

Przegląd 05

PL

Reforma unijnego zarządzania gospodarczego Szanse, zagrożenia i wyzwania



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2023

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-XI
Wstęp	01-06
Zakres analizy i przyjęte podejście	07-08
Unijne ramy zarządzania gospodarczego od 1992 r.	09-18
Aktualna sytuacja społeczno-gospodarcza i geopolityczna	19-24
Potrzeba zreformowania unijnych ram zarządzania gospodarczego i wnioski Komisji	25-101
Ramy budżetowe UE	30-46
Porównanie podstawowych wskaźników – wydatki netto a strukturalne saldo budżetowe	30-34
Nacisk na obniżenie zadłużenia	35-44
Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału	45-46
Krajowe ramy budżetowe	47-60
Średniookresowe ramy budżetowe	48-51
Niezależne instytucje fiskalne	52-59
Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału	60
Plany krajowe mające zwiększyć poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym	61-72
Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału	70-72
Przejrzystość i swoboda decyzyjna	73-80
Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału	78-80
Egzekwowanie przepisów	81-90
Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału	88-90
Złożoność ram i nakładanie się działań	91-101
Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału	100-101

Uwagi końcowe – we wnioskach Komisji wyeliminowano najważniejsze problemy, ale nadal występują pewne zagrożenia i wyzwania

102-110

Załączniki

Załącznik I – Kontrole, przeglądy i opinie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące zarządzania gospodarczego w UE

Załącznik II – Zmiany w unijnych ramach zarządzania gospodarczego

Załącznik III – Zmiany w relacji deficytu do PKB i długu do PKB w latach 2000–2022

Załącznik IV – Światowy dług publiczny

Załącznik V – Harmonogram europejskiego semestru

Załącznik VI – Zastrzeżenia dotyczące dotychczasowych ram zgłoszone przez najważniejsze zainteresowane strony

Wykaz akronimów

Glosariusz

Zespół Trybunału

Streszczenie

I Unijne ramy zarządzania gospodarczego to system instytucji i procedur ustanowiony przez Unię Europejską z myślą o realizacji jej celów w obszarze gospodarki, tj. koordynacji polityk gospodarczych. Służą do monitorowania, zapobiegania występowaniu i korygowania tendencji gospodarczych, które mogłyby osłabiać gospodarki krajowe lub negatywnie wpływać na kraje UE. Ponadto mają przeciwdziałać przenoszeniu niekorzystnych skutków między gospodarkami, a także przyczyniać się do wzmacniania stabilności wspólnej waluty i umożliwić utworzenie europejskiej unii bankowej.

II Elementami ram zarządzania gospodarczego UE w ich obecnym kształcie są: unijne ramy budżetowe (pakt stabilności i wzrostu oraz krajowe ramy budżetowe), procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej, europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia oraz ramy dla państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej lub stabilności finansów publicznych, zagrożonych takimi trudnościami lub z innych przyczyn ubiegających się o pomoc finansową.

III Ramy te opierają się na unijnych pakietach legislacyjnych przyjętych w następstwie kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego. Od czasu wystąpienia tych kryzysów Trybunał szczegółowo skontrolował unijne ramy zarządzania gospodarczego, a w swoich sprawozdaniach z kontroli zwrócił uwagę na najważniejsze niedociągnięcia i sformułował szereg zaleceń. Niedociągnięcia te dotyczyły następujących kwestii:

- o stosowanie nieobserwowalnego wskaźnika (saldo strukturalnego), który jest często – i niekiedy znacząco – korygowany, co może mieć również wpływ na wcześniejsze szacunki, oraz większe skupianie się na deficycie niż na długu;
- o uchybienia w krajowych ramach budżetowych, w oparciu o które państwa członkowskie prowadzą politykę budżetową;
- o brak poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym;
- o niewystarczająca równowaga między przejrzystością a swobodą decyzyjną;
- o niedostateczne egzekwowanie reguł w praktyce lub ich nieegzekwowanie;
- o złożoność i nakładanie się działań w zakresie nadzoru i monitorowania.

IV Większość z tych niedociągnięć wzbudziła również zastrzeżenia kluczowych zainteresowanych stron, a Komisja przyznaje, że reforma ram jest konieczna. W lutym 2020 r. i październiku 2021 r. Komisja opublikowała retrospektywnie oceny ram, a następnie rozpoczęła proces konsultacji publicznych, w wyniku którego w listopadzie 2022 r. opublikowała komunikat w sprawie tzw. kierunków reformy. Określiła w nim zasady planowanej reformy ram zarządzania gospodarczego. W kwietniu 2023 r. Komisja przedstawiła pakiet wniosków ustawodawczych w sprawie zmiany paktu stabilności i wzrostu oraz wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. W odniesieniu do pozostałych aspektów, takich jak procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej czy nadzór po zakończeniu programu, Komisja zaproponowała rozwiązania, które nie wymagają zmian legislacyjnych.

V W kontekście planowanego na koniec 2023 r. zniesienia ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu (zob. pkt 19) państwa członkowskie i Komisja muszą osiągnąć konsensus w sprawie reformy ram zarządzania gospodarczego przed rozpoczęciem przez państwa członkowskie prac nad przyszłymi budżetami krajowymi. Jeśli konsensus w sprawie reformy nie zostanie osiągnięty, krajowe procedury budżetowe będą podlegały obowiązującym obecnie przepisom.

VI Niniejszy dokument nie jest sprawozdaniem z kontroli, lecz przeglądem opierającym się w dużej mierze na wcześniejszych pracach kontrolnych Trybunału oraz powszechnie dostępnymi informacjami lub danymi zgromadzonymi na potrzeby jego sporządzenia. Przedstawiono w nim przekrojowo niedociągnięcia stwierdzone w toku poprzednich kontroli Trybunału i uwzględniono aktualną sytuację społeczno-gospodarczą i geopolityczną. Trybunał wskazał najważniejsze zagrożenia, szanse i wyzwania, jakie wiążą się z kierunkami reformy i wnioskami ustawodawczymi przedstawionymi przez Komisję.

VII Wnioski te stanowią krok naprzód, gdyż Komisja uwzględniła w nich większość z najważniejszych zastrzeżeń do dotychczasowych ram, m.in. te, na które zwrócił uwagę Trybunał w toku wcześniejszych kontroli. Z proponowanymi ramami nadal wiążą się pewne zagrożenia i wyzwania, które dotyczą szeregu istotnych aspektów. Najważniejszym wyzwaniem, z jakim trzeba będzie się zmierzyć, stosując nowe ramy, będzie zagwarantowanie, aby dostosowania fiskalne zapewniły stabilność długu, a przy tym pozwalały na realizację inwestycji i reform pobudzających wzrost.

VIII Komisja proponuje, by państwa członkowskie przedstawiały krajowe średniookresowe plany fiskalno-strukturalne, w których określałyby zbiorczo swoje zobowiązania w zakresie polityki fiskalnej, reform i inwestycji. W planach tych

wskazywałyby również referencyjną ścieżkę dostosowania wydatków netto, która miałaby gwarantować, by wskaźnik zadłużenia wykazywał tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie. Takie podejście, uwzględniające specyfikę danego państwa, ma na celu zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i zapewnienie stabilności długu. Wprowadzenie obserwowalnego wskaźnika opartego na wydatkach netto i podawanie przez Komisję do wiadomości publicznej metod i danych wykorzystywanych do ustalenia referencyjnej ścieżki dostosowania przełożyłoby się również na większą przejrzystość. Ponadto Komisja przewiduje wzmocnienie zdolności i rozszerzenie roli krajowych niezależnych instytucji fiskalnych.

IX Komisja pragnie także poprawić egzekwowanie przepisów dzięki obniżeniu wysokości i stopniowemu nakładaniu sankcji finansowych, a także zwiększeniu ich negatywnego wpływu na reputację ukaranego państwa. W krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności wskazane zostały konkretne reformy i inwestycje, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Przy ich realizacji należy uwzględnić wszystkie zalecenia na lata 2019–2020 wydane dla danego kraju w ramach europejskiego semestru lub znaczną część tych zaleceń. Powiązanie z finansowaniem w ramach RRF może mieć korzystny wpływ na wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów.

X W opinii Trybunału w opublikowanych niedawno wnioskach ustawodawczych nie uwzględniono jednak w wystarczającym stopniu działań mających na celu ograniczenie zagrożeń, jakie nieodłącznie wiążą się z korzystaniem przez UE ze swobody decyzyjnej. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że system krajowych średniokresowych planów fiskalno-strukturalnych opierający się na dialogu między UE a państwami członkowskimi pozwala w większym stopniu na zróżnicowane traktowanie poszczególnych krajów. W związku z tym istnieje ryzyko, że Komisja będzie miała większe pole do interpretacji i szerszą swobodę decyzyjną, co może wpłynąć na przejrzystość i przestrzeganie zasady równego traktowania. W szczególności określana przez państwa członkowskie i uwzględniana w planach referencyjna ścieżka dostosowania wydatków netto może odbiegać od trajektorii technicznej wyznaczonej przez Komisję. Nawet jeśli państwa członkowskie będą zobowiązane do uzasadnienia różnicy między przyjętą przez siebie ścieżką wydatków a trajektorią techniczną, nadal istniałoby ryzyko, że konieczne dostosowania fiskalne mogą zostać odroczone.

XI Komisja zaproponowała wprowadzić również uproszczenie nadzoru po zakończeniu programu, lecz unijne ramy zarządzania gospodarczego nadal obejmują wiele podmiotów i poziomów, a stopień złożoności i nakładanie się działań w zakresie nadzoru makroekonomicznego i monitorowania w UE zasadniczo nie uległy zmianie.

Wstęp

01 Wraz z podpisaniem w 1992 r. Traktatu o Unii Europejskiej (traktatu z Maastricht) UE powołała do życia unię gospodarczą i walutową (UGW) stanowiącą pierwszy krok w kierunku wprowadzenia euro. Przyjęto również unijne ramy zarządzania gospodarczego, czyli system instytucji i procedur stworzony z myślą o koordynacji polityk gospodarczych pod kątem osiągania celów Unii w obszarze gospodarki. Ramy te służą do monitorowania, zapobiegania występowaniu i korygowania tendencji gospodarczych, które mogłyby osłabiać gospodarki krajowe lub negatywnie wpływać na kraje UE.

02 Skuteczna koordynacja polityk gospodarczych i nadzór nad nimi w całej UE powinny zapewniać dobrą kondycję i stabilność finansów publicznych, a także wspierać zrównoważony wzrost gospodarczy i konwergencję, eliminować zakłócenia równowagi makroekonomicznej oraz promować reformy i inwestycje, które zwiększają wzrost gospodarczy i odporność.

03 Z biegiem czasu, w następstwie kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego, unijne ramy zarządzania gospodarczego stopniowo ewoluowały, stając się coraz bardziej złożone. W obecnym kształcie europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia ma zapewniać zintegrowane podejście obejmujące całość unijnych ram budżetowych (pakt stabilności i wzrostu oraz krajowe ramy budżetowe), procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz ramy dla państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej lub stabilności finansów publicznych, zagrożonych takimi trudnościami lub z innych przyczyn ubiegających się o pomoc finansową.

04 Trybunał opublikował dotychczas wiele sprawozdań, które dotyczyły wszystkich elementów unijnych ram zarządzania gospodarczego (wykaz tych sprawozdań znajduje się w [załączniku I](#)). Wskazano w nich szereg istotnych niedociągnięć i sformułowano zalecenia mające pomóc w ich wyeliminowaniu.

05 W lutym 2020 r. nowo wybrana Komisja przedstawiła przegląd skuteczności zarządzania gospodarczego w UE, opierając się m.in. na ocenie unijnych reguł fiskalnych dokonanej przez Trybunał. Na tej podstawie wskazała obszary wymagające poprawy i rozpoczęła konsultacje na temat przyszłego kształtu zarządzania gospodarczego w UE¹. W wyniku tego procesu w listopadzie 2022 r. Komisja opublikowała tzw. kierunki reformy² określające zasady, na jakich reforma ta miała się opierać, a następnie w kwietniu 2023 r. przedstawiła odnośny pakiet wniosków ustawodawczych³.

06 W kontekście planowanego na koniec 2023 r. zniesienia ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu (zob. pkt **19**) państwa członkowskie i Komisja muszą osiągnąć konsensus w sprawie reformy ram zarządzania gospodarczego przed rozpoczęciem przez państwa członkowskie prac nad przyszłymi budżetami krajowymi. Jeśli konsensus w sprawie reformy nie zostanie osiągnięty, krajowe procedury budżetowe będą podlegały obowiązującym obecnie przepisom.

¹ Komunikat Komisji, COM(2020) 55 final, Przegląd zarządzania gospodarczego.

² Komunikat Komisji, COM(2022) 583 final.

³ COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD); COM(2023) 241 final – 2023/0137 (CNS); COM(2023) 242 final – 2023/0136 (NLE).

Zakres analizy i przyjęte podejście

07 Niniejszy dokument nie jest sprawozdaniem z kontroli, lecz przeglądem opierającym się w dużej mierze na wcześniejszych pracach kontrolnych Trybunału w obszarze unijnego zarządzania gospodarczego oraz innych powszechnie dostępnych informacjach lub danych zgromadzonych na potrzeby jego sporządzenia. Przegląd ten ma wnieść wkład w debatę, której celem jest stworzenie solidniejszych ram zarządzania gospodarczego dla UE. W niniejszym przeglądzie Trybunał w szczególności:

- podsumował uwagi, wnioski i zalecenia wynikające z wcześniejszych prac kontrolnych;
- wskazał najważniejsze szanse, zagrożenia i wyzwania, jakie wiążą się z najnowszymi proponowanymi kierunkami reformy i wnioskami ustawodawczymi Komisji;
- przedstawił przekrojowo, jak zmieniały się ramy zarządzania gospodarczego UE od 1992 r.;
- uwzględnił aktualną sytuację społeczno-gospodarczą i geopolityczną.

08 Trybunał przeanalizował ponadto istotne dla tematu przeglądu przepisy UE oraz publikacje Parlamentu Europejskiego, Komisji, państw członkowskich, najwyższych organów kontroli, organizacji międzynarodowych, instytucji badawczo-naukowych i ośrodków analitycznych. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady z urzędnikami Komisji oraz konsultacje z pracownikami najważniejszych zainteresowanych stron⁴ i ośrodków analitycznych⁵, które opublikowały badania dotyczące zarządzania gospodarczego w UE.

⁴ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Europejska Rada Budżetowa, Europejski Mechanizm Stabilności oraz sieć niezależnych instytucji fiskalnych UE.

⁵ Centrum Studiów nad Polityką Europejską oraz Bruegel.

Unijne ramy zarządzania gospodarczego od 1992 r.

09 Utworzona w 1992 r. unia gospodarcza i walutowa obejmuje koordynację polityki gospodarczej i fiskalnej poszczególnych państw członkowskich, prowadzenie wspólnej polityki pieniężnej i przyjęcie wspólnej waluty – euro. Aby przystąpić do unii gospodarczej i walutowej, państwa członkowskie muszą spełnić kryteria konwergencji (kryteria z Maastricht)⁶. Jednym z nich jest stabilna sytuacja budżetowa, czyli brak nadmiernego deficytu. Nadmierny deficyt definiuje się jako deficyt budżetowy przekraczający 3% PKB lub stosunek długu publicznego do PKB przekraczający 60%⁷.

10 Aby unia gospodarcza i walutowa funkcjonowała prawidłowo, konieczne było wprowadzenie mechanizmu gwarantującego stabilność finansów publicznych i zmniejszającego ryzyko wystąpienia efektów zewnętrznych przeniesionych z państw członkowskich realizujących niezrównoważoną politykę fiskalną. Mechanizm ten, czyli pakt stabilności i wzrostu, został przyjęty w 1997 r. i składa się z dwóch elementów – części zapobiegawczej i naprawczej. Część zapobiegawcza ma zapewniać stabilność średniookresowej polityki budżetowej i zapobiegać powstawaniu nadmiernego deficytu. Część naprawcza obejmuje zaś procedurę nadmiernego deficytu (PND), która jest uruchamiana, gdy deficyt państwa członkowskiego przekroczy dopuszczalny poziom.

11 W 2005 r. dokonano pierwszej reformy paktu stabilności i wzrostu, która polegała na rozszerzeniu wcześniejszego podejścia. M.in. uzależniono działania korygujące, jakich oczekiwano od państw członkowskich, od sytuacji gospodarczej – w okresach dobrej koniunktury wymagano ich więcej, a w okresach gorszej koniunktury – mniej.

12 Kryzys finansowy z 2008 r. i późniejsze zawirowania na rynku długu państwowego pokazały, że część państw członkowskich nie wykorzystała dobrej koniunktury, jaka utrzymywała się przez 10 lat od czasu wprowadzenia euro w 1999 r., by znacznie obniżyć dług publiczny. Innymi słowy, pakt stabilności i wzrostu był częściowo nieskuteczny.

⁶ Art. 140 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁷ Art. 126 ust. 2 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Protokół nr 12 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

13 Ponadto sam pakt stabilności i wzrostu nie wystarczył, by zagwarantować stabilność gospodarczą, ponieważ nie został opracowany po to, by wykrywać zakłócenia równowagi makroekonomicznej, zapobiegać im ani je korygować, w związku z czym niektóre państwa członkowskie musiały zwrócić się o pomoc finansową (zob. [ramka 1](#)). W rezultacie UE przyjęła szereg środków mających wzmocnić zarządzanie gospodarcze i stworzyć ramy zarządzania kryzysowego.

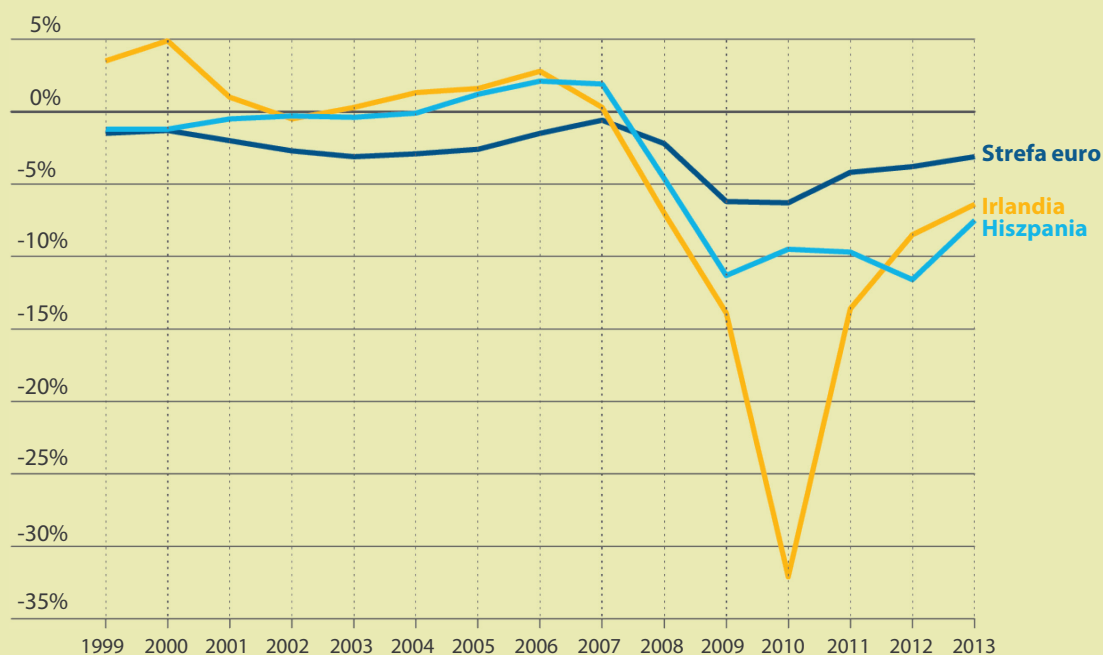
Ramka 1

Pakt stabilności i wzrostu nie zagwarantował w wystarczający sposób stabilności gospodarczej

Pakt stabilności i wzrostu nie wystarczył, by wykryć narastanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej i im zapobiec, czego przykładem była sytuacja w Hiszpanii i Irlandii.

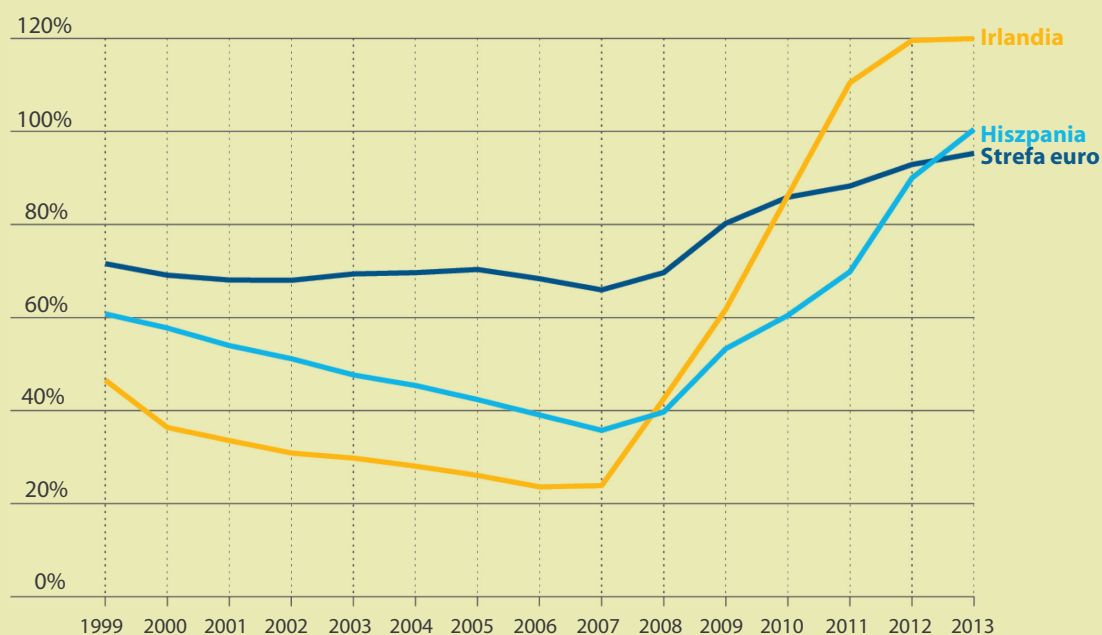
W dekadzie poprzedzającej kryzys z 2008 r. Hiszpania i Irlandia odnotowały silny wzrost gospodarczy, który pozwolił im osiągnąć korzystną sytuację fiskalną. Jak pokazano na rysunkach A i B, przed kryzysem w obu państwach występowały nadwyżki budżetowe, a relacja długu publicznego do PKB była na poziomie poniżej 40%.

Rys. A – Deficyt publiczny (jako odsetek PKB)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [bazy danych AMECO](#).

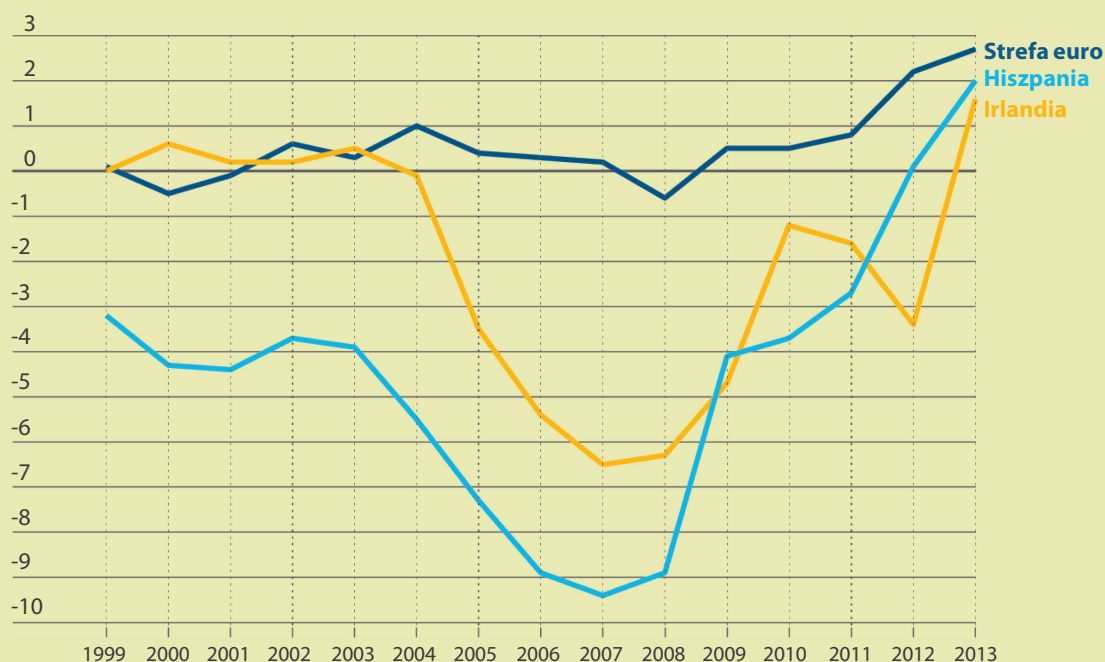
Rys. B – Dług publiczny (jako odsetek PKB)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie bazy danych AMECO.

Niemniej w obu przypadkach źródłem tych dobrych wyników był szybki wzrost, napędzany łatwym dostępem do finansowania, prowadzący do ożywienia na rynku kredytów i gwałtownego wzrostu popytu krajowego, zwłaszcza w sektorze budowlanym. Ponadto w okresie poprzedzającym kryzys w szeregu obszarów zakłócona została równowaga. Saldo obrotów bieżących, będące miarą rozliczeń danego kraju z resztą świata, pogorszyło się (zob. rys. C) z powodu gwałtownego wzrostu popytu krajowego i spadku konkurencyjności zewnętrznej. Zadłużenie sektora prywatnego również znacznie wzrosło, w szczególności w związku z silnym wzrostem inwestycji w nieruchomości, powodując zagrożenie dla stabilności systemu finansowego.

Rys. C – Saldo obrotów bieżących (jako odsetek PKB)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie bazy danych AMECO.

Po załamaniu się rynku nieruchomości kryzys dotknął sektor bankowy, co zmusiło rządy do podjęcia działań wspierających. W związku z tym po 2009 r. sytuacja finansów publicznych znacznie się pogorszyła (zob. rys. A i B). To zaś odbiło się na rynku długu państwowego i ostatecznie zarówno Irlandia, jak i Hiszpania były zmuszone do zwrócenia się o pomoc finansową.

14 W 2011 r. UE przyjęła pięć rozporządzeń i jedną dyrektywę w ramach tzw. sześciopaku. Przepisami tymi zreformowano zarówno część zapobiegawczą, jak i naprawczą paktu stabilności i wzrostu, przyjęto rozwiązania zwiększające poczucie odpowiedzialności poszczególnych państw za stosowanie unijnych reguł fiskalnych oraz wprowadzono procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej umożliwiającą wykrywanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej, zapobieganie im i ich korygowanie⁸. W ramach sześciopaku wprowadzono również europejski semestr (doroczny proces koordynacji polityki fiskalnej, gospodarczej, społecznej i polityki zatrudnienia w UE) oraz zaostrożono sankcje, jakie mogą zostać nałożone na państwa członkowskie należące do strefy euro, które nie przestrzegają dyscypliny budżetowej.

⁸ Komunikat prasowy Komisji MEMO 11/898.

15 W marcu 2012 r. 25 z 27 ówczesnych państw członkowskich (wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Czech⁹) podpisało międzyrządowy Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Przewiduje on większą odpowiedzialność krajową i dyscyplinę budżetową, a także wzmacnia rolę krajowych niezależnych instytucji fiskalnych, którym powierzono zadanie monitorowania przestrzegania krajowych reguł fiskalnych.

16 Na wspólnym obszarze walutowym występuje wyższe ryzyko tego, że polityka budżetowa danego kraju będzie oddziaływać na inne państwa. W związku z tym konieczne było dalsze wzmocnienie mechanizmów w szczególności dla strefy euro. W 2013 r. weszły w życie dwa kolejne rozporządzenia (tzw. dwupak), które miały wzmocnić nadzór budżetowy w strefie euro¹⁰. Pierwsze z nich dotyczyło monitorowania polityk budżetowych w kontekście paktu stabilności i wzrostu, a drugie zawierało przepisy mające na celu wzmocnienie nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w zakresie stabilności finansowej lub stabilności finansów publicznych bądź z innych przyczyn ubiegającymi się o pomoc finansową.

17 Wszystkie te zmiany legislacyjne zostały podsumowane w [załączniku II](#)¹¹. Jak stwierdzono w sprawozdaniu pięciu przewodniczących¹², przyczyniły się one do zwiększenia złożoności unijnych ram zarządzania gospodarczego, zarówno ze względu na tendencję do wprowadzania bardziej technicznych przepisów, jak i poleganie w większym stopniu na swobodzie decyzyjnej i ocenie eksperckiej Komisji, jak również ze względu na współistnienie/nakładanie się przepisów i kompetencji instytucji unijnych, krajowych i międzyrządowych.

⁹ Czechy ratyfikowały ten traktat w kwietniu 2019 r., a Chorwacja przystąpiła do UE w lipcu 2013 r. i ratyfikowała traktat w marcu 2018 r.

¹⁰ [Komunikat prasowy Komisji MEMO 13/457](#).

¹¹ [Przegląd 05/2020](#) pt. „W jaki sposób UE uwzględniła wnioski wyciągnięte z kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego z lat 2008–2012?”.

¹² Jean-Claude Juncker w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim i Martinem Schulzem, „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, 22 czerwca 2015 r.

18 Ponadto w 2015 r. UE ustanowiła Europejską Radę Budżetową jako niezależną radę doradczą przy Komisji, której zadaniem jest ocena wdrażania unijnych reguł fiskalnych, doradzanie Komisji w sprawie kursu polityki fiskalnej dla strefy euro jako całości oraz współpraca z krajowymi radami fiskalnymi państw członkowskich.

Aktualna sytuacja społeczno-gospodarcza i geopolityczna

19 Pandemia COVID-19 poskutkowała wystąpieniem nowych zagrożeń i wyzwań dla zarządzania gospodarczego w UE, ponieważ państwa członkowskie i UE musiały podjąć szeroko zakrojone działania wspierające gospodarkę¹³. W marcu 2020 r. Rada po raz pierwszy uzgodniła, że uruchomiona zostanie ogólna klauzula wyjścia przewidziana w pakcie stabilności i wzrostu, co pozwoliło wszystkim państwom członkowskim tymczasowo odstąpić od stosowania reguł fiskalnych. Doprowadziło to do ogólnego wzrostu poziomu deficytu i długu publicznego, często powyżej wartości odniesienia wynoszących odpowiednio 3% i 60%. W *załączniku III* przedstawiono zmiany w relacji deficytu do PKB i długu do PKB w latach 2000–2022.

20 W grudniu 2020 r. UE przyjęła Next Generation EU (NGEU), tymczasowy instrument finansowany z długu zaciągniętego przez UE, o budżecie opiewającym na około 800 mld euro, który ma pomóc w usuwaniu bezpośrednich szkód gospodarczych i społecznych spowodowanych pandemią oraz w budowaniu bardziej ekologicznej, cyfrowej i odpornej gospodarki w przyszłości. Głównym elementem NGEU jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), w ramach którego państwa członkowskie otrzymują dotacje i pożyczki na wsparcie reform i inwestycji. Państwa członkowskie sporządziły plany odbudowy i zwiększania odporności, w których musiały uwzględnić znaczną część zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020. Komisja oceniła przedłożone plany¹⁴, a następnie zostały one zatwierdzone przez Radę. Państwa członkowskie kwalifikują się do finansowania z instrumentu, jeżeli osiągną określone kamienie milowe i wartości docelowe. Przed dokonaniem jakichkolwiek płatności Komisja ocenia, czy poszczególne kamienie milowe i wartości docelowe zostały osiągnięte w zadowalający sposób. Monitorowanie realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności oraz składanie sprawozdań w tym zakresie są w pełni dostosowane do cyklu europejskiego semestru, w szczególności sprawozdawczość z wdrażania działań przyczyniających się do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów.

¹³ Zob. [przegląd 06/2020](#) pt. „Zagrożenia, wyzwania i szanse związane z gospodarczą odpowiedzią UE na kryzys wywołany przez pandemię COVID-19”.

¹⁴ [Sprawozdanie specjalne 21/2022](#) pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obciążone ryzykiem”.

21 W drugiej połowie 2021 r. napięcia geopolityczne między Rosją a Ukrainą doprowadziły do zawirowań na rynku gazu. Sytuacja uległa dalszemu gwałtownemu pogorszeniu w lutym 2022 r., gdy Rosja napadła zbrojnie na Ukrainę. W kolejnych miesiącach Rosja stopniowo ograniczała znaczną część dostaw gazu do UE, co doprowadziło do rekordowego wzrostu jego cen. Ze względu na sposób działania unijnego mechanizmu ustalania cen energii elektrycznej¹⁵ wysokie ceny gazu spowodowały również gwałtowny wzrost hurtowych cen energii elektrycznej i ponowny wzrost inflacji. W szczególności inflacja w strefie euro spowodowana była w przeważającej mierze wzrostem cen energii.

22 W maju 2022 r. Komisja przedstawiła REPowerEU¹⁶ – plan działania mający zapewnić bardziej odporny system energetyczny i stworzenie faktycznej unii energetycznej. Cel ten miałby zostać osiągnięty przez wyeliminowanie zależności UE od paliw kopalnych, dywersyfikację dostaw energii na szczeblu unijnym i przyspieszenie przejścia na czystą energię. W REPowerEU państwa członkowskie zostały zachęczone do tego, by m.in. uwzględniły w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności nowe działania dotyczące energii. Pod koniec czerwca 2023 r. dziewięć państw członkowskich przedłożyło zaktualizowane plany odbudowy i zwiększania odporności, w których znalazł się rozdział dotyczący REPowerEU.

23 Państwa członkowskie są skłonne udzielać wsparcia przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym, by chronić je przed rosnącymi kosztami energii, jeśli tylko dysponują odpowiednimi środkami. W zależności od czasu trwania i zakresu obowiązywania różne krajowe działania podjęte w odpowiedzi na kryzys (pomoc państwa na ogromną skalę, ograniczenia w przemieszczaniu się i kontaktach społecznych) mogą trwale zakłócić równe warunki działania na jednolitym rynku i stanowić wyzwanie dla konwergencji gospodarczej i konkurencyjności w UE¹⁷. Według szacunków Komisji w 2022 r. koszty budżetowe netto działań łagodzących skutki wysokich cen energii w UE mogły wynieść 1,2% PKB¹⁸.

¹⁵ [Sprawozdanie specjalne 03/2023](#) pt. „Integracja wewnętrznego rynku energii elektrycznej”, ramka 1.

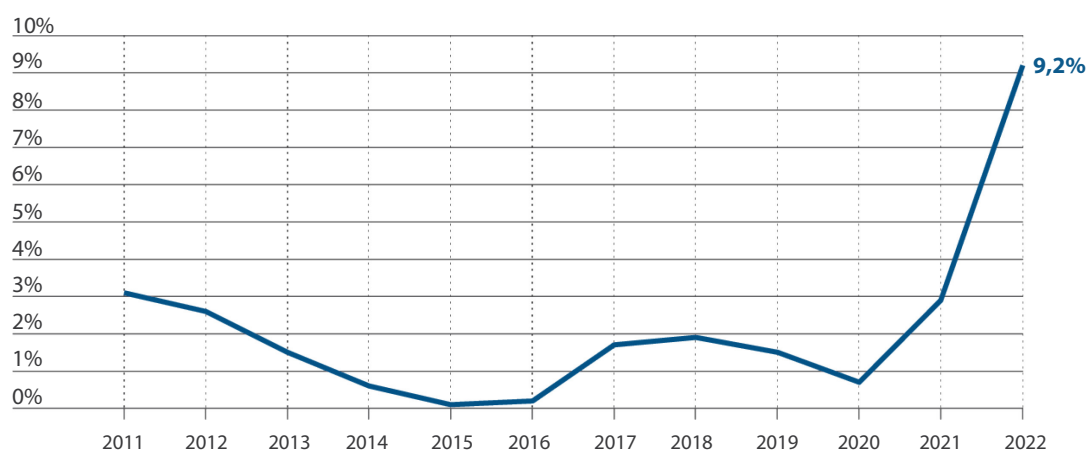
¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_pl. Przeprowadzona przez Trybunał ocena REPowerEU została zawarta w [opinii 04/2022](#) w sprawie wniosku dotyczącego REPowerEU.

¹⁷ [Przegląd 06/2020](#), s. 49.

¹⁸ „European Economic Forecast, Autumn 2022”, zob. ramka I.2.4, s. 51.

24 Aby stawić czoła pandemii i wesprzeć gospodarkę, prawie wszystkie kraje były zmuszone zwiększyć swój dług publiczny. W [załączniku IV](#) przedstawiono zmiany relacji długu do PKB na całym świecie w ostatnich latach. Jeśli chodzi o UE, Komisja zdecydowała, że ogólna klauzula wyjścia będzie obowiązywać do końca 2023 r., aby umożliwić państwom członkowskim zapewnienie stabilności gospodarek i dalsze wspieranie odbudowy¹⁹. W strefie euro ogólny wzrost relacji długu do PKB w latach 2019–2021 był umiarkowany (11,7%) w porównaniu z innymi gospodarkami rozwiniętymi (19,0% w Zjednoczonym Królestwie, 19,3% w Stanach Zjednoczonych i 26,2% w Japonii). Wskaźniki zadłużenia państw członkowskich UE pozostają jednak zróżnicowane. Różnice w poziomie zadłużenia mogą osłabiać skuteczność jednolitej polityki pieniężnej, zwłaszcza w kontekście wysokiej inflacji (zob. pkt [21](#) i [rys. 1](#)), co skłoniło Europejski Bank Centralny do podniesienia podstawowych stóp procentowych (zob. [rys. 2](#)).

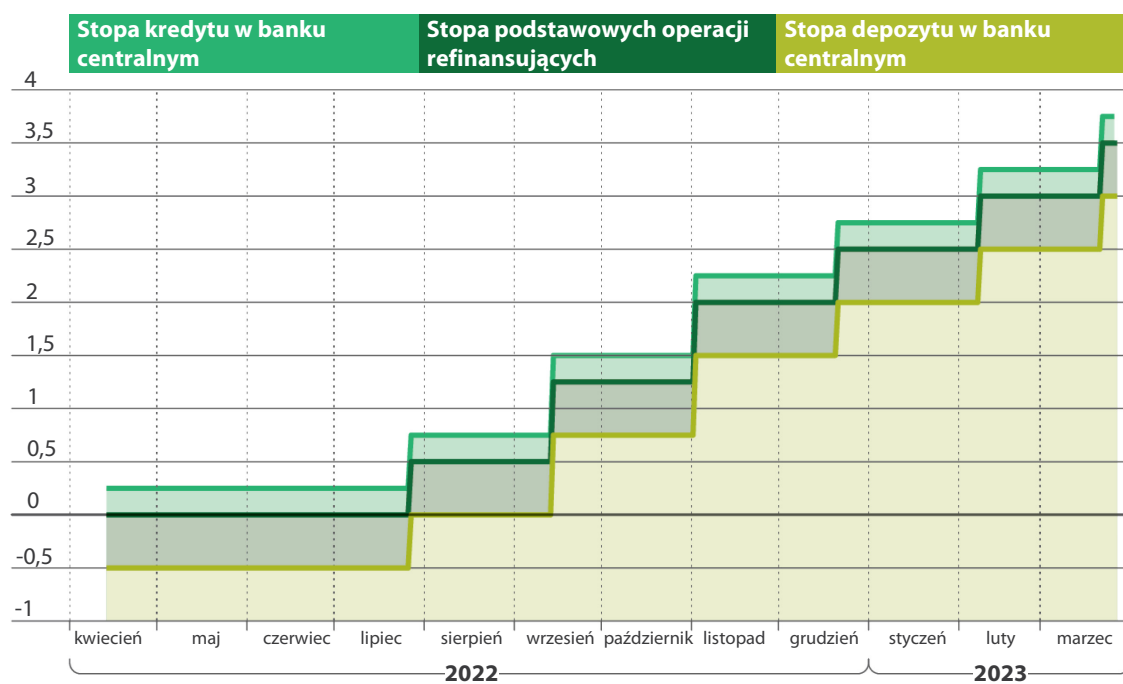
Rys. 1 – Inflacja w UE w latach 2011–2022 (w proc.) mierzona za pomocą zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [bazy danych Eurostatu](#).

¹⁹ Komunikat Komisji „Roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2023”.

Rys. 2 – Wzrost podstawowych stóp procentowych ustalanych przez Europejski Bank Centralny (kwiecień 2022 r. – marzec 2023 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie bazy danych EBC.

Potrzeba zreformowania unijnych ram zarządzania gospodarczego i wnioski Komisji

25 Komisja jest zobowiązana do przeprowadzania co pięć lat przeglądu skuteczności ram zarządzania gospodarczego, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniach wchodzących w skład sześciopaku i dwupaku. W następstwie takiego przeglądu²⁰ Komisja rozpoczęła w lutym 2020 r. konsultacje publiczne na temat przyszłości zarządzania gospodarczego w UE (zob. pkt **05**). Konsultacje te jednak wstrzymano ze względu na konieczność sprostania pilniejszym wyzwaniom związanym z pandemią i wynikającą z niej recesją. Zostały one wznowione w październiku 2021 r.²¹, a Komisja otrzymała łącznie 225 odpowiedzi, głównie od środowisk akademickich i instytucji badawczych, a także od obywateli i związków zawodowych²². Komisja zorganizowała również serię spotkań z odpowiednimi zainteresowanymi stronami i przeprowadziła konsultacje z przedstawicielami państw członkowskich w ramach nawiązanych kontaktów dwustronnych oraz na forum komitetów Rady.

26 W oparciu o wyniki konsultacji Komisja opublikowała w listopadzie 2022 r. komunikat w sprawie tzw. kierunków reformy, w którym przedstawiła zasady planowanej reformy ram zarządzania gospodarczego. W kwietniu 2023 r. Komisja przedstawiła pakiet wniosków ustawodawczych, który składał się z dwóch wniosków dotyczących rozporządzeń zmieniających przepisy dotyczące – odpowiednio – części zapobiegawczej i naprawczej paktu stabilności i wzrostu oraz z jednego wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej wymogi dla ram budżetowych państw członkowskich.

27 W odniesieniu do innych aspektów ram zarządzania gospodarczego, takich jak procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej czy nadzór po zakończeniu programu, Komisja zaproponowała pewne rozwiązania w komunikacie z listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy. Nie wymagają one zmian

²⁰ Dokumenty robocze służb Komisji [SWD\(2020\) 210](#) i [SWD\(2020\) 211](#).

²¹ Komunikat Komisji, [COM\(2021\) 662 final](#), „Gospodarka UE po pandemii COVID-19: wpływ na zarządzanie gospodarcze”.

²² Dokument roboczy służb Komisji [SWD\(2022\) 104 final](#) „Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses. Final Report”.

legislacyjnych i dotyczą przykładowo zacieśnienia dialogu z państwami członkowskimi i usprawnienia procedur.

28 W poniższych punktach Trybunał odnosi się do głównych kwestii, na jakie zwrócił uwagę w przeszłości. W oparciu o strukturę wniosku Komisji zostały one podzielone na sześć obszarów tematycznych:

- unijne ramy budżetowe – stosowanie nieobserwowalnego wskaźnika (saldo strukturalnego), który jest często (i niekiedy znacząco) korygowany, co może mieć również wpływ na wcześniejsze szacunki, oraz większe skupianie się na deficycie niż na długu;
- uchybienia w krajowych ramach budżetowych, w oparciu o które państwa członkowskie prowadzą politykę budżetową;
- brak poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym;
- niewystarczająca równowaga między przejrzystością a swobodą decyzyjną;
- niedostateczne egzekwowanie reguł w praktyce lub ich nieegzekwowanie;
- złożoność i nakładanie się działań w zakresie nadzoru i monitorowania.

29 W odniesieniu do każdego obszaru tematycznego Trybunał podsumował swoje wcześniejsze uwagi, wnioski i zalecenia sformułowane na podstawie przeprowadzonych prac kontrolnych, określił na tej podstawie, w jaki sposób Komisja uwzględniła je we wnioskach, oraz przeanalizował najważniejsze zagrożenia i wyzwania.

Ramy budżetowe UE

Porównanie podstawowych wskaźników – wydatki netto a strukturalne saldo budżetowe

30 Jednym z mankamentów obowiązujących ram budżetowych jest stosowanie nieobserwowalnych wskaźników do oceny zgodności z zasadami paktu stabilności i wzrostu. Podstawowym wskaźnikiem w tym względzie jest strukturalne saldo budżetowe, tj. saldo budżetowe skorygowane o wpływ czynników przejściowych wynikających np. z cyklu koniunkturalnego i jednorazowych środków budżetowych.

31 Saldo strukturalne, którego nie da się bezpośrednio zaobserwować, a jedynie oszacować, jest wskaźnikiem stosowanym do określenia średniookresowego celu budżetowego, czyli celu dla poszczególnych krajów, którego minimalny poziom ustalany jest przez Komisję w oparciu o metodykę uzgodnioną z państwami członkowskimi. Saldo strukturalne danego państwa uznaje się za zgodne z zasadami przewidzianymi w pakcie stabilności i wzrostu, jeśli jest ono co najmniej równe średniookresowemu celowi budżetowemu. Państwa członkowskie, które nie osiągnęły jeszcze swojego średniookresowego celu budżetowego, powinny poprawiać saldo strukturalne o 0,5% PKB rocznie jako punkt odniesienia (a zatem korekta jest większa w okresach dobrej koniunktury i mniejsza w okresach gorszej koniunktury). W sprawozdaniu z kontroli opublikowanym w 2018 r.²³ Trybunał stwierdził jednak, że wyniki w zakresie osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego były bardzo niezadowalające i dopuszczano występowanie szeregu odchyleń.

32 Szacunki salda strukturalnego opierają się na wielu założeniach i często są korygowane, a zakres zmian może być znaczący. W związku z tym – jak zauważył Trybunał w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym procedury nadmiernego deficytu i jak wynika z informacji przekazanych przez zainteresowane strony – ocena zgodności z przepisami staje się bardziej złożona²⁴ i podatna na błędy w zakresie polityki²⁵, co może podważać wiarygodność i wykonalność paktu stabilności i wzrostu²⁶ oraz sprawia, że nie jest on odpowiednim narzędziem do zarządzania budżetowego.

33 W komunikacie z listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy Komisja zwróciła uwagę na trudności, jakie wiążą się z opracowywaniem zaleceń w zakresie polityki na podstawie wskaźników nieobserwowalnych, których wartości są często korygowane. W komunikacie tym Komisja zaproponowała, by podstawą do wyznaczenia ścieżki dostosowania fiskalnego i prowadzenia rocznego nadzoru fiskalnego był jednolity wskaźnik operacyjny opierający się na wydatkach netto. Zdaniem Komisji w ten sposób ramy budżetowe stałyby się prostsze i bardziej przejrzyste.

²³ Sprawozdanie specjalne 18/2018, pkt 62–70.

²⁴ [Sprawozdanie specjalne 10/2016](#), pkt 91–94 i ramka 10.

²⁵ MFW, „IMF staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework”, 2021, s. 1.

²⁶ EMS, „EU fiscal rules: reform considerations”, październik 2021 r., s. 7.

34 Wydatki netto obejmują pierwotne wydatki publiczne (tj. z wyłączeniem płatności odsetek) finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, a także z wyłączeniem cyklicznych wydatków na świadczenia dla bezrobotnych oraz wszelkich wydatków publicznych, które są finansowane ze środków UE. Wydatki netto koryguje się o tzw. działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, czyli takie zmiany w polityce, które mają trwały wpływ na dochody, tak aby państwa członkowskie mogły wyznaczyć stosunek wydatków do PKB zgodnie z tym, jaką politykę prowadzą. Zatem rządy poszczególnych państw mogą na stałe zwiększyć (lub zmniejszyć) wydatki wyrażone jako odsetek PKB, jeśli zmiana ta zostanie skompensowana trwałymi podwyżkami (lub cięciami) podatków. Odsetki i cykliczne wydatki związane z bezrobociem są wyłączone po to, by nie uwzględniać wahań w wydatkach, na które rząd nie ma bezpośrednio wpływu. W związku z tym stosowanie wskaźnika operacyjnego opartego na wydatkach netto zapewnia wyższy poziom stabilizacji makroekonomicznej, ponieważ pozwala na wykorzystanie działania automatycznych stabilizatorów.

Nacisk na obniżenie zadłużenia

35 Wyznaczony w ramach unii gospodarczej i walutowej próg dotyczący deficytu publicznego wynosi 3% PKB. Z kolei dopuszczalny poziom długu publicznego to 60% PKB, „chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie”, jak określono w protokołach do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W swoim wniosku Komisja utrzymała te same progi. W 2022 r. relacja długu do PKB w 14 państwach członkowskich plasowała się poniżej progu 60%, natomiast w przypadku sześciu państw członkowskich przekraczała 100%.

36 Przez wiele lat dążenie do obniżenia deficytu budżetowego uznawane było za wystarczające do zapewnienia stałej redukcji zadłużenia. W związku z tym nie było potrzeby doprecyzowania „zadowalającego tempa” przybliżania się do wartości odniesienia wynoszącej 60%. Jeśli bowiem przyjąć roczną nominalną stopę wzrostu PKB na poziomie 5%, deficyt wynoszący 3% PKB przyczyni się ostatecznie do ustabilizowania relacji długu do PKB na poziomie 60%. Jeśli relacja ta wynosi powyżej 60%, deficyt na poziomie 3% spowoduje obniżenie wskaźnika zadłużenia rocznie o jedną dwudziestą dystansu względem wartości odniesienia wynoszącej 60%²⁷.

37 Po kryzysie z 2008 r. – zanim jeszcze wystąpił gwałtowny wzrost inflacji – założenie, że roczna nominalna stopa wzrostu PKB będzie wynosić 5%, stało się ewidentnie

²⁷ Sprawozdanie specjalne 10/2016, pkt 68 i ramka 6.

nierealistyczne²⁸. W związku z tym deficyt wynoszący 3% PKB nie oznacza już automatycznie przybliżania się do relacji długu do PKB na poziomie 60% (na przykład przy rocznej stopie wzrostu nominalnego wynoszącej 3% i deficycie na poziomie 3% relacja długu do PKB ustabilizuje się na poziomie 100%). Dlatego też w ramach sześciopaku wprowadzono szczegółową definicję kryterium długu: „uznaje się, że [relacja długu do PKB] zmniejsza się dostatecznie i zbliża się w zadowalającym tempie do wartości odniesienia [...], jeśli na przestrzeni poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszał się średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie [...]”²⁹.

38 Kryterium długu uruchomiono dopiero w 2012 r. i wdrażano je powoli. Miało mieć zastosowanie do wszystkich państw członkowskich począwszy od 2022 r. Biorąc jednak pod uwagę, że przez dłuższy czas utrzymywał się wysoki poziom niepewności co do sytuacji gospodarczej, a następnie uruchomiono ogólną klauzulę wyjścia, dotychczas ani razu nie skorzystano z procedury nadmiernego deficytu w oparciu o regułę dotyczącą długu.

39 W 2016 r. Trybunał stwierdził, że w ramach procedury nadmiernego deficytu zbyt duże znaczenie przypisano kryterium deficytu, a nie długu, i zalecił, aby Komisja skupiła się na ograniczaniu długu publicznego, zwłaszcza w państwach członkowskich o wysokim poziomie zadłużenia³⁰. Trybunał ustalił również, że zasada dotycząca obniżenia zadłużenia (tzw. zasada 1/20) nie sprawdza się w przypadku mocno zadłużonych państw członkowskich, gdyż aby utrzymać się na ścieżce konwergencji, państwa te musiałyby, przynajmniej na początku, prowadzić wysoce restrykcyjną politykę budżetową, co mogłoby zaszkodzić wzrostowi gospodarczemu i zagrozić samej korekcie wskaźnika długu do PKB³¹.

40 W opublikowanych niedawno wnioskach Komisji położono nacisk na stabilność długu, a jednocześnie zniesiono zasadę 1/20. Centralnym elementem nowych ram są krajowe średniookresowe plany fiskalno-strukturalne przedkładane przez państwa członkowskie do oceny przez Komisję i zatwierdzenia przez Radę. W planach tych państwa członkowskie określałyby zbiorczo zobowiązania dotyczące polityki fiskalnej, reform i inwestycji. Mają one gwarantować, że wskaźniki zadłużenia państw członkowskich będą wykazywać tendencję spadkową lub pozostaną na ostrożnym

²⁸ Sprawozdanie specjalne 10/2016, załącznik V.

²⁹ Art. 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r.

³⁰ Sprawozdanie specjalne 10/2016, pkt 68 i 69 oraz zalecenie 8.

³¹ Sprawozdanie specjalne 10/2016, pkt 70 i 71.

poziomie. Państwa członkowskie wyznaczałyby w planach fiskalno-strukturalnych referencyjną ścieżkę dostosowania wydatków netto na okres czterech lat, z możliwością przedłużenia o maksymalnie trzy lata w przypadku realizacji dużych inwestycji i reform. Jeśli deficyt przekroczyłby wartość referencyjną wynoszącą 3% PKB, ścieżka wydatków netto musiałaby być zgodna z minimalną roczną korektą o co najmniej 0,5% PKB jako punkt odniesienia.

41 Aby wspomóc państwa członkowskie w opracowywaniu wieloletnich celów w zakresie wydatków netto, Komisja zaproponowała, że będzie przekazywać państwom członkowskim, których deficyt nie przekracza 3% PKB, a dług publiczny wynosi mniej niż 60% PKB, tzw. informacje techniczne. Informacje te powinny zapewnić utrzymanie deficytu poniżej 3% PKB w średnim okresie.

42 Jeśli deficyt danego państwa członkowskiego przekracza 3% PKB lub jego dług publiczny jest wyższy niż 60% PKB, Komisja proponuje wyznaczenie tzw. trajektorii technicznej dla tego kraju. Taka trajektoria powinna zapewnić:

- obniżenie i utrzymanie deficytu publicznego poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3% PKB przez 10 lat od końca okresu objętego krajowym średniookresowym planem fiskalno-strukturalnym;
- osiągnięcie lub utrzymanie akceptowalnej tendencji spadkowej wskaźnika długu publicznego albo pozostawanie tego wskaźnika na ostrożnym poziomie przez taki sam okres 10 lat (co oznacza, że horyzont czasowy trajektorii technicznej wyznaczonej przez Komisję obejmuje 14–17 lat). Do oceny tej fundamentalnej kwestii Komisja posłuży się analizą stabilności długu;
- aby relacja długu do PKB na koniec okresu objętego planem był niższy od tego, ile wynosił na początku;
- utrzymanie wzrostu wydatków netto poniżej średniookresowego wzrostu produkcji, w ujęciu średnim, co do zasady w trakcie okresu objętego planem;
- aby wysiłek na rzecz dostosowania fiskalnego nie został odłożony w czasie na koniec okresu objętego krajowym średniookresowym planem fiskalno-strukturalnym.

43 Analiza stabilności długu polega co do zasady na opracowywaniu prognoz dotyczących relacji długu do PKB. Prognozy te opierają się na założeniach dotyczących przyszłych wartości zmiennych objaśniających zmiany długu publicznego w czasie, w szczególności salda pierwotnego, stóp procentowych, stopy wzrostu i stopy inflacji.

44 W ramach analizy wyznacza się alternatywne scenariusze dotyczące realizowania różnych wariantów polityki fiskalnej, zazwyczaj na okres 10 lat. Scenariusz bazowy to scenariusz zakładający brak zmian tej polityki. Opiera się on na prognozach Komisji na kolejne dwa lata, a w odniesieniu do lat kolejnych zakłada się, że polityka fiskalna pozostanie niezmienną od ostatniego z tych dwóch lat do końca całego okresu, dla którego wyznaczany jest scenariusz. W następnej kolejności opracowywane są scenariusze alternatywne, które pozwalają ocenić wpływ zmian najważniejszych założeń na oczekiwany poziom długu³². Analiza powinna również uwzględniać założenia dotyczące wpływu planowanych reform na dochody. Ponadto Komisja ocenia przy pomocy prognoz stochastycznych, czy ryzyko braku obniżenia się relacji długu do PKB w ciągu pięciu lat po upływie okresu dostosowania jest wystarczająco niskie.

Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału

45 Wprowadzając wskaźnik oparty na wydatkach netto, Komisja kierowała się tym, że jest on w większym stopniu obserwowalny i dlatego lepiej niż saldo strukturalne nadaje się do oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu. W toku wcześniejszych prac kontrolnych Trybunał również doszedł do wniosku, że stosowanie zmiennych nieobserwowalnych nie jest odpowiednie do tego celu (zob. pkt 32). Decydując się na stosowanie jednolitego wskaźnika, zmniejszono liczbę wskaźników monitorowania do jednego z myślą o uproszczeniu tego procesu i zwiększeniu jego przewidywalności.

46 Trajektoria techniczna wydatków netto opiera się na metodyce analizy stabilności długu i ma długi, 14–17-letni horyzont czasowy. Dlatego założenia, na jakich opiera się ta metodyka, będą musiały zostać zrewidowane po czterech latach, tak by Komisja mogła wyznaczyć nową trajektorię techniczną dla kolejnego cyklu średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych. Ponadto referencyjna ścieżka dostosowania wydatków netto określana przez państwa członkowskie może odbiegać od trajektorii technicznej. Państwa członkowskie mogą bowiem oprzeć swoje średniookresowe plany fiskalno-strukturalne na innych założeniach niż te, na których opiera się Komisja. Mimo że każde państwo członkowskie jest zobowiązane do uzasadnienia różnicy między ścieżką wydatków a trajektorią techniczną wyznaczoną przez Komisję, a uzasadnienie to powinno opierać się na weryfikowalnych argumentach ekonomicznych, istnieje ryzyko, że dostosowania fiskalne zostaną odroczone, gdyż decydenci mogą mieć powody, by w określony sposób ukierunkować założenia przyjęte w analizie. Na przykład, jeśli

³² Komisja, Monitor stabilności długu 2022, Institutional Paper 199, kwiecień 2023 r. Zob. ramka 1 – deterministyczne scenariusze prognostyczne dotyczące długu – główne założenia, s. 23–25.

przyjęte zostaną optymistyczne założenia dotyczące wzrostu, prognozowany wskaźnik zadłużenia może okazać się niższy, a co za tym idzie – niższe byłyby konieczne dostosowanie fiskalne.

Krajowe ramy budżetowe

47 Krajowe ramy budżetowe oznaczają uzgodnienia, procedury, reguły i instytucje, które mają wpływ na sposób planowania, zatwierdzania, realizacji i monitorowania polityki budżetowej. Obejmują one m.in. średniookresowe ramy budżetowe oraz funkcjonowanie niezależnych instytucji fiskalnych. Są to bezstronne organy publiczne, których zadaniem jest opracowywanie analiz pozytywnych lub normatywnych, ocen oraz zaleceń w dziedzinie polityki budżetowej i zwiększanie w ten sposób rozliczalności i przejrzystości polityki fiskalnej.

Średniookresowe ramy budżetowe

48 Średniookresowe ramy budżetowe to zbiór krajowych reguł i procedur budżetowych, które umożliwiają kształtowanie wieloletniej polityki budżetowej, w tym ustalanie priorytetów tej polityki i średniookresowych celów budżetowych. Uchwalana co roku ustawa budżetowa powinna być zgodna z zapisami tych ram³³.

49 W sprawozdaniu z 2019 r. Trybunał stwierdził, że szereg wymogów przewidzianych w ramach prawnych UE dotyczących średniookresowych ram budżetowych³⁴ było mniej rygorystycznych niż międzynarodowe standardy i najlepsze praktyki promowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, często pomimo stanowiska Komisji wyrażonego w opublikowanych przez nią dokumentach o tematyce gospodarczej³⁵.

50 W następstwie przeprowadzonej przez Trybunał kontroli na temat wymogów UE dotyczących krajowych ram budżetowych Komisja przeprowadziła ocenę skuteczności średniookresowych ram budżetowych w oparciu o szereg sprawozdań i badań³⁶. W rezultacie przyznała, że w przepisach dotyczących tych ram występują uchybienia

³³ Art. 2 lit. e) oraz art. 10 [dyrektywy Rady 2011/85/UE](#) w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

³⁴ Art. 9–11 [dyrektywy Rady 2011/85/UE](#).

³⁵ [Sprawozdanie specjalne 22/2019](#), pkt 30–33.

³⁶ Dokument ARES(2022)711416 z dnia 31 stycznia 2022 r.

i luki. Przykładowo powiązanie budżetów rocznych i średniookresowych planów budżetowych jest niewystarczające i nie przewidziano procedur naprawczych w przypadku nieprzestrzegania celów rocznych lub ich odchylenia od planów średniookresowych.

51 Na podstawie tej oceny Komisja stwierdziła, że jeśli średniookresowe plany budżetowe miałyby odgrywać większą rolę w zmienionych ramach budżetowych UE, należałoby wprowadzić przepisy zwiększające ich skuteczność. We wnioskach Komisji z kwietnia 2023 r. nie zaproponowano jednak znacznego usprawnienia krajowych średniookresowych ram budżetowych (zob. pkt 60).

Niezależne instytucje fiskalne

52 Jeśli chodzi o rolę odgrywaną przez niezależne instytucje fiskalne, Trybunał stwierdził, że przepisy prawa unijnego nie są zgodne z międzynarodowymi standardami i najlepszymi praktykami. Najważniejsze niedociągnięcia w tym zakresie dotyczą: (i) zasad regulujących mandat członków zarządu (np. jeśli chodzi o długość kadencji i ponowne mianowanie), (ii) braku zdolności prowadzenia niezależnej polityki kadrowej, (iii) trudności w zapewnieniu wystarczającego, gwarantowanego budżetu oraz (iv) konieczności przeprowadzania zewnętrznej oceny ich działań na przykład przez inne instytucje fiskalne. Ponadto z uwagi na te różnice Trybunał stwierdził, że niezależne instytucje fiskalne działają w poszczególnych państwach członkowskich w bardzo zróżnicowany sposób³⁷.

53 Jak podkreśliła Europejska Rada Budżetowa, dostęp niezależnych instytucji fiskalnych do informacji rządowych w większości państw członkowskich jest obwarowany licznymi ograniczeniami w przepisach prawnych³⁸. Ponadto prawodawstwo UE³⁹ wymaga, aby niezależne instytucje fiskalne sporządzały lub zatwierdzały prognozy makroekonomiczne, ale nie prognozy budżetowe (przewidywane dochody i wydatki)⁴⁰.

³⁷ [Sprawozdanie specjalne 22/2019](#) pt. „Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych – konieczne jest ich dalsze wzmocnienie oraz lepsze monitorowanie stosowania”, pkt 36.

³⁸ Europejska Rada Budżetowa, sprawozdanie roczne za 2018 r., s. 47.

³⁹ [Rozporządzenie \(UE\) nr 473/2013](#) w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro.

⁴⁰ [Sprawozdanie specjalne 22/2019](#), pkt 37.

54 W 2023 r. sieć niezależnych instytucji fiskalnych UE poinformowała, że niezależne instytucje fiskalne dysponują zdolnościami do wykonywania szeregu zadań. Wskazała, że większość jej członków była odpowiednio przygotowana do oceniania lub zatwierdzania prognoz makroekonomicznych i budżetowych. Nie potwierdzono jednak, że mogą oni również oceniać trajektorię finansów publicznych i długu publicznego w średnim okresie⁴¹.

55 W komunikacie z listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy Komisja przewiduje, że niezależne instytucje fiskalne będą odgrywały większą rolę w przeprowadzaniu oceny koncepcji i założeń leżących u podstaw krajowych średniookresowych planów budżetowych. Komisja rozważa również powierzenie im zadania polegającego na monitorowaniu realizacji planów i przestrzegania ścieżki wydatków pierwotnych netto określonej w średniookresowym planie fiskalno-strukturalnym. Dzięki tej zmianie debata na szczeblu krajowym miałaby szerszy zakres, co zaowocuje wyższym stopniem politycznej akceptacji i poczucia odpowiedzialności za realizację planu średniookresowego.

56 Według Komisji powierzenie nowych zadań niezależnym instytucjom fiskalnym będzie wymagać usprawnienia ich struktury organizacyjnej i sposobu działania. Aby zwiększyć ich zdolności, sieć niezależnych instytucji fiskalnych UE wezwała niedawno do ustanowienia minimalnych standardów dotyczących zasobów tych instytucji, zapewnienia im stosownej niezależności, odpowiedniego i terminowego dostępu do informacji oraz możliwości publikowania z własnej inicjatywy sprawozdań dotyczących wszelkich kwestii istotnych z punktu widzenia stabilności finansów publicznych. Standardy te miałyby zostać ustanowione w prawie UE i stosowane w prawie krajowym⁴².

57 We wnioskach z kwietnia 2023 r. Komisja dodała dwa ważne wymogi do wykazu minimalnych standardów dla niezależnych instytucji fiskalnych zawartego w dwupaku⁴³. Zaproponowała, aby instytucje te miały odpowiedni i terminowy dostęp do informacji, jakich potrzebują do wypełniania swoich zadań, i podlegały regularnym ocenom zewnętrznym przeprowadzanym przez niezależnych oceniających. Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje również wprowadzenie zasady „przestrzegaj lub wyjaśnij”, co

⁴¹ Sieć niezależnych instytucji fiskalnych UE (2023), „EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs”, marzec 2023 r., s. 9, rys. 1.

⁴² Sieć niezależnych instytucji fiskalnych UE „EU Economic Governance Proposal Reform: issues and insights from EU IFIs”, marzec 2023 r., s. 10–11.

⁴³ Rozporządzenie (UE) nr 473/2013, art. 2 ust. 1 lit. a).

oznacza, że jeśli państwo członkowskie nie zastosowałoby się do oceny niezależnej instytucji fiskalnej, musiałyby uzasadnić swoją decyzję.

58 W toku przeprowadzonej w 2019 r. kontroli krajowych ram budżetowych Trybunał stwierdził, że niezależność Europejskiej Rady Budżetowej jest ograniczona ze względu na statut, który nie czyni z niej silnego organu, i niewielkie zasoby. Odnotował ponadto, że niezależne instytucje fiskalne sprzeciwiały się koordynacji ich działań przez Radę, gdyż w ich opinii byłoby to wbrew celowi polegającemu na zwiększaniu poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i mogłoby narazić na szwank ich własną niezależność. W związku z tym Trybunał zalecił, aby Komisja dokonała przeglądu mandatu Rady w celu dalszego wzmocnienia jej niezależności i egzekwowania reguł fiskalnych UE⁴⁴.

59 W uzasadnieniu nowego wniosku dotyczącego części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu Komisja przedstawiła jedynie pewne propozycje nowych zadań, jakie mogłaby wykonywać Europejska Rada Budżetowa. We wnioskach ustawodawczych z kwietnia 2023 r. nie wprowadzono jednak żadnych zmian w tym zakresie. Komisja podkreśliła również, że zmiany zakresu kompetencji i roli Rady nie mogą wpływać na równowagę instytucjonalną określoną w Traktatach⁴⁵.

Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału

60 Średniookresowe ramy budżetowe nadal są w niewielkim stopniu wiążące w odniesieniu do rocznych planów budżetowych, a Komisja nie zaproponowała w swoich wnioskach ustawodawczych znaczących usprawnień w tym zakresie. W ocenie Trybunału nie przewidziała też procedury naprawczej, jaka miałaby zastosowanie w razie nieprzestrzegania celów rocznych lub ich odchylenia od planów średniookresowych, ani nie wprowadziła przepisów nakładających na rządy lub podmioty odpowiedzialne za wykonanie budżetu odpowiedzialność za wszelkie nieuzasadnione odchylenia. Ustanowienie nowych wymogów dotyczących niezależnych instytucji fiskalnych stanowi krok naprzód, lecz należy jeszcze sprawdzić, w jaki sposób zostaną one wdrożone w praktyce. W odróżnieniu od Komisji Trybunał jest zdania, że we wnioskach ustawodawczych jedynie częściowo uwzględniono zalecenie nr 2 sformułowane przez Trybunał w sprawozdaniu specjalnym 22/2019, przede wszystkim w odniesieniu do wzmocnienia niezależnych instytucji fiskalnych i w znacznie mniejszym stopniu

⁴⁴ Zalecenie 3 w [sprawozdaniu specjalnym 22/2019](#).

⁴⁵ Komisja, DG ECFIN, Przegląd zarządzania gospodarczego – pytania i odpowiedzi, styczeń 2023 r., s. 21.

w odniesieniu do średniookresowych ram budżetowych⁴⁶. Jeśli chodzi o ograniczoną niezależność Europejskiej Rady Budżetowej wynikającą z jej statutu, nie zaproponowano żadnych zmian.

Plany krajowe mające zwiększyć poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym

61 Poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym jest ważne dla skuteczności zarządzania gospodarczego w UE, ponieważ przekłada się na wyższy stopień przestrzegania przez państwa członkowskie unijnych przepisów fiskalnych i gospodarczych. Już w 2011 r. państwa członkowskie uznały, że należy usprawnić ramy zarządzania gospodarczego, które powinny „opierać [się] na silniejszym utożsamianiu się państwa ze wspólnie uzgodnionymi zasadami i strategiami politycznymi oraz na solidniejszych ramach nadzoru na poziomie Unii nad krajowymi politykami gospodarczymi”⁴⁷.

62 Ponadto poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym niezbędne jest do pomyślnego wdrożenia programów dostosowawczych, a uzyskanie akceptacji rozwiązań po stronie organów krajowych jest trudnym procesem, który wymaga solidnej podstawy prawnej i odpowiednio długiego czasu na negocjacje⁴⁸. W 2017 r. Trybunał zauważył, że duża szczegółowość drugiego programu dostosowań gospodarczych dla Grecji wpłynęła negatywnie na poczucie odpowiedzialności organów krajowych za jego realizację w związku z tym, że na etapie opracowywania planu wymogi nie zawsze były wystarczająco dokładnie omawiane i uzgadniane⁴⁹.

63 W 2016 r. Trybunał ustalił również, że procedura nadmiernego deficytu przyczyniła się do wdrożenia reform strukturalnych jedynie w ograniczonym stopniu. Reformy strukturalne nie są ani wiążące, ani możliwe do wyegzekwowania, w związku z czym

⁴⁶ Sprawozdanie roczne Trybunału za 2022 r., rozdział 3, załącznik 3.2.

⁴⁷ Motyw 3 [rozporządzenia \(UE\) nr 1173/2011](#) w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro.

⁴⁸ [Sprawozdanie specjalne 18/2021](#) pt. „Nadzór Komisji nad państwami członkowskimi wychodzącymi z programu dostosowań makroekonomicznych – narzędzie odpowiednie, lecz wymagające usprawnienia”, pkt 81. Zob. również [sprawozdanie specjalne 16/2020](#) pt. „Europejski semestr – zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniają wprowadzenie istotne kwestie, ale wymagają skuteczniejszego wdrażania”, pkt 13.

⁴⁹ [Sprawozdanie specjalne 17/2017](#) pt. „Interwencje Komisji w związku z greckim kryzysem finansowym”, pkt 28.

Komisja nie jest w stanie wpłynąć na ich wdrażanie ani przyspieszać tego procesu⁵⁰. W rezultacie, jeśli państwa członkowskie nie mają poczucia odpowiedzialności za reformy strukturalne, rządy prawdopodobnie będą odkładać w czasie ich realizację.

64 W 2018 r. Trybunał podkreślił znaczenie skutecznej komunikacji dla zrozumienia przez opinię publiczną procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej i zwiększenia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym za tę procedurę. Trybunał zauważył również, że aby zapewnić poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i tym samym zachęcać państwa członkowskie do wdrażania skierowanych do nich zaleceń, należy wykazać, w jaki sposób analiza ekonomiczna i ocena zakłóceń równowagi makroekonomicznej przełożyły się na konkretne zalecenia polityczne⁵¹.

65 W 2020 r. Trybunał stwierdził, że dogłębna i regularna wymiana informacji między Komisją, władzami krajowymi i zainteresowanymi stronami w ramach procesu europejskiego semestru pozwoliłaby im zaangażować się w stały dialog, który mógłby przyczynić się do zwiększenia poczucia odpowiedzialności krajowej⁵². Trybunał zauważył również, że w kontekście europejskiego semestru wytyczne UE dla państw członkowskich powinny pozostawiać organom krajowym swobodę wyboru konkretnych działań, jakie należy podjąć, dzięki czemu będą one miały głębsze poczucie odpowiedzialności politycznej.

66 W przedstawionych wnioskach ustawodawczych i kierunkach reformy Komisja podkreśliła, że zwiększenie poczucia odpowiedzialności za politykę fiskalną i gospodarczą na szczeblu krajowym jest jednym z zasadniczych celów reformy zarządzania gospodarczego⁵³. Aby go osiągnąć, Komisja zaproponowała, żeby fundamentem zmienionych ram były krajowe średniookresowe plany fiskalno-strukturalne.

⁵⁰ [Sprawozdanie specjalne 10/2016](#) pt. „Aby skutecznie wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze usprawnienia”, pkt 124.

⁵¹ [Sprawozdanie specjalne 03/2018](#), pkt 35, 75 i 111.

⁵² [Sprawozdanie specjalne 16/2020](#) pt. „Europejski semestr – zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniają wprowadzenie istotnych kwestii, ale wymagają skuteczniejszego wdrażania”, pkt 3 i 9.

⁵³ [COM\(2023\) 240 final](#) – 2023/0138 (COD), sekcja 5 uzasadnienia i motyw 32; [COM\(2022\) 583](#), sekcja 1.

67 Plany te byłyby proponowane przez państwa członkowskie na podstawie wspólnych ram⁵⁴ i musiałyby zostać omówione i uzgodnione przez UE i państwa członkowskie na forum Rady. Zastąpiłyby one sporządzane dotychczas programy stabilności i konwergencji oraz krajowe programy reform⁵⁵. Komisja oczekuje, że będą to kompleksowe dokumenty zawierające w sobie elementy dotyczące polityki fiskalnej, reform i inwestycji państw członkowskich. Państwa członkowskie musiałyby określić w nich właściwą dla danego kraju trajektorię fiskalną oraz zobowiązania dotyczące inwestycji publicznych i reform o priorytetowym znaczeniu, a także uwzględnić zalecenia dla poszczególnych krajów⁵⁶.

68 Kolejnym obowiązkowym elementem planów byłoby oświadczenie o zobowiązaniu do przeprowadzenia wymienionych reform. Zgodnie z uwagami Trybunału przedstawionymi we wcześniejszych sprawozdaniach⁵⁷ takie zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym mogłoby sprawić, że państwa członkowskie wdrażałyby reformy szybciej i w spójny sposób.

69 Jeśli chodzi o ramy w zakresie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, Komisja proponuje zwiększenie zaangażowania i poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym przez intensyfikację dialogu z państwami członkowskimi oraz zwiększenie roli krajowych niezależnych instytucji fiskalnych w opracowywaniu i definiowaniu polityki fiskalnej. Dzięki tej zmianie debata na szczeblu krajowym będzie miała szerszy zakres, co zaowocuje wyższym stopniem poczucia odpowiedzialności za realizację planów na szczeblu krajowym⁵⁸ (zob. pkt 52–57). W 2019 r. Trybunał stwierdził, że krajowe niezależne instytucje fiskalne uznały, iż przeprowadzana przez nie ocena zgodności budżetów państw członkowskich z unijnymi regułami fiskalnymi mogłaby zwiększyć poczucie odpowiedzialności za przestrzeganie tych reguł na szczeblu krajowym⁵⁹.

⁵⁴ COM(2022) 583, sekcja 3.3.

⁵⁵ COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD), sekcja 5 uzasadnienia; COM(2022) 583, sekcja 3.2.

⁵⁶ COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD), art. 11 i 12 oraz załącznik II; COM(2022) 583, sekcja 3.2.

⁵⁷ Sprawozdanie specjalne 10/2016, pkt 124; sprawozdanie specjalne 18/2021, pkt 80.

⁵⁸ COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD), motywy 27 i 32; COM(2022) 583, sekcja 3.4.

⁵⁹ Sprawozdanie specjalne 22/2019, pkt 48.

Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału

70 W przedstawionych wnioskach ustawodawczych Komisja uwzględniła uwagi Trybunału dotyczące poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, gdyż przewidziała w nich, by krajowe średniookresowe plany fiskalno-strukturalne były proponowane przez państwa członkowskie. Z kolei wyznaczanie trajektorii technicznej dla określonych państw członkowskich⁶⁰, w oparciu o wspólną metodykę, mogłoby przyczynić się do tego, by państwa te były traktowane na równi, a ocena ich ścieżki wydatków netto byłaby przejrzysta. Po przyjęciu nowych przepisów przez Radę to ścieżka wydatków netto, a nie trajektoria techniczna, będzie jedynym elementem, na którym odtąd miałby opierać się nadzór fiskalny.

71 We wnioskach Komisji nie podjęto jednak kwestii zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w procedurę europejskiego semestru, co mogłoby zwiększyć poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym. W sprawozdaniu z 2020 r. Trybunał stwierdził, że bez aktywnego udziału władz lokalnych i regionalnych znaczna część zaleceń dla poszczególnych krajów nie może zostać w pełni wdrożona⁶¹.

72 Na koniec należy zwrócić uwagę na to, że poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym jest niezbędne do pomyślnego wdrożenia krajowych średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych, lecz nie może być postrzegane jako jedyny czynnik warunkujący ich realizację. W szczególności konieczne jest odpowiednie monitorowanie i egzekwowanie przepisów.

Przejrzystość i swoboda decyzyjna

73 Cechą, jaką powinny się charakteryzować unijne ramy zarządzania gospodarczego, jest przejrzystość. Definiuje się ją jako podawanie do wiadomości publicznej informacji, danych, analiz, polityk i metod, tak aby opinia publiczna mogła poddawać krytycznej analizie działania i decyzje instytucji i innych organów UE. Same instytucje UE wielokrotnie podkreślały znaczenie zwiększenia przejrzystości procesu decyzyjnego

⁶⁰ COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD), art. 5; COM(2022) 583, sekcja 4.1.

⁶¹ Sprawozdanie specjalne 16/2020, pkt 54.

i analiz, na jakich proces ten się opiera, oraz demokratycznej rozliczalności, w tym przez odpowiednie zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron⁶².

74 Pojęcie przejrzystości ściśle wiąże się ze swobodą decyzyjną, która odnosi się do możliwości kierowania się przez instytucje UE własnym osądem. W odniesieniu do przepisów unijnych regulujących zarządzanie gospodarcze mogą one dostosować sposób ich stosowania do specyfiki danego państwa członkowskiego. Korzystanie ze swobody decyzyjnej pozwala na pewną elastyczność po to, aby uniknąć negatywnych skutków rygorystycznego stosowania przepisów w ramach jednego, uniwersalnego podejścia. Aby rozwiać obawy związane z nierównym traktowaniem i nieuzasadnionym łagodzeniem zasad, instytucje UE powinny korzystać z uprawnień decyzyjnych przewidzianych w ramach z zachowaniem przejrzystości, podając kryteria podejmowanych decyzji oraz uzasadnienie działania w określony sposób.

⁶² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2021 r. w sprawie przeglądu makroekonomicznych ram legislacyjnych w celu zwiększenia wpływu na gospodarkę realną Europy oraz poprawy przejrzystości procesu podejmowania decyzji i demokratycznej rozliczalności (2020/2075(INI)); opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotycząca komunikatu 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” (COM(2020) 55 final).

75 W minionych latach Trybunał zwrócił uwagę na szereg istotnych niedociągnięć, jeśli chodzi o to, w jaki sposób Komisja wywiązuje się z obowiązku zapewnienia przejrzystości i jak korzysta ze swobody decyzyjnej:

- o W kontekście procedury nadmiernego deficytu Trybunał stwierdził w 2016 r., że Komisja nie udostępniła wielu informacji na temat założeń i parametrów dotyczących danych oraz swojej interpretacji kluczowych pojęć. W związku z tym Trybunał zalecił Komisji, by maksymalnie zwiększyła przejrzystość przez podawanie do publicznej wiadomości wszystkich rad i wytycznych przekazywanych państwom członkowskim, stosowanie jasnych definicji, ujawnianie wszystkich danych, obliczeń i ocen oraz wspieranie zaangażowania niezależnych instytucji fiskalnych. W swoich ocenach państw członkowskich Komisja korzystała w znacznym stopniu ze swobody decyzyjnej, jaką przewidziano w pakcie stabilności i wzrostu. Coraz bardziej skomplikowane zasady oceny skuteczności działań podejmowanych przez państwa członkowskie zwiększyły jeszcze bardziej pole do interpretacji i stosowania podejścia uznaniowego przez Komisję. W wyniku tego system ten stał się mniej przejrzysty⁶³.
- o W sprawozdaniu z 2018 r. Trybunał ustalił, że do określenia wiarygodności programów stabilności i konwergencji potrzebna jest większa przejrzystość w zakresie różnych działań zawartych w prognozach Komisji. W innych obszarach również brakowało przejrzystości, np. jeśli chodzi o stosowanie klauzuli dotyczącej reform strukturalnych przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu⁶⁴.
- o W 2018 r. Trybunał stwierdził też, że zasady korzystania z tzw. marginesu swobody są pozbawione przejrzystości. Komisja może z niego skorzystać, gdy w jej ocenie wpływ dużej korekty budżetowej na wzrost gospodarczy i zatrudnienie byłby szczególnie znaczący. W takim przypadku margines swobody pozwala Komisji ocenić, że dane państwo członkowskie przestrzega reguł fiskalnych, nawet jeśli znacznie odbiega ono od ścieżki dostosowania fiskalnego⁶⁵.

⁶³ Sprawozdanie specjalne 10/2016, pkt VI, IX, 83 i 95.

⁶⁴ Sprawozdanie specjalne 18/2018, pkt 53 i 143.

⁶⁵ Sprawozdanie specjalne 18/2018, pkt 31.

- o W sprawozdaniu z 2016 r.⁶⁶ Trybunał poinformował, że przy ocenie zgodności z wymogami dotyczącymi działań korygujących w przypadku państw członkowskich, które nie osiągnęły jeszcze średniookresowych celów budżetowych, Komisja korzystała w pełni i w szerokim zakresie ze swobody uznania przysługującej jej na mocy prawa unijnego. W związku z tym Komisja nie była w stanie zapewnić konwergencji w kierunku osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych w rozsądnym czasie⁶⁷.
- o W 2018 r. Trybunał stwierdził, że stosowany przez Komisję system klasyfikacji zakłóceń równowagi makroekonomicznej według ich natężenia opierał się na kryteriach, które nie były przejrzyste i osłabiły procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Zalecił Komisji, by zapewniła większą przejrzystość, przyjmując, publikując i stosując jasne kryteria klasyfikacji zakłóceń równowagi makroekonomicznej, oraz by zawarła w szczegółowych ocenach sytuacji jasną analizę natężenia zakłóceń występujących w danym państwie członkowskim⁶⁸.
- o W 2018 r. Trybunał ustalił również, że Komisja ani razu nie zaleciła uruchomienia procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, pomimo że takie zakłócenia utrzymywały się przez dłuższy okres w kilku państwach członkowskich, i nie wytłumaczyła jasno i publicznie, jakimi kierowała się przestankami⁶⁹.

76 W przedstawionych niedawno przez Komisję wnioskach i kierunkach reformy wskazano, że jednym z zasadniczych celów reformy ma być zwiększenie przejrzystości zarządzania gospodarczego w UE. Komisja zaproponowała, by podstawą dostosowań fiskalnych i nadzoru fiskalnego był jednolity wskaźnik operacyjny, opierający się na stabilności długu. Stosowanie tego wskaźnika pozwoliłoby zwiększyć przejrzystość i uprościłoby ramy zarządzania gospodarczego.

⁶⁶ Sprawozdanie specjalne 22/2019, pkt 100.

⁶⁷ Sprawozdanie specjalne 18/2018, pkt 128–129.

⁶⁸ Sprawozdanie specjalne 03/2018, pkt VII i IX.

⁶⁹ Sprawozdanie specjalne 03/2018, pkt VIII i IX oraz zalecenie 2.

77 Komisja zaproponowała również, by trajektoria techniczna wydatków netto, mająca zapewnić osiągnięcie akceptowalnej tendencji spadkowej długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie, była wyznaczana przy użyciu wspólnej metodyki opartej na opracowanych przez nią ramach analizy stabilności długu. Na potrzeby zapewnienia większej przejrzystości Komisja postuluje ponadto publikowanie sprawozdań zawierających techniczne trajektorie wydatków netto, jakie powinna przedstawiać Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu⁷⁰.

Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału

78 We wnioskach Komisji w dużej mierze uwzględniono uwagi sformułowane przez Trybunał w sprawozdaniu z 2016 r.⁷¹, w którym zalecił on, by Komisja podawała do publicznej wiadomości rady i wytyczne przekazywane państwom członkowskim oraz wymagała pełnego ujawnienia obliczeń, danych, na których obliczenia te się opierają, i stosowanych metod.

79 W opinii Trybunału w opublikowanych niedawno wnioskach ustawodawczych nie uwzględniono jednak w wystarczającym stopniu działań mających na celu ograniczenie zagrożeń, jakie wiążą się z korzystaniem przez UE ze swobody decyzyjnej. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że system krajowych średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych opierający się na dialogu między UE a państwami członkowskimi pozwala w większym stopniu na zróżnicowane traktowanie poszczególnych krajów⁷².

80 Choć w rozporządzeniu w sprawie RRF zawarto kryteria oceny planów odbudowy i zwiększania odporności⁷³, we wniosku Komisji nie określono tak samo szczegółowo metodyki oceny średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych. W związku z tym istnieje ryzyko, że Komisja będzie miała większe pole do interpretacji i szerszą swobodę decyzyjną, co może wpłynąć na przejrzystość i przestrzeganie zasady równego traktowania. Takie samo zagrożenie występuje również w przypadku oceny reform i inwestycji, do przeprowadzenia których zobowiązują się państwa członkowskie, a od wyniku tej oceny zależy, czy okres dostosowania zostanie przedłużony⁷⁴.

⁷⁰ COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD), motyw 12.

⁷¹ Sprawozdanie specjalne 10/2016, pkt VI i IX.

⁷² COM(2022) 583, sekcja 3.2.

⁷³ Rozporządzenie (UE) 2021/241, art. 19.

⁷⁴ COM(2023) 240 final – 2023/0138 (COD), art. 15; COM(2022) 583, sekcja 4.1.

Egzekwowanie przepisów

81 Egzekwowanie przestrzegania przepisów, w szczególności ewentualne nakładanie sankcji finansowych, jest stale podnoszoną i budzącą wiele kontrowersji kwestią w ramach unii gospodarczej i walutowej. Mimo że unijne ramy nadzoru fiskalnego zawsze przewidywały sankcje za nieprzestrzeganie reguł fiskalnych, Komisja nigdy ich nie zastosowała.

82 Podobnie jak w przypadku paktu stabilności i wzrostu, w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej również istnieje możliwość nałożenia sankcji, ale tylko wobec państw członkowskich strefy euro. Jeśli Komisja uzna, że w państwie członkowskim należącym do strefy euro występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, powinna zaproponować, by Rada uruchomiła wobec niego procedurę dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi, zobowiązując je do przestrzegania bardziej rygorystycznych wymogów i obejmując monitorowaniem. W ostateczności, jeśli takie państwo członkowskie nie podejmie działań naprawczych zalecanych przez Radę, mogą zostać na nie nałożone sankcje finansowe. W 2018 r. Trybunał stwierdził jednak, że systematyczne odstępowanie od wszczęcia procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi ograniczyło wiarygodność i skuteczność procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz naraziło na szwank jej zdolność do eliminowania zakłóceń. Tego samego zdania byli również przedstawiciele wielu zainteresowanych stron⁷⁵.

83 Systematyczny brak nakładania sankcji finansowych może skłonić państwa członkowskie do przekonania, że prawdopodobieństwo nałożenia sankcji jest niskie, co podważa skuteczność i wiarygodność paktu stabilności i wzrostu oraz procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Choć nakładanie sankcji nie jest podstawowym celem tych procedur, system, w którym nigdy nie są one stosowane, niewątpliwie okaże się do pewnego stopnia nieprzydatny.

84 W oparciu o kontrole przeprowadzone w latach 2016–2021 Trybunał doszedł do wniosku, że egzekwowanie przepisów nie jest łatwe, gdyż opiera się ono na znacznej swobodzie decyzyjnej i opinii eksperckiej Komisji, a w drugiej kolejności także Rady, i zależy od wiążących się z tym kwestii politycznych⁷⁶.

⁷⁵ Sprawozdanie specjalne 03/2018, pkt 64.

⁷⁶ Przegląd 05/2020, pkt 89–90.

85 W 2021 r. Trybunał zauważył również, że w kontekście europejskiego semestru Komisja wnioskuje do Rady o skierowanie do państw członkowskich zaleceń, które nie mają jednak dla nich mocy wiążącej⁷⁷. W swoim sprawozdaniu Trybunał stwierdził, że biorąc pod uwagę brak zachęt i silnych instrumentów egzekwowania, nie było licznych dowodów na to, że nadzór pełniony przez Komisję istotnie wpłynął na wspieranie wdrażania reform⁷⁸. Ponieważ niektórych istotnych elementów zaleceń dla poszczególnych krajów nie uwzględniono w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności⁷⁹, dopiero czas pokaże, czy nałożony w ramach RRF nowy wymóg, zgodnie z którym KPO muszą uwzględniać wszystkie lub znaczną część zaleceń z 2019 i 2020 r., przyczyni się w większym stopniu do wdrażania reform.

86 W przedstawionych niedawno wnioskach i kierunkach reformy⁸⁰ oraz w towarzyszących im pytaniach i odpowiedziach⁸¹ Komisja proponuje uproszczenie i wyjaśnienie mechanizmów egzekwowania prawa przez skoncentrowanie się na odchyleniach państw członkowskich od średniookresowych ścieżek dostosowania fiskalnego uzgodnionych między Komisją a tymi państwami. Postuluje również wzmocnienie egzekwowania przepisów na kilka sposobów:

- o wyjaśnienie, czym uwarunkowane jest wszczęcie i zakończenie procedury nadmiernego deficytu opartej na kryterium długu w celu wzmocnienia wiarygodności tej procedury;
- o obniżenie wysokości i stopniowanie sankcji finansowych, aby stały się bardziej skuteczne, realistyczne i wiarygodne;
- o zaostrzenie sankcji reputacyjnych. Przykładem takiej sankcji jest wezwanie ministra państwa członkowskiego objętego procedurą nadmiernego deficytu do przedstawienia w Parlamencie Europejskim środków wdrażających zalecenia wydane w ramach procedury;
- o zawieszenie finansowania unijnego, jeśli państwo członkowskie nie podejmuje skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu.

⁷⁷ Sprawozdanie specjalne 18/2021, pkt 44.

⁷⁸ Sprawozdanie specjalne 18/2021, pkt VIII i 88.

⁷⁹ Sprawozdanie specjalne 21/2022, pkt 45–53.

⁸⁰ COM(2022) 583, sekcja 4.2, s. 19.

⁸¹ Komisja, „Economic governance review – Q&A”, styczeń 2023 r., s. 18–19.

87 W marcu 2023 r. Rada uzgodniła, że należy zwiększyć skuteczność egzekwowania przepisów, również przez większą przejrzystość, i zwróciła się o obniżenie początkowych sankcji finansowych, tak by ich wykorzystanie stało się bardziej realistyczne⁸².

Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału

88 Egzekwowanie przestrzegania przepisów pozostaje złożonym zagadnieniem, na które wpływ mają swoboda decyzyjna i ocena ekspercka, a także względy polityczne. Zwiększenie przejrzystości i ustanowienie sankcji, które – dzięki obniżeniu ich wysokości do realistycznego poziomu i ich stopniowaniu z biegiem czasu – będą faktycznie nakładane, może mieć korzystny wpływ na egzekwowanie przepisów. Do lepszego egzekwowania przepisów mogłoby przyczynić się również np. uzależnienie dostępu do finansowania od spełnienia określonych warunków, jak ma to miejsce w przypadku europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych lub RRF⁸³, a także presja partnerska.

89 Centralnym elementem unijnej reakcji mającej zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom pandemii COVID-19 jest RRF. W sporządzonych w ramach tego instrumentu krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności wskazane zostały konkretne reformy i inwestycje, które muszą zostać wdrożone do 2026 r. Przy ich realizacji należy uwzględnić wszystkie zalecenia na lata 2019–2020 wydane dla danego kraju w ramach europejskiego semestru lub znaczną część tych zaleceń. Powiązanie z finansowaniem w ramach RRF może mieć korzystny wpływ na wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów.

90 W lipcu 2022 r. Europejski Bank Centralny zatwierdził ustanowienie nowego narzędzia, instrumentu ochrony transmisji, służącego do zakupu obligacji skarbowych emitowanych przez państwa doświadczające gwałtownych zmian stóp procentowych, które nie są uzasadnione ich sytuacją gospodarczą. Do korzystania z tego instrumentu kwalifikują się wyłącznie te państwa członkowskie, które nie są objęte procedurą nadmiernego deficytu, co stanowi dla nich zachętę do przestrzegania obowiązujących reguł fiskalnych.

⁸² Rada UE, [komunikat prasowy pt. „Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform”](#), 14 marca 2023 r.

⁸³ Art. 23 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 oraz RRF (art. 10 rozporządzenia (UE) 2021/241).

Złożoność ram i nakładanie się działań

91 UE ustanowiła złożony system zarządzania i nadzoru gospodarczego, na który składa się wiele instytucji i organów – w szczególności Komisja, Rada Europejska i Rada UE, państwa członkowskie oraz Parlament Europejski, a także organy doradcze, takie jak Europejska Rada Budżetowa i krajowe niezależne instytucje fiskalne. Ponadto rządy i ministrowie finansów odpowiadają przed parlamentami krajowymi, gdyż suwerenność budżetowa przysługuje parlamentom. W strefie euro w zarządzanie gospodarcze zaangażowani są również ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, i Europejski Bank Centralny. Ponadto w razie potrzeby państwa te mogą liczyć na pomoc finansową w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Każda z tych instytucji ma własny zakres kompetencji, swoje cele, obowiązki i procesy decyzyjne, które czasami mogą się pokrywać lub kolidować. Na kształt mechanizmów kontroli i równowagi wpływ ma również fakt, że wiele nowych reguł lub organów ustanowiono w sposób doraźny, często w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe⁸⁴.

92 W 2015 r., podczas prezentowania wniosków dotyczących wdrożenia sprawozdania pięciu przewodniczących pt. „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, Komisja potwierdziła, że ramy unijnego zarządzania gospodarczego „zostały w ostatnich latach nie tylko pogłębione i poszerzone, lecz także zwiększyła się ich złożoność” oraz że podczas pierwszego przeglądu wzmocnionych ram „zidentyfikowano kilka obszarów wymagających poprawy, w szczególności niedostateczną przejrzystość i przewidywalność oraz nadmierną złożoność procesu kształtowania polityki, które mają wpływ na skuteczność narzędzi zarządzania gospodarczego”. Komisja wyraziła zobowiązanie do dążenia „do pełnego i przejrzystego stosowania dostępnych instrumentów i narzędzi”, a także do zwiększenia ich jasności i zmniejszenia złożoności, tak aby zwiększyć skuteczność istniejących zasad. W sprawozdaniu z 2016 r. Trybunał uznał te proponowane zmiany za pozytywną oznakę, ale zaznaczył, że ich wprowadzenie będzie stanowiło wyzwanie⁸⁵.

⁸⁴ Opracowany przez Komisję „Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej”, COM(2017) 291, s. 18.

⁸⁵ Sprawozdanie specjalne 10/2016, pkt 126.

93 Niemniej jednak w toku kontroli dotyczących koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej przeprowadzonych w latach 2016–2019⁸⁶ Trybunał ustalił, że zasady i procedury regulujące zarządzanie gospodarcze w UE stają się coraz bardziej skomplikowane. W 2017 i 2018 r. także Komisja uznała, że jest to ważny problem⁸⁷.

94 W ramach przeprowadzonej w 2016 r. kontroli dotyczącej procedury nadmiernego deficytu Trybunał ustalił, że kolejne reformy sprawiły, że proces analityczny stał się bardziej złożony, co w niektórych przypadkach utrudniało określenie w wyraźny sposób, jak opracowana analiza przełożyła się na wyciągnięte wnioski. Kontrolerzy doszli do wniosku, że zwiększoną złożoność i stosowany w większym zakresie osąd ekonomiczny należy zrównoważyć, zapewniając lepszą przejrzystość, co ułatwi sprawowanie kontroli publicznej⁸⁸.

95 Przeprowadzona przez Trybunał w 2019 r. kontrola krajowych ram budżetowych wykazała, że złożoność i nakładanie się działań, które nieodłącznie wiążą się z nadzorem UE, zwiększyły ryzyko tego, że oceny zgodności z regułami fiskalnymi UE dokonywane przez Komisję i niezależne instytucje fiskalne będą prowadziły do odmiennych wniosków⁸⁹.

96 W 2020 r. Trybunał zauważył, że europejski semestr scala szereg procedur dotyczących różnych obszarów polityki, w których funkcjonuje wiele mechanizmów koordynacji: część zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu, procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej i strategię „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego⁹⁰. Struktura europejskiego semestru wcale nie jest więc prosta, a aby to zilustrować, w **załączniku V** przedstawiono jego harmonogram w kształcie, jaki obowiązywał przed pandemią COVID-19 i ustanowieniem RRF.

⁸⁶ Sprawozdania specjalne 10/2016, 03/2018, 18/2018 i 22/2019.

⁸⁷ Np. odpowiedź Komisji do pkt I [sprawozdania specjalnego Trybunału 18/2018](#); dokument Komisji otwierający debatę [COM\(2017\) 291](#).

⁸⁸ [Sprawozdanie specjalne 10/2016](#), pkt 140 i 141.

⁸⁹ [Sprawozdanie specjalne 22/2019](#), pkt 49 i ramka 3.

⁹⁰ [Sprawozdanie specjalne 16/2020](#), pkt 2.

97 Złożoność ta często prowadzi do nakładania się i dublowania działań, co nadmiernie obciąża Komisję i państwa członkowskie. W toku kontroli z 2021 r. dotyczącej nadzoru po zakończeniu programu Trybunał stwierdził, że działania prowadzone w ramach tego nadzoru pokrywały się z pracami Komisji w kontekście europejskiego semestru. Ze sprawozdania Trybunału wynika, że cele nadzoru po zakończeniu programu zdefiniowano jedynie ogólnikowo i nie skoncentrowano się w nich w wystarczającym stopniu na zdolności do spłaty zobowiązań. Komisja rozszerzyła zatem zakres nadzoru, aby ocenić zgodność z zaleceniami dotyczącymi polityki zawartymi w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Doprowadziło to do szeregu przypadków pokrywania się działań⁹¹.

98 Ogólnie rzecz biorąc, w ramach kontroli przeprowadzanych na przestrzeni lat Trybunał konsekwentnie zwracał uwagę na przypadki pokrywania się działań w zakresie nadzoru i monitorowania, wynikające z wielopoziomowości zarządzania gospodarczego w UE, a także podkreślał potrzebę usprawnienia ram w celu zwiększenia skuteczności.

99 RRF dodatkowo zwiększa tę złożoność. Sekretariat Generalny Komisji (w tym działająca w ramach niego Grupa Zadaniowa ds. Odbudowy i Zwiększania Odporności) i Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych są odpowiedzialne za prace związane zarówno z europejskim semestrem, jak i RRF (zob. pkt 20), co oznacza, że muszą oceniać stopień wdrożenia zaleceń dotyczących polityki oraz osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych określonych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności.

Główne wyzwania i zagrożenia – analiza Trybunału

100 Przedstawione niedawno przez Komisję kierunki reformy i wnioski mogą uprościć unijne ramy zarządzania gospodarczego na kilka sposobów⁹². W szczególności propozycje Komisji są następujące:

- Nadzór fiskalny miałby opierać się na jednolitym wskaźniku operacyjnym, tj. wydatkach pierwotnych netto.

⁹¹ Sprawozdanie specjalne 18/2021, pkt 29, 31, 62, 66 i 68–70.

⁹² Komisja, „Pytania i odpowiedzi: Tworzenie ram zarządzania gospodarczego dostosowanych do wyzwań przyszłości”, 9 listopada 2022 r.

- o Prowadzone co roku przez Komisję prace w zakresie monitorowania koncentrowałyby się na tym, czy państwa członkowskie przestrzegają średniookresowej ścieżki wydatków netto, a państwa członkowskie przedkładałyby jedno roczne sprawozdanie dotyczące zrealizowanych działań.
- o Nadzór po zakończeniu programu zostałby usprawniony, a w jego ramach większy nacisk byłby kładziony na zdolność państw członkowskich do spłaty zobowiązań, choć nie wiadomo jeszcze, w jaki sposób zmiany te miałyby zostać wdrożone.

101 W najnowszych wnioskach Komisji nie zaproponowano jednak znaczących zmian, jeśli chodzi o zmniejszenie liczby poziomów nadzoru UE czy wyeliminowanie jego złożoności i nakładania się prowadzonych działań. Ponadto wprowadzenie średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych może zwiększyć stopień skomplikowania procesu koordynacji polityki gospodarczej zarówno dla państw członkowskich, jak i dla Komisji. Państwa członkowskie musiałyby uwzględnić w swoich planach wzajemny wpływ wyznaczonej trajektorii fiskalnej oraz planowanych reform i inwestycji. Komisja z kolei będzie musiała oceniać spójność planów i ich zgodność z zasadami paktu stabilności i wzrostu, procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, zaleceniami dla poszczególnych krajów oraz celami RRF.



























Uwagi końcowe – we wnioskach Komisji wyeliminowano najważniejsze problemy, ale nadal występują pewne zagrożenia i wyzwania

102 Unijne ramy zarządzania gospodarczego w kształcie, w jakim zostały określone w sześciopaku i dwupaku, przyniosły mieszane rezultaty. W ciągu dziesięciu lat przed wybuchem pandemii COVID-19 liczba państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu i procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej znacznie się zmniejszyła. Mimo to tuż przed pandemią poziom długu publicznego w trzech państwach członkowskich wynosił ponad 100%, a w dziewięciu – od 60% do 100%. Jednocześnie w 10 państwach członkowskich wystąpiły zakłócenia równowagi makroekonomicznej, a w trzech innych takie zakłócenia miały nadmierny charakter.

103 Wyniki te świadczą o tym, że w ramach zarządzania gospodarczego i sposobie ich wdrażania występowały pewne istotne niedociągnięcia. Stosowanie nieobserwowalnego wskaźnika opierającego się na szacowanej wartości luki produktowej prowadziło do częstych korekt, co obniżyło przewidywalność. Większy nacisk kładziono na zasady dotyczące ograniczenia deficytu niż zadłużenia. Uniwersalne kryterium redukcji długu nie sprawdziło się, zwłaszcza w przypadku wysoko zadłużonych państw członkowskich, gdyż państwa członkowskie rzadko dostosowywały ścieżkę fiskalną, by zapewnić stabilność długu. Liczba państw członkowskich, w których poziom długu publicznego przekracza 60%, rosła z biegiem lat wraz ze wzrostem średniego wskaźnika zadłużenia w UE. Mimo to jak dotąd ani razu nie uruchomiono procedury nadmiernego deficytu w oparciu o regułę dotyczącą długu (zob. pkt 38). Ponadto podjęte działania mające zapewnić odpowiednie poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym były niewystarczające, a brak przejrzystości i skutecznego egzekwowania przepisów w połączeniu ze swobodą decyzyjną Komisji podważył wiarygodność ram. Wzrósł też ich stopień skomplikowania, częściowo ze względu na to, że w ramach europejskiego semestru przyjęto bardziej kompleksowe podejście.

104 Większość niedociągnięć występujących w ramach zarządzania gospodarczego w ich obecnym kształcie, które Trybunał wskazał w uwagach i zaleceniach zawartych we wcześniejszych sprawozdaniach i przeglądach, została dostrzeżona również przez najważniejsze zainteresowane strony. W *tabeli 1* podsumowano wyrażone przez nie zastrzeżenia. Więcej szczegółowych informacji przedstawiono w odpowiednich sekcjach niniejszego przeglądu oraz w *załączniku VI*.

Tabela 1 – Zastrzeżenia dotyczące obecnych ram zarządzania gospodarczego zgłoszone przez najważniejsze zainteresowane strony

	<i>Międzynarodowy Fundusz Walutowy</i>	<i>Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju</i>	<i>Europejski Mechanizm Stabilności</i>	<i>Europejska Rada Budżetowa</i>
<i>Stosowanie nieobserwowalnych wskaźników</i>				
<i>Zbyt duży nacisk na deficyt, a zbyt mały na dług</i>				
<i>Uchybienia niezależnych instytucji fiskalnych</i>				
<i>Zbyt niskie poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym</i>				
<i>Swoboda decyzyjna i brak przejrzystości</i>				
<i>Brak zachęt i słabe egzekwowanie przepisów</i>				
<i>Skomplikowane ramy nadzoru</i>				
<i>Niedociągnięcia w średniookresowych ramach budżetowych</i>				

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie: MFW, „Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions”, 2022; MFW, „Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework”, 2021; MFW, „Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability”, 2018; OECD, „Economic surveys for the euro area”, wrzesień 2021 r.; EMS, „EU fiscal rules: reform considerations”, październik 2021 r.; Europejska Rada Budżetowa, „Annual report”, 2022; Europejska Rada Budżetowa, „Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation”, sierpień 2019 r.

105 Komisja zaproponowała, by przy wyznaczaniu ścieżki dostosowania fiskalnego i prowadzeniu rocznego nadzoru fiskalnego ustalanie ścieżek redukcji długu dla poszczególnych krajów odbywało się w oparciu wyłącznie o wydatki netto, czyli dający się zaobserwować wskaźnik, na który rząd ma wpływ. Mimo że to Komisja wyznacza trajektorię techniczną wydatków netto, referencyjna ścieżka dostosowania wydatków netto jest ustalana przez dane państwo członkowskie i może odbiegać od trajektorii technicznej, jeśli będzie opierać się na innych założeniach niż założenia Komisji. Choć państwa członkowskie muszą w każdym przypadku uzasadniać tę różnicę, istnieje ryzyko, że dostosowania fiskalne zostaną odroczone.

106 We wnioskach Komisji wzmocniono krajowe ramy budżetowe dzięki wprowadzeniu dodatkowych wymogów mających obowiązywać niezależne instytucje fiskalne, ale nie wyeliminowano w nich całkowicie problemów związanych z dostosowaniem budżetów do średniookresowych ram budżetowych ani niedociągnięć związanych ze statutem Europejskiej Rady Budżetowej, który nie czyni z niej silnego organu, oraz z jej ograniczoną niezależnością.

107 Wnioski Komisji mogą przyczynić się do zwiększenia poczucia odpowiedzialności krajowej, które jest koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem pomyślnej realizacji średniookresowych planów fiskalno-strukturalnych (zob. pkt 72), gdyż przewidziano w nich, by plany te były proponowane przez państwa członkowskie, dostosowywane do ich specyficznej sytuacji, a następnie negocjowane z Komisją. We wnioskach Komisji zwiększono również przejrzystość, przewidując, że Komisja powinna podawać do wiadomości publicznej dane, metodykę i analizę, jakie wykorzystuje do określenia ścieżki dostosowania fiskalnego. Powyższe zmiany są korzystne, lecz wiąże się z nimi ryzyko, że Komisja będzie dysponowała większą swobodą decyzyjną, która nie zostanie w wystarczającym stopniu obwarowana odpowiednimi zabezpieczeniami ograniczającymi tę swobodę.

108 Zaproponowane przez Komisję ustanowienie sankcji, które będą faktycznie stosowane w praktyce, może mieć korzystny wpływ na egzekwowanie przepisów. Niemniej podejmowanie decyzji o ich nałożeniu będzie nadal w dużej mierze uzależnione od oceny eksperckiej i względów politycznych.

109 Wnioski Komisji przyczyniają się do uproszczenia ram unijnego zarządzania gospodarczego w szczególności dzięki zwiększeniu przejrzystości i oparciu oceny zgodności z regułami fiskalnymi na wydatkach pierwotnych netto. Niemniej, mimo że Komisja proponuje usprawnienie nadzoru po zakończeniu programu, nadzór makroekonomiczny nadal obejmuje wiele podmiotów i poziomów. Nie wyeliminowano więc złożoności ani nakładania się działań prowadzonych w ramach nadzoru.

110 Podsumowując, wnioski Komisji dotyczące reformy zarządzania gospodarczego stanowią krok naprzód, gdyż wyeliminowano w nich większość z najważniejszych problemów, jakie zidentyfikowano w dotychczasowych ramach. Z proponowanymi ramami zarządzania gospodarczego nadal jednak wiążą się pewne zagrożenia i wyzwania, które dotyczą szeregu istotnych aspektów. Najważniejszym wyzwaniem, z jakim trzeba będzie się zmierzyć, stosując nowe ramy, będzie zagwarantowanie, aby dostosowania fiskalne zapewniły stabilność długu.

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę IV, której przewodniczy Mihails Kozlovs, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 26 września 2023 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Kontrole, przeglądy i opinie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące zarządzania gospodarczego w UE

[Sprawozdanie specjalne 18/2015](#) pt. „Pomoc finansowa dla krajów znajdujących się w trudnej sytuacji”

[Sprawozdanie specjalne 19/2015](#) pt. „Usprawnienie pomocy technicznej dla Grecji wymaga poświęcenia większej uwagi rezultatom”

[Sprawozdanie specjalne 10/2016](#) pt. „Aby skutecznie wdrożyć procedurę nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze usprawnienia”

[Sprawozdanie specjalne 17/2017](#) pt. „Interwencje Komisji w związku z greckim kryzysem finansowym”

[Sprawozdanie specjalne 03/2018](#) pt. „Kontrola procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej”

[Sprawozdanie specjalne 18/2018](#) pt. „Czy osiągnięto główny cel części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu?”

[Sprawozdanie specjalne 22/2019](#) pt. „Unijne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych – konieczne jest ich dalsze wzmocnienie oraz lepsze monitorowanie stosowania”

[Opinia 06/2020](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

[Przegląd 05/2020](#) pt. „W jaki sposób UE uwzględniła wnioski wyciągnięte z kryzysu finansowego i kryzysu zadłużeniowego z lat 2008–2012?”

[Przegląd 6/2020](#) pt. „Zagrożenia, wyzwania i szanse związane z gospodarczą odpowiedzią UE na kryzys wywołany przez pandemię COVID-19”

[Sprawozdanie specjalne 16/2020](#) pt. „Europejski semestr – zalecenia dla poszczególnych krajów uwzględniają wprawdzie istotne kwestie, ale wymagają skuteczniejszego wdrażania”

[Sprawozdanie specjalne 18/2021](#) pt. „Nadzór Komisji nad państwami członkowskimi wychodzącymi z programu dostosowań makroekonomicznych – narzędzie odpowiednie, lecz wymagające usprawnienia”

[Opinia 04/2022](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1060, rozporządzenie (UE) 2021/2115, dyrektywę 2003/87/WE i decyzję (UE) 2015/1814 (2022/0164 (COD))

[Sprawozdanie specjalne 21/2022](#) pt. „Ocena krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności dokonana przez Komisję – ogólnie właściwa, lecz wdrażanie planów jest obciążone ryzykiem”

Załącznik II – Zmiany w unijnych ramach zarządzania gospodarczego

1992

Traktat z Maastricht

- Powstaje unia gospodarcza i walutowa.
- Państwa członkowskie muszą koordynować swoje polityki gospodarcze i poddawać się wielostronnemu nadzorowi w tym zakresie (art. 121 TFUE).
- Państwa członkowskie zobowiązują się do przestrzegania dyscypliny finansowej i budżetowej i mogą zostać objęte procedurą nadmiernego deficytu, jeżeli znajdują się w sytuacji nadmiernego deficytu (art. 126 TFUE).

1997

Pakt stabilności i wzrostu

- Państwa członkowskie muszą przedstawiać programy stabilności lub konwergencji, w których określają swoje średniookresowe plany budżetowe.
- Państwa członkowskie muszą dążyć do osiągnięcia nominalnego średniookresowego celu budżetowego.
- Wprowadzona zostaje definicja nadmiernego deficytu o charakterze tymczasowym i wyjątkowym w zależności od sposobu przekroczenia wartości referencyjnej.
- Przepisy mające przyspieszyć procedurę nadmiernego deficytu
- Sankcje (wyłącznie dla państw należących do strefy euro) w formie nieoprocentowanego depozytu

2005

Reforma paktu stabilności i wzrostu

- Nowa definicja średniookresowego celu budżetowego opierająca się na saldzie strukturalnym (korygowanym cyklicznie o wpływ działań jednorazowych i tymczasowych) i uwzględniająca sytuację danego kraju
- Możliwość zastosowania odchyień od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowania w razie realizowania istotnych reform strukturalnych
- Wysiłek strukturalny
- Nowa definicja „znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej”
- Niewyczerpujący wykaz „innych istotnych czynników”, m.in. reformy systemu emerytalnego
- Wydłużenie terminów na skorygowanie nadmiernego deficytu

2011

Sześciopak

- Europejski semestr na rzecz koordynacji polityk gospodarczych
- Bardziej szczegółowe wymogi dotyczące treści programów stabilności i konwergencji; nowa wartość odniesienia dotycząca wydatków – wydatki mają rosnąć wolniej niż produkcja potencjalna
- Wymogi dotyczące ram budżetowych państw członkowskich
- Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej i sankcje
- Uruchomienie kryterium długu (coroczne obniżenie długu o średnio 1/20 nadwyżki powyżej 60% w ciągu trzech lat); trzyletni okres przejściowy od zakończenia objęcia procedurą nadmiernego deficytu dla 23 państw członkowskich, które zostały nią objęte od listopada 2011 r.
- Obowiązek corocznego dostosowywania wysiłku strukturalnego
- Sprawozdania dotyczące podjętych działań
- Sankcje w postaci grzywnien podlegające zatwierdzeniu przez Radę

2012

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (pakt fiskalny)

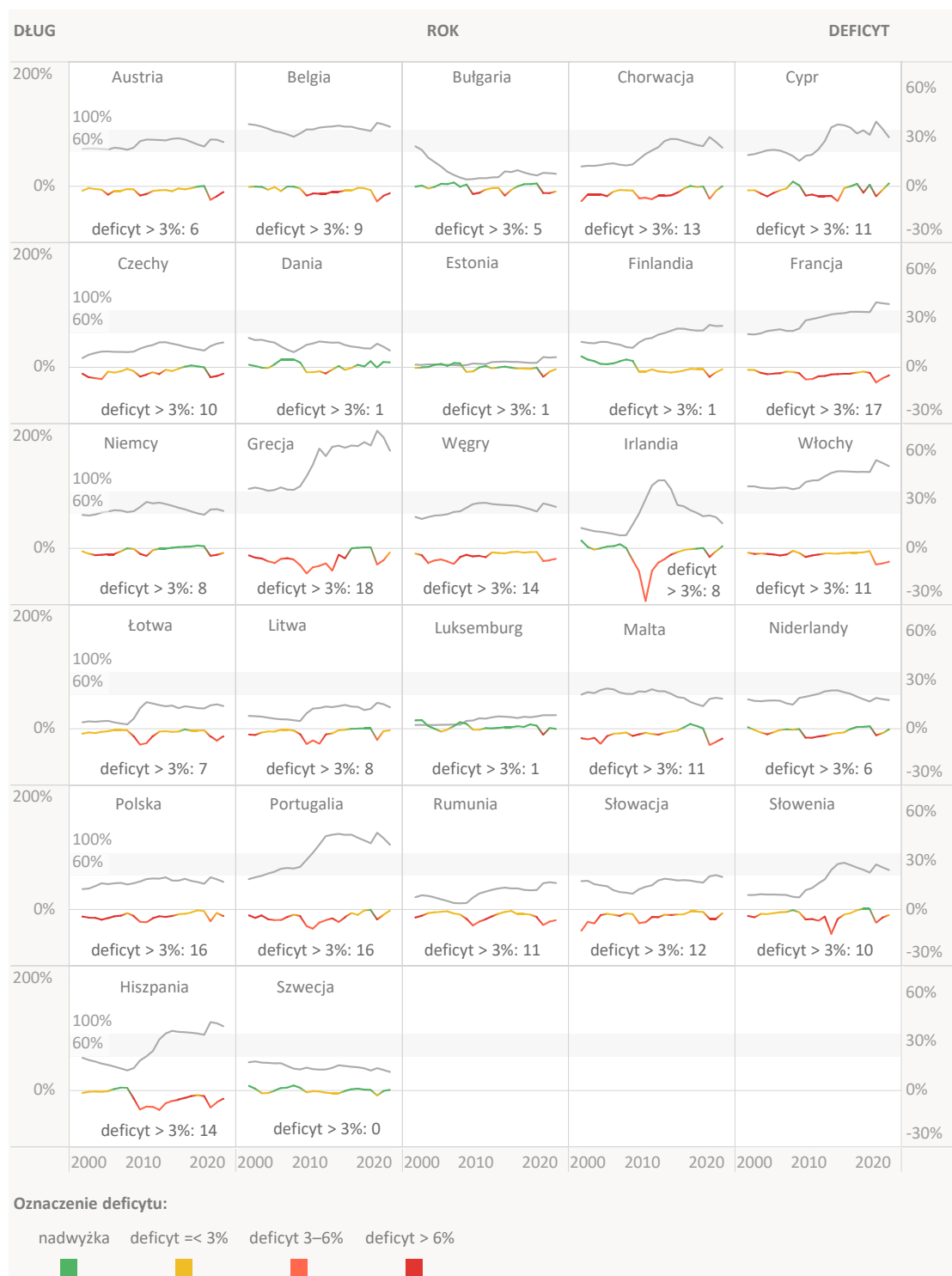
- „Złota zasada” – deficyt strukturalny nie powinien przekraczać średniookresowego celu budżetowego, a w razie odchyień stosowany jest automatyczny krajowy mechanizm korygujący. Zasada ta powinna zostać zapisana w konstytucjach krajowych, a jej przestrzeganie mają nadzorować krajowe rady fiskalne.

2013

Dwupak (wyłącznie państwa należące do strefy euro)

- Ocena projektów planów budżetowych przez krajowe rady fiskalne
- Wzmocniony nadzór nad państwami członkowskimi, które doświadczają lub mogą doświadczyć poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej; programy dostosowań makroekonomicznych; nadzór po zakończeniu programu
- Plan działania na rzecz reform strukturalnych – programy partnerstwa gospodarczego
- Ścisłejsze monitorowanie państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu – regularnie składane sprawozdania (sprawozdania z wykonania budżetu w bieżącym roku)
- Mechanizm wczesnego ostrzegania przed ryzykiem niedokonania korekty nadmiernego deficytu w przewidzianym terminie – niezależne zalecenia Komisji
- Przyspieszenie procedury nakładania sankcji

Załącznik III – Zmiany w relacji deficytu do PKB i długu do PKB w latach 2000–2022



Uwaga: pod wykresem dla każdego kraju podano liczbę lat, w których deficyt przekroczył 3% PKB.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie bazy danych AMECO.

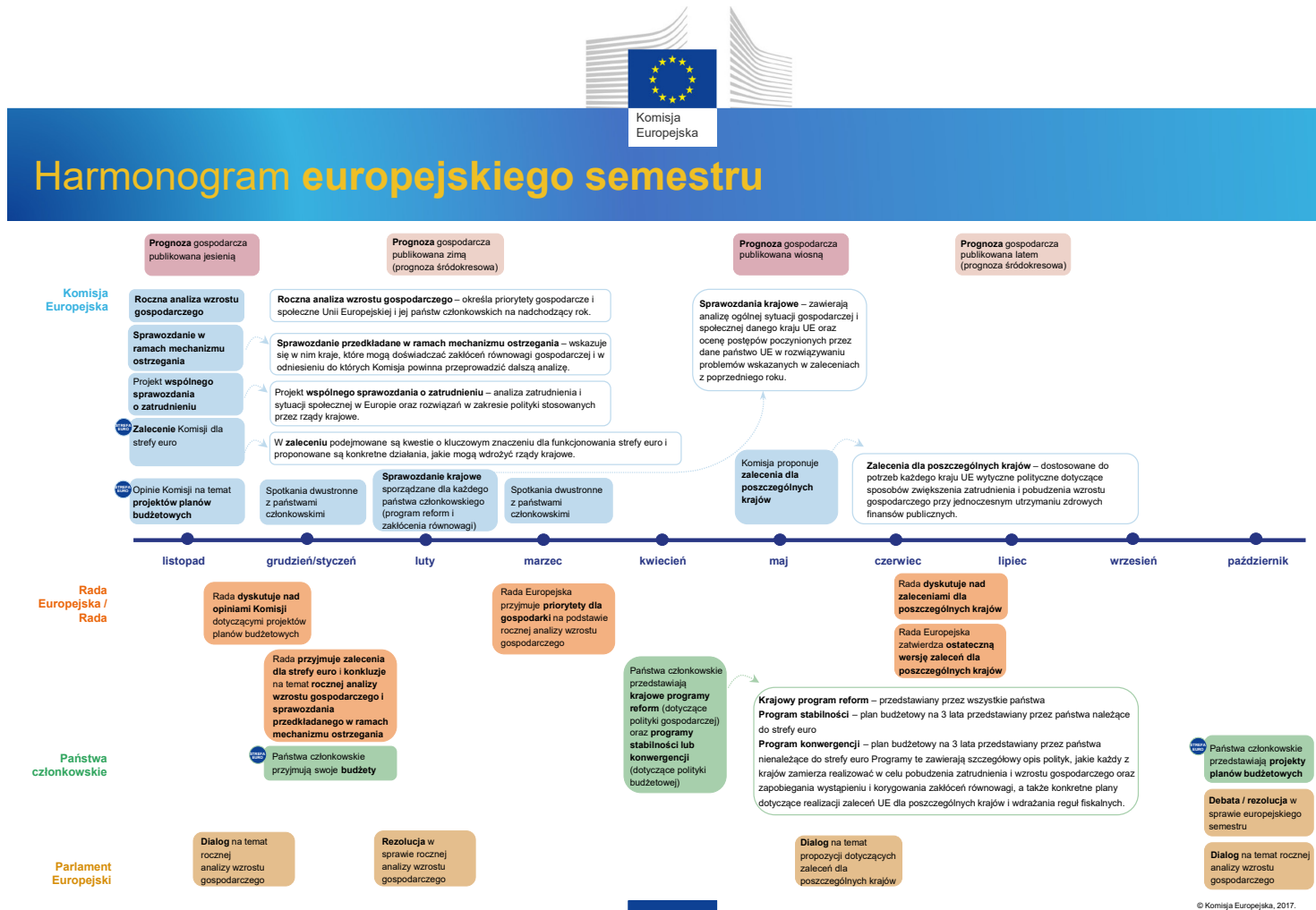
Załącznik IV – Światowy dług publiczny

Światowy dług publiczny (odsetek PKB, średnie ważone)

	2007	2008	2009	2010	Średnia w latach 2011– 2018	2019	2020	2021	Zmiana w latach 2007– 2021	Zmiana w latach 2019– 2021
Świat	61,2	64,1	74,8	76,9	80,9	84,1	99,8	95,7	+ 34,5	+ 11,6
Gospodarki rozwinęte	71,8	78,5	91,8	98,2	105,2	105,3	124,6	119,5	+ 47,7	+ 14,2
Strefa euro	66,0	69,7	80,4	86,0	92,1	85,8	99,0	97,5	+ 31,5	+ 11,7
Stany Zjednoczone	64,6	73,4	86,6	95,1	104,7	108,8	134,5	128,1	+ 63,5	+ 19,3
Zjednoczone Królestwo	43,0	50,7	64,6	75,7	85,2	84,8	103,6	103,8	+ 60,8	+ 19,0
Japonia	172,8	180,7	198,7	205,7	229,1	236,3	259,4	262,5	+ 89,7	+ 26,2
Gospodarki wschodzące	35,0	32,9	38,4	37,4	43,3	54,2	64,5	64,0	+ 29,0	+ 9,8
Chiny	29,2	27,2	34,6	33,9	42,6	57,2	68,1	71,5	+ 42,3	+ 14,3
Kraje rozwijające się o niskich dochodach	29,2	27,3	29,6	28,0	34,8	42,9	48,6	48,7	+ 19,5	+ 5,8

Źródło: MFW, baza danych [Global Debt Database](#), 2022.

Załącznik V – Harmonogram europejskiego semestru



Źródło: Komisja Europejska; tłumaczenie – Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik VI – Zastrzeżenia dotyczące dotychczasowych ram zgłoszone przez najważniejsze zainteresowane strony

	<i>Międzynarodowy Fundusz Walutowy</i>	<i>Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju</i>	<i>Europejski Mechanizm Stabilności</i>	<i>Europejska Rada Budżetowa</i>
<i>Stosowanie nieobserwowalnych zmiennych</i>	Stosowanie nieobserwowalnej zmiennej, tj. szacunkowej wartości luki produktowej, wymaga znacznych korekt <i>ex post</i> , a zatem może się wiązać z błędnymi decyzjami politycznymi. (2021, s. 1)	Podstawowym problemem, jak wiąże się z saldem budżetowym po skorygowaniu o wpływ cyklu koniunkturalnego, jest stosowanie różnych metod szacowania, prowadzących do różnych wyników, i prognoz, które mogą być błędne i wymagać znacznych korekt. (2021, s. 39)	Trudno jest oszacować potencjalny PKB i wzrost niezbędne do obliczenia salda strukturalnego, a częste korekty podważają wiarygodność i utrudniają egzekwowalność. (2021, s. 7)	Wskaźnik salda strukturalnego zależy od szacunków dotyczących luki produktowej, przy pomocy których zasadniczo nie udało się uchwycić przegrzania gospodarki w okresie poprzedzającym światowy kryzys finansowy. (2019, s. 12)
<i>Zbyt duży nacisk na deficyt, a zbyt mały na dług</i>	Chociaż dotychczasowe ramy budżetowe przyczyniły się do zwiększenia dyscypliny budżetowej, brakuje w nich zachęt do dostatecznej redukcji długu w okresach stosunkowo dobrej koniunktury, aby zapobiec wstrząsom w okresach gorszej koniunktury. (2022, s. 4)	Stabilność długu należy oceniać w perspektywie długoterminowej, podczas gdy obowiązujące obecnie w UE reguły fiskalne opierają się głównie na celach krótkoterminowych. (2021, s. 43)	Pierwotne powiązanie między deficytem a długiem przyjętym za punkt odniesienia nie jest już aktualne; kryterium długu weszło w życie dopiero w 2011 r.; z procedury nadmiernego deficytu w oparciu o regułę dotyczącą długu nie skorzystano dotąd ani razu. (2021, s. 9 i 24)	Zasada dotycząca nieprzekraczania wysokości deficytu na poziomie 3% PKB już nie odgrywa tak ważnej roli jak kiedyś w stabilizowaniu zadłużenia; biorąc pod uwagę zmiany, jakie zaszły w gospodarce, ta wartość referencyjna faktycznie nie ogranicza już wzrostu zadłużenia. (2019, s. 92)

	Międzynarodowy Fundusz Walutowy	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju	Europejski Mechanizm Stabilności	Europejska Rada Budżetowa
Uchybienia niezależnych instytucji fiskalnych	Funkcjonowanie niezależnych instytucji fiskalnych przekłada się na wyższe prawdopodobieństwo przestrzegania reguł fiskalnych, lecz reformy drugiej generacji skomplikowały system reguł. (2018, s. 4)	Niezależne instytucje fiskalne mają różny stopień niezależności; większość z nich nie określa kosztów środków polityki fiskalnej w perspektywie krótko- i średnioterminowej. (2021, s. 46)	Niezależne instytucje fiskalne nie mają odpowiednich kompetencji i zasobów. (2021, s. 29)	Utrzymuje się ryzyko, że nawet jeśli niezależna instytucja fiskalna funkcjonuje zgodnie z najlepszymi praktykami, rząd może wpłynąć na jej osłabienie (pod względem stopnia niezależności, zasobów, kompetencji). (2019, s. 50)
Zbyt niskie poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym	Słaby poziom wdrożenia reguł na szczeblu krajowym jest główną przyczyną tego, że ryzyko związane z zadłużeniem nie zostało ograniczone. (2022, s. 1 i 10)	Słabe wyniki w zakresie przestrzegania coraz bardziej rygorystycznych przepisów ze względu na niewystarczające poczucie odpowiedzialności władz i obywateli danego państwa za ich wdrożenie. (2021, s. 43 i 46)		Same reguły fiskalne mogą nie wystarczyć, by skutecznie skorygować błędny kierunek polityki fiskalnej, zwłaszcza jeśli brakuje poczucia odpowiedzialności za realizację krajowych ram budżetowych. (2019, s. 50)
Swoboda decyzyjna i brak przejrzystości		Monitorowanie zakłóceń równowagi fiskalnej jest zbyt skomplikowane i budzi wiele kontrowersji, co prowadzi do niezadowolenia państw członkowskich i osłabienia zdolności przewidywania dynamiki sytuacji fiskalnej. (2021, s. 39)	Rola Komisji nabrała z czasem coraz bardziej politycznego charakteru, a na podejmowane przez nią decyzje wpływ mają względy polityczne i wyniki jej własnego osądu. Z kolei dyskusje dotyczące rozwiązań technicznych odwróciły uwagę od kluczowych kwestii politycznych. (2021, s. 8–9)	Niska przejrzystość i niewielki stopień przestrzegania reguł ze względu na słaby lub niejasny związek między analizą ekonomiczną, procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej a europejskim semestrem. (2019, s. 54)

	Międzynarodowy Fundusz Walutowy	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju	Europejski Mechanizm Stabilności	Europejska Rada Budżetowa
Brak zachęt i słabe egzekwowanie przepisów	Ciągle narastanie długu w wyniku braku wdrożenia reguł, skupienia się na budżetach krótkoterminowych (rocznych) i słabego egzekwowanie przepisów. (2022, s. 4 i 15)	Nieskutecznym sankcjom w kontekście wysoce rygorystycznych reguł nie towarzyszyły zachęty do osiągnięcia celów fiskalnych. (2021, s. 46)	Reguły fiskalne miały ograniczoną skuteczność w obliczu większych potrzeb w zakresie wydatków i słabych, opartych na presji partnerskiej mechanizmów egzekwowania. (2021, s. 6)	
Zbyt skomplikowany nadzór	Dotychczas obowiązujące przepisy miały być mniej procykliczne, a bardziej elastyczne, ale są zbyt złożone, co utrudnia informowanie o nich, ich monitorowanie, przestrzeganie i egzekwowanie. (2021, s. 1)	Wielość wyznaczonych celów liczbowych, procedur, rezerw na nieprzewidziane wydatki i wskaźników zgodności dodatkowo skomplikowała nadzór. (2021, s. 39)	Obecne ramy stały się bardzo skomplikowane i trudne do stosowania w praktyce, co podważa ich wiarygodność i utrudnia egzekwowalność. (2021, s. 2)	Problemy, jakie wynikają ze złożoności i braku przejrzystości zasad paktu stabilności i wzrostu przewyższają korzyści, jakie powinny z niego wynikać. (2019, s. 18)
Uchybienia w krajowych ramach budżetowych	Średniookresowe ramy budżetowe nie są wystarczająco solidne i jasno sformułowane, aby można było się nimi kierować przy uchwalaniu budżetu rocznego. (2022, s. 17)	Krajowe średniookresowe ramy budżetowe różnią się w znacznym stopniu między poszczególnymi krajami pod względem zaangażowania politycznego, horyzontu planowania, zakresu i szczegółowości, sposobu formułowania celów i ich wiążącego charakteru. (2021, s. 45)		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie: MFW, „Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions”, 2022; MFW, „Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework”, 2021; MFW, „Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability”, 2018; OECD, „Economic surveys for the euro area”, wrzesień 2021 r.; EMS, „EU fiscal rules: reform considerations”, październik 2021 r.; Europejska Rada Budżetowa, „Annual report”, 2022; Europejska Rada Budżetowa, „Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation”, sierpień 2019 r.

Wykaz akronimów

EBC – Europejski Bank Centralny

EMS – Europejski Mechanizm Stabilności

MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy

NGEU – Next Generation EU

PKB – produkt krajowy brutto

PND – procedura nadmiernego deficytu

RRF – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

UGW – unia gospodarcza i walutowa

Glosariusz

Deficyt budżetowy – sytuacja, w której wydatki publiczne przekraczają dochody w danym roku budżetowym.

Dług publiczny – skumulowana kwota zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Dwupak – pakiet legislacyjny dotyczący zarządzania gospodarczego UE wprowadzony w 2013 r., obejmujący dwa rozporządzenia rozszerzające **sześciopak** i mające zastosowanie wyłącznie do strefy euro.

Europejska Rada Budżetowa – organ doradczy Komisji Europejskiej, który odpowiada za ocenę wdrażania reguł fiskalnych UE, proponowanie zmian w ramach budżetowych oraz przeprowadzanie ocen ekonomicznych.

Europejski semestr – roczny cykl zapewniający ramowe zasady koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich i monitorowania postępów.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy, przy jednoczesnym promowaniu transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności – dokument określający planowane przez dane państwo członkowskie reformy i inwestycje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Krajowy średniookresowy plan budżetowy – dokument przedstawiający średniookresowe planowanie budżetowe, który zawiera prognozy dotyczące każdej z głównych pozycji wydatków i dochodów na bieżący rok budżetowy i kolejne lata.

Krajowy średniookresowy plan fiskalno-strukturalny – dokument określający zobowiązania państwa członkowskiego w zakresie polityki fiskalnej, reform i inwestycji.

Kurs polityki fiskalnej – określane na podstawie rocznej zmiany pierwotnego salda strukturalnego budżetu założenie dotyczące kierunku i zakresu bodźca świadomie wywołanego przez politykę fiskalną. Jeśli zmiana jest dodatnia (ujemna), kurs polityki fiskalnej uznaje się za restrykcyjny (ekspansywny).

Next Generation EU – pakiet finansowy, który ma pomóc państwom członkowskim UE w odbudowie po gospodarczych i społecznych skutkach pandemii COVID-19.

Pakt fiskalny – rozdział międzyrządowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, w którym państwa członkowskie UE będące jego sygnatariuszami uzgodniły, że wzmocnią dyscyplinę budżetową i usprawnią zarządzanie budżetami.

Pakt stabilności i wzrostu – zestaw zasad mających na celu zagwarantowanie stabilności systemu finansowego w UE przez zapewnienie, by państwa członkowskie posiadały zdrowe finanse publiczne i koordynowały swoje polityki budżetowe.

Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej – mechanizm nadzoru, który ma na celu wykrywanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej, które wpływają lub mogą wpłynąć na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki państwa członkowskiego, strefy euro lub całej UE, oraz zapobieganie wystąpienia tych zakłóceń i ich korygowanie.

Procedura nadmiernego deficytu – mechanizm naprawczy stosowany w przypadku, gdy deficyt budżetowy państwa członkowskiego przekracza 3% PKB lub jego dług publiczny przekracza 60% PKB.

Strukturalne saldo budżetowe – saldo budżetowe skorygowane o wahania cykliczne oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

Sześciopak – pakiet legislacyjny dotyczący zarządzania gospodarczego UE wprowadzony w 2011 r. w odpowiedzi na kryzys finansowy z 2008 r., obejmujący pięć rozporządzeń i jedną dyrektywę.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej – porozumienie międzyrządowe zawarte między państwami członkowskimi UE, oparte na **pakcie stabilności i wzrostu**, mające na celu dalsze wzmocnienie dyscypliny budżetowej w następstwie kryzysu zadłużeniowego z 2010 r.

Unia gospodarcza i walutowa – unia państw członkowskich UE, które przyjęły euro jako wspólną walutę. Obejmuje ona koordynację polityki gospodarczej i fiskalnej oraz wspólną politykę pieniężną.

Zespół Trybunału

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę IV – której przewodniczy członek Trybunału Mihails Kozlovs – zajmującą się obszarami regulacji rynków i konkurencyjnej gospodarki. Przeglądem kierował François-Roger Cazala, członek Trybunału, a w prace zaangażowani byli: Dirk Pauwels, szef gabinetu; Stéphanie Girard, attaché; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, kierownik; Giuseppe Diana, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Stefano Sturaro, Athanasios Koustoulidis, Alexander Kleibrink i Eduardo Muratori. Wsparcie językowe zapewnił Thomas Everett.



François-Roger Cazala



Juan Ignacio
Gonzalez Bastero



Giuseppe Diana



Stefano Sturaro



Athanasios Koustoulidis



Alexander Kleibrink



Eduardo Muratori

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-849-1040-3	ISSN 2811-8294	doi: 10.2865/87181	QJ-AN-23-005-PL-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

Unijne ramy zarządzania gospodarczego to system instytucji i procedur ustanowiony z myślą o koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich. Ramy te służą do monitorowania, zapobiegania występowaniu i korygowania tendencji gospodarczych, które mogłyby osłabiać gospodarki krajowe lub negatywnie wpływać na kraje UE. Mają również przeciwdziałać przenoszeniu niekorzystnych skutków występujących w gospodarce jednego państwa członkowskiego na gospodarki pozostałych krajów. Na przestrzeni lat Trybunał szczegółowo skontrolował unijne ramy zarządzania gospodarczego, a w swoich sprawozdaniach z kontroli zwrócił uwagę na najważniejsze niedociągnięcia i sformułował zalecenia, by je wyeliminować. Komisja przedstawiła niedawno wnioski ustawodawcze dotyczące reformy tych ram. Stanowią one krok naprzód, gdyż Komisja uwzględniła w nich większość z najważniejszych zastrzeżeń zgłoszonych przez Trybunał, takich jak niedociągnięcia w zakresie przejrzystości czy zbyt niskie poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym. Proponowane rozwiązania nadal niosą jednak za sobą pewne zagrożenia i wyzwania w wielu istotnych obszarach, w szczególności jeśli chodzi o konieczność zapewnienia terminowych i skutecznych dostosowań fiskalnych mających zwiększyć stabilność długu.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUKSEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Formularz kontaktowy:
eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY