauzule CAC umożliwiają kredytodawcom zmianę warunków płatności w trybie decyzji podjętej większością kwalifikowaną w przypadku niewykonania zobowiązań przez emitenta.

Załącznik 1

Podstawy prawne i tryb przyjmowania projektów aktów prawnych składających się na pakiet ustawodawczy dotyczący wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro, przyjęty przez KE 29 września 2010 r.

W skład pakietu ustawodawczego dotyczącego wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro, przyjętego przez Komisję Europejską 29 września 2010 r., wchodzi 6 wniosków (czyli propozycji aktów prawnych):

- wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (COM 526);
- wniosek dotyczący rozporządzenia Rady (UE) nr .../... zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (COM 522);
- wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (COM 524);
- wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich (COM 523);
- wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (COM 527);
- wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (COM 525).

Pierwsze cztery projekty aktów prawnych (COM 526, COM 522, COM 524 i COM 523) dotyczą funkcjonowania Paktu Stabilności i Wzrostu, dwa kolejne (COM 527 i COM 525) – utworzenia nowego mechanizmu zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej. Jeżeli chodzi o rodzaj aktów prawnych, to w skład pakietu KE wchodzi **pięć propozycji rozporządzeń oraz jedna propozycja dyrektywy**. Dwa spośród projektów aktów prawnych dotyczących Paktu Stabilności i Wzrostu to propozycje zmiany istniejących rozporządzeń nr 1466/97 i 1467/97, dotyczących odpowiednio części prewencyjnej (COM 526) i korekcyjnej (COM 522) Paktu. Pozostałe wnioski KE dotyczą nowych aktów prawnych.

Zarówno podstawa prawna jak i tryb przyjmowania projektów aktów prawnych wchodzących w skład pakietu ustawodawczego KE są zróżnicowane.

Podstawa prawna projektów aktów prawnych

Podstawa prawna dla rozporządzeń zmieniających rozporządzenia dotyczące części prewencyjnej i korekcyjnej PSW jest analogiczna jak w przypadku rozporządzeń zmienianych. Podstawę prawną zmiany rozporządzenia nr 1466/97 dotyczącego części prewencyjnej PSW (COM 526) stanowi zatem art. 121 ustęp 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), dotyczący przyjmowania szczegółowych zasad procedury

wielostronnego nadzoru, stanowiącej element koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich. W przypadku zmiany rozporządzenia nr 1467/97 dotyczącego części korekcyjnej PSW (COM 522), podstawę prawną stanowi art. 126 ustęp 14 akapit drugi TFUE, w którym przewidziano możliwość uchwalania przepisów uzupełniających dotyczących stosowania procedury nadmiernego deficytu.

W przypadku projektu nowego rozporządzenia przewidującego wprowadzenie nowych sankcji w części prewencyjnej i korekcyjnej PSW (COM 524) podstawę prawną stanowi art. 136 w związku z przywołanym już art. 121 ust. 6 TFUE. Artykuł 136 dotyczy możliwości przyjmowania środków jedynie w odniesieniu do państw strefy euro m.in. w celu wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej. Przywołanie tego artykułu jako podstawy prawnej rozporządzenia „sankcyjnego” PSW wynika z faktu, że nowe sankcje dotyczyć miałyby jedynie państw strefy euro.

W projekcie nowej dyrektywy Rady (COM 523) określa się szczegółowe przepisy dotyczące właściwości ram budżetowych w państwach członkowskich, niezbędnych do zapewnienia skuteczności procedury nadmiernego deficytu. Z tego względu, jako podstawę prawną projektu przywołano art. 126 TFUE, który w ustępie 14 akapit trzeci przewiduje możliwość określania przez Radę szczegółowych warunków i definicji w celu zastosowania postanowień *Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu*.

Jeżeli chodzi o projekty dwóch rozporządzeń ustanawiających nowy mechanizm zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej, to ich podstawa prawna jest zróżnicowana. W przypadku projektu rozporządzenia określającego sposób wykrywania zaburzeń równowagi oraz ustanawiającego procedurę nadmiernej nierównowagi (COM 527) podstawę prawną – podobnie jak w przypadku zmiany rozporządzenia nr 1466/97 dotyczącego części prewencyjnej PSW – stanowi ustęp 6 artykułu 121, dotyczącego koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich. Nowa procedura ma mieć bowiem zastosowanie do wszystkich państw członkowskich UE. Natomiast w przypadku projektu rozporządzenia wprowadzającego system sankcji służących skutecznemu korygowaniu zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (COM 525) jako podstawę prawną wskazano – podobnie jak w przypadku projektu rozporządzenia ustanawiającego nowe sankcje w ramach PSW – art. 136 w związku z art. 121 ust. 6 TFUE. Sankcje w ramach procedury nadmiernej nierównowagi makroekonomicznej – podobnie jak nowe sankcje w ramach PSW – dotyczyć bowiem mają wyłącznie państw strefy euro.

Należy zwrócić uwagę, że w projektach obydwu rozporządzeń „sankcyjnych”, a więc ustanawiających sankcje w ramach PSW i w ramach procedury nierównowagi makroekonomicznej, jako podstawę prawną – obok artykułu 136 dotyczącego przyjmowania środków w odniesieniu do państw strefy euro - przywołano również art. 121 ust. 6 dotyczący procedury wielostronnego nadzoru, mającej na celu koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich. Oznacza to, że **w procedurze uchwalania obydwu aktów prawnych będą brać udział wszystkie państwa członkowskie UE, mimo, że przewidziane w nich instrumenty (sankcje) są ograniczone do państw strefy euro**. Uzasadnienie dla takiego rozwiązania zawarto w preambułach do projektów obydwu rozporządzeń „sankcyjnych”, wskazując, że ich treść stanowią przepisy ogólne dotyczące skutecznego egzekwowania odpowiednio rozporządzeń nr 1466/97 i 1467/97 (w przypadku projektu rozporządzenia ustanawiającego sankcje w ramach PSW) bądź nowego rozporządzenia ustanawiającego procedurę nadmiernej nierównowagi makroekonomicznej (w przypadku projektu rozporządzenia ustanawiającego sankcje w strefie euro w ramach tej procedury).

Tryb przyjmowania projektów aktów prawnych

Obok wskazania traktatowej podstawy prawnej, projekty aktów prawnych zawierają również wskazanie procedury ich przyjęcia, która wynika z tejże podstawy prawnej. **Dla czterech spośród pięciu projektów rozporządzeń przewidziano tryb tzw. zwykłej procedury ustawodawczej, która polega, zgodnie z art. 289 TFUE, na przyjęciu aktu prawnego wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji.** Zwykła procedura ustawodawcza jest nieznacznie zmienioną, obowiązującą przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, procedurą współdecydowania i sytuuje Parlament Europejski i Radę na równorzędnej pozycji w ramach procesu stanowienia prawa wspólnotowego. **W ramach tej procedury – obejmującej w skrajnym przypadku trzy czytania w Radzie i Parlamencie Europejskim oraz procedurę pojednawczą pomiędzy tymi instytucjami – Rada stanowi, co do zasady, kwalifikowaną większością głosów.**¹⁷

Jedynym rozporządzeniem spośród pięciu rozporządzeń wchodzących w skład pakietu legislacyjnego KE dla którego nie przewidziano trybu zwykłej procedury ustawodawczej jest **projekt zmiany rozporządzenia nr 1467/97 dotyczącego części korekcyjnej PSW. Dla tego aktu prawnego przewidziano tzw. specjalną procedurę ustawodawczą, określoną w artykule 126 ustęp 14 akapit drugi TFUE, stanowiącym podstawę prawną jego przyjęcia.** Zgodnie z tą procedurą, **dla przyjęcia rozporządzenia niezbędna będzie jednomyślna decyzja Rady, podjęta po uprzednim zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Banku Centralnego.**

Jeżeli chodzi o projekt dyrektywy Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich¹⁸, to dla jego przyjęcia niezbędna będzie decyzja Rady, stanowiącej kwalifikowaną większością głosów, po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Reasumując, zarówno stopień włączenia Parlamentu Europejskiego w proces przyjmowania poszczególnych aktów prawnych, jak i tryb podejmowania decyzji przez Radę są zróżnicowane. **W przypadku czterech projektów rozporządzeń Parlament Europejski będzie współuczestniczył w ich przyjmowaniu na równorzędnych z Radą zasadach. W przypadku pozostałych dwóch aktów prawnych, wystarczające będzie zasięgnięcie opinii PE. W przypadku pięciu aktów prawnych, Rada będzie stanowić, co do zasady, kwalifikowaną większością głosów, natomiast dla przyjęcia jednego aktu prawnego (zmiana rozporządzenia 1467/97 dotyczącego części korekcyjnej PSW) niezbędna będzie jednomyślna decyzja Rady.**

Informacje dotyczące podstaw prawnych i trybu przyjmowania projektów poszczególnych aktów prawnych przedstawiono w sposób syntetyczny w poniższej tabeli.

¹⁷ Z wyjątkiem decyzji w sprawie poprawek PE otrzymanych w ramach drugiego czytania, co do których Komisja Europejska wyraziła opinię negatywną – w takim wypadku Rada stanowi jednomyślnie.

¹⁸ Jest to jedyny projekt aktu prawnego w pakiecie KE, będący tzw. aktem o charakterze nieustawodawczym (w odróżnieniu od pozostałych pięciu projektów, które są projektami aktów ustawodawczych), co oznacza m.in., że nie podlega on wymogom traktatowym dotyczącym nadzoru ze strony parlamentów narodowych oraz przestrzegania zasad proporcjonalności i pomocniczości.

Tabela 1: Podstawy prawne i tryb przyjmowania projektów aktów prawnych składających się na pakiet ustawodawczy dotyczący wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro

Nr COM	Tytuł projektu aktu prawnego	Zakres przedmiotowy	Podstawa prawna	Procedura przyjęcia aktu prawnego		
				Procedura ustawodawcza / Charakter aktu prawnego	Podmioty konsultowane	Tryb głosowania w Radzie
COM 526	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych	Pakt Stabilności i Wzrostu – część prewencyjna	art. 121 ust. 6 TFUE	zwykła procedura ustawodawcza (PE współuczestniczy w przyjmowaniu aktu prawnego) / akt ustawodawczy	-	większość kwalifikowana*
COM 522	Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady (UE) nr .../... zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu	Pakt Stabilności i Wzrostu – część korekcyjna	art. 126 ust. 14 akapit drugi TFUE	specjalna procedura ustawodawcza / akt ustawodawczy	Parlament Europejski Europejski Bank Centralny	jednomyślność
COM 524	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego	Pakt Stabilności i Wzrostu – sankcje	art. 136 w związku z art. 121 ust. 6	zwykła procedura ustawodawcza (PE współuczestniczy w przyjmowaniu aktu	Europejski Komitet Ekonomiczno -Społeczny	większość kwalifikowana*

	egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro		TFUE	prawnego) / akt ustawodawczy		
COM 523	Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich	Pakt Stabilności i Wzrostu – reguły krajowe	art. 126 ust. 14 akapit trzeci TFUE	akt o charakterze nieustawodawczym	Parlament Europejski	większość kwalifikowana
COM 527	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania	nadzór makroekonomiczny - procedura nadmiernego zaburzenia równowagi	art. 121 ust. 6 TFUE	zwykła procedura ustawodawcza (PE współuczestniczy w przyjmowaniu aktu prawnego) / akt ustawodawczy	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	większość kwalifikowana*
COM 525	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro	nadzór makroekonomiczny - sankcje	art. 136 w związku z art. 121 ust. 6 TFUE	zwykła procedura ustawodawcza (PE współuczestniczy w przyjmowaniu aktu prawnego) / akt ustawodawczy	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	większość kwalifikowana*

* W ramach zwykłej procedury ustawodawczej Rada stanowi, co do zasady, kwalifikowaną większością głosów. Wyjątek stanowi decyzja Rady w sprawie poprawek PE otrzymanych w ramach drugiego czytania, co do których Komisja Europejska wyraziła opinię negatywną – w takim wypadku Rada stanowi jednomyślnie.

